

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS BÁSICAS
PROGRAMA DE DOCTORADO ISLAS ATLÁNTICAS: HISTORIA,
PATRIMONIO Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL.



TESIS DOCTORAL

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y
RÉGIMEN ACTUAL.

Tesis doctoral presentada por D. Felipe Peñate Santana.

Dirigida por la Dra. D^a Sonia Mauricio Subirana.

La Directora.

El Doctorando.

Fdo. Dra. D^a Sonia
Mauricio Subirana

Fdo. D. Felipe
Peñate Santana

Las Palmas de Gran Canaria, a 27 de julio de 2.021.

**ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. EVOLUCIÓN
HISTÓRICA Y RÉGIMEN ACTUAL.**

ÍNDICE

Página.

INTRODUCCIÓN.....	9
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICO-LEGALES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

I.- LOS ORÍGENES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	16
II.- EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.	28
2.1.- La consolidación del presupuesto público.....	28
2.2.- La Ley General Presupuestaria 11/1.977 y el marco constitucional.	32
III.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	40
3.1.- Concepto del presupuesto público.....	40
3.2.- Características del presupuesto público.....	42
IV.- LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS.	44
4.1.- Introducción.....	44
4.2.- El principio de unidad.....	47
4.3.- El principio de universalidad.....	49
4.4.- El principio de anualidad.....	51
4.5.- El principio de especialidad.....	54
V.- EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO COMO ANTECEDENTE DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.	58
5.1.- Consideraciones generales.....	58
5.2.- Evolución doctrinal del principio de equilibrio presupuestario.....	59
5.3.- El principio de equilibrio presupuestario en el ordenamiento jurídico español.	62

CAPITULO II

LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y LA APROBACIÓN DE UN NUEVO MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO.

I.- LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.....	70
1.1.- Introducción.....	70
1.2.- Fundamento de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria.	77
1.3.- Análisis de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.	87
A).- Consideraciones generales.....	87
B).- Estructura y contenido.	91
1.4.- Análisis de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.	94
II.- LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA 47/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.	98
III.- LA REFORMA DEL MARCO JURÍDICO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.	106
3.1.- Objetivos y aspectos normativos de la reforma.....	106
3.2.- La refundición de las normas de estabilidad presupuestaria.	113
3.3.- El desarrollo reglamentario de las leyes de estabilidad presupuestaria.....	114
IV.- LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LOS EFECTOS NORMATIVOS DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL.....	117
V.- LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.....	122

CAPITULO III

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

I.- EL DEBATE JURÍDICO SOBRE LA INCORPORACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS REGLAS FISCALES DE LIMITACIÓN DEL DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.	128
II.- LA INCORPORACIÓN DE REGLAS FISCALES EN EL DERECHO COMPARADO.	135
III.- FUNDAMENTO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.	144
IV.- LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.....	151

V.- CONTENIDO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.	156
5.1.- Establecimiento constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.	156
5.2.- La limitación del volumen de deuda pública.	161
A).- El principio de legalidad en materia de endeudamiento público.	162
B).- La inclusión presupuestaria automática y la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública.	165
C).- El volumen de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas.	168
5.3.- Supuestos excepcionales de superación de los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública.	169
5.4.- Desarrollo legal.	175
5.5.- Aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas.	178

CAPITULO IV

LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA 2/2.012, DE 27 DE ABRIL: CARACTERÍSTICAS GENERALES, ESTRUCTURA Y PRINCIPIOS GENERALES.

I.- CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ESTRUCTURA.	183
II.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.	185
2.1.- Ámbito objetivo.	185
2.2.- Ámbito de aplicación subjetivo.	188
III.- PRINCIPIOS GENERALES.	194
3.1.- Consideraciones generales.	194
3.2.- El principio de estabilidad presupuestaria y su instrumentación.	200
A).- Introducción.	200
B).- El concepto de déficit estructural.	202
C).- Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.	205
3.3.- El principio de sostenibilidad financiera y su instrumentación.	206
A).- Introducción.	206
B).- Concepto y naturaleza jurídica de la deuda pública.	208
C).- El volumen de deuda pública.	213
D).- Endeudamiento público de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.	216
E).- El principio de prudencia financiera.	221
F).- La deuda comercial.	223
3.4.- El principio de plurianualidad.	228

A).- Consideraciones generales.....	228
B).- La programación presupuestaria: Los escenarios presupuestarios plurianuales.....	231
3.5.- El principio de Transparencia.....	234
3.6.- El principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.....	243
3.7.- Principio de responsabilidad.....	249
3.8.- Principio de lealtad institucional.....	254
IV.- EL CONTROL SOBRE EL INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO. LA REGLA DE GASTO.....	256
4.1.- Concepto y régimen jurídico.....	256
4.2.- Metodología de determinación de la regla de gasto.....	261

CAPITULO V.

LOS PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA Y LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

I.- EL CICLO PRESUPUESTARIO.....	265
1.1.- Consideraciones generales.....	265
1.2.- El principio de estabilidad presupuestaria y el ciclo presupuestario.....	268
II.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA.....	271
2.1.- Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas.....	271
A).- Fase de elaboración de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Gobierno.....	273
B).- Fase de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales.....	275
2.2.- Establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas.....	278
III.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS.....	281
3.1.- Consideraciones generales.....	281
3.2.- Elaboración de los presupuestos generales.....	283
A).- Elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos.....	283
B).- Aprobación y remisión del proyecto de ley de presupuestos anuales a las Cortes Generales.....	287
3.3.- Aprobación de los presupuestos por las Cortes Generales.....	289
IV.- LIMITACIONES PARLAMENTARIAS.....	293
V.- LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO.....	298

VI.- LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.	302
6.1.- El contenido de la ley de presupuestos.	302
6.2.- La estructura de los presupuestos.	309
A).- El estado de gastos.	310
B).- Los estados de ingresos.	312
6.3.- La eficacia de la ley de presupuestos.	313
VII.- LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA.	316
7.1.- Introducción.	316
7.2.- El plan presupuestario a medio plazo.	317
7.3.- El límite de gasto no financiero.	318
7.4.- El Fondo de Contingencia.	321
7.5.- El destino del superávit presupuestario.	325

CAPITULO VI.

EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

I.- EL CONTROL PRESUPUESTARIO.	332
II.- EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.	338
III.- LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL.	342
IV.- MECANISMOS DE CORRECCIÓN.	346
4.1.- Introducción.	346
4.2.- Medidas preventivas.	350
4.3.- Medidas correctivas.	352
4.4.- Medidas coercitivas.	355
4.5.- Planes económico-financieros y planes de reequilibrio.	365
V.- EL CONTROL PRESUPUESTARIO DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA.	371
5.1.- Evolución normativa del marco europeo de coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados.	371
A).- El proceso de convergencia.	376
B).- El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.	378
C).- La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.	380
D).- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.	382
E).- El paquete de medidas de la Unión Europea six pack.	384
F).- El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.	390
G).- El paquete de medidas de la Unión Europea two pack.	392

5.2.- El semestre europeo.....	394
5.3.- El procedimiento de déficit excesivo.....	399
5.4.- El Tribunal de Cuentas Europeo.....	404
CONCLUSIONES.....	409
BIBLIOGRAFÍA	415

INTRODUCCIÓN.

La incorporación al ordenamiento jurídico español del principio de estabilidad presupuestaria ha supuesto una transformación de nuestro Derecho Presupuestario, que ha afectado al instituto jurídico del presupuesto, al ciclo presupuestario y ha incidido en la actividad de las Administraciones públicas. Esta transformación ha dado lugar a un conjunto de reglas, principios y procedimientos que giran en torno a dicho principio, que han configurado un marco jurídico que tiene por finalidad el control del déficit, de la deuda pública y en general del gasto público.

En particular, el establecimiento de una fase previa al proceso clásico de elaboración y aprobación de los presupuestos públicos, en la que se aprueban los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública, la regla de gasto y se fija el límite de gasto no financiero, junto al control y seguimiento permanente de dichos objetivos durante todas las fases del ciclo presupuestario, ha condicionado la capacidad financiera de las Administraciones públicas.

Es por ello, que se parte del estudio de los antecedentes y evolución de la regulación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, y de los efectos que dicha regulación ha tenido sobre el presupuesto público, como institución fundamental del Derecho Presupuestario, hasta la actualidad. Además, se realiza un análisis de la jurisprudencia en torno al principio de estabilidad presupuestaria, especialmente en lo que se refiere a las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, no se obvia el estudio conjunto y general del marco jurídico presupuestario español, teniendo en cuenta el Derecho comparado y la influencia que ha tenido la normativa en materia de disciplina presupuestaria adoptada en el seno de la Unión Europea.

En cuanto a la estructura y contenido, el desarrollo de esta investigación se ha dividido en seis capítulos, con el siguiente contenido:

El capítulo primero, analiza la evolución del Derecho presupuestario y del presupuesto público en España y las influencias recibidas desde el Derecho comparado. De esta forma, se estudian los orígenes del presupuesto público y la incorporación de los principios de la Hacienda clásica, durante el siglo XIX. Posteriormente, se examina su desarrollo durante el siglo XX, motivado por el mayor intervencionismo del Estado en la actividad económica y el aumento del gasto público, lo que supone una reformulación de sus principios. En esta línea, se analizan las principales normas y reformas presupuestarias que han afectado al Derecho presupuestario español, con especial relevancia de las normas y principios presupuestarios incorporados en la Constitución de 1.978.

Además, junto al concepto y características del presupuesto público, también se analizan los principios presupuestarios clásicos de unidad, universalidad, anualidad, especialidad y en especial el principio de equilibrio presupuestario, desde el punto de vista de su evolución legislativa, como antecedente histórico del principio de estabilidad presupuestaria, y sin obviar las distintas aportaciones doctrinales sobre esta materia.

El capítulo segundo, analiza la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro Derecho presupuestario. A partir de dichos presupuestos, se estudia el fundamento,

contenido y estructura de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria del año 2.001, fruto de los compromisos adquiridos por nuestro país en el marco de la Unión Europea. En la primera parte de dicho capítulo, se examina también la Ley General Presupuestaria de 2.003, en cuya aprobación y desarrollo tuvieron una importante influencia las reglas y principios configuradores del marco jurídico de estabilidad presupuestaria.

Posteriormente, se examina la reforma del marco jurídico de estabilidad presupuestaria de 2.006 junto a su desarrollo reglamentario. Y se analizan las medidas normativas presupuestarias adoptadas frente a la crisis económica de 2.008. Finalmente, se estudia la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional a partir de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra las leyes de estabilidad presupuestaria, y cuya jurisprudencia tuvo una importante relevancia en la sentencia 134/2.011, de 20 de julio.

En el capítulo tercero, se examina la reforma del artículo 135 de la Constitución y el establecimiento constitucional del principio de estabilidad presupuestaria. En el mismo, se trata el proceso de incorporación constitucional de las reglas de control del déficit y deuda pública en el Derecho comparado y la posición de la doctrina a este respecto. Además, se estudia el fundamento de la reforma constitucional en esta materia, así como la tramitación parlamentaria de la misma. Por último, se analiza el contenido del artículo 135 de la máxima norma.

El capítulo cuarto, analiza el desarrollo normativo del artículo 135 de la Constitución efectuado por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2.012, de 27 de abril. En dicho capítulo se examina el objeto y ámbito subjetivo de aplicación de la norma, sus características generales y la instrumentación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, responsabilidad, lealtad

institucional, y por último, eficiencia en el gasto público. Finalmente, se analiza la regla de gasto, como límite del gasto público. También se abordan las funciones de coordinación del Gobierno en materia de estabilidad presupuestaria y el papel que desempeña en esta materia el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En el capítulo quinto se estudia el ciclo presupuestario y su influencia en la aprobación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria. Además, se analiza el procedimiento de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, junto a la determinación del límite de gasto no financiero, y la intervención en el mismo del Gobierno y de las Cortes Generales. No se obvia el procedimiento de fijación de los objetivos fiscales para cada una de las Comunidades Autónomas. Y por último, se completa con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia, en especial la sentencia 1035/2.016, de 10 de mayo, en la que se analiza la naturaleza jurídica de los acuerdos sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria adoptados por el Consejo de Ministros y las Cortes Generales.

En la segunda parte del capítulo se estudia el proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos públicos en el ámbito de la Administración General del Estado, junto al examen de aquellos aspectos más relevantes derivados de la estabilidad presupuestaria. Además, se analiza la prórroga de los presupuestos y la naturaleza, contenido y características de la ley de presupuestos, incluyendo un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia. Finalmente, se trata la gestión presupuestaria, y en especial las cuatro figuras fundamentales recogidas en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria que afectan a dicha gestión: el plan presupuestario a medio plazo, el límite de gasto no financiero, el fondo de contingencia y el destino del superávit presupuestario.

El sexto y último capítulo, analiza el control de la estabilidad presupuestaria. Para ello, se estudia en primer lugar, el modelo de control presupuestario español, en su doble consideración, de control interno, ejercido por la Intervención General y externo ejercido por el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales. Posteriormente, se analizan las peculiaridades del control en materia de estabilidad presupuestaria, que se concretan en la comprobación de la adecuación de la actividad financiera de las Administraciones a las reglas de estabilidad, de deuda pública y al cumplimiento de la regla de gasto, realizado mediante los informes de cumplimiento, de conformidad con el principio de transparencia.

También se estudia como órgano destacado en esta materia a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, su naturaleza, características y estructura. En este capítulo se abordan los mecanismos de corrección establecidos en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, que tienen por finalidad hacer frente de forma inmediata a las desviaciones e incumplimientos de las reglas y objetivos fiscales, y que están constituidos por medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

Finalmente, se concluye con el proceso de evolución del marco de disciplina presupuestaria de la Unión Europea, y los mecanismos de supervisión y coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. Metodológicamente, se realiza en su doble versión: a partir del componente preventivo, en el que se integra el semestre europeo, y el componente correctivo, constituido por el procedimiento de déficit excesivo. Se estudia, también por su importancia e influencia en la actividad financiera de los Estados miembros la institución del Tribunal de Cuentas Europeo.

Por último, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas sin las cuales este trabajo no habría sido posible y de forma especial, a la directora de la tesis, la Dra. D^a. Sonia Mauricio Subirana, Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, por su inestimable y constante apoyo personal, sus valiosos consejos y aportaciones.

También quiero expresar mi agradecimiento a la profesora María Pia Nastro, profesora de Derecho Tributario de la Universidad Suor Orsola Benincasa de Nápoles, por la colaboración prestada durante la estancia en dicha Universidad. Finalmente, quiero expresar mi gratitud a los responsables del Programa de Doctorado Internacional Islas Atlánticas, en el marco del cual se ha desarrollado esta investigación, y en especial al Dr. D. Santiago de Luxán Meléndez.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICO-LEGALES DEL

PRESUPUESTO PÚBLICO.

I.- LOS ORÍGENES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

El presupuesto público como institución jurídica ha evolucionado dentro de los distintos Estados, y así desde la elaboración de unas primitivas cuentas públicas, progresivamente se ha pasado a la formulación del presupuesto público que conocemos actualmente.

Es por ello, que aunque el presupuesto público se consolida como instituto económico-financiero con el surgimiento del Estado de Derecho, su origen como plan conjunto de gastos e ingresos públicos, debe remontarse a manifestaciones históricas anteriores, vinculadas a las iniciales formas de control político de la actividad financiera de los monarcas (¹).

Partiendo de estos antecedentes históricos, el concepto de presupuesto público se consolida en el Derecho Público a partir del siglo XIX, periodo que coincide con el nacimiento del Estado Liberal de Derecho y los primeros sistemas políticos parlamentarios (²). En el caso de España, el primer presupuesto publicado y convertido en texto legal fue el que prepararon las Cortes de Cádiz para el año 1814. Como explica Fontana Lázaro (³), era un proyecto utópico e inviable, que no llegó a tener aplicación real ni podía tenerla. Con una Administración completamente desorganizada por la guerra y una experiencia deformada por la financiación extraordinaria de los gastos militares (prestamos exteriores, contribuciones de guerra, etc.).

Este proceso histórico de desarrollo del presupuesto público, paralelo al de la organización política de cada nación, estuvo íntimamente ligado a los distintos cambios sociales, políticos y económicos, que derivaron inevitablemente en la transformación del

¹ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero. Alicante, Librería Compas, 1.991, pág. 551.

² Vid. López de Ayala, J. Contribuciones e impuestos de León y Castilla durante la Edad Media. Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, Madrid 1896, pág. 567-569. En dicho trabajo, se analizan diversos documentos elaborados por las monarquías de la época, que se aproximan a la institución presupuestaria. Además se analizan las relaciones financieras entre el Monarca y las Cortes de aquel momento histórico, en lo que se refiere a la aprobación de gastos e ingresos públicos. En todo caso, la significación jurídica moderna del presupuesto público no se ajusta a estos documentos, dado que en ellos no se comprendían la totalidad de los gastos públicos y además la Administración financiera seguía siendo en gran medida de carácter patrimonial.

³ Vid. Fontana Lázaro, J. Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen español: 1823-1833. Instituto de Estudios Fiscales, 2.001, pág. 221.

régimen político. Es por ello, que el examen del presupuesto público como instituto jurídico, debe realizarse en el marco de la vida política y sus evoluciones (4).

Son por tanto, dos hechos históricos los que darán lugar al nacimiento y consolidación del presupuesto público; por un lado, la asunción del poder político por las primeras Asambleas de representantes populares, en las que se establecerán las bases para su evolución, y por otro lado, el proceso constitucionalista y parlamentario que supondrá su definitiva consolidación durante los siglos XIX y XX (5). Su conexión y relación con el sistema democrático, y especialmente parlamentario, será decisiva para dicha evolución.

El nacimiento del Derecho Presupuestario como ordenamiento regulador de la actividad financiera del Estado se produce con la actuación de las Asambleas representativas, que además de examinar y aprobar los tributos y los gastos públicos, se dirige a dictar normas jurídicas que delimitan las reglas del ciclo presupuestario (6).

⁴ Vid. Sainz de Bujanda, F. Sistema de Derecho Financiero. Tomo I, Volumen Segundo. Madrid. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1985, págs. 412-413.

⁵ Vid. STC número 3/2.003, de 16 de enero, fundamento jurídico 3. El Tribunal Constitucional confirma esta conexión entre democracia y el presupuesto, afirmando que la competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho. A este respecto, conviene recordar que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. Baste recordar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin el consentimiento de ellas o, la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que, en su artículo 12, prohibía la existencia de tributos sin el consentimiento del Consejo común. Como consecuencia directa de este principio de auto imposición, surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió tempranamente la Bill of Rights de 1689, y que estableció la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (artículo 14) y nuestra Constitución de Cádiz de 1812 (artículo 131). Los primeros presupuestos, así pues, constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en nuestro Estado tiene lugar con la Constitución de 1869. La ley de presupuestos pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de estos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (principio de legalidad tributaria). Sin embargo, respecto de los gastos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento (principio de legalidad presupuestaria). Este principio de legalidad presupuestaria dio lugar a la Ley provisional de administración y contabilidad de la Hacienda pública de 25 de junio de 1870.

⁶ Vid. González García, E. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1973, pág. 118-119.

Por lo que se refiere a los distintos Estados, la consagración de los principios de autorización del gasto y de los ingresos públicos, reflejados en la ley anual de presupuestos, no se impuso en el continente europeo sino a partir de mediados del siglo XIX, mediante la instauración de un marco jurídico presupuestario y financiero de carácter permanente.

En este proceso de evolución destacó el papel de Inglaterra, debido a su más rápida incorporación al parlamentarismo. En cambio, dicho proceso se produjo con más retraso en el resto de Europa, a medida que se fue asentando el constitucionalismo y dicho parlamentarismo en las distintas naciones.

El presupuesto público moderno, en la gran mayoría de Estados democráticos y de Derecho, responde a unos mismos principios presupuestarios generales, pero por su gran componente social, económico y político, su desarrollo y evolución en los mismos, no ha sido simultánea, ni responde a procedimientos, reglas y formas homogéneas.

En España, se siguió una evolución paralela a la de Francia, hasta principios del siglo XIX no se hallaron los primeros vestigios de un presupuesto público, a pesar de la acuciante necesidad de contar con el mismo, ante los grandes desequilibrios financieros existentes. La causa principal de dicho retraso, se debió a que no se daban las condiciones mínimas del parlamentarismo, para que surgiera un presupuesto público con su actual significación jurídica.

El Decreto de 22 de marzo de 1811, aprobado por las Cortes de Cádiz, supuso un esfuerzo por elaborar un auténtico presupuesto público. Como apunta García Fresneda Gea (7),

⁷ Vid. García Fresneda Gea, F. Dos figuras claves en los orígenes del Derecho Presupuestario español: López Ballesteros (1782-1853), y Bravo Murillo (1803-1873). Instituto de Estudios Fiscales, número 94, 1/2.019. En este estudio se realiza un análisis del Derecho presupuestario durante el siglo XIX, poniendo el acento en la culminación de estas reformas, dirigidas principalmente por ambas figuras, que dieron un impulso extraordinario a la institución presupuestaria en nuestro país, la cual estaba anclada en las prácticas heredadas del antiguo régimen; fijando así las bases administrativas, técnicas, contables y financieras que permitieron reconducir la situación de la institución presupuestaria, tan necesaria para el desarrollo económico y social de cualquier Estado moderno.

en 1823 López Ballesteros accedió al cargo de Secretario del Despacho de Hacienda. Sus primeras medidas normativas estaban destinadas a mejorar la organización de la Administración financiera del Estado. Ello sería el instrumento para poder implantar el orden financiero y contable, debido a la grave situación en que se encontraban las finanzas estatales. Las aportaciones realizadas por López Ballesteros en el ámbito presupuestario, fueron un importante antecedente, para las que posteriormente llevó a cabo Bravo Murillo, nombrado Ministro de Hacienda en el año 1849, y que se convirtió en un pilar fundamental para la Administración General del Estado. Bajo su mandato se aprobó la Ley de Administración y Contabilidad Pública de 20 de febrero de 1850.

A partir de ahí, a pesar de que hubo intentos de poner en orden las finanzas públicas; nuestra nación sufrió una serie de acontecimientos políticos y sociales, motivados por la lucha por romper con el régimen monárquico, que supusieron la paralización de la instauración de un auténtico procedimiento presupuestario ⁽⁸⁾.

Partiendo de estas premisas históricas, a lo largo de esta primera etapa del proceso de evolución histórica del presupuesto público, se producirán tres elementos de especial relevancia, que posibilitarán la conformación de sus bases fundamentales. El primero de estos elementos, viene constituido por el establecimiento de unos principios configuradores del presupuesto, denominados tradicionalmente como “clásicos”, que delimitarán su elaboración, estructura y contenido.

El segundo, supone la superación definitiva del principio de anualidad de los tributos, que dará lugar a que la ley de presupuestos se desdoble en autorización de gastos y estimación

⁸ Vid. González García, E. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1973, págs. 114-118.

de ingresos públicos. Y el último elemento, viene dado por el surgimiento de la discusión en torno a la propia naturaleza jurídica de la ley anual de presupuestos.

En relación a la primera de las cuestiones, durante esta época se produce la instauración de los principios clásicos configuradores del presupuesto público, entre los que cabe destacar el principio de legalidad, competencia, anualidad, unidad, universalidad, especialidad, publicidad y equilibrio presupuestario. Mediante estos principios, la denominada Hacienda Clásica fue fijando y delimitando doctrinalmente los caracteres fundamentales que el presupuesto público debía revestir, asegurándose así un rígido control del gasto público y de su cobertura a través de los tributos necesarios para la sostenibilidad de las arcas públicas.

Con estos principios clásicos se pretendía evidenciar la preeminencia del poder legislativo sobre el poder ejecutivo, y al mismo tiempo se perseguía la tan ansiada neutralidad del presupuesto público, mediante la reducción del gasto y de las necesidades públicas a cubrir, evitando así, que la actividad pública entorpeciera con el aumento de los tributos o de la deuda pública la actividad privada.

En segundo lugar, durante esta primera etapa de la evolución histórica del Derecho Presupuestario y del presupuesto, en lo que se refiere a la parte de los ingresos públicos, se produjo en muchos países como Alemania, Inglaterra, Italia y España, la culminación de la definitiva desconexión del mecanismo de exacción anual de los ingresos públicos a través de la ley de presupuestos aprobada por el Parlamento, poniéndose fin de esta forma al principio de anualidad de los tributos (⁹).

⁹ Vid. STC 3/2.003 de 16 de enero, fundamento jurídico 4. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, el desdoblamiento del control por el Parlamento de la actividad financiera pública se recoge en la Constitución española de 1978. De un lado, los artículos 31 y 133, apartados 1 y 2 de la Constitución, establecen el principio de legalidad respecto de las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos. De otro lado, los arts. 66.2 y 134.1, establecen el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales. Es evidente, que en la ley de presupuestos deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos. Pero, mientras que, respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino. En efecto, los

De esta forma, el concepto jurídico del presupuesto público como acto de autorización, tanto de gastos como de ingresos públicos, fue válido, mientras el principio de legalidad tributaria estuvo unido al principio de anualidad de la ley de presupuestos, dado que no podían exigirse tributos si previamente éstos no habían sido autorizados por dicha ley aprobada por el Parlamento.

Con la bifurcación del principio de legalidad financiera y la desconexión de los ingresos públicos de la aprobación anual de los presupuestos, la exigencia de los tributos ya no dependía de dicha ley anual, sino de leyes propias que progresivamente habían dado lugar a un sistema tributario permanente, que hiciera frente al constante aumento de necesidades públicas.

Ello supuso una redefinición del concepto jurídico de presupuesto público, que incorporara la bifurcación producida en el principio de legalidad financiera. A partir de este momento, en nuestro ordenamiento jurídico presupuestario el estado de ingresos públicos del presupuesto adquiere el valor de una simple previsión de los recursos públicos requeridos para atender las necesidades del Estado, mientras que respecto a los gastos públicos, dicho presupuesto continuará siendo una autorización o habilitación específica, limitativa y anual de las Cortes Generales dirigida al Gobierno ⁽¹⁰⁾.

En tercer y último lugar, durante esta primera fase evolutiva del presupuesto público, se produce el debate jurídico-político en torno a la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos. La discusión doctrinal y política se centró en determinar si la ley anual de presupuestos públicos respondía a una ley en sentido material, o a una ley en sentido meramente formal.

créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso.

¹⁰ Vid. Rodríguez Bereijo, A. El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid 1970, págs. 15-18.

La concepción dualista de la ley de presupuestos públicos, en sentido material y en sentido formal, surge por primera vez en la segunda mitad del siglo XIX con un claro trasfondo político. Dicha concepción doctrinal nace a raíz del conflicto surgido entre los años 1862 y 1866, entre el poder legislativo prusiano y el Gobierno del Canciller Bismarck, motivado por la elaboración del presupuesto de guerra y la negativa del Parlamento a aprobarlo.

La finalidad de dicha construcción científica era manifiestamente política, fundamentada en la necesidad de impedir que el Parlamento denegase la aprobación de los presupuestos públicos elaborados por el Gobierno, provocando de esta forma la paralización de la vida administrativa y estatal ⁽¹¹⁾.

Partiendo de estas bases eminentemente políticas, la doctrina jurídica dominante se alineó en esta primera etapa a favor de la teoría de ley en sentido formal durante el siglo XIX en el continente europeo, en contraposición con la fórmula adoptada en Inglaterra.

La defensa de la construcción de la teoría del presupuesto público como ley en sentido formal, siguiendo al profesor Eusebio González García ⁽¹²⁾, se realza con la publicación de la obra del autor alemán Laband, titulada: “*Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde*” ⁽¹³⁾, que supondrá la definitiva consolidación de la controversia doctrinal sobre la naturaleza jurídica del presupuesto público. La discusión jurídica sobre la naturaleza de la ley de presupuestos, en lo que se refiere a su precisión conceptual, se desarrolló desde 1871, en términos muy semejantes a cómo quedó reflejada por dicho autor en su obra.

¹¹ Vid. Rodríguez Bereijo, A. El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid 1970, pág. 45.

¹² Vid. González García, E. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1973, pág. 131 -136. En dicho trabajo se realiza un estudio detallado y extenso sobre este debate jurídico-político referido la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos, en Alemania, Inglaterra, Francia, Italia y España.

¹³ Vid. Laband Paul. Derecho Presupuestario. Tecnos. Clásicos del pensamiento, 2.012. Traducción José Zamit y estudio preliminar de Rodríguez Bereijo, A.

Para Laband, ley en sentido material, es “el acto jurídico que establece una norma de derecho”. Se trata de una auténtica norma que regula determinados supuestos de hechos a cuya realización se conectan la producción de unos concretos efectos jurídicos. Nos encontramos de esta forma, ante una verdadera ley consistente en un mandato jurídico pleno.

Una vez concretado el concepto de ley en sentido material, Laband delimita a continuación, el significado de ley en sentido formal. Así afirma, que el contenido de toda declaración de voluntad del Estado, al mismo tiempo que establece una norma jurídica, puede suponer el resultado de un acuerdo entre los órganos estatales con potestad para fijar las leyes. Este acuerdo adoptará la misma forma de ley, pero materialmente carecerá de la fuerza intrínseca de la misma.

En consecuencia, para Laband el hecho de que el presupuesto público sea establecido por ley significaría que sería aprobado utilizando los procedimientos legislativos correspondientes, pero sin otorgarle los efectos jurídicos intrínsecos a toda norma jurídica. De esta forma, el presupuesto público no contiene normas jurídicas y su eficacia es limitada, porque es una ley en sentido formal, pero no material.

Dos fueron las consecuencias directas de este planteamiento doctrinal; en primer lugar, que la potestad del Parlamento de consentir los gastos públicos se encontraba condicionada y limitada por las leyes e instituciones existentes. En segundo lugar, que los gastos públicos necesarios para la ejecución y mantenimiento de estas leyes e instituciones no podían ser rechazados por el poder legislativo. De este modo, se producía un reforzamiento del papel del Gobierno sobre el Parlamento en sus relaciones en materia presupuestaria.

La obra de Laband ejerció una gran influencia posterior en la doctrina alemana que la aceptó rápidamente, al adaptarse perfectamente a las necesidades reinantes en aquel momento;

pudiendo citar autores como Bornhak ⁽¹⁴⁾ y Schulze ⁽¹⁵⁾, para los cuales el presupuesto público era simplemente un acto de administración para la aplicación de la legislación sustantiva vigente.

También se recibió su influencia en Francia, país en el que se pueden citar autores como Jeze ⁽¹⁶⁾; y en Italia, donde podemos citar autores como Graziani ⁽¹⁷⁾. Se puede afirmar que, aunque la recepción de la doctrina de Laband en estos dos países, permaneció inalterable en líneas generales, si se introdujeron en su teoría las especificaciones necesarias para adaptarla a las realidades concretas de los mismos.

En España la teoría del presupuesto como ley formal, fue desarrollada por autores como Guaita y Villar Palasí ⁽¹⁸⁾; cuyos postulados, parten de dos ideas claves. De un lado, la categoría de las leyes de aprobación, las cuales carecen de la vocación de permanencia. De otro lado, la distinción entre el presupuesto público y la ley de su aprobación que tienen diferente naturaleza jurídica y que conjuntamente forman parte de un acto complejo que es la ley de presupuestos anual.

Mediante la definición del presupuesto público como ley en sentido formal se restringían las funciones legislativas de los Parlamentos únicamente a la aprobación de leyes en sentido material, dejando prácticamente en manos de los Gobiernos el resto de leyes referidas a la organización administrativa y estatal, como el presupuesto. A través de dicha concepción

¹⁴ Vid. Bornhak. *Preussisches Staatsrecht*, 1890, tomo III, págs. 573 a 602.

¹⁵ Vid. Schulze. *Das Finanzrecht Reichs-und Landtage*, 1875, II, págs. 181 y ss.

¹⁶ Vid. Jeze, G. *Cours elementaire de Science des Finances et de Legislation financiere francaise*, 4ª edición, 1.909.

¹⁷ Vid. Graziani, A. *Istituzioni di Scienza delle Finanze*. 1929, pág. 94 y ss.

¹⁸ Vid. Guaita Martorell, A. *Derecho Administrativo especial*, Tomo. I, Librería General, Zaragoza, 1965, págs. 186-191; Villar Palasí, J.L: *Derecho Administrativo, Introducción y Teoría de las normas*. Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1968, págs. 282-283.

dualista se pretendía escapar al control del Parlamento, en el caso de la aprobación del presupuesto público (19).

Bajo estas primeras premisas, y por lo que se refiere al Derecho Presupuestario español, el proceso codificador siguió un camino muy diferente al del Derecho Tributario, donde sí se impulsó un proceso de estas características. En efecto, las referencias doctrinales a la codificación del Derecho Presupuestario son prácticamente inexistentes. Con anterioridad a la publicación de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, que constituyó un hito en nuestra historia presupuestaria, debemos destacar la aprobación de la Ley de Administración y Contabilidad Pública, de 20 de febrero de 1.850, la Ley Provisional de Administración y Contabilidad de Hacienda, de 25 de julio de 1870, y por último la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911, que consagró el carácter estimativo y puramente contable del presupuesto de ingresos públicos.

Durante el siglo XIX, se establecen en España las primeras líneas estratégicas en torno a la institución presupuestaria de nuestra Hacienda Pública. A mediados de dicho siglo, el descontrol financiero era prácticamente permanente, además no existía información financiera real de las cuentas públicas del Estado, tanto en lo que se refería al gasto como a los ingresos públicos. Por último, en la gestión presupuestaria se combinaban instrucciones, prácticas y reglamentaciones diversas que impedían un adecuado control presupuestario.

A dicho descontrol financiero contribuía la situación política del Estado español que, con excepciones temporales, fue reacio a la instauración de un auténtico sistema de separación de poderes y de un Parlamento fuerte. Ello unido a las continuas crisis económicas, sociales y políticas, y los conflictos bélicos, derivó automáticamente en la despreocupación absoluta respecto del presupuesto público. Por tanto, se hacía imprescindible acabar con esta situación

¹⁹ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid 1993, págs. 463-464.

financiera, mediante la aprobación de normas presupuestarias que permitieran la ordenación, el control y la legalidad del conjunto de la actividad financiera, con la finalidad de alcanzar una Hacienda Pública real, que diera cuenta de sus resultados, y se acercase lo más posible a los ejemplos existentes en otros Estados como Francia e Inglaterra.

Teniendo en cuenta esta situación presupuestaria, se consiguieron aprobar dos grandes reformas normativas en 1850, como ya se ha señalado. Por un lado, la Ley de Administración y Contabilidad Pública de 20 de febrero, y por otro, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851, las cuales pretendían conseguir un sistema de contabilidad pública, que permitiera una información real del estado de las cuentas públicas.

También se trataba de alcanzar la aprobación anual de un presupuesto público, que contuviera la totalidad de gastos e ingresos públicos, y así aspirar al equilibrio presupuestario. Con esta reforma legal se pretendía acabar con la aprobación bianual de los presupuestos y mantener una regularidad en su tramitación.

Otro de los puntos básicos fue el reforzamiento de la figura del Ministerio de Hacienda en sus competencias, como órgano centralizador de los pagos e ingresos públicos, y especialmente en la elaboración del presupuesto. Se profundizó así, en el control del resto de Ministerios, en lo que se refiere a la elaboración y gestión del presupuesto, impidiendo la asunción de gastos imprevistos realizados al margen de la correspondiente autorización presupuestaria y régimen contable.

Igualmente se pretendía conseguir que dicho presupuesto fuera aprobado respetando el principio de anticipación. Además se impulsó una verdadera Administración financiera, que gestionara adecuadamente los ingresos tributarios y los gastos públicos de una forma centralizada. Por último, se pretendió establecer un marco adecuado de relaciones financieras

entre las Cortes Generales y el Gobierno de la nación, que incluyera la aprobación de una Cuenta General del Estado, e incidiera en el control interno y externo de la actividad financiera.

Como ha puesto de relieve la profesora Soler Roch ⁽²⁰⁾, la aprobación de estas leyes generales en materia presupuestaria en nuestro país, supuso la instauración de una tradición normativa que atribuía a las mismas una vocación codificadora. Estas normas presupuestarias y las que serán aprobadas con posterioridad, aunque desde un punto de vista eminentemente técnico no tienen la consideración de códigos, cumplen de alguna forma, una innegable función codificadora respecto del ordenamiento jurídico financiero, pues en las mismas se contiene todo un sistema de principios y categorías conceptuales, así como el régimen jurídico general de este instituto financiero.

A modo de conclusión, se puede afirmar que en esta primera etapa que discurre hasta principios del siglo XX, se impone la faceta normativa o legal del presupuesto público, en concordancia con la construcción del moderno Estado de Derecho. Ello propiciará la idea general, que se consolidará posteriormente en los distintos Estados a medida que vaya triunfando la democratización y el parlamentarismo, de que el presupuesto público debe ser aprobado por ley del Parlamento, junto a la necesidad de contar con un conjunto normativo en materia presupuestaria que regule el ciclo presupuestario y una Administración financiera que permita la gestión adecuada de los ingresos y los gastos públicos.

²⁰ Vid. Soler Roch, M.T. Principios inspiradores de la reforma de la Ley General Presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público, número 30, 2.002, págs. 22-23.

II.- EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

2.1.- La consolidación del presupuesto público.

Esta nueva etapa, que va desde finales del siglo XIX hasta el XX, viene marcada por tres hechos de especial relevancia, que van a suponer elevar en gran medida la importancia del presupuesto público y configurar definitivamente su triple perspectiva actual ⁽²¹⁾:

Por un lado, la perspectiva jurídica, supone la consideración del presupuesto público como norma legal, en todos sus sentidos, consolidándose así en muchos países y desechándose progresivamente la diferencia existente entre ley en sentido formal y ley en sentido material. Este elemento va a significar también determinados conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en torno a las competencias que rodean la actividad financiera del Estado, y el papel que desarrollarán ambos órganos constitucionales en la aprobación del presupuesto público.

La perspectiva técnico-formal o contable que introduce el análisis del presupuesto público como auténtico plan contable. Esta perspectiva se reflejará en la instauración de una moderna Hacienda Pública, que irá ampliando su ámbito de actuación al conjunto de la actividad financiera del Estado. Por último, la perspectiva económica, configura al presupuesto como uno de los instrumentos más importantes de la política económica. Esta trascendencia se acrecentará a medida que aumente el intervencionismo de los Estados en la vida social y económica de los distintos países.

De esta forma, el primero de los aspectos que inciden en la relevancia del presupuesto es el incremento del intervencionismo del Estado en la actividad económica y social, que supondrá un aumento considerable del gasto público, transformando así las economías

²¹ Vid. Medrano Perales, M. Manual didáctico de los Presupuestos Generales del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 2015, pág. 11-13.

occidentales en economías mixtas, donde el peso del consumo público ocupa un papel mucho más que trascendente. Este aumento del gasto público también conllevará inevitablemente el aumento del endeudamiento público para afrontar esta intervención, especialmente en periodos donde la recaudación tributaria se hace insuficiente. El Estado deja de ser un agente más de la actividad económica, para convertirse en el agente más importante de la misma.

El segundo hecho de relevancia, es la utilización del presupuesto público como uno de los instrumentos más eficaces de la política económica. El gasto público es utilizado de forma activa con la finalidad de incrementar la demanda agregada en periodos de recesión o ralentización económica. También será utilizado el gasto público para contraer la demanda agregada mediante la reducción del gasto público y el incremento de la imposición, con la finalidad de frenar la actividad económica, evitando de esta forma el aumento de la inflación.

El tercer aspecto importante, son los conflictos entre el poder legislativo y ejecutivo durante las distintas fases del ciclo presupuestario. Motivado, a mi juicio, en gran medida por las razones anteriores, y por la lentitud de las Asambleas legislativas para hacer frente a la rapidez de actuación que exigían los acontecimientos políticos, sociales y económicos y al hecho de que la dirección de la política económica debía residir en el órgano político por excelencia, el Gobierno. Esta pérdida de protagonismo se refleja también, en última instancia, en la incorporación dentro de los textos constitucionales, de reglas que limitan el peso del legislativo en favor del ejecutivo durante la fase de examen, enmienda y aprobación del presupuesto público.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se produce una profunda transformación de los postulados de la Hacienda Pública que habían nacido bajo la doctrina de la economía liberal. Dicha transformación, que se debió principalmente al intervencionismo y la planificación económica del Estado, afectaría especialmente a los principios del presupuesto público.

Esta transformación, se produjo en la práctica a raíz de la recepción de la doctrina económica keynesiana, que asignaba un papel más activo a la política fiscal, y admitía la posibilidad del déficit público como instrumento para incrementar la demanda agregada, frente a los postulados contrarios de la economía clásica que incidía especialmente en el cumplimiento estricto del principio de equilibrio presupuestario.

Algunas de las reformas constitucionales que se aprueban en la segunda mitad del siglo XX, acogen estos nuevos conceptos keynesianos, permitiendo el acceso al endeudamiento público o simplemente no imponiendo límites a dicho recurso público, provocando que la deuda pública abandonase progresivamente su carácter extraordinario. Entre estos casos, se encuentra la reforma del artículo 115 de la Ley Fundamental de Bonn de 1969 que además de establecer que los ingresos procedentes del crédito no podían superar las inversiones previstas en el presupuesto, dispuso expresamente supuestos excepcionales en los que se podían superar dichos límites para evitar una perturbación del equilibrio global de la economía ⁽²²⁾.

De esta forma, el presupuesto dejó de ser un documento o plan contable neutral, desde el punto de vista económico, en el que simplemente se autorizaban los gastos públicos del ejercicio correspondiente, los cuales además se reducían al máximo. Y se convirtió durante este periodo de tiempo, en un instrumento económico eficaz del Estado para incidir en la política económica, con la finalidad de alcanzar el máximo crecimiento, y fomentar la redistribución más equitativa de la renta ⁽²³⁾. Así, frente al peligro de caer en una situación de déficit público, se consideró mucho más importante utilizar los gastos e ingresos públicos incluidos en el

²² Vid. Medina Guerrero, M. La reforma del artículo 135 de la Constitución española. UNED. Teoría y realidad constitucional, número 29, 2012, pág. 133-134.

²³ Vid. González García, E. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1973, págs. 29-34.

presupuesto público, para actuar sobre el marco macroeconómico, mediante el uso de la política fiscal activa ⁽²⁴⁾).

Aunque el presupuesto público seguía siendo el medio del que el Estado se servía para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos. Durante esta etapa, la finalidad estrictamente financiera del mismo decae, en favor de su consideración como vehículo de dirección de la política económica ⁽²⁵⁾. Con ello se produce la subordinación del presupuesto público a la política económica del Estado con la finalidad de alcanzar los objetivos económicos del mismo ⁽²⁶⁾. Así pues, el Derecho Presupuestario moderno se fue adaptando a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales, lo que también derivó en un cambio de los principios clásicos que habían constituido su columna vertebral hasta ese momento.

En esta segunda etapa, y por lo que se refiere a la discusión en torno a la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos, también se produce el reconocimiento de su consideración como ley plena. La teoría de la ley en sentido formal encontró una reacción por parte de una corriente doctrinal, que rechazaba la concepción dualista por carecer de justificación jurídica. En este sentido, destaca la aportación realizada por C.M Giuliani Fonrouge que no aceptó el dualismo entre la ley en sentido formal y la ley en sentido material, afirmando que es erróneo oponer ambos conceptos porque son dos cuestiones distintas. El Presupuesto es un documento unitario e indivisible, emanado del Parlamento en ejercicio de las funciones legislativas que le son propias. A este respecto, afirmaba el profesor García Añoveros, que el presupuesto público

²⁴ Vid. Sánchez Revenga, J. La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria 4/2016, pág. 46.

²⁵ Vid. STC 27/1981, de 20 de julio, fundamento jurídico 2 y 65/1987, de 21 de mayo, fundamento jurídico 4. El Tribunal Constitucional ha afirmado, desde sus primeros pronunciamientos, que el presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, calificando la ley de presupuestos además, como vehículo de dirección y orientación de la política económica.

²⁶ Vid. Sainz de Bujanda, F. Hacienda y Derecho. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962, pág. 78-79.

es una ley plena como cualquier otra ley, con capacidad para derogar las disposiciones generales precedentes con rango de ley o inferior a la ley ⁽²⁷⁾.

En conclusión, la doctrina jurídica de forma unánime consideró en los años setenta que ya la polémica entre ley en sentido formal y ley en sentido material carecía de relevancia jurídica, imponiéndose la atribución a la ley de presupuestos de un valor jurídico unitario ⁽²⁸⁾, cerrándose así durante esta etapa la polémica iniciada casi un siglo antes. Como establece el profesor Rodríguez Bereijo ⁽²⁹⁾, la ley de presupuestos tiene carácter coactivo e imperativo, típico de toda norma jurídica, además emana del Parlamento, siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente, por lo que se ha de concluir forzosamente que el presupuesto público es una ley tanto formal como material, o mejor, simplemente una ley. Sin que las especialidades procedimentales oscurezcan dicha naturaleza jurídica, pues las mismas derivan de su especial trascendencia política y económica. Esta postura doctrinal fue recogida de forma expresa por la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, junto al resto de elementos descritos en esta etapa histórica, como el mayor intervencionismo del Estado en la Economía o la utilización del presupuesto público como instrumento de política económica.

2.2.- La Ley General Presupuestaria 11/1.977 y el marco constitucional.

La Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero ⁽³⁰⁾, constituyó un hito en nuestro Derecho Presupuestario e incluyó en su regulación no sólo la materia estrictamente

²⁷ Vid. González García, E. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1973, págs. 131 y 228.

²⁸ Vid. González García, E. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1973, págs. 250-251.

²⁹ Vid. Rodríguez Bereijo, A. El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid 1970, pág. 164.

³⁰ Vid. Orden Ministerial de 26 de julio de 1957. Dicha disposición estableció una nueva estructura presupuestaria modificando profundamente la estructura vigente hasta entonces contenida en la Ley de Administración y Contabilidad. Con posterioridad por la Ley de Presupuestos y de Reforma Tributaria de 26 de diciembre de 1957 se incorporaría la nueva estructura presupuestaria. A dicha norma le siguieron el Decreto 6/1.962, de 18 de enero, sobre mecanización de la contabilidad de gastos públicos, que incidía en la gestión del gasto público a través del tratamiento mucho más completo de las distintas fases de gestión del gasto público. También es de destacar la Orden Ministerial, de 1 de abril de 1967, que estableció tres clasificaciones básicas de gasto público: clasificación orgánica, clasificación económica y, lo que significó su principal novedad, la clasificación funcional. Un análisis

presupuestaria, sino también la regulación relativa a la deuda pública, por la importancia que la misma tenía dentro del presupuesto. Así lo describía su exposición de motivos:

No puede cerrarse el presente apartado expositivo sin proclamar la consideración de ley material y formal que se asigna a la de Presupuestos Generales del Estado que cada año vetan las Cortes Españolas. Los fines que hoy persigue todo presupuesto exigen una coherencia interna y un despliegue de medidas que han de tener su adecuado marco en la propia Ley aprobatoria del mismo. La ley anual de presupuestos ya no cumple sólo funciones limitativas del gasto público ni tiene como única destinataria a la Administración Pública. La importancia que el Sector Público va adquiriendo incluso en los países de sistema económico mixto y las vinculaciones subjetivas que sus presupuestos generan están dotando de generalidad y de sentido material a la ley que en cada ejercicio les refrenda. Así se reconoce a la ley de Presupuestos Generales del Estado el rango formal y el contenido material de ley, sin que deba suscitar preocupaciones jurídicas el que en ella se articulen todas las disposiciones de naturaleza financiera que sea necesario o conveniente promulgar para la ejecución congruente o simétrica de los estados de gastos e ingresos en el respectivo período anual. En este sentido, la propia Ley General Presupuestaria se remite a la anual de Presupuestos Generales del Estado para que dé cobijo a los preceptos que deban regir en el respectivo ejercicio, el comportamiento de los sectores privado y público para el mejor logro de los correspondientes objetivos económico-sociales.

El Tribunal Constitución zanjó la cuestión sobre la naturaleza jurídica de la ley anual de presupuestos, al establecer que: *Sentado que la ley de presupuestos es ley en sentido pleno y superada la antigua controversia sobre su carácter formal o material, este Tribunal ha insistido reiteradamente en que el contenido que le corresponde está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex artículo 134 de la Constitución* ⁽³¹⁾.

En cuanto a otras características de la misma, incidió en el control de eficacia del gasto público junto al control de legalidad tradicional. Además consagró la unidad presupuestaria, con la finalidad de ejercer un mayor control de la Seguridad Social y resto de organismos

de la evolución reciente de la institución presupuestaria lo encontramos en el estudio de Sánchez Revenga, J. La institución presupuestaria española. Crónica Presupuestaria 4/2.016. Instituto de Estudios Fiscales.

³¹ Vid. STC 27/1981, de 20 de julio, fundamento jurídico 2 y 63/1986, de 21 de mayo, fundamento jurídico 5.

públicos ⁽³²⁾. Y realzó el papel del Ministerio de Hacienda sobre el resto de departamentos del Gobierno en materia financiera junto con el establecimiento de un estatuto jurídico general, que regulase la actividad de las empresas públicas.

Un año después de su entrada en vigor, la aprobación de la Constitución española de 1978 supuso para nuestro país un cambio sustancial en materia política, económica y social, mediante la proclamación de un Estado Social y Democrático de Derecho, y el establecimiento de una nueva configuración territorial del Estado. Ello iba a suponer al mismo tiempo, importantes modificaciones en materia presupuestaria. La Constitución delimita la extensión del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado en su artículo 134, lo que junto el resto de las normas constitucionales del Título VII relativas a la Economía y Hacienda y a la actividad financiera supuso un nuevo escenario financiero público, y un importante cambio respecto al sistema político al que se ponía fin. Además, se incorporaron nuevas técnicas e instrumentos presupuestarios, razones todas ellas que obligarían a introducir importantes modificaciones en la normativa establecida por la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977.

No cabe duda de que la Constitución supuso la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de los principios necesarios para la instauración de un moderno presupuesto público, donde su elaboración y ejecución correspondería al poder ejecutivo y su examen, aprobación y control al poder legislativo. Estos principios constitucionales que se reflejaron en el texto constitucional son el principio de legalidad, el de seguridad jurídica y el de publicidad, junto a los ya clásicos de anualidad, unidad, universalidad, y anualidad.

Es por ello, por lo que, con el propósito de adecuar la Ley General Presupuestaria vigente en aquel momento a la Constitución de 1978, la disposición final tercera de la Ley

³² Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid. Décima edición 1993 pág. 41

21/1986 de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1987, dispuso:

Se autoriza al Gobierno para elaborar antes del 30 de septiembre de 1987, un texto refundido de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, al que se incorporarán, con autorización para regularizar, actualizar y armonizar, las disposiciones legales vigentes de carácter permanente en materia de gestión presupuestaria contenidas en las leyes anuales de Presupuestos posteriores a la entrada en vigor de la citada Ley General Presupuestaria.

De acuerdo con la autorización contenida en la disposición transcrita, los servicios competentes del Ministerio de Economía y Hacienda elaboraron un anteproyecto de texto refundido, que fue remitido posteriormente al Consejo de Estado para la realización del informe preceptivo. En su dictamen de fecha 24 de septiembre de 1987, entre otros extremos, el Consejo de Estado afirmaba lo siguiente:

El trabajo que se ha llevado a efecto, en cuanto asume y presenta la actualización de la Ley General Presupuestaria en los términos en que realmente está planteada, revela un meritorio esfuerzo. Pero al exceder los límites de la habilitación, habida cuenta la rigurosidad con que ésta por su propia naturaleza de mandato debe ser cumplida, sitúa la cuestión en el dilema de, o bien, excluir del texto redactado todo lo que se ha incorporado al mismo y no proceda de disposiciones contenidas en las leyes anuales de Presupuestos posteriores a 4 de enero de 1977, o bien, obtener de las Cortes Generales una nueva habilitación que, al comprender dentro de su ámbito cuanto sea necesario para que la actualización pueda tener el alcance que requiere, permitiera dotar a ésta de la cobertura legal de que ahora carece.

Finalmente, el Gobierno optó por la segunda de las soluciones que se contemplaban en dicho dictamen, e incluyó en el proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio de 1988 una nueva habilitación, que fue aprobada por las Cortes Generales como disposición final primera de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en la que se disponía:

Se prorroga durante la totalidad del ejercicio de 1988 la autorización al Gobierno contenida en la disposición tercera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, haciéndose extensiva a las modificaciones introducidas en

esta Ley, así como la adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977.

De acuerdo con este mandato, por Real Decreto Legislativo 1091/1.988, de 23 de septiembre, se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que siguiendo con la tradición jurídica anterior, establecía en su exposición de motivos, la función principal que debía cumplir la Ley General Presupuestaria como norma fundamental en el área de la Hacienda Pública. En la misma, se contienen los principios generales de carácter permanente referentes a la actuación del Gobierno y de la Administración, respecto a los derechos y obligaciones de naturaleza económica del Estado y del sector público estatal, y además se regulan las instituciones y servicios de gran relevancia dentro del ámbito de las finanzas públicas, tales como el Presupuesto, el Tesoro Público, la Deuda Pública, el Control Financiero Interno y la Contabilidad Pública.

Al mismo tiempo en España se va produciendo un fuerte proceso de descentralización que va a tener un reflejo importante también en el presupuesto público. La nueva configuración del Estado que surge tras la aprobación de la Constitución española de 1978, supuso el nacimiento del sector público autonómico, que viene a unirse a los ya existentes, el sector público estatal y el local, y que transforma el ámbito financiero y especialmente el marco jurídico presupuestario ⁽³³⁾.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas dispone el artículo 156 de la Constitución, que: “gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de

³³ Vid STC 3/2.002, de 16 de enero, fundamento jurídico 6. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado, entendido en sentido amplio.

solidaridad entre todos los españoles” (34). En este sentido, el régimen jurídico básico en materia presupuestaria de las Comunidades Autónomas estará constituido, a partir de entonces, por la Constitución, por sus respectivos Estatutos de Autonomía, por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas 8/1980, de 22 de septiembre (en adelante LOFCA); y por su propia normativa en materia presupuestaria dictada al amparo de sus propias competencias.

El régimen autonómico en materia presupuestaria, está sujeto a una serie de principios constitucionales que permiten su integración homogénea en el sistema general. Esos principios son básicamente los de coordinación con la Hacienda del Estado, solidaridad interterritorial y el principio de autonomía financiera.

En las Comunidades Autónomas se ha instaurado un sistema homogéneo de elaboración y aprobación de presupuestos públicos que responde a unos principios presupuestarios similares a los del Estado, conforme a lo dispuesto el artículo 21 de la LOFCA (35):

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a las referidas Comunidades.

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

³⁴ Vid. STC 127/2.019, de 31 de octubre, fundamento jurídico 4. En dicha sentencia se establece que una de las facetas más significativas de la autonomía presupuestaria que las Comunidades Autónomas tienen constitucionalmente reconocida como manifestación de su autonomía política y financiera al amparo de los artículos 2, 137 y 156 de la Constitución, es la capacidad para definir y ordenar sus gastos en los correspondientes presupuestos. De esta forma, el legislador presupuestario autonómico, tiene la potestad para decidir, en el marco de los procesos de consolidación fiscal, las partidas de gasto público que se pueden ver afectadas.

³⁵ Las distintas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de incorporar diversas especialidades, han mimetizado la regulación presupuestaria estatal, en consonancia con la LOFCA, Desde el punto de vista de la organización financiera, y de acuerdo con su potestad auto organizativa, han residenciado las competencias de elaboración y ejecución del presupuesto en el poder ejecutivo, y su examen, aprobación y control en su Asamblea Legislativa. Además, han aprobado normas de Hacienda Pública similares, en forma y contenido, a la Ley General Presupuestaria estatal, y se han dotado de órganos de control específicos internos y externos, incorporado también las reglas que rigen el ciclo presupuestario estatal.

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

Además, de conformidad con lo dispuesto en el 17 de la LOFCA, las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos. Con fundamento en esta disposición, todas las Comunidades Autónomas se han dotado de un marco jurídico presupuestario que cubra los distintos aspectos relativos a su propia actividad financiera y a la institución presupuestaria ⁽³⁶⁾.

En relación con las corporaciones locales, el artículo 142 de la Constitución señala que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. La Constitución les reconoce el principio de suficiencia financiera para el desempeño de sus funciones. Su régimen jurídico presupuestario actualmente se establece en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2.004, de 5 de marzo modificado por Ley 27/2.013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El Título VI de dicha norma, regula con carácter exhaustivo la institución jurídica presupuestaria en el ámbito local, desde su concepto hasta su elaboración, aprobación, ejecución y liquidación, disponiendo en su artículo 167 en cuanto a su estructura, que el

³⁶ Vid. STC 141/2.018 de 20 de diciembre, fundamento jurídico 4. Sobre la extensión del artículo 134 de la Constitución a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha afirmado que este artículo regula un instrumento normativo estatal, la ley de presupuestos del Estado, y que, como regla general, dicha disposición constitucional no resulta aplicable, sin más, a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas. Al contrario, los límites al contenido posible o eventual de la ley de presupuestos derivados del artículo 134.2 de la Constitución son de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma.

Ministerio de Hacienda establecerá con carácter general la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir, y además establecerá la estructura de la información de los presupuestos, de su ejecución y liquidación, a la que deberán ajustarse todas las mismas ⁽³⁷⁾.

En todo caso, debemos decir que la configuración de un Estado fuertemente descentralizado, aunque más por el lado del gasto público que de los ingresos públicos, no nos puede llevar a la errónea impresión de que nos encontramos ante compartimientos estancos, donde las relaciones financieras entre las distintas Administraciones territoriales son escasas. Muy al contrario, esa rápida descentralización, con continuos traspasos de competencias, la distinta naturaleza de los fondos públicos, las políticas de ámbito nacional, junto a otros aspectos han tenido como consecuencia que las relaciones financieras entre todos los Entes del sector público sean continuas.

Por último, dentro de este estudio de la evolución y desarrollo del presupuesto público, se debe destacar que desde los distintos organismos internacionales, se ha pretendido impulsar que las cuentas públicas, y en general la actividad financiera de los distintos Estados, responda a unos cánones similares que permitan identificar de forma real la situación financiera de los mismos; dicho proceso de confluencia homogénea se ha reflejado especialmente en el ámbito de la Unión Europea. Por otro lado, cada vez son más los Estados que asumen estas reglas, con la finalidad de competir en los mercados globalizados, conscientes de que solo mediante unas finanzas públicas saneadas, se puede atraer un mayor nivel de inversión.

³⁷ Vid. Orden EHA/3565/2.008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.

III.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

3.1.- Concepto del presupuesto público.

Desde un punto de vista político, el presupuesto público debe entenderse como manifestación del programa político del Gobierno, y a su vez como uno de los instrumentos y vehículos esenciales de su política presupuestaria y económica. Desde su aspecto jurídico, el presupuesto público es aprobado por las Cortes Generales por ley. Desde el punto de vista contable, como plan financiero incluye la totalidad de gastos públicos y la estimación de los ingresos necesarios para su cobertura. Por último, desde el punto de vista económico, el presupuesto público constituye uno de los instrumentos básicos de la política económica del Estado ⁽³⁸⁾.

En un sentido amplio, el presupuesto público entendido como plan contable, que incluye el conjunto de ingresos y gastos públicos, abarca la totalidad del ciclo presupuestario, no obstante, desde un sentido estrictamente jurídico y eludiendo los aspectos extrajurídicos, como instituto jurídico financiero, esta idea debe ser objeto de algunas matizaciones, en un doble aspecto. Por un lado, respecto de los gastos públicos, el presupuesto público produce un triple efecto jurídico, como habilitador del gasto público, respecto del órgano competente, en segundo lugar, un efecto cuantitativo, al limitar expresamente la cuantía de dicho gasto, y por último cualitativo, al fijar la finalidad concreta y determinada al que se destina el mismo. Por otro lado, desde el punto de vista de los ingresos públicos el presupuesto público es un acto de mera previsión o cálculo contable, carente de efectos jurídicos limitativos en cuanto a su cuantía y exigencia ⁽³⁹⁾.

³⁸ Vid. Calvo Ortega R. Curso de Derecho Financiero. Navarra, Editorial. Civitas 2020, 24ª edición, pág. 569.

³⁹ Vid. Rodríguez Bereijo, A. El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid 1970, pg. 15-18.

Partiendo de estas premisas iniciales, debemos tener en cuenta que existen múltiples definiciones doctrinales. Al mismo tiempo, es necesario advertir, que todas ellas parten como es lógico, del presupuesto público estatal, aunque los principios y caracteres generales del presupuesto, que son considerados condicionantes fundamentales, sean extensibles a toda institución presupuestaria. A partir de ello, el profesor Rodríguez Bereijo ⁽⁴⁰⁾ define el presupuesto público del Estado como: *El acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un periodo de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.*

Desde el punto de vista de su caracterización esencial, para el profesor Bayona de Perogordo ⁽⁴¹⁾, el presupuesto público es: *Un instituto centralizador de la actividad financiera que expresa, anualmente, a través del crédito presupuestario, la conexión existente entre las obligaciones y los derechos de todos y cada uno de los entes que integran el Sector público estatal.*

En este sentido, también es destacable la definición realizada por el profesor Naharro Mora ⁽⁴²⁾, según el cual el presupuesto público es: *La expresión contable del plan económico de la Hacienda pública para un periodo de tiempo determinado.*

Y, por último, la definición realizada por Newmark ⁽⁴³⁾ que lo define como *el resumen sistemático, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos.*

Respecto de la definición legal, hay que decir que la Constitución española de 1978 no recoge expresamente una definición del presupuesto público, aunque si delimita el contenido esencial del mismo en su artículo 134, apartado segundo, cuando dispone que los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del

⁴⁰ Vid. Rodríguez Bereijo, A. El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid 1970, pg. 19.

⁴¹ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Alicante, Librería Compas, pág. 557.

⁴² Vid. Naharro Mora, J.M: Lecciones de Hacienda Pública. Madrid, Editorial Marsiega 1961, pg. 256.

⁴³ Vid. Neumark Fritz. Principios de la imposición. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, pág. 24.

sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Siguiendo la tradición de sus normas predecesoras, ⁽⁴⁴⁾ dicha definición jurídica si se recoge en el artículo 32 de la Ley General Presupuestaria 47/2.003, de 26 de noviembre (en adelante LGP) que establece que los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

En la definición general de presupuesto, resalta su carácter contable y sistemático, su temporalidad, y su reflejo eminentemente orgánico, tanto respecto de los ingresos como de los gastos públicos. A diferencia de sus antecesoras, la LGP diferencia claramente el concepto de presupuesto público y sus caracteres fundamentales, de su contenido que es objeto de regulación en su artículo 33, que se encarga expresamente de definir y detallar el mismo.

3.2.- Características del presupuesto público.

De acuerdo con su naturaleza legal, su ámbito temporal y la distinta configuración jurídica de los ingresos y los gastos públicos incluidos en el mismo, el profesor Sainz de Bujanda ⁽⁴⁵⁾ señalaba como características del presupuesto público las siguientes:

En primer lugar, es un acto de previsión contable, dado que constituye la expresión cifrada de las obligaciones y derechos públicos del Estado. En segundo lugar, el presupuesto

⁴⁴ Vid. Artículo 48 del Texto Refundido de la LGP 1.091/1.988, de 23 de septiembre, este artículo defina los presupuestos generales del Estado como la expresión cifrada, conjunta y sistemático de: a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estados y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente, c) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades estatales, d) La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector público estatal. Por su parte el artículo 48 de la LGP 11/1.977, de 4 de enero, señalaba que los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

⁴⁵ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid 1993, pág. 457.

público constituye el plan u ordenación racional del ciclo completo de actividad financiera, en la medida en que es expresión conjunta y sistemática de las obligaciones y derechos públicos del Estado. Por último, nos encontramos ante un acto de autorización temporal, vinculado al correspondiente ejercicio, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

Por su parte, el profesor Rodríguez Bereijo ⁽⁴⁶⁾ señala como notas características del concepto jurídico del presupuesto, la de constituir un acto legislativo, una ley aprobada por las Cortes Generales, que da eficacia y valor jurídico a los estados de previsión de ingresos y gastos. Por otro lado, nos encontramos ante un acto de autorización o habilitación de gastos públicos, en cuanto limita jurídicamente la ejecución del gasto público en un triple sentido: cuantitativo, cualitativo y temporal; y por lo que se refiere a los ingresos públicos responde a una mera estimación contable o cálculo de los mismos. Finalmente, en sentido más amplio constituye una manifestación del control político y jurídico del Parlamento sobre el Gobierno, evidenciándose así el sometimiento del conjunto de la actividad financiera del sector público al imperio de la ley, como reflejo de la teoría de la separación de poderes.

Esta naturaleza legal, sin embargo, es distinta, por lo que se refiere a los ingresos públicos, en los que decae su fuerza vinculante como consecuencia del principio de bifurcación del Derecho financiero. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los gastos públicos, en los que la habilitación o autorización expresa, que constituye su esencia, se ha visto fortalecida. Su consideración temporal también ha sido respetada, si bien, por razones económicas, en su elaboración se tiene en cuenta actualmente, un horizonte temporal más amplio. Por último, en los Estados miembros de la Unión Europea ha ganado en importancia su carácter eminentemente contable y económico.

⁴⁶ Vid. Rodríguez Bereijo, A. El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid 1970, pág. 19-21.

IV.- LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS.

4.1.- Introducción.

Después de explicada la evolución del Derecho Presupuestario, entendido el mismo como rama del Derecho Financiero y Tributario, que tiene por objeto la ordenación jurídica del presupuesto público respecto de la totalidad del ciclo presupuestario ⁽⁴⁷⁾, el profesor Sainz de Bujanda ⁽⁴⁸⁾, añade su ámbito material, considerando que comprende principalmente las reglas jurídicas según las cuales deben ser elaborados, aprobados y fiscalizados los actos de previsión de los poderes públicos destinados a fijar en cada ejercicio el importe de los gastos públicos necesarios para el sostenimiento de los servicios públicos y la cuantía y origen de los ingresos públicos requeridos para su adecuada cobertura.

También puede comprender las leyes de programa que fijen las cantidades globales destinadas a sufragar los gastos que originen la realización de obras de gran envergadura, cuyo coste debe repartirse en una pluralidad de ejercicios. Estos considerandos delimitan de forma suficiente la orientación que ha de seguir el jurista para lograr sistematizar el conglomerado de reglas financieras concernientes al presupuesto público y para poder disponer de un conjunto de principios que inspiren esta rama del Derecho financiero.

Como se ha analizado, el Derecho Presupuestario, se ha ido formando, sobre la base de una serie de principios que constituyen sus verdaderos pilares básicos. De estos principios, a su vez, se ha extraído un conjunto de reglas, que dan coherencia al sistema presupuestario. Estas

⁴⁷ Vid. Cazorla Prieto, L.M. Derecho Financiero y Tributario, 20ª edición, Parte General, Navarra, Editorial Aranzadi, 2.020, pág. 628. Respecto a la relación entre el Derecho de gastos públicos y el Derecho Presupuestario, el profesor Cazorla Prieto ha afirmado que es indudable lo fragmentado que dicho régimen se encuentra fuera del Derecho Presupuestario. Indicando, que el Derecho Presupuestario constituye también el núcleo principal de esta materia, con el que todos los gastos públicos se relacionan. De ello, se extraen dos conclusiones, la primera viene constituida por el hecho de que el gasto público abarca un ámbito más amplio que el estrictamente presupuestario y además, va más allá de lo eminentemente jurídico y administrativo, y en segundo lugar, que el Derecho presupuestario, constituye la parte más importante de la ordenación jurídica del gasto público.

⁴⁸ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid 1993, pág. 477.

reglas jurídicas denominadas tradicionalmente “principios presupuestarios”, han jugado un papel fundamental y relevante en la configuración moderna del Derecho presupuestario, pues desde su formulación general se construyen toda una serie de preceptos jurídicos que dan sentido al marco normativo presupuestario. De dicha formulación general y de su desarrollo posterior dependerá la delimitación del Derecho Presupuestario propio de cada país ⁽⁴⁹⁾.

Por lo que se refiere a la conceptualización de los principios presupuestarios, el profesor, García Novoa los define como aquellas reglas o criterios básicos que tiene por finalidad disciplinar la institución presupuestaria ⁽⁵⁰⁾. Por su parte, el profesor Cazorla Prieto señala que los principios presupuestarios son aquellas reglas de naturaleza jurídica y contenido técnico que constituyen en mayor o menor grado, expresión de principios jurídicos en sentido estricto y que se configuran al servicio del más satisfactorio cumplimiento del ciclo presupuestario en su integridad ⁽⁵¹⁾.

De esta forma, los principios políticos afectarían a las fases de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público, los económicos, se referirán a las relaciones entre la actividad presupuestaria y la actividad económica; los principios contables se convertirían en reglas contables y por último, los principios jurídicos determinarían los efectos de la ley presupuestaria y de su contenido ⁽⁵²⁾.

⁴⁹ La importancia de los principios presupuestarios se refleja en la exposición de motivos de la actual Ley General Presupuestaria que establece que una vez definido el marco general de equilibrio presupuestario, en particular estableciendo un techo de gasto para el Estado, era necesario descender a una esfera microeconómica para aplicar los principios rectores de la ley de estabilidad a los distintos componentes del presupuesto. Estos principios rectores, todos ellos al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria, son tres: plurianualidad, transparencia y eficiencia. La Ley General Presupuestaria que nace de estos principios básicos, aspira a conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario, continuando el camino iniciado por las leyes de estabilidad presupuestaria, a las que desarrolla.

⁵⁰ Vid. Yebra Martul, Ortega, P (coord.). Manual de Derecho Presupuestario. Editorial Comares, Granada, 2.001, pág. 13.

⁵¹ Vid. Cazorla Prieto, L.M. Derecho Financiero y Tributario, 20ª edición, Parte General. Navarra, Editorial Aranzadi, 2.020, pág. 647.

⁵² Vid. Martínez Lago, M.A. Manual de Derecho Presupuestario. Editorial Colex, Madrid 1992, pág. 110-111.

Los principios presupuestarios reflejan la concepción del Estado que prevalece en cada momento histórico, dado que a pesar de que constituyen auténticas reglas jurídicas, su contenido político y económico es innegable. Además su configuración ha sido diferente desde el Estado liberal hasta el actual Estado social democrático de Derecho, y de los mismos se pueden extraer las características esenciales de las relaciones financieras concurrentes entre los distintos órganos constitucionales del Estado (⁵³).

Sin embargo, en lo relativo a su consideración como principios jurídicos, se hace necesario advertir, siguiendo al profesor Sainz de Bujanda (⁵⁴), que la referencia a los principios presupuestarios se ha empleado tradicionalmente para aludir a un cierto tipo de convicciones consideradas adecuadas para el instituto jurídico financiero del presupuesto público, que durante mucho tiempo se configuraron como dogmas de fe. Mediante estos principios presupuestarios clásicos se perseguía un mayor control del Parlamento sobre el Gobierno, en materia presupuestaria. Además se pretendía un control efectivo sobre el volumen del gasto público, con la finalidad de reducirlo al mínimo indispensable, para cubrir ciertos servicios esenciales, idea económica que fue denominada como “Estado policía”.

En todo caso, debemos hacer constar que su plasmación en los distintos ordenamientos jurídicos ha sido del todo desigual. En algunos casos se ha producido su constitucionalización, y en otros casos ha existido una ausencia total de reflejo normativo (⁵⁵).

Este aspecto tiene una importancia relevante, ya que atendiendo a su configuración jurídica en los textos normativos podemos distinguir entre principios presupuestarios de

⁵³ Vid. Cazorla Prieto L.M. Derecho Financiero y Tributario, 20ª edición, Parte General. Navarra, Editorial Aranzadi, 2.020, pág. 648.

⁵⁴ Vid. Sainz de Bujanda, F. Sistema de Derecho Financiero. Tomo I Volumen Segundo. Madrid. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense 1985, págs. 419-420.

⁵⁵ Vid. Martínez Giner, L.A (Coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia 2018, pág. 40.

carácter comunitario, como el principio de solidez financiera (⁵⁶), principios presupuestarios de carácter constitucional, como pueden ser los principios de legalidad, unidad, publicidad, universalidad, anualidad, eficiencia y estabilidad presupuestaria. Y por último, los principios presupuestarios de carácter legal como son los principios de sostenibilidad financiera, plurianualidad, lealtad institucional, transparencia, y responsabilidad.

Su desarrollo normativo ha ido evolucionando y en definitiva, debemos aceptar su variabilidad y la imposibilidad de su catalogación única, ante su diversa naturaleza. Ello es de gran importancia, porque la institución presupuestaria, pueda estar sometida a transformaciones, reflejo de su carácter dinámico.

Dentro de los principios jurídicos tradicionales del presupuesto público, que han perdurado en el tiempo y han quedado reflejados en las normas fundamentales de los países de nuestro entorno, podemos destacar: el principio de unidad, el de anualidad, el de universalidad, el de especialidad, y el principio de equilibrio presupuestario.

4.2.- El principio de unidad.

El principio de unidad significa que todos los ingresos y todos los gastos públicos deben incluirse en un único presupuesto público, es decir en un solo documento. Mediante dicho principio se prohíbe la existencia de una multitud de presupuestos y la posibilidad de ingresos y

⁵⁶ Vid. Navarro Faure, A. La conciliación entre estabilidad presupuestaria y una Hacienda autonómica social, Revista valenciana de estudios autonómicos, número 61, 2016, pág. 87 y 96. El principio de finanzas públicas sólidas se encuentra regulado en el artículo 119 apartado 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007, cuando dispone que las acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. Con la introducción de dicho principio se produce una de las primeras manifestaciones jurídicas con efectos vinculantes del marco jurídico de disciplina presupuestaria a nivel comunitario, que también desplegará sus efectos a nivel interno sobre los distintos Estados miembros. En efecto, este principio produce efectos jurídicos sobre las competencias presupuestarias y financieras de los Estados miembros de la Unión Europea, mediante medidas normativas de disciplina y control presupuestario y limitaciones del volumen de endeudamiento público. Es por ello, que el principio de solidez financiera ha inspirado toda la regulación europea y nacional en materia de disciplina y estabilidad presupuestaria.

gastos públicos al margen o fuera del presupuesto público ⁽⁵⁷⁾, dado que en el mismo deben comprenderse la totalidad de ingresos y gastos ⁽⁵⁸⁾.

Mediante el principio de unidad se trata de evitar los presupuestos especiales de determinados organismos y los presupuestos extraordinarios, que impiden o dificultan un control eficaz por parte del poder legislativo del conjunto de la actividad financiera ⁽⁵⁹⁾

La importancia del principio presupuestario de unidad, y como veremos también del principio de universalidad, engarza con la importante labor de control ⁽⁶⁰⁾ que ejercen los Parlamentos ⁽⁶¹⁾.

Tradicionalmente, el principio de unidad presupuestaria se encuentra íntimamente conectado al concepto de personalidad jurídica, de modo que cada Ente público con personalidad jurídica debe tener su propio presupuesto. Esta relación entre el principio de unidad presupuestaria y la personalidad jurídica no produce problemas en relación con las Administraciones públicas territoriales. Es en relación con los organismos y entidades públicas dependientes de dichas Administraciones de ámbito territorial, donde el principio de unidad

⁵⁷ Del principio de unidad se extrae la regla de unidad de caja, o caja única, recogida en el artículo 27 apartado 3 de la LGP, que establece que los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a otros fines determinados.

⁵⁸ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid, 1993. pág. 478.

⁵⁹ Vid. Martínez Giner, L.A (Coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant, Lo Blanch, Valencia 3ª edición 2.018, pág. 41-42.

⁶⁰ Vid. STC 109/2.001 de 26 de abril, fundamento jurídico 5. El Tribunal Constitucional afirma que para que en la aprobación de los presupuestos la labor de control por las Cortes pueda ser efectiva, el artículo 134.2 de la Constitución establece que los presupuestos incluirían la totalidad de los gastos e ingresos, recogiendo de este modo el principio de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento), y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos públicos).

⁶¹ Aunque el principio de unidad no se recoge de forma expresa en la Constitución de 1.978, si se extrae del artículo 134.2, que establece la presentación de un único documento que contenga la totalidad de ingresos y gastos del Sector Público. En cambio, si se recoge en el artículo 33 de la actual LGP, cuando establece que los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por: a) Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo. b) Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional. c) Los presupuestos de los fondos sin personalidad jurídica.

juega un papel decisivo al evitar que estos Entes desarrollen su actividad financiera al margen del presupuesto general, dificultando de esta forma el control pleno del poder legislativo ⁽⁶²⁾.

Entendido en estos términos, el principio de unidad, al incluir la totalidad de ingresos y gastos públicos del Estado en un único documento, permite de forma eficaz que el presupuesto público pueda convertirse en un instrumento adecuado para la política económica. Por tanto, el cumplimiento estricto del principio de unidad redundará en la eficacia del presupuesto como mecanismo adecuado de la política presupuestaria y económica del país ⁽⁶³⁾.

4.3.- El principio de universalidad.

El principio presupuestario de universalidad prescribe que todos los ingresos y gastos públicos se incluyan en un mismo presupuesto público, cada uno de forma íntegra y en su cuantía total, sin compensaciones ni aminoraciones ⁽⁶⁴⁾. Este principio de carácter económico o material, se encuentra íntimamente conectado con el principio de unidad que tiene un carácter más formal, ya que ambos contribuyen al control efectivo del presupuesto por parte del poder legislativo, el primero con carácter general, el segundo con un carácter más específico, referido a cada ingreso y gasto público concreto ⁽⁶⁵⁾.

Su característica fundamental es la integridad, que determina la inclusión en el presupuesto, de todos los gastos e ingresos públicos de forma íntegra sin compensaciones. Dicha integridad se manifiesta formalmente para cada ingreso y gasto público conforme a dos reglas fundamentales. La primera, la de presupuesto bruto, conforme a la cual los ingresos y

⁶² Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Alicante, Librería Compas, pág. 551.

⁶³ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2006 Madrid, pág. 216.

⁶⁴ Vid. Artículo 134.2 de la Constitución. Dicho artículo establece que los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. El principio de universalidad queda consagrado en la LGP en su artículo 27.4, cuando dispone que los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, sin que puedan atenderse obligaciones mediante aminoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso.

⁶⁵ Vid. Cazorla Prieto L.M. Derecho Financiero y Tributario, 20ª edición, Parte General, Aranzadi, 2.020, pág. 575.

gastos deben figurar en el presupuesto sin que se produzca entre ellos ninguna aminoración ni compensación. Y en segundo lugar, la de no afectación, que impide que determinados ingresos se destinen a cubrir gastos concretos ⁽⁶⁶⁾.

El principio de universalidad se completa con la prescripción de incluir en el presupuesto público los denominados gastos o beneficios fiscales, es decir, aquella cuantía de ingresos públicos que la Administración dejará de percibir, como consecuencia de la aplicación de los diferentes beneficios fiscales establecidos en las leyes tributarias específicas ⁽⁶⁷⁾. En efecto, desde el punto de vista de la correcta utilización de los fondos públicos y de la información que se eleva al poder legislativo, es imprescindible conocer de forma adecuada, la cuantía que se dejará de ingresar anualmente a través de dichos beneficios fiscales ⁽⁶⁸⁾.

Respecto del alcance concreto del concepto de beneficio fiscal el profesor Bayona de Perogordo ⁽⁶⁹⁾ afirma, que se incluyen en dicha definición jurídica todos aquellos supuestos en que una norma disponga el no devengo del crédito tributario o establezca reducciones en la cuantía de la prestación tributaria. Por lo tanto, se parte aquí de una definición omnicomprensiva de los mismos, que engloba una multitud de supuestos. Y por lo que se refiere a su formulación establece que los beneficios fiscales deberán reflejarse en el presupuesto público de forma ordenada y sistemática, de acuerdo con la clasificación de cada uno de los ingresos tributarios afectados, junto al importe correspondiente de cada figura tributaria.

⁶⁶ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Alicante, Librería Compas pág., 573-574.

⁶⁷ En España tradicionalmente se ha elaborado el denominado “Presupuesto de beneficios fiscales”, en el que de forma sistemática se recogen dichas disminuciones de ingresos tributarios, al amparo del artículo 134.2 de la Constitución, que establece que en los PGE se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, y en el artículo 33.2 de la LGP que dispone que los Presupuestos estarán integrados por la estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos. Regulación que se complementa con el artículo 37.2, también de la LGP, que dispone que al proyecto de presupuestos se acompañará una memoria de los beneficios fiscales.

⁶⁸ Vid. Martínez Giner, L.A (Coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 3ª Edición Valencia 2018, pág. 43-44.

⁶⁹ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Librería Compas, Alicante, pág. 575.

Para concluir, debemos decir que el principio de universalidad junto al principio de unidad se convierten también en principios fundamentales para el correcto desarrollo de la potestad de supervisión que tienen encomendadas, en la actualidad, las autoridades comunitarias, no en vano, cualquier proyecto de presupuestos que se precie, debe respetar dichos principios si pretende cumplir con las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria a nivel europeo. No cabe un control efectivo por parte de las Autoridades de la Unión Europea, si no es a través de una adecuada centralización de la información financiera de cada Estado miembro, entendido en su conjunto, como ente unitario y aglutinador de todos sus subsectores. Cualquier desviación que no se incluya en dicha política fiscal unitaria, puede provocar desequilibrios presupuestarios. Por tanto, además de la unidad y universalidad presupuestaria se predica la unidad en materia de política fiscal, con la finalidad de preservar la estabilidad y sostenibilidad financiera, evitando presupuestos extraordinarios y especiales que escapen a dicho control, o ingresos y gastos públicos no incluidos en los presupuestos.

4.4.- El principio de anualidad.

La ley de presupuestos, constituye el ejemplo tradicional de norma que nace con un alcance temporal limitado ⁽⁷⁰⁾ por establecerse con carácter general y por tiempo determinado ⁽⁷¹⁾.

El presupuesto se refiere a un periodo de tiempo concreto y determinado ⁽⁷²⁾. Sólo así pueden tener sentido las previsiones que en él se contienen, y sólo así puede ser efectivo el control de la actividad financiera por parte del Parlamento. Este periodo de tiempo se

⁷⁰ El principio de anualidad se recoge en el artículo 134.2 de la Constitución que establece que el presupuesto tendrá carácter anual y en el artículo 34.1 de la LGP que establece que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural.

⁷¹ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. pág. 482.

⁷² Vid. STC 3/2.003 de 16 de enero, fundamento jurídico 2. El hecho de que la ley de presupuestos tenga una vigencia limitada, exclusivamente respecto al ejercicio presupuestario de que se trate, no impide su control constitucional, con fecha posterior; porque lo contrario, supondría la creación de un ámbito normativo, inmune al control de la jurisdicción constitucional.

corresponde generalmente con un año (⁷³). De esta forma, se puede decir, que el principio de temporalidad presupuestaria es entendido comúnmente como principio de anualidad (⁷⁴).

Como afirmaba el profesor Sainz de Bujanda (⁷⁵) el principio de anualidad constituye un reflejo de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en materia financiera. A partir de dicho principio se desarrolla un control más efectivo del Gobierno, al limitar su actividad a un breve periodo de tiempo, que permite un análisis más concreto y específico. En efecto, con ello se consigue que el poder legislativo pueda controlar el programa político del Gobierno todos los años (⁷⁶).

Como se puede observar, durante el ciclo presupuestario, dos momentos esenciales cobran especial relevancia, el de la aprobación del presupuesto público, cuya autorización se otorga normalmente para un año, y el de su ejecución, que plantea una serie de problemas de interés, relacionados con el sistema de contabilidad utilizado. Así el periodo de ejecución podrá coincidir o no con el periodo de autorización, y además las obligaciones comprometidas pueden o no referirse a un mismo presupuesto, según el modelo de imputación que se adopte. Es por ello, que tanto el sistema de contabilidad elegido como las cuestiones relativas a la imputación de las obligaciones asumidas, se tornan en elementos fundamentales desde el punto de vista de la temporalidad del presupuesto público.

Dos son los sistemas contables que pueden adoptarse con carácter general y que tienen una influencia decisiva en la duración de la gestión presupuestaria. Siendo necesario puntualizar

⁷³ No siempre fue así, durante parte del siglo XIX en España, los presupuestos públicos ostentaron un carácter bienal, es decir, aunque temporal, su vigencia y ejecución recaía en dos ejercicios anuales.

⁷⁴ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons, 2006 Madrid, pág. 223.

⁷⁵ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. págs. 482-483.

⁷⁶ Junto a este fundamento de tipo político, el principio de temporalidad tiene una serie de justificaciones sociales y económicas, jurídicas y técnicas, como son la coordinación entre la contabilidad pública y privada, o el hecho de que el año sea un plazo prudencial para la determinación de previsiones y resultados y para la adaptación de la política presupuestaria a la coyuntura económica y social.

que los demás sistemas elegidos por los distintos países responden a fórmulas mixtas que cabe reconducir a alguno de estos dos sistemas de contabilidad pública ⁽⁷⁷⁾.

En primer lugar, nos encontramos con el sistema del presupuesto de ejercicio o de competencia, que consiste en imputar a cada presupuesto público la gestión completa de los servicios cubiertos por el mismo, y, en consecuencia, las obligaciones comprometidas durante su vigencia, con independencia de cuál sea el momento de liquidación y pago de estas. En este sistema el presupuesto prolonga su vida más allá del plazo de autorización. Se produce así, una desvinculación total y absoluta entre los presupuestos de cada ejercicio.

El segundo de los sistemas, es el denominado de presupuesto público de caja o de gestión, que atiende preferentemente a la realización efectiva de los pagos, con independencia del momento temporal en el que se hayan contraído los compromisos u obligaciones, Será la liquidación de pago de la obligación el criterio preeminente. Los presupuestos no se desvinculan los unos de los otros; sino que existe una continuidad presupuestaria, de tal manera que durante la ejecución de un presupuesto público se liquidan obligaciones comprometidas bajo su vigencia y obligaciones comprometidas en periodos anteriores.

En el Derecho presupuestario comparado no suele adoptarse con carácter exclusivo ninguno de los dos sistemas generales, siendo más bien son utilizados sistema mixtos que recogen elementos característicos de ambos. Conforme establece el profesor Ferreiro Lapatza ⁽⁷⁸⁾ nuestro Derecho presupuestario, sigue una larga tradición en la utilización de un sistema mixto que ha pretendido aprovechar las ventajas de ambos sistemas. En efecto, en cuanto a la gestión, con carácter general, se sigue el sistema de ejercicio o competencia, en tanto que los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas antes del 31 de diciembre se imputan al

⁷⁷ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. pág. 484-487.

⁷⁸ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2006 Madrid, pág. 224.

ejercicio que finaliza en esta fecha, aunque no se haya procedido al abono o percepción efectivo. Por el contrario en cuanto al cierre del ejercicio, se sigue el criterio de caja, ya que según el artículo 122 de la Ley General Presupuestaria, sólo deben contabilizarse a estos efectos los ingresos y gastos efectivamente realizados a la fecha de cierre.

Por último, se han establecidos excepciones al principio de anualidad, motivadas por razones eminentemente prácticas. Las excepciones a estas reglas vienen establecidas en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 58 de la LGP, bajo la fórmula clásica de las incorporaciones de remanentes, que son modificaciones presupuestarias basadas en las diferencias que se dan entre los créditos autorizados y las obligaciones comprometidas con cargo a los mismos, y que por tanto afectan al presupuesto del ejercicio siguiente. Ello supone una quiebra del principio de anualidad en el sentido de que la autorización de gasto público habilitado para un año determinado sigue conservando su vigor en el siguiente. Además de los remanentes de crédito, la propia ley de presupuestos puede también habilitar la incorporación de remanentes de crédito no incluidos en la enumeración del citado artículo (79).

4.5.- El principio de especialidad.

El principio de especialidad presupuestaria es el reflejo más evidente del presupuesto público como autorización o habilitación del Parlamento mediante la cual se aprueba la política de gasto público del poder ejecutivo. El principio de especialidad sintetiza todos los caracteres de la orientación clásica del presupuesto público, como autorización limitativa del gasto público en su doble acepción, cuantitativa y cualitativa.

⁷⁹ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2006, Madrid, pág. 225-226.

Dicho principio deriva directamente del principio de legalidad presupuestaria, y encarna la sujeción del Gobierno y la Administración al contenido específico de la ley de presupuestos anual, la cual no se podrá alterar ni desconocer durante su ejecución.

El referente contable de este principio lo constituye el instituto del crédito presupuestario. En efecto, la autorización presupuestaria de las Cortes Generales al Gobierno, se expresa a través del crédito presupuestario. El crédito presupuestario consiste en la configuración de una cifra específica de gasto en los estados del presupuesto. Esta consignación tiene un triple efecto limitativo, que a su vez, constituye las tres manifestaciones del principio de especialidad presupuestaria ⁽⁸⁰⁾. Por un lado, la especialidad cuantitativa, según la cual, la realización de los gastos públicos sólo se podrá realizar por el importe consignado expresamente para cada finalidad ⁽⁸¹⁾. Por otro lado, la especialidad temporal, según la cual la realización de los gastos públicos únicamente se podrá realizar dentro del ejercicio presupuestario habilitado ⁽⁸²⁾. Y por último, la especialidad cualitativa, según la cual, los gastos públicos deben ser utilizados para la finalidad específicamente autorizada ⁽⁸³⁾.

Sin embargo, como afirma el profesor Bayona de Perogordo ⁽⁸⁴⁾ se ha producido, una quiebra importante del principio de especialidad, dado que actualmente la autorización otorgada por el Parlamento en la ley de presupuestos al Gobierno aún le permite un amplio margen de actuación en materia de ejecución. Dicha fenómeno, supone una manifestación clara de la crisis

⁸⁰ Vid. Yebra Martul Ortega, P (Coord.). Manual de Derecho Presupuestario. Editorial Comares, Granada, 2.001, pág. 66-67.

⁸¹ La vertiente cuantitativa aparece definida en el artículo 46 de la LGP según la cual, los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto, ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación.

⁸² La vertiente temporal se encuentra definida en el artículo 49 de la LGP, según la cual, con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario.

⁸³ La vertiente finalista aparece definida en el artículo 42 de la LGP según la cual, los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados.

⁸⁴ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Alicante, Librería Compas pág. 578-579.

de los principios presupuestarios clásicos y, en especial del principio de especialidad, motivado por varios factores que afectan directamente al instituto jurídico del crédito presupuestario. Se trata de razones de técnica presupuestaria, vinculadas especialmente a los gastos plurianuales referidos a grandes inversiones y proyectos de duración superior al año, las que justifican un cambio en el modelo de crédito presupuestario. Además, razones de naturaleza política, justifican una ampliación de las competencias del Gobierno en materia financiera, con la finalidad de afrontar las necesidades cambiantes que se producen durante la ejecución del presupuesto, lo que justifica también un replanteamiento del régimen jurídico que deriva del principio de especialidad.

Un factor clave, deriva del hecho de la diferencia clara que existe entre la previsión y programación en la que se encaja la aprobación inicial de la ley de presupuestos, y la correlativa ejecución del mismo, donde pueden surgir grandes diferencias derivadas de la aplicación diaria de los créditos presupuestarios.

Multitud de elementos externos influyen en la gestión ordinaria del presupuesto anual, que requieren de una continua adaptación del mismo a las necesidades siempre cambiantes de la Administración pública, y que dan lugar a que durante la ejecución del presupuesto se proceda a la modificación de lo inicialmente autorizado. Sin que esto pueda suponer un total alejamiento entre ambas fases, pues ello supondría una ruptura de la propia institución presupuestaria y una desviación de los objetivos fiscales y económicos que el presupuesto pretende alcanzar.

Las excepciones a las tres vertientes anteriores del principio de especialidad se manifiestan claramente en las denominadas modificaciones presupuestarias. Las modificaciones presupuestarias son las variaciones que pueden autorizarse en los créditos que

figuran en los estados de gastos habilitados en las leyes anuales de presupuestos durante su ejecución.

La finalidad práctica de las modificaciones presupuestarias es indiscutible, pues con posterioridad a la aprobación de los créditos iniciales pueden surgir necesidades extraordinarias e imprevistas que motiven su variación. Pero al mismo tiempo, suponen una excepción a los principios de anualidad y especialidad, ya que su utilización incontrolada puede dar lugar a una alteración sustancial de la ley de presupuestos aprobada por las Cortes Generales, afectando a su competencia constitucionalmente reconocida en materia financiera.

Es por ello, que el legislador ha tratado de establecer fórmulas jurídicas que restrinjan su utilización, mediante el fortalecimiento del principio de especialidad ⁽⁸⁵⁾.

Dentro de estas fórmulas destaca el establecimiento de supuestos tasados legalmente de modificaciones presupuestarias, y la reducción cuantitativa y cualitativa de los motivos que las justifican, e incluso la prohibición de su utilización en determinados supuestos. Además, se exigen autorizaciones expresas para su adopción, y el cumplimiento de condiciones formales y procedimentales, entre los cuales destaca la necesidad de financiación previa. Y en la actualidad, se han establecido figuras o instrumentos presupuestarios que posibilitan hacer frente a situaciones extraordinarias y urgentes no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado. En todo caso, aunque se ha pretendido legalmente limitar su utilización, las modificaciones presupuestarias forman parte del devenir diario de toda ejecución presupuestaria.

⁸⁵ Vid. Artículo 51 de la LGP. Dicho precepto establece que la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos sólo podrán ser modificadas durante el ejercicio, mediante: a) Transferencias. b) Generaciones. c) Ampliaciones. d) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito. e) Incorporaciones. El régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias se contiene en los artículos 51 a 68 de la LGP.

V.- EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO COMO ANTECEDENTE DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

5.1.- Consideraciones generales.

El principio clásico de equilibrio presupuestario constituye desde el punto de vista del Derecho Presupuestario, el “antecedente teórico” del actual principio de estabilidad presupuestaria. Este principio, como el resto de principios presupuestarios estudiados, tiene su origen en la doctrina hacendista clásica.

Según la misma, el gasto público debía reducirse al máximo, y además financiarse solamente con los ingresos ordinarios, evitando así el déficit presupuestario y el recurso al endeudamiento público, los cuales únicamente estarían justificados en circunstancias extraordinarias (grandes inversiones, obras públicas o conflictos bélicos). Por lo tanto, el gasto público y los ingresos necesarios para su adecuada cobertura debían estar en consonancia. La doctrina hacendista clásica consagró así el principio de equilibrio como principio rector de una adecuada política presupuestaria. El presupuesto público debía aprobarse en equilibrio, siendo el déficit y la deuda pública situaciones indeseables (⁸⁶).

El principio de equilibrio presupuestario se concibe desde una doble perspectiva, por un lado, desde la perspectiva material, pues el gasto público debía financiarse únicamente con tributos, y por otro lado, desde el punto de vista formal, evitando que el presupuesto público se aprobase mediante un mero equilibrio contable a través de la deuda pública, en los supuestos de insuficiencia de ingresos tributarios (⁸⁷). De esta forma, el principio de equilibrio supone que el volumen del gasto público debe financiarse en la medida de lo posible con los ingresos

⁸⁶ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2006 Madrid, pág. 212.

⁸⁷ Vid. Medina Guerrero, M. La reforma del artículo 135 de la Constitución española. UNED. Teoría y realidad constitucional, número 29, 2012, pág. 132-133.

tributarios y las rentas derivadas del patrimonio público, excluyéndose así los ingresos provenientes del endeudamiento público o de medidas en materia de política monetaria ⁽⁸⁸⁾.

De la descripción anterior, se pueden extraer determinadas premisas generales, que, con fundamento en dicho principio, deberían quedar reflejadas en todo presupuesto público. Se exigía que el conjunto del gasto público se limite o equilibre con los ingresos, evitando de esta forma la situación de déficit presupuestario. En segundo lugar, se exige que el gasto público se cubra con ingresos ordinarios, es decir tributarios. Además, se considera la deuda pública como un recurso extraordinario, cuya utilización solo está justificaba en situaciones extraordinarias, pero no para cubrir déficit públicos debidos a la falta de ingresos estructurales.

5.2.- Evolución doctrinal del principio de equilibrio presupuestario.

Se puede afirmar que la evolución doctrinal del principio de equilibrio presupuestario ha transcurrido por tres etapas diferenciadas. La primera etapa, que coincide con el esplendor de la hacienda clásica, durante todo el siglo XIX, le otorga la cualidad de principio económico clave del presupuestos público, aunque su influencia se limitaba dentro del ciclo presupuestario a las fases de elaboración y aprobación del presupuesto inicial, quedando al margen del mismo la fase de ejecución.

La segunda etapa, supone la crisis doctrinal de este principio, motivado principalmente por las corrientes keynesianas que surgen tras la Segunda Guerra Mundial, las cuales proclamaban el desarrollo de una política fiscal activa. Además, el intervencionismo del sector público va a suponer la utilización de la deuda pública de forma recurrente, ante el aumento de los servicios públicos y el incremento del gasto. La tercera y última etapa, que transcurre a finales del siglo XX, supondrá una vuelta a la idea del equilibrio presupuestario, pero ya no en su versión clásica, sino a través de nuevas y variadas fórmulas y mecanismos de disciplina

⁸⁸ Vid. Sainz de Bujanda. F. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid. Décima edición 1993, pág. 481.

presupuestaria, que, aunque persiguen la misma finalidad, difieren en cuanto a su construcción jurídica. Dentro de esta nueva formulación se encuentra el principio de estabilidad presupuestaria.

El abandono del principio de equilibrio presupuestario a mediados del siglo XX, vino motivado por varias críticas. La primera crítica que se realizó al principio clásico de equilibrio presupuestario, es que en su aplicación estricta, el Estado desarrollaba su actividad en paralelo a la situación económica, mediante la reducción de gasto público en épocas de recesión, y con aumento del gasto y de los ingresos en épocas de expansión, lo que podía provocar más depresión o el incremento de la inflación, según los casos.

La segunda crítica, se refería a la necesidad de utilizar el presupuesto público, como instrumento de política económica. En efecto, el presupuesto anual no tenía que estar encorsetado por el principio de equilibrio presupuestario, los ingresos y gastos públicos debían utilizarse activamente para influir en la situación económica, mediante un política presupuestaria activa. Ambas críticas supusieron el progresivo abandono de este principio a mediados del siglo XX⁽⁸⁹⁾. Ello explica, su no incorporación como principio presupuestario ni en la Constitución española de 1978, ni en la Ley General Presupuestaria de 1977⁽⁹⁰⁾.

Dicha situación sufrió un cambio a partir de los años setenta, acentuada por la crisis de los postulados keynesianos. Ante el incremento del endeudamiento público, se comenzaron a introducir en los ordenamientos jurídicos reglas de control y limitación del déficit y la deuda pública. Al mismo tiempo, se hacía necesario alinear la política presupuestaria particular, con

⁸⁹ Vid. Sainz de Bujanda, F. Sistema de Derecho Financiero. Tomo I Volumen Segundo. Madrid. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense 1985, pág. 420. Este autor, hace referencia a la crisis de los principios presupuestarios clásicos, calificación con la que no se trataba de exaltar a los mismos como la conquista definitiva de la ciencia financiera, sino, más bien, de valorarlos como representativos de una ortodoxia periclitada. De ahí que se hablara de su crisis y de la necesidad de reemplazarlos por otros que vinieran a ocupar el lugar que este y el resto de los principios presupuestarios, inexorablemente, dejarían vacante.

⁹⁰ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2006, Madrid, pág. 212-213.

la política económica general, en la medida en que aquella constituía uno de los medios necesarios para conseguir los fines que persigue esta última.

Esta necesidad se planteaba a nivel constitucional, debiéndose tener en cuenta los condicionantes especiales que rodean cualquier reforma de esta índole. Es por ello, que los nocivos efectos que provocaba el déficit presupuestario y el correlativo aumento del endeudamiento público, habían hecho que aparecieran reacciones en los sistemas constitucionales, frente a la falta de limitaciones en materia de política presupuestaria ⁽⁹¹⁾.

El nuevo marco jurídico presupuestario, debía superar la clásica noción de equilibrio presupuestario. Como afirma el profesor Rodríguez Bereijo ⁽⁹²⁾, más que el equilibrio presupuestario entendido como equilibrio aislado entre ingresos y gastos públicos, lo que interesa en la moderna Hacienda Pública es el equilibrio global, es decir, la coordinación entre la política presupuestaria y la política económica del Estado.

El debate sobre el equilibrio presupuestario surgió con posterioridad motivado también por las reglas que imponía la Unión Europea en materia de disciplina presupuestaria. En todo caso, el Derecho Presupuestario no puede evolucionar al margen del equilibrio presupuestario, por los efectos que del mismo se derivan en la situación económica y financiera de los Estados. Al mismo tiempo, dicho debate supone también replantearse el papel que juega el Estado en la economía y en la sociedad ⁽⁹³⁾.

⁹¹ Quizá la propuesta de reforma más significativa es la que se materializó en la Resolución Conjunta número 58, de 4 de agosto de 1982, del Senado norteamericano, que instaba una reforma constitucional en este sentido. Dicha propuesta no consiguió prosperar, pero sí sentó las bases para una nueva doctrina sobre el déficit y el endeudamiento público.

⁹² Vid. Rodríguez Bereijo, A. La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978. Hacienda y Constitución, Madrid 1979, pág. 172, 235.

⁹³ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2006, Madrid, pág. 213-214.

5.3.- El principio de equilibrio presupuestario en el ordenamiento jurídico español.

En nuestro Derecho Presupuestario, el equilibrio presupuestario no constituía un objetivo ni un principio presupuestario expreso, por lo que se ha considerado tradicionalmente como un principio “no jurídico” por la mayor parte de la doctrina (⁹⁴).

Sin embargo, a lo largo de nuestra historia constitucional, no han faltado disposiciones que directa o indirectamente han reflejado la preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas. Sirva como ejemplo, la referencia que contenía el artículo 340 de la Constitución de Cádiz de 1812, el cual disponía que:

Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

Con esta regla general y exclusiva de gastos y contribuciones, se evidenciaba la necesaria conexión entre los ingresos y los gastos públicos, y la proporcionalidad en su fijación, característica del principio de equilibrio presupuestario propio de la época liberal, en la que se enmarcaba la Constitución de 1.812. Conllevaba, en definitiva, la necesidad de vincular la previsión de los ingresos tributarios a los gastos públicos que se autorizasen, evitando así incurrir en déficit y en endeudamiento público, mediante una adecuada proporción.

No todos los ordenamientos jurídicos han incorporado el principio de equilibrio presupuestario a su Derecho presupuestario. Este era el caso de nuestro ordenamiento jurídico, en el que no existía norma o regla presupuestaria que limitará el incremento del gasto, del déficit o del endeudamiento público (⁹⁵). Existía por lo tanto, una libertad gubernamental a la hora de realizar la propuesta de gasto público.

⁹⁴ Vid. Soler Roch, M.T. Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones públicas. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público, número 27, 2.001, pág. 81.

⁹⁵ La excepción la constituía el artículo 115 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que exigía que los ingresos procedentes de créditos no sobrepasaran el importe de los gastos consignados para inversiones en los presupuestos, y determinaba que sólo procederían excepciones a esta regla, cuando fuera imprescindible para evitar una perturbación del equilibrio económico general.

No existía en la Constitución española de 1978 un fundamento jurídico expreso que avalara el equilibrio presupuestario, ni que estableciera límites a la posibilidad de las Administraciones públicas de incurrir en déficit presupuestario o en un aumento del volumen de deuda pública.

Como afirmaba el profesor García Añoveros⁽⁹⁶⁾ la Constitución de 1978 no se preocupó tanto de los problemas económicos del presupuesto público como de las características que le imprime su funcionalidad en la organización política y en la distribución del poder entre los distintos órganos constitucionales. En la Constitución, no existían limitaciones relativas al déficit público, ni instrumentos eficaces para su adecuado control. La institución presupuestaria en la Constitución reflejaba el equilibrio entre los poderes del Estado, pero no el equilibrio económico.

Por tanto, la Constitución guardó silencio sobre esta cuestión, a pesar de que se consideró aconsejable incorporar mecanismos jurídicos de rango constitucional, que restringiesen el incremento del déficit y del endeudamiento público⁽⁹⁷⁾. En efecto, durante el proceso en el que se enmarcó su aprobación, se planteó la necesidad de incorporar una disposición que reflejase el principio de equilibrio presupuestario en relación con las futuras Comunidades Autónomas que se constituyeran y su actividad financiera, con la finalidad de garantizar el equilibrio económico y financiero general del conjunto del sistema. Se preveía así, aunque finalmente no prosperó, que en el anteproyecto de la Constitución en su artículo 149 se incorporara la siguiente disposición: *Los territorios autónomos elaborarán su presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos, sin perjuicio de la posibilidad de formación de presupuestos*

⁹⁶ Vid. García Añoveros, J. Presupuesto y gasto público en la Constitución, en el sistema económico de la Constitución española”, volumen II, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia. Madrid 1.994, pág. 1646.

⁹⁷ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid. Décima edición 1993, págs. 481-482.

extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o los procedentes de operaciones de crédito.

Con independencia del hecho de que la Constitución no contase con una norma expresa referida al principio de equilibrio presupuestario, algunos autores han visto manifestaciones implícitas de dicho principio en diversos artículos de nuestra carta magna. Entre estos preceptos se incluyen los apartados quinto y sexto del artículo 134 de la misma:

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Para la profesora Soler Roch ⁽⁹⁸⁾, la creación de un marco jurídico que posibilitara la limitación del déficit presupuestario actuando mediante la reducción del gasto público, no ha sido una idea nueva. Esta idea ha quedado reflejada en las limitaciones parlamentarias, en materia presupuestaria, que se han incorporado en diversas Constituciones europeas, y que en el caso de la Constitución de 1.978, aparecen formuladas en las disposiciones contenidas en artículo 134, en sus apartados quinto y sexto.

Aunque un sector de la doctrina ha querido ver en estas disposiciones un fundamento esencialmente político, destinado a robustecer la supremacía financiera del Gobierno frente al Parlamento, es innegable que de su contenido se desprende una motivación económica y financiera relacionada con la contención del déficit y el endeudamiento público. Estas limitaciones permiten salvaguardar el plan presupuestario que conlleva todo presupuesto público, y la necesaria correlación entre los ingresos y los gastos públicos.

⁹⁸ Vid. Soler Roch, M.T. Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones públicas. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público, número 27, pág. 81.

Otra manifestación indirecta del principio de equilibrio presupuestario se ve reflejada en el artículo 31 de la Constitución cuando se determina la conexión entre los gastos públicos con los impuestos, en su apartado primero, y fija como criterios del gasto público, la eficiencia y economía en su programación y ejecución, en su apartado segundo (⁹⁹).

La Constitución pretende establecer la necesaria conexión entre los ingresos tributarios y el gasto público, y que la programación y ejecución de este último, responda a criterios de eficiencia y economía. Dicho mandato se aproxima a los fundamentos originarios del principio de equilibrio presupuestario, en orden a la fijación de unos gastos públicos equilibrados y sostenidos únicamente con ingresos tributarios. Además se incide en que dicho gasto público sea programado y ejecutado eficientemente, de acuerdo con criterios económicos, con la finalidad de evitar desequilibrios financieros.

Por último, una más de estas manifestaciones implícitas del principio de equilibrio presupuestario, la podemos encontrar en el artículo 40 de la Constitución, cuando dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.

También el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la íntima relación que existe entre la estabilidad económica y el equilibrio presupuestario, cuando analiza las competencias del Estado en materia de planificación económica. La contención de los gastos corrientes, y la correlativa reducción del déficit público, son medidas encaminadas a la consecución de la

⁹⁹ Vid. Artículo 31 de la Constitución. En dicho precepto se dispone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. Además, se establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a criterios de eficiencia y economía.

estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario ⁽¹⁰⁰⁾. Por lo tanto, el equilibrio presupuestario es un instrumento o condición clave para garantizar la ansiada estabilidad económica.

Dejando atrás la Constitución de 1.978, y descendiendo al plano legislativo, si se recogían en la legislación ordinaria, con anterioridad a las primeras leyes de estabilidad presupuestaria del año 2.001, determinados supuestos en los que se manifestaba de forma expresa el principio de equilibrio presupuestario, mediante la prohibición del déficit presupuestario inicial. Si bien, estos supuestos se establecieron a niveles muy concretos, en el ámbito de la Administración institucional y local, lo que permite poner de relieve la dificultad de imponer reglas de este tipo a nivel general. Ejemplo de ello, era el artículo 54, párrafo segundo, regla primera, del anterior Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por el Real Decreto 1091/1988, de 23 de diciembre, derogado por la Ley 47/2.003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que expresamente disponía:

Los Departamentos Ministeriales remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda los estados de ingresos y gastos de los Organismos Autónomos a ellos adscritos, formando un solo presupuesto por cada organismo, que comprenderá todas las actividades, operaciones y servicios que deba realizar en virtud de las funciones que tengan asignadas, y no podrán tener déficit inicial ni créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios.

También, en el mismo sentido, el artículo 146.4 de la Ley 39/ 1.998, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2.004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, disponía que cada uno de los presupuestos que se integraran en el Presupuesto General debía aprobarse sin déficit inicial.

¹⁰⁰ Vid. STC 237/1.992, de 15 de diciembre, fundamento jurídico 3.

Por otro lado, también las distintas leyes de presupuestos anuales, especialmente en periodos de recesiones económicas, han servido de vehículo para adoptar medidas económicas y financieras de carácter presupuestario, dirigidas a contener la expansión del gasto público en las Administraciones públicas, con fundamento en el título reservado al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución. Medidas que eran necesarias para la contención del gasto y para conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que al Estado le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (¹⁰¹).

Del examen de los antecedentes legislativos examinados, podemos concluir que, si bien el principio de equilibrio presupuestario no estaba regulado con carácter general en nuestro ordenamiento jurídico, si se concebía la idea del equilibrio de las finanzas públicas, como condición necesaria para la consecución del objetivo de la estabilidad económica.

Así lo expresaba el profesor Sainz de Bujanda (¹⁰²), que afirmaba que a pesar de que el principio de equilibrio presupuestario no se hubiera incorporado con carácter general para el conjunto del ordenamiento jurídico, si había inspirado en mayor o menor grado la actividad financiera de las Administraciones públicas, dado que uno de los objetivos del Derecho presupuestario, es la consecución del equilibrio financiero de la Hacienda Pública.

Por lo tanto, como podemos observar, sin estar dicho principio regulado, no dejaba de ser utilizado, quizás por el hecho de que nos encontramos ante una regla económica, más que ante un principio jurídico. Por lo que ha sido una regla fundamental y clave para evitar los desequilibrios financieros, que pudieran poner en riesgo la tan deseada estabilidad económica.

La necesidad, de contar con un marco jurídico que amparase el control del déficit y del endeudamiento público, a finales de los años noventa, no sólo venían reclamadas desde distintos

¹⁰¹ Vid. STC 88/2.016, de 28 de abril, fundamento jurídico 2 y 3.

¹⁰² Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid. Décima edición 1993, pág. 481.

sectores doctrinales económicos y jurídicos, como hemos visto, sino también desde la propia Administración pública, especialmente desde el Estado, que en un escaso periodo de tiempo había sufrido una gran transformación y descentralización. Pero el mayor empuje a este respecto, venía impulsado desde la propia Unión Europea.

CAPITULO II

LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y LA APROBACIÓN DE UN NUEVO MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO.

I.- LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

1.1.- Introducción.

La incorporación del principio de estabilidad presupuestaria al ordenamiento jurídico español se produce mediante la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

España se convirtió de esta forma, en el Estado miembro de la Unión Europea que adaptó su marco jurídico presupuestario con una regulación legal minuciosa en materia de disciplina fiscal, cuando el conjunto normativo que integraba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo no lo requerían expresamente ⁽¹⁰³⁾. En este sentido, existían otras experiencias en el Derecho comparado general, como las reformas presupuestarias realizadas por Suecia o Nueva Zelanda durante la década de los años noventa ⁽¹⁰⁴⁾, y con una menor repercusión dentro de la Unión Europea, las reformas desarrolladas por Bélgica e Italia, que inspiraron en gran medida la aprobación de nuestro marco jurídico de estabilidad presupuestaria.

¹⁰³ Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M.A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi, Navarra, 2013, pág. 97.

¹⁰⁴ Vid. Curt Malmberg. La experiencia sueca ante una norma de estabilidad presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público, número 27/2.001, pág. 129-136; y González Páramo, J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág.13. Efectivamente, la reforma llevada a cabo en Suecia en 1.997, supuso una reforma bastante completa del marco jurídico presupuestario y constituyó un cambio de filosofía presupuestaria que afectó a determinados aspectos clave de su Ley General Presupuestaria, recogiendo diversos cambios legislativos notables, como la introducción de objetivos fiscales, el techo de gasto público, la fijación de los objetivos en un procedimiento previo al de la aprobación de los presupuestos, afectando así a todo el ciclo presupuestario. Se estableció también un importe del 2%, para supuestos imprevistos que debía contenerse necesariamente en el presupuesto público, y por último se acentúa el control de los objetivos presupuestarios. Por su parte, Nueva Zelanda también llevó a cabo una reforma presupuestaria en 1.994, con la finalidad de incidir en la disciplina fiscal y unas cuentas públicas saneadas. Se incluyen en esta reforma, al igual que la experiencia sueca, el establecimiento de objetivos fiscales y la justificación de las desviaciones financieras, a los efectos de su inmediata corrección, procurando una adecuada política en materia de gastos, ingresos y endeudamiento público. También Bélgica e Italia llevaron a cabo procesos de reforma en materia disciplina presupuestaria en el marco de su modelo territorial descentralizado, mediante el establecimiento de objetivos fiscales que afectaban especialmente a sus distintos Entes territoriales.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001, de 12 de diciembre (en adelante LGEP), elevó a rango normativo el principio de estabilidad presupuestaria, lo que significó la aplicación de una nueva filosofía en nuestra institución presupuestaria y en la correspondiente política fiscal de nuestro país, que se sustenta en cuatro principios presupuestarios fundamentales, el principio de estabilidad presupuestaria, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (¹⁰⁵).

La finalidad expresamente declarada de la LGEP era la de inaugurar una nueva etapa en la que la estabilidad presupuestaria fuera el escenario permanente de las finanzas públicas españolas (¹⁰⁶). Esta finalidad se establecía en la propia exposición de motivos de la LGEP:

En este contexto, la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica, para lo cual es preciso sentar las bases de esta nueva etapa en la que la estabilidad presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas.

Mediante dicha formulación legal, se abría una nueva fase en la evolución jurídica de nuestro Derecho Presupuestario, enmarcada en el proceso de disciplina y coordinación presupuestaria y económica que se desarrollaba en el seno de la Unión Europea, cuyo pilar básico estaba constituido por el euro, como moneda única.

Este proceso de transformación, eminentemente europeo, vino marcado por tres hitos fundamentales para nuestro país, por un lado, el proceso de consolidación fiscal motivado por el establecimiento de los criterios del Tratado de Maastricht de 1.992, que España se había comprometido a cumplir. Por otro lado, la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el año 1.997. Y por último, la celebración del Consejo Europeo de Santa María de Feira, el

¹⁰⁵ Vid. Ruiz Rescalvo, M.P. El principio de estabilidad presupuestaria. Edisofer S.L, Madrid 2.003, pág. 87.

¹⁰⁶ Vid. Martínez Lago, M.A. Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda pública, estabilidad y presupuestos. Editorial Colex Madrid, 2.002, pág. 45.

día 19 de junio de 2.000 (¹⁰⁷). Todo este proceso tenía por finalidad el reforzamiento de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros de la Unión Europea, como base fundamental para una correcta política monetaria, presupuestaria y económica a nivel europeo.

Es mediante esta aprobación legal, cuando se establece por primera vez en España, de forma expresa y con carácter general para todas las Administraciones públicas un marco jurídico general que garantiza la disciplina presupuestaria y la contención del déficit y el endeudamiento público.

En todo caso, el proceso seguido hasta dicha aprobación no fue fácil. El Gobierno de España para hacer efectivo un proceso de disciplina presupuestaria que englobase a todas las Administraciones públicas, podía utilizar dos vías. La vía política, basada en la función de coordinación constitucionalmente reconocida, que trataría de alcanzar acuerdos en materia de disciplina fiscal con todos los niveles administrativos, lo que haría innecesaria una reglamentación nacional en materia de déficit y deuda pública, habida cuenta de la aplicación directa y vinculante de las disposiciones de la Unión Europea para nuestro país.

Durante la segunda mitad de la década de los años noventa, se llevaron a cabo acuerdos y actuaciones en materia de disciplina presupuestaria, lo que supuso en la práctica un enorme desgaste político, imposible de mantener en el tiempo. Como ya se ha señalado, se impuso la aprobación de normas con carácter general que impusieran una reglamentación, desechando así la primera vía descrita (¹⁰⁸).

Una vez elegida esta segunda vía, se hacía necesario configurar un marco jurídico presupuestario que se adaptase adecuadamente a nuestro país, teniendo en cuenta que la

¹⁰⁷ Recomendación del Consejo Europeo de fecha 19 de junio de 2.000, sobre disciplina presupuestaria, dirigida a los Estados miembros de la Unión Europea, en relación a tres aspectos: en primer lugar, procurar el saneamiento presupuestario; en segundo lugar, conseguir a medio plazo situaciones de equilibrio o superávit presupuestario; y por último, la reducción progresiva del endeudamiento público.

¹⁰⁸ Vid. Lasarte Álvarez, J. y Adame Martínez, F. La limitación de la política del gasto público de España. Consideraciones sobre las leyes de estabilidad presupuestaria. Cuadernos de Derecho Público, número 14, año 2.001. En este trabajo se realiza un detallado examen de las dos vías expuestas, la política y la normativa, con las que contaba el Gobierno, realizando un análisis exhaustivo de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, además de la situación política reinante durante aquel momento en nuestro país.

doctrina distingue tradicionalmente dos fórmulas diferentes de establecer limitaciones presupuestarias normativas al déficit y a la deuda pública. De un lado, se contempla el sistema de reglas numéricas, en el que se fijan las limitaciones de forma concreta y expresa, respecto del déficit y deuda pública, siendo característico de este sistema la idea de imposición. De otro lado, nos encontramos con el sistema de reglas procedimentales, que incorpora procedimientos prefijados de participación y coordinación tendentes a hacer efectivo el control del déficit y deuda pública. Supone este último sistema la aplicación de un mayor grado de consenso a todos los niveles. En este primer momento, la fórmula que imperó fue la de instaurar de forma principal el sistema de reglas numéricas.

En conclusión, para la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro país, se optó por la vía legislativa, y por un sistema en el que prevalecían las reglas numéricas que deberían cumplir todos los niveles de la Administración. Dicho sistema suponía un gran cambio normativo en nuestro Derecho Presupuestario, pero también un enorme cambio en la cultura financiera de nuestras Administraciones públicas.

Desde el punto de vista estrictamente doctrinal, se planteó desde su incorporación al Derecho presupuestario español, la comparación entre el principio de estabilidad presupuestaria y el principio clásico de equilibrio presupuestario, dado que ambos tienen por finalidad el control del déficit y de la deuda pública. Algunos autores se han pronunciado sobre dicha distinción.

Así la profesora Soler Roch ⁽¹⁰⁹⁾, poniendo el acento en su objeto y en la afectación del ciclo económico, ha afirmado que la estabilidad presupuestaria es algo más que un principio presupuestario; al configurarse como criterio de ordenación de la actividad financiera en su conjunto. Desde este planteamiento su alcance va más allá del presupuesto público anual, ya que incide en la planificación plurianual de la actividad financiera, imponiendo una

¹⁰⁹ Vid. Soler Roch, M.T. Principios inspiradores de la reforma de la LGP. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público 2.002, número 30, pág. 24.

determinada correlación entre las previsiones de los ingresos y los gastos no financieros del sector público, de modo que no se produzca un endeudamiento neto negativo.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la estabilidad presupuestaria como marco jurídico presupuestario configura un escenario jurídico distinto al que proclamaba el principio clásico de equilibrio presupuestario. Por un lado, se trata de establecer un principio de carácter general que rijan en todos los niveles de la Hacienda Pública, tanto estatal, autonómica como local. Por otro lado, dicha exigencia no va sólo referida al momento de la aprobación del presupuesto público, sino a la totalidad del ciclo presupuestario. Finalmente, en el ámbito de los presupuestos generales del Estado, la estabilidad presupuestaria pivota esencialmente sobre una planificación plurianual y el programa de estabilidad presupuestaria, cuyo contenido esencial es el de constituir una norma limitativa del gasto público que, previa aprobación de los objetivos presupuestarios por el poder legislativo, vinculará los presupuestos anuales, los cuales sólo podrán ser aprobados excepcionalmente con déficit público ⁽¹¹⁰⁾.

Como establece la profesora Ruiz Almendral ⁽¹¹¹⁾, lo importante es que la estabilidad presupuestaria no se identifica necesariamente con la situación de equilibrio presupuestario, sino que éste puede ser uno de sus resultados, al permitir el déficit y el endeudamiento público, en determinadas condiciones. De esta manera, la estabilidad se proyecta sobre todos los aspectos del gasto público, cuyo contenido es mucho más amplio que el del proceso presupuestario. Por eso, aunque el gasto público sea sobre todo aquel gasto que se encuentra presupuestado, es evidente que su régimen jurídico es mucho más amplio que el que deriva estrictamente del procedimiento presupuestario y del presupuesto público.

¹¹⁰ Vid. Soler Roch, M.T. Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones públicas. Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales, 2.001 número 27, pág. 82.

¹¹¹ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España. La Ley Grupo Wolters Kluwer, 1ª edición, Madrid 2.008, pág. 140-141.

En este mismo sentido, el profesor De la Hucha Celador ⁽¹¹²⁾, ha afirmado que, materialmente, el principio de estabilidad presupuestaria no debe ser confundido con el principio tradicional de equilibrio presupuestario, porque ambos responden a realidades diferentes. En la ortodoxia de la Hacienda clásica el principio de equilibrio presupuestario supone la equiparación estricta entre ingresos y gastos públicos, en tanto que la estabilidad presupuestaria tiene un carácter cíclico y no impide la existencia de déficits públicos.

El profesor Cazorla Prieto ⁽¹¹³⁾, coincide en esta función global del principio de estabilidad presupuestaria, afirmando que más que un principio en sentido estricto constituye la síntesis conceptual de una serie de reglas y procedimientos técnicos.

El principio de estabilidad presupuestaria debe observarse de forma global y omnicompreensiva, como una actitud permanente de todas las Administraciones públicas que debe informar los procesos de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos; así como el conjunto de actuaciones que afectan tanto a los gastos como a los ingresos públicos integrantes de la Hacienda Pública ⁽¹¹⁴⁾.

La implementación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria supone que la relación entre los gastos e ingresos públicos debe ser adecuada cuantitativamente en su previsión, aprobación, ejecución y liquidación. Además el endeudamiento público no puede conllevar un exceso en relación con el producto interior bruto, ni encubrir un equilibrio financiero ficticio, carente de capacidad de financiación ⁽¹¹⁵⁾.

¹¹² Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero número 153/2012. Editorial Civitas. Pamplona 2012, pág. 2.

¹¹³ Vid. Cazorla Prieto, L.M. Derecho Financiero y Tributario, 20ª edición, Parte General, Aranzadi, 2.020, pág. 652-653.

¹¹⁴ Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi, Navarra 2013. pág. 109.

¹¹⁵ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 189-190.

Como afirma la profesora Navarro Faure ⁽¹¹⁶⁾ la estabilidad presupuestaria aparece como heredera del principio de equilibrio presupuestario. El principio de estabilidad presupuestaria difiere del principio de equilibrio, al admitir los llamados déficits coyunturales o excepcionales. Además el principio de la estabilidad presupuestaria se predica no sólo de la elaboración y aprobación del presupuesto público, sino también de su correspondiente ejecución y liquidación.

Se deduce de lo afirmado anteriormente, que el objeto que engloba la estabilidad presupuestaria y el marco jurídico que se ha desarrollado a su albor, va mucho más allá que la tradicional configuración del principio de equilibrio presupuestario. Desde un punto de vista jurídico, la estabilidad presupuestaria no sólo constituye un principio o regla económica como el principio de equilibrio presupuestario, sino que además se despliega sobre todo un marco jurídico general de reglas y procedimientos que integra un criterio de ordenación más amplio.

No nos encontramos ante una única regla, sino ante un conjunto de reglas numéricas y procedimentales tendentes a la consecución de diversos objetivos presupuestarios y económicos. Desde un punto de vista económico, la estabilidad presupuestaria no sólo se restringe a la situación de equilibrio presupuestario, sino que admite excepcionalmente como resultado el déficit público, actuando no sólo en el presupuesto anual, es decir en el corto plazo, sino extendiéndose al medio plazo, en el marco de un objetivo presupuestario plurianual.

Respecto del ciclo presupuestario y sus fases, no sólo afecta a la elaboración y aprobación del presupuesto público como tal, sino a la actividad financiera pública en su conjunto, incluyendo las fases de ejecución, liquidación y control presupuestario. Desde el punto de vista constitucional y administrativo, la estabilidad presupuestaria afecta a la totalidad del sector público. Dicho marco jurídico se aplica a todas las Administraciones públicas y sus

¹¹⁶ Vid. Martínez Giner, L.A (Coord.). Manual de Derecho presupuestario y de los gastos públicos. Editorial Tirant Lo Blanch Valencia 2018, 3ª edición, pág. 52-54.

Entes dependientes y además despliega efectos sobre las relaciones financieras entre el Gobierno y las Cortes Generales.

En definitiva, a diferencia de la simple regla clásica de equilibrio presupuestario, la estabilidad presupuestaria supone el establecimiento de los principios rectores a los que se deberá adecuar la política presupuestaria, como componente e instrumento clave de la política económica, así como la regulación de todo un marco jurídico que determina los procedimientos y reglas necesarios para la aplicación efectiva de dichos principios y la consecución de los objetivos fiscales aprobados anualmente.

Este criterio se recogía en el artículo 3 apartado 1 de la LGEP de 2.001, que disponía que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afectaran a los gastos o ingresos de las Administraciones, se realizarían en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea, ratificándose así su condición de auténtico “*marco jurídico*”.

1.2.- Fundamento de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria.

La incorporación legal del principio de estabilidad presupuestaria a nuestro ordenamiento jurídico suponía el establecimiento de un nuevo modelo presupuestario que transformaba el sistema vigente. Es por ello, por lo que se hacía necesario determinar los fundamentos concretos en los que se basaban dichas normas, sus principios y su contenido, así como el título competencial específico en virtud del cual se dictaba, ya que de ello dependía su encaje dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y en especial su extensión preceptiva al conjunto de Administraciones públicas ⁽¹¹⁷⁾.

¹¹⁷ Vid. STC 134/2011, de 20 de julio, fundamento jurídico 8. El propio Tribunal Constitucional se hace eco del debate doctrinal que rodeo el establecimiento del principio de estabilidad presupuestaria cuando señala en su fundamento jurídico octavo, que es importante tener en cuenta que el propio Tribunal ha concluido que la definición de estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex artículo 149.1.13 de la Constitución. Dicha orientación política, suponía dejar a atrás un sistema que carecía de reglas limitativas en materia de déficit y endeudamiento público.

Este nuevo marco jurídico tuvo que sortear tres grandes problemas. Por un lado, la falta de un verdadero fundamento constitucional expreso; por otro lado, el título competencial en virtud del cual se dictaría el mismo, teniendo en cuenta que la Constitución no contiene un sistema cerrado de competencias entre los distintos niveles administrativos territoriales. Por último, el instrumento normativo utilizado para su instrumentación, toda vez que de su contenido se derivaban disposiciones que requerían en unos casos ley ordinaria, y en otros, sin embargo, requerían de ley orgánica, en especial las cuestiones relativas al régimen jurídico de las Comunidades Autónomas.

Como afirma el profesor García Novoa ⁽¹¹⁸⁾, una primera noción del fundamento constitucional de las leyes de estabilidad presupuestaria radicaba en lo que constituía su razón de oportunidad, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de déficit y deuda pública por España en el marco de la Unión Europea. Por lo tanto, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su ley orgánica complementaria encontraban su fundamento en los acuerdos internacionales adoptados por nuestro país como miembro de la Unión Europea, especialmente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado en Ámsterdam en el año 1.997. Aunque dichos acuerdos dejaban a los Estados miembros un amplio margen de elección sobre los medios a utilizar para alcanzar dichos objetivos de déficit y de endeudamiento público.

El principio de estabilidad presupuestaria y su desarrollo normativo, carecía de un fundamento constitucional expreso, dado que la alusión a la estabilidad económica que se determina en el artículo 40, apartado 1 de nuestra Constitución, sólo representa un principio orientador de la política de los poderes públicos. Dicho artículo establece una fórmula general que se puede alcanzar por muchos cauces, sin que el déficit o la deuda pública estén reñidos con el mismo ⁽¹¹⁹⁾.

¹¹⁸ Vid. García Novoa, C. Fundamento de la ley de estabilidad presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público 27/2001 pág. 147 a 148.

¹¹⁹ Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M.A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Aranzadi, Navarra, 2013, pág. 98.

No existía en nuestra Constitución un fundamento concreto que avalara las limitaciones de déficit y deuda pública que se recogían en las nuevas normas. Fue, por tanto, un fundamento externo el que en última instancia motivo la reforma, y así se ratifica en la propia exposición de motivos de la LGEP:

Desde el 1 de enero de 1999 nuestro marco de referencia ha pasado a ser la Unión Económica y Monetaria en la que el diseño y ejecución de la política monetaria única recaen en el Banco Central Europeo, que como institución independiente de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea tiene como objetivo la estabilidad de precios. Por ello, nuestra integración económica y monetaria en la zona euro aumenta necesariamente la responsabilidad que han de asumir los otros componentes nacionales de la política económica, fundamentalmente la política presupuestaria y las políticas estructurales, para asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única. De ahí que en el artículo 4.3 del Tratado de la Comunidad Europea se contenga expresamente una referencia al respecto a los principios de precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, como principios rectores de las acciones de los Estados miembros (¹²⁰).

En todo caso, desde el punto de vista interno del Estado español, también existía un claro interés en la reforma y en su contenido (¹²¹). Si bien el fundamento de la reforma fue eminentemente externo, no fue fácil buscar un encaje concreto dentro del ordenamiento competencial previsto en nuestra Constitución, habida cuenta de su compleja estructura competencial y del rápido proceso de descentralización sufrido por nuestro país.

¹²⁰ En este sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria. En virtud del referido Pacto, los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit. Más ambiciosas fueron incluso, las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio de 2000, relativas a las Orientaciones Generales de Política Económica, que instan a los Estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

¹²¹ Vid. González Páramo, J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág. 65. La OCDE en su informe sobre España de 2.001, señalaba respecto a la LGEP que era del todo oportuna, pues la disciplina presupuestaria no estaba tan firmemente arraigada en sus prácticas e instituciones como en otros países de la OCDE, y que en momentos cíclicos relativamente favorables la ausencia de un conjunto de principios generales de estabilidad y disciplina, estimulaban las presiones en pro del aumento de los gastos y de las rebajas impositivas.

Una de las mayores críticas, derivó de esta falta de fundamento constitucional que diera robustez interna a dicha reforma legal, y que al mismo tiempo impidiera la posibilidad de modificaciones legislativas futuras que mitigaran su poder de vinculación.

Aclarado el fundamento externo de la reforma, se hacía necesario analizar si el marco jurídico de estabilidad presupuestaria tenía encaje en el régimen económico y presupuestario diseñado por la Constitución en su Título VII, lo que se ha venido a denominar como Constitución económica (¹²²), y además si la reforma suponía una vulneración del modelo territorial de competencias diseñado en su Título VIII.

Partiendo de la base de que tampoco existía una prohibición constitucional expresa que impidiera la adopción de límites legales al déficit y endeudamiento público, los impulsores de la norma centraron sus esfuerzos en justificar la competencia del Estado para dictar dichas normas, sin afectar al reparto competencial entre los distintos niveles administrativos territoriales, como expresamente queda reflejado en la propia exposición de motivos de la LGEP, al establecer que:

En virtud de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución, el marco de la estabilidad presupuestaria que la presente Ley regula tiene carácter básico, resultando en consecuencia aplicable a todas las Administraciones públicas, al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa. Adicionalmente, y como fundamento constitucional de la competencia del Estado para la aprobación de la presente Ley, hay que referirse a lo dispuesto en el artículo 149.1.11.ª de

¹²² Vid. STC 1/1982 de 28 de enero, fundamento jurídico 1. En esta sentencia el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el concepto de Constitución económica en los siguientes términos: en la Constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la Constitución económica. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, cuyo preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo, y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico (arts. 40.1, 130.1, 131.1, 138.1). Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural desde el punto de vista de su organización territorial.

la Constitución, en tanto en cuanto uno de sus objetivos es garantizar la futura permanencia de España como uno de los países que tienen en el euro su moneda nacional, y en el artículo 149.1.14.^a, por cuanto esta Ley constituye un instrumento al servicio de la coordinación entre la Hacienda Pública del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta que uno de los aspectos más importantes de estas leyes era el concerniente a los mecanismos que permitían garantizar el cumplimiento de los objetivos fiscales por todas las Administraciones públicas, era necesario determinar qué competencias podía esgrimir el Estado en cada caso, para garantizar dicho cumplimiento y para poder implementar las medidas de coordinación presupuestarias adecuadas, sin vulnerar su autonomía reconocida constitucionalmente. En este sentido, disponía la disposición final segunda de la LGEP, que la misma se aprueba al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1. 13. ^a y 149.1. 18. ^a de la Constitución, y también de conformidad con los artículos 149.1. 11. ^a y 149.1. 14. ^a.

Por su parte la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante LOCEP), no contenía expresión alguna sobre la cobertura constitucional de orden competencial, estableciendo su exposición de motivos que:

La presente Ley Orgánica tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, como prevé el propio artículo 156.1 de la Constitución, y complementa a la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, instrumentándose en una norma autónoma al revestir, a diferencia de aquélla, el carácter de Ley Orgánica.

El legislador acudió a títulos competenciales generales, como el artículo 149.1. 13 ^a, que hace referencia a la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. También se utilizó el artículo 149.1.18 ^a, que hace referencia a la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En tercer lugar, se recurrió al artículo 149.1. 11 ^a, que hace referencia a la competencia en materia de sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros; al artículo 149.1 14 ^a, que se refiere a la competencia en materia de hacienda

general y deuda del Estado. Y por último, al artículo 156.1 que dispone expresamente que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal.

Se evidenciaba así, la complejidad del contenido de la regulación, que afectaba a materias diversas (presupuestos, modelo territorial, deuda pública, hacienda pública), y no permitía su concreción en un fundamento único y exclusivo que respaldase suficientemente la competencia del Estado. Si bien dentro del artículo 149.1, la reglas número 13^a (planificación económica), 11^a (política monetaria) y 14^a (hacienda y deuda pública) justificaban dicha competencia, menor era el protagonismo de la regla número 18^a, como fundamento para la aplicación de dichas disposiciones al conjunto de las Administraciones públicas.

Por último, otro extremo destacable de la reforma se refiere a la dualidad normativa que caracterizó a dicho marco jurídico, y que obligó a la aprobación de dos leyes de distinta naturaleza. En un primer momento, el anteproyecto de ley contemplaba un único texto legislativo que tenía naturaleza de ley ordinaria, con excepción de aquellas concretas disposiciones que afectaban a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales tendrían naturaleza de ley orgánica. Fue el Consejo de Estado, el que en sesión celebrada el día 19 de enero de 2001, consideró que procedía desglosar el contenido del anteproyecto sometido a consulta en dos leyes diferenciadas, una ley ordinaria y otra ley orgánica, la cual se configuraría como complementaria de la anterior. La justificación de dicho desglose se recoge exhaustivamente en su dictamen relativo al proyecto de LGEP, expediente 4/2.001 ⁽¹²³⁾.

¹²³ Vid. Dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2.001, expediente número 4/2.001. En dicho dictamen se refleja que la postura unitaria, consistente en aprobar un texto único con naturaleza de ley ordinaria y con incrustaciones de naturaleza orgánica, fue defendida por el Ministerio de Hacienda, atendiendo al carácter de las disposiciones que se incorporan, que podían plantear problemas de interpretación y aplicación de las normas, por existir una interrelación absoluta entre unos y otros preceptos, planteándose, además, problemas técnicos derivados de la necesidad de realizar constantes remisiones normativas entre ambos textos legales. Así, se afirmaba que el Consejo de Estado comparte la opción recogida en el anteproyecto en cuanto a que sean de naturaleza orgánica las disposiciones por las que se regulan en esta materia las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas; sin embargo, no comparte la solución propuesta en cuanto a la forma en que se pretende instrumentar tales modificaciones. La posibilidad de que una ley ordinaria contenga incrustaciones de ley orgánica constituye una técnica normativa que violenta diversos principios constitucionales y, singularmente, el principio de seguridad

Eran varias las razones que apoyaban la decisión de adoptar una postura dual. En primer lugar, es preciso tener en cuenta los argumentos ya apuntados de complejidad en la tramitación parlamentaria y, sobre todo, de encaje en las previsiones constitucionales. En este sentido, parece claro que existe una relación entre las distintas previsiones del anteproyecto que regulan la estabilidad presupuestaria en los distintos ámbitos territoriales; sin embargo, tal relación carece de la trabazón profunda que exige una verdadera interconexión en el caso de la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, por lo que de mantenerse el anteproyecto en sus actuales términos, estaría resultando afectada una norma diferente, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, por una vía que no es la adecuada.

En segundo lugar, los supuestos problemas técnicos derivados de la necesidad de realizar constantes remisiones normativas entre uno y otro texto legal no serían tales, por cuanto únicamente habrían de contenerse en la ley ordinaria dos remisiones a las previsiones de la ley orgánica: una referida a la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria; y otra, en virtud de la cual se afirmarían que el equilibrio presupuestario de las Comunidades Autónomas se regularía en los términos establecidos en la correspondiente ley orgánica.

Finalmente, la propia experiencia práctica demuestra que han sido y son varios los ejemplos en los que la regulación de diversas materias se ha escindido en dos regulaciones separadas, sin que ello haya venido planteando problemas en su interpretación y aplicación.

jurídica. En efecto, la posibilidad, según la Constitución, de que una ley orgánica incluya la regulación de materias conexas al servicio de una mejor formulación y articulación de sus previsiones normativas, no puede afirmarse en el caso inverso de una ley no orgánica a la que se pretendiera incorporar alguna disposición sobre la materia afectada por la reserva de ley orgánica. Y es que una ley ordinaria con incrustaciones de ley orgánica se incorporaría al ordenamiento jurídico con su identidad enmascarada. En el presente caso, y aun existiendo una evidente interrelación de los preceptos de naturaleza orgánica con las previsiones para las que resulta suficiente una ley ordinaria, se considera preferible, que el contenido del anteproyecto se escinda en dos leyes separadas.

Este planteamiento obedecía, una vez más, a la falta de un fundamento constitucional expreso que avalara la reforma. En todo caso, a mi juicio, era la solución más acertada, y además contenía una motivación ajustada. El distinto instrumento legal era necesario para asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público estatal y en las Entidades Locales y además permitía establecer los mecanismos que garantizarían la cooperación efectiva entre el Estado y las Comunidades Autónomas para lograr los fines previstos en ambas normas. Así, mientras las normas referidas al Estado y a las Entidades Locales podían tener el carácter de ley ordinaria; aquéllas en las que se contenía el sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la consecución de los objetivos fiscales, debían revestir carácter de ley orgánica.

Una vez convertidos en sendas leyes, se impuso la idea lógica, de que dichos textos debían ser interpretados y aplicados de forma conjunta. La propia denominación de la ley orgánica confirmaba este carácter complementario de forma expresa. Se pretendía que la interpretación y aplicación de ambas normas debiera producirse siempre de forma unitaria, siendo ambas normas, instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política presupuestaria y económica.

Como hemos visto, eran muchas las dudas técnico-jurídicas, formales, y competenciales que sobrevolaban estos primeros textos normativos, en un modelo territorial y competencial interno, donde a lo largo de los años había jugado un papel central el concepto de autonomía financiera, y donde la necesidad de un nuevo pacto interno a nivel constitucional sobre dicho modelo territorial, se hacía cada vez más necesario. No contribuyó a ello tampoco, el incipiente marco jurídico europeo, aún en construcción, que impulsaba estas reformas jurídicas en nuestro Derecho Presupuestario. La Unión Europea evolucionaba en muchos aspectos muy rápido, mientras que la asunción de sus principios por los Estados miembros era más lenta.

El profesor Martínez Lago (¹²⁴) ponía el acento en la posibilidad de que las leyes de presupuestos se apartasen del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, por la falta de un precepto constitucional que vinculara al legislador presupuestario, y le forzara a respetar el contenido de dichas leyes. El principio de estabilidad presupuestaria se situaba fuera del proceso presupuestario, pero lo condicionaba de forma relevante, mediante la aprobación previa de los objetivos fiscales. Sin embargo, en la práctica dicho marco jurídico no vinculaba al legislador futuro, ya que existía la posibilidad de que una futura ley de presupuestos se apartase de dichos objetivos y principios. Esta posibilidad latente de derogación, reflejaba claramente la debilidad de un sistema construido sobre la base de normas no constitucionales.

Por tanto, a mi juicio, se puede concluir que estas primeras normas, derivaron directamente de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en el seno de la Unión Europea, aunque ya existían algunas experiencias en otros países de la OCDE. Estos objetivos se podrían conseguir con otras medidas o por otras vías, pero por distintas motivaciones, se decidió optar por la vía normativa.

La aprobación de las leyes suponía un cambio trascendental en materia presupuestaria, porque vinculaba la política fiscal garantizando así, el cumplimiento de unos objetivos presupuestarios, que incidían en la excepcionalidad del déficit público, y limitaban el volumen de deuda pública, reduciendo así en gran medida la discrecionalidad política. Para su consecución, el Gobierno eligió una fórmula rígida, al conceptualizar la estabilidad presupuestaria como la situación de superávit o equilibrio presupuestario.

La reforma supuso un cambio de modelo de las finanzas públicas en España, más alineado con los objetivos económicos, y que suponía un reforzamiento del Estado como garante de dichos objetivos. De esta forma, el ciclo presupuestario nacional, comenzaba a conectarse más con los modelos de coordinación y supervisión económicos de la Unión

¹²⁴ Vid. Martínez Lago, M.A. Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos. Editorial Colex, Madrid. 2.002. pág. 57-58.

Europea, como consecuencia de la introducción del euro, y la asunción plena de la política monetaria por ésta.

A la vista de todo lo comentado, se puede afirmar que dicha transformación hubiera requerido de una reforma constitucional que avalara un marco jurídico sostenible y fuerte, que contase con el suficiente respaldo jurídico a nivel interno. El legislador se enfrentó a una situación compleja al incorporar el principio de estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento jurídico, lo que devino en una fuerte reacción por las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los distintos grupos parlamentarios, reflejándose de forma manifiesta dicha reacción en la presentación de diversos recursos de inconstitucionalidad ⁽¹²⁵⁾.

¹²⁵ Vid. 1). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1451-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra los arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2 y disposición adicional única, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 5; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 134/2011, de 20 de julio. 2). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1473-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8; 9; 11; y disposición adicional única, de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 188/2011, de 23 de noviembre. 3). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1454-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 3.2; 6.2; 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 157/2011, de 18 de octubre. 4). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1455-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 2, 3, 5, 6, 8 y la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 185/2011, de 23 de noviembre. 5). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1461-2002, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2, 6.3, 6.4, 8, y la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 186/2011, de 23 de noviembre. 6). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1462-2002, interpuesto por el presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 2, 3.1, 3.3, 5, 6, 8 y 9, así como la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 187/2011, de 23 de noviembre. 7). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1473-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 2; 3.1; 4; 5; 6.3 y 4; 8; 9; 11; y disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 188/2011, de 23 de noviembre. 8). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1506-2002, interpuesto por los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los arts. 2, 3, 5, en el inciso que comienza en “tanto el Consejo” y termina en “Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria”, 6, 8, 9 y la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 189/2011, de 23 de noviembre. 9). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1460-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 3.2, 19, 20.2, 23.2 y disposición adicional única, y disposición final segunda, todos ellos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, resuelto por STC 195/2011, de 13 de diciembre. 10). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1467-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra los arts. 2.2, 3.2, 3.3, 6.2, 7.1, 8.3, 11, 19, 20.2, 23.2, 25, disposición adicional única, disposición transitoria única y disposición final cuarta, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 196/2011, de 13 de diciembre. 11). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1487-2002, interpuesto por las Cortes de Aragón contra los arts. 3.2; 19 a 23; disposición adicional única; y la disposición final cuarta, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 3; 5; 6.3 y 4; 8; 9; y disposición adicional única, de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 197/2011, de 13 de diciembre. 12). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1488-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de

1.3.- Análisis de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

A).- Consideraciones generales.

Con la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, se produce la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria al ordenamiento jurídico español. Este hito tuvo importantes repercusiones en el ámbito jurídico, político y económico de nuestro país.

Desde el punto de vista jurídico, el principio de estabilidad presupuestaria supuso la modificación de nuestro marco jurídico presupuestario. Además, dicha reforma afectó a todos los niveles del sector público, Estado, Comunidades Autónomas, y Entidades Locales, así como a sus organismos y entes públicos.

Desde el punto de vista político, esta reforma supuso el control del déficit y del endeudamiento público, y su conexión con la política económica. En todo caso, el legislador español fijaba como objetivos expresos la situación de equilibrio o de superávit, a pesar de que los instrumentos normativos comunitarios permitían cierto grado de flexibilidad en cuanto al déficit y la deuda pública, fijando sus límites en el 3% y 60% del Producto Interior Bruto, respectivamente (¹²⁶). Como señala el profesor Cazorla Prieto, el modelo español se remite al

Extremadura contra los arts. 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y contra los arts. 2, 3.1, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7, 8.8, disposición adicional única en sus apartados 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, resuelto por STC 198/2011, de 13 de diciembre. 13). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1505-2002, interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, contra los arts. 3.2; 8; 12.2; 13; 15; 16; 19; 20; y 23; y la disposición adicional única de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 199/2011, de 13 de diciembre. 14). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1463-2002, interpuesto por el presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha contra los arts. 3.2, 7.1, 7.3 y 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; resuelto por STC 203/2011, de 14 de diciembre.

¹²⁶ Vid. Ruiz Rescalvo, M.P. El principio de estabilidad presupuestaria. Edisofer S.L, Madrid 2.003, pág. 47

Derecho comunitario, y se sitúa en la defensa de la disciplina presupuestaria y el cumplimiento estricto del principio de estabilidad presupuestaria ⁽¹²⁷⁾.

Desde el punto de vista económico, el presupuesto público tendría que elaborarse y aprobarse conforme a los objetivos y límites cuantitativos aprobados durante el primer semestre del año, en consonancia con la situación macroeconómica.

Estos tres aspectos se observan claramente en la propia esencia de la LGEP, la cual tiene por objeto principal el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económico, en el marco de la Unión Económica y Monetaria. Así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Siguiendo al profesor Sánchez Revenga ⁽¹²⁸⁾, podemos afirmar que la verdadera importancia las leyes de estabilidad presupuestaria residió en la incorporación a nuestro Derecho presupuestario de reglas macro-fiscales contenidas en sus principios generales, que constituían la columna vertebral del sistema. Dichos principios generales eran el principio de estabilidad presupuestaria, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, y a su desarrollo, aplicación y cumplimiento efectivo se dirigía dicho marco jurídico.

El desarrollo y aplicación de estos principios presupuestarios conllevó la introducción en nuestro marco presupuestario de importantes novedades, como la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria que se someten a las Cortes Generales para su debate y aprobación dentro del primer semestre de cada año, con referencia a los tres años siguientes. El

¹²⁷ Vid. Cazorla Prieto, L.M. Derecho Financiero y Tributario parte general, Aranzadi, Navarra, 2002, pág. 191.

¹²⁸ Vid. Sánchez Revenga, J. La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria 4/2016, pág. 31-32.

establecimiento anual de un límite de gasto no financiero del Estado para el presupuesto del año siguiente, que debía ser objeto de comunicación previa a las Cortes Generales.

También se introduce la obligación de elaborar un escenario presupuestario plurianual por el Ministerio de Hacienda que debe ser elevado al Consejo de Ministros, el cual contendrá las líneas básicas para la posterior elaboración de los presupuestos. Por último, la obligación de dotar un fondo de contingencia equivalente al 2 % del presupuesto de gastos, para atender necesidades imprevistas y no discrecionales, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

El control del déficit y del endeudamiento público ya no sería una cuestión eminentemente interna del Estado español, sino que paralelamente surgirá también una supervisión fiscal por las autoridades europeas, que con el tiempo iría en aumento. Con la aprobación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, se produce un refuerzo de la vinculación entre los procesos presupuestarios nacionales y los establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, profundizándose en la coordinación multilateral de los Estados miembros de la Unión Europea, que va a tener como punto de conexión fundamental el programa de estabilidad anual. Al mismo tiempo, se reflejó un compromiso presupuestario interno, aunque sólo fuera formal, de disciplina fiscal por parte de todas las Administraciones territoriales, al frente del cual, estaba el Estado como garante la política presupuestaria y económica general. Por último, también se estableció la corresponsabilidad fiscal, hasta esos momentos inexistente ⁽¹²⁹⁾.

En este marco jurídico presupuestario se recogieron instrumentos de planificación plurianual que vinculaban a las futuras leyes de presupuestos anuales y que volvieron a plantear la cuestión de las relaciones entre el plan y el presupuesto público. En efecto, el programa de estabilidad, el objetivo de estabilidad presupuestaria, los escenarios presupuestarios plurianuales y los planes económico-financieros, aunque con un carácter eminentemente

¹²⁹ Vid. González Páramo. J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág. 71-72.

cuantitativo, reflejan dicha problemática. De esta forma, la idea de planificación es vital para el marco jurídico de estabilidad presupuestaria. Con la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria resurge el interés por concretar la interdependencia entre los objetivos fiscales y las medidas planificadoras, y su posterior reflejo en las correspondientes leyes de presupuestos anuales (¹³⁰).

Desde el punto de vista del ciclo presupuestario, el marco jurídico de estabilidad presupuestaria da lugar a diversas modificaciones que afectan a todas sus fases (¹³¹). Así en la fase de elaboración del presupuesto, supuso la incorporación de la regla de plurianualidad, que implicaba un horizonte temporal más amplio, y del fondo de contingencia para evitar los desequilibrios presupuestarios. Y por último, la obligación de fijar previamente los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, junto al establecimiento de un límite de gasto no financiero, lo que supuso también un nuevo debate parlamentario, de carácter más económico, con carácter previo al tradicional debate de los presupuestos. Por lo que se refiere a la fase de examen y aprobación del presupuesto público, se replantearon las relaciones financieras entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, dado que los presupuestos quedaban vinculados por los objetivos fiscales aprobados previamente.

En lo que se refiere a la fase de ejecución presupuestaria, se reformularon las líneas básicas de las modificaciones presupuestarias, con la finalidad de evitar desviaciones de los objetivos fiscales motivados por su utilización incontrolada e inadecuada, durante el desarrollo de dicha fase. Por último, también se vería afectada la fase de control del presupuesto público, con la creación de nuevos mecanismos de supervisión que tenían por finalidad el control sobre

¹³⁰ Vid. Martínez Lago, M.A. Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos. Editorial Colex, Madrid 2.002, pág. 59.

¹³¹ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 11.

el cumplimiento estricto de los objetivos de déficit y deuda pública, durante todas las fases del ciclo presupuestario.

El presupuesto a partir de la reforma del 2.001, cobra mayor trascendencia política, al establecerse controles adicionales y al vincularse a los objetivos económicos, por lo que el debate estrictamente presupuestario se amplía también al debate económico general. En este sentido, el legislador respetó el esquema establecido por la Constitución en materia financiera, atribuyendo las funciones de elaboración de los objetivos fiscales al Gobierno y su posterior examen y aprobación a las Cortes Generales.

A pesar de las importantes novedades que la LGEP incorporó, dicha normativa presentaba indudables debilidades, como el hecho de adolecer de los mecanismos correctores necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos, ante posibles desviaciones financieras. Y además el hecho de que muchas de las reglas establecidas solo fueran aplicables al Estado, lo que suponía una integración sólo parcial de las Comunidades Autónomas en el sistema, a pesar de que su importancia en materia de gasto público había aumentado durante los últimos años. A todo ello, se unía la falta de cultura financiera en materia de disciplina presupuestaria de nuestro país.

A mi juicio, no cabe duda de que la aprobación de las leyes de estabilidad supuso un enorme avance para el sector público en materia económico-financiera, y una profunda transformación del Derecho presupuestario español. Constituyó un gran paso, en la puesta en marcha de un auténtico marco jurídico de disciplina presupuestaria, a partir de un sistema novedoso, no meramente conceptual.

B).- Estructura y contenido.

Las líneas generales de la LGEP responden a una estructura y contenido delimitados por la materia que constituye su objeto, el establecimiento de una serie de principios generales y su instrumentación. Se parte del ámbito de aplicación, objetivo y subjetivo, para posteriormente

fijar los principios y reglas numéricas en torno a las cuales se delimita el control del déficit y deuda pública, y por último los procedimientos de aprobación y control de dichos objetivos.

La LGEP constaba de dos títulos divididos en capítulos, y un total de 25 artículos, junto a una disposición adicional, otra transitoria, seis disposiciones finales y una disposición derogatoria (¹³²).

La primera fase del proceso de elaboración presupuestaria de todas las Administraciones públicas comienza en el primer cuatrimestre de cada ejercicio con la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. Este acuerdo del Gobierno, acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el programa de estabilidad, debe ser sometido a las Cortes Generales para su debate y, en su caso, aprobación. La elaboración del proyecto de ley de presupuestos anuales habría de acomodarse a dicho objetivo (¹³³). Se determinaba la exigencia periódica de informes sobre el

¹³² El Título I que llevaba por título “Ámbito de aplicación de la ley y principios generales”, contenía en su capítulo I, una definición de los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la ley, y en su capítulo II, los principios generales que habrían de regir la actuación de todas las Administraciones públicas en materia de política presupuestaria, en aras a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria. Definido su objeto en el artículo 1, con un sentido bastante amplio, al disponerse que consistía en el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria, así como la determinación de los procedimientos para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria; su artículo 2 precisaba el alcance del sector público a los efectos de esta norma, abarcando en su ámbito subjetivo al Estado, las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como al conjunto de organismos autónomos, entes públicos y resto de entidades, dependientes de aquellas. En el capítulo II, se recogían los principios de estabilidad presupuestaria, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia y por último el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. El Título II, que constaba de tres capítulos, lleva por rubrica el “Equilibrio presupuestario del sector público”, incluía las disposiciones imprescindibles para la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria. Se distinguía un primer conjunto de disposiciones de carácter básico y de aplicación común a todas las Administraciones públicas en su capítulo I, un segundo capítulo exclusivamente aplicable al sector público estatal y un capítulo III relativo a las Entidades Locales. Las disposiciones comunes establecían las directrices básicas de la política presupuestaria al servicio del objetivo de estabilidad. En dicho capítulo, se determinaba que correspondía al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público. Se imponía la necesidad de formulación de un plan de económico-financiero, en caso de situaciones excepcionales de déficit presupuestario.

¹³³ Vid. Sentencia 44/2015, de 5 de marzo de 2015. Esta sentencia declaró inconstitucionalidad la disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2005, que introdujo una previsión en el art. 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, conforme a la cual si el objetivo de estabilidad aprobado por el Congreso de los Diputados se rechazaba por el Senado, el Congreso podía mediante una nueva votación por mayoría simple, aprobar el citado objetivo. Dicha sentencia, señaló que nos encontrábamos ante una disposición que se limitaba a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos, por lo que es difícil apreciar la necesaria conexión económica o

cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. En su artículo 11, se establecía la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, precepto con el que se pretendía corresponsabilizar a las distintas Administraciones públicas en materia de incumplimiento de los objetivos déficit y deuda pública.

El Capítulo II, del Título II, bajo la rúbrica del “Equilibrio Presupuestario del Sector Público Estatal”, se dividía en tres secciones, la primera referida a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, la segunda referida a la gestión presupuestaria y la tercera referida a los Entes de Derecho Público.

Por lo que respecta al sector público estatal, se introdujeron tres novedades que darán lugar, a una modificación radical en los procedimientos presupuestarios del Estado. Las tres aportaciones que contenía la Ley en esta materia eran la fijación de un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados (¹³⁴).

Por otro lado, el establecimiento de un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria con el que se atenderían necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado. La creación de esta figura constituye un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito.

relación directa con los ingresos y gastos del Estado o ser vehículo director de la política económica del Gobierno, o presupuestaria para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. Además, dicha disposición afectaba a la autonomía reglamentaria de la Cámara, ya que establecía una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa quedaba reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el artículo 72.1 de la Constitución y, por tanto, quedaba al margen del limitado contenido material que el artículo 134.2 sobre la reserva a la ley de presupuestos.

¹³⁴ Vid. Orden HAC/1/2003, de 2 de enero, por la que se dictan las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2004-2006. Esta orden fue la primera de su categoría y en su preámbulo establecía que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, potenciaba notablemente el escenario presupuestario como instrumento de programación en el que se debería enmarcar la elaboración del presupuesto.

En tercer lugar, se produce la determinación de las consecuencias derivadas de las situaciones de déficit o superávit presupuestario. Así, en el supuesto de déficit presupuestario, se imponía al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un plan de corrección de la situación de desequilibrio y en el caso contrario de superávit presupuestario, el saldo de la Administración General del Estado se destinará a la reducción del endeudamiento neto del mismo.

Por último, en cuanto a las Entidades Locales el capítulo III del Título II, establecía que deberían adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria que les fuera fijado por el Gobierno para cada ejercicio. Al objeto de lograr los objetivos perseguidos, la Comisión Nacional de Administración Local informaría sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos por el Ministerio de Hacienda. El control del cumplimiento del objetivo y, en su caso, el seguimiento del plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio que, en su caso, tuvieran que presentar las Entidades Locales, correspondería al Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, la autorización del Estado a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendría en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso. Además, se establecían otras disposiciones, con un carácter más instrumental, como la creación de una central de información en el Ministerio de Hacienda, con la finalidad de controlar las operaciones relativas al endeudamiento público, y por último el suministro periódico de información, a los efectos de medir y analizar el grado de desarrollo de los objetivos fiscales, de conformidad con el principio de transparencia.

1.4.- Análisis de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El instrumento elegido para incorporar el principio de estabilidad presupuestaria al Estado de las Autonomías fue la aprobación de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante LOCLGEP). Dicha

norma respondió a la necesidad de respetar el marco jurídico autonómico, dado que su contenido fue una adaptación de los principios recogidos en la LGEP, al ámbito autonómico. Lo que permite entender que su necesidad fue más formal que material.

Su aplicación e interpretación se sujetaría a dos condiciones, por un lado su complementariedad, que se establece en su artículo 1, respecto de la LGEP. Y por otro lado, la unidad de interpretación, ya que la propia exposición de motivos declaraba que la interpretación y aplicación de ambas leyes debía producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política presupuestaria y económica.

En cuanto a su justificación concreta, se afirma que en un Estado fuertemente descentralizado, las Comunidades Autónomas (¹³⁵) no podían quedar fuera de dicho marco jurídico dado su enorme peso en el conjunto del gasto público del sector público. Fue por tanto necesario, establecer los mecanismos necesarios para incorporar el ámbito jurídico de estabilidad presupuestaria al modelo autonómico, garantizando así la autonomía política y financiera de las respectivas Comunidades Autónomas, dejando en todo momento a las mismas, la capacidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar dichos objetivos, todo ello de acuerdo con el artículo 156 de la Constitución.

¹³⁵ Vid. Disposición final primera de la LOCLGEP. Se contemplaba la aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, teniendo en cuenta que, en el caso de Navarra, su aplicación se llevaría a cabo, conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y por lo que se refería al País Vasco, se disponía que mediante una disposición de rango legal se arbitraría un procedimiento adecuado a su régimen foral especial. Por Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, se daba nueva redacción al apartado 2 de la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la LGEP, que determinó que en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en dicha Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico. Por su parte, Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio, que, con el carácter de complementaria a la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, también modificó dicha disposición final primera, complementaria de la LGEP, que determinó que en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en dicha norma se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.2.1) del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que dicha norma se integra junto a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA) dentro del bloque de constitucionalidad, dado que esta última, es la norma que tiene como función constitucional expresa regular las cuestiones financieras de las Comunidades Autónomas (¹³⁶). Ello supuso la inclusión obligatoria de algunas modificaciones de esta última, para posibilitar dicho encaje.

La LOCLGEP respondía a una estructura y contenido más concreto y específico que la LGEP. Así en cuanto a su objeto y principios ninguna novedad relevante se hacía constar en su artículo primero, que incidía en la necesidad de establecer los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de disciplina presupuestaria. En su artículo 2, enumeraba los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, tal y como aparecían definidos en la LGEP, aunque su aplicación concreta estaba sometida a determinadas especialidades.

Más novedoso era su artículo 3, que garantizaba la autonomía de las Comunidades Autónomas en la adopción de las medidas legislativas y administrativas para lograr los objetivos de estabilidad presupuestaria y se encomendaba al Gobierno de la Nación el velar por el cumplimiento de dicho principio. A su vez, se establecía la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en relación al resto de las Administraciones públicas, en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea. Además, se contemplaba la audiencia de las Comunidades Autónomas en el proceso de derivación de responsabilidad, requisito éste que se consideró imprescindible.

¹³⁶ Vid. Artículo 157.3 de la Constitución. Dicho artículo señala que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. En virtud de este precepto se dictó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que hasta el año 2.001 fue la única norma que desarrollaba las relaciones financieras entre Estado y CCAA, aunque su contenido se extendió a otras materias conexas ajenas al contenido previsto expresamente en el artículo 157.3. La LOFCA. A diferencia de la LOCLGEP, constituía un supuesto expreso y concreto de ley orgánica previsto por la Constitución, con una función específica, y que formaba parte del bloque de la constitucionalidad junto a los Estatutos de Autonomía.

Es necesario resaltar la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera en esta materia. Dicho órgano estaba llamado a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, pues en su seno se debería concretar el objetivo presupuestario para cada una de ellas. Es por ello, que asume nuevas y relevantes funciones en materia de disciplina presupuestaria, lo que supone modificar la LOFCA con la finalidad de realzar su función como órgano de coordinación en materia fiscal y financiera.

Por lo que se refiere a la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su intervención en dicho procedimiento se posibilitó a través de su participación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El sistema quedaba fijado a partir de dos fases, en una primera, de carácter más general, en la que mediante el informe previo del Consejo se procedía a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas. En una segunda fase, de carácter más individual, se determinaba por acuerdo de dicho Consejo el objetivo correspondiente a cada una de las mismas (¹³⁷).

No se contemplaba la intervención de cada Comunidad Autónoma en la fijación de sus propios objetivos, sino su intervención conjunta a través de dicho órgano de coordinación. Ésta fue una de las principales causas por las que el marco jurídico de estabilidad presupuestaria fue objeto de crítica. En efecto, las Comunidades Autónomas reclamaron un papel más relevante en la determinación de sus propios objetivos de déficit y deuda pública.

Por último, en la LOCLGEP se recogían varias disposiciones tendentes a asegurar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, como la obligación de suministro periódico de información o la necesidad de aprobar un plan económico-financiero, con la finalidad de corregir situaciones de desequilibrio fiscal, que debía ser objeto de evaluación por

¹³⁷ Vid. Artículo 6.4 de la LOCLGEP, que señalaba que, si en el plazo previsto el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estaría obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario.

el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a los efectos de comprobar la idoneidad de las medidas contempladas en el mismo. También se vinculaba la autorización de operaciones de crédito y de emisión de deuda pública al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y al resto de obligaciones establecidas en esta materia, vinculación que se establecía con carácter flexible, al permitirse un cierto grado de valoración discrecional.

En conclusión, con la aprobación de la LOCLGEP, también se producen importantes cambios en la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues se establece la obligación de adecuar su ordenamiento en materia presupuestaria al cumplimiento de los nuevos principios, aunque en todo momento se dejaba libertad a las mismas para adoptar las medidas legislativas, administrativas y presupuestarias convenientes para lograr los objetivos de déficit y deuda pública (¹³⁸).

II.- LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA 47/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.

Este proceso normativo que conllevó la introducción en nuestro Derecho presupuestario de nuevos principios y procedimientos, debía culminar con la aprobación de una nueva Ley General Presupuestaria (en adelante LGP). Dicha necesidad se recogió expresamente en la disposición final primera de la LGEP, que impuso expresamente la obligación al Gobierno de la elaboración y aprobación de un proyecto de ley general presupuestaria (¹³⁹). Fruto de este compromiso, fue la aprobación de la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre,

¹³⁸ Vid. Ley de Hacienda Pública Canaria 11/2006, de 11 de diciembre. La Comunidad Autónoma de Canarias adecuó su marco jurídico presupuestario, a las reglas de estabilidad presupuestaria, mediante la aprobación de dicha norma, con la que se pretendió alcanzar la adaptación del régimen financiero de la Comunidad Autónoma de Canarias, al nuevo marco jurídico presupuestario, mediante la incorporación de estos nuevos principios y figuras de control y disciplina presupuestaria.

¹³⁹ Vid. Disposición final 1ª LGEP. Dicha disposición establecía que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de seis meses un proyecto de Ley General Presupuestaria.

con la que se pretendía culminar el proceso de reformulación de los principios y procedimientos en materia presupuestaria.

La LGEP estableció los principios que debían guiar la política presupuestaria, dado su marcado ámbito macro-presupuestario, mientras que la LGP tendría un ámbito micro-presupuestario. Con la LGP se pretendió cerrar el círculo normativo que constituía la base del nuevo Derecho Presupuestario, mediante la adecuación del tradicional ciclo presupuestario al marco jurídico de estabilidad presupuestaria.

De esta forma, el moderno marco normativo presupuestario permitió a nivel macroeconómico, una mayor integración de la política fiscal y el presupuesto público, como base de la política económica, que se reflejará anualmente en el límite de gasto no financiero. Además a nivel microeconómico, supondrá un mayor grado de planificación y programación presupuestaria, a través de los escenarios presupuestarios plurianuales, que afectan al conjunto del gasto público, los cuales quedarían reflejados en las diversas partidas del presupuesto público.

Dos objetivos claros impregnan la LGP, que la diferencian de sus antecesoras. Por un lado, la incorporación decidida de la programación y la planificación en el ciclo presupuestario. Por otro lado, la necesidad de instaurar una buena gestión económico-financiera, mediante la plasmación de los objetivos del gasto, con la finalidad de avanzar en los criterios de eficacia y eficiencia. Ambos fines, permitían atisbar una nueva cultura presupuestaria.

La LGP incorporó nuevas técnicas presupuestarias y de contabilidad pública, acercando la gestión y control del presupuesto público, a la revolución tecnológica e informática que se encontraba en plena ebullición. La transformación alcanzó a todo el proceso presupuestario y a toda actividad financiera pública en su conjunto, superando el tradicional concepto de Hacienda Pública, en aras de una gestión más eficiente ⁽¹⁴⁰⁾.

¹⁴⁰ Desde la LGP de 1.977, pasando por el Texto Refundido de la LGP de 1.988, se habían aprobado diversidad de reformas presupuestarias y financieras, a través de las leyes de presupuestos anuales e incluso de las leyes de

Partiendo de estas premisas generales, la LGP se estructura en siete títulos, divididos en capítulos, y algunos de éstos en secciones (¹⁴¹). Constituye el documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento económico-financiero del sector público estatal, funcionando como un auténtico código presupuestario. Su caracterización no obedece a un criterio de aplicación uniforme, dado que sus normas se dirigen directamente al sector público estatal, como ley de referencia; aunque también se contienen reglas dirigidas a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, al igual que contiene determinados aspectos relacionados con la Unión Europea. A todo ello, se une el hecho de su carácter supletorio y central, respecto de las especialidades contenidas en normas especiales.

Dejando a un lado el Título II, dedicado a los Presupuestos Generales del Estado, que será objeto de desarrollo especial, del contenido general de la LGP, podemos destacar los siguientes aspectos:

En primer lugar, la norma completa en el ámbito económico-financiero la regulación sobre la organización del sector público estatal, con la finalidad de garantizar el principio de universalidad. A la hora de establecer el régimen jurídico aplicable a las entidades integrantes del sector público, atiende principalmente a su naturaleza económico-financiera, clasificando cada uno de los distintos Entes en tres subsectores: el sector administrativo, el sector público empresarial y el sector público fundacional. Esta clasificación determinará la configuración y

acompañamiento. Estas reformas parciales hacían peligrar la seguridad jurídica y dificultaban su aplicación, en un ámbito en el que debían primar los principios y reglas adecuadas, con la finalidad de conseguir una correcta administración de los recursos y unas finanzas públicas saneadas. De esta forma, se hizo necesaria una reforma global que diera respuesta al proceso de transformación que había sufrido nuestro país en todos los niveles desde 1978, tanto territorial como administrativo. Ya no se podía hablar de un único presupuesto sino de varios presupuestos, que conllevaban necesariamente una multiplicación de las relaciones y los flujos financieros. A este proceso de descentralización interno, se unía también la pertenencia de España a la Unión Europea, la cual también contaba con su propio presupuesto público. Era por tanto evidente, la necesidad de regular las relaciones financieras entre todos estos Entes.

¹⁴¹ La LGP consta de un total de 182 artículos, y de 23 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 5 disposiciones finales. Tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

régimen de su presupuesto, su control y contabilidad. Además, se define el régimen jurídico general de los derechos y obligaciones de la Hacienda pública.

En segundo lugar, la LGP delimita las reglas jurídicas relativas a las relaciones financieras y operaciones que de ellas se derivan con otras Administraciones, ya se trate de la Unión Europea, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales. Destaca el papel central que ocupa el Estado en estas relaciones de continuo flujo de recursos públicos, especialmente en lo relativo a los fondos europeos, y la coordinación de los fondos interterritoriales. En este punto, cobra especial relieve el principio de responsabilidad derivado del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, que delimita la responsabilidad interna y externa frente a las instancias europeas.

En tercer lugar, se procede a la regulación del Tesoro Público y de la deuda del Estado. Sin constituir una modificación sustancial del régimen tradicional, se persigue una adecuación a la realidad financiera actual de estas funciones, junto a la aprobación anual de un presupuesto monetario, destinado a conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos. Se concreta el régimen jurídico de la deuda pública desde su nacimiento hasta su extinción. Por último, se contiene el régimen jurídico relativo al otorgamiento de avales por el Estado.

En cuanto a la contabilidad del sector público, se establece la diferencia entre la contabilidad pública, la contabilidad privada, y la contabilidad nacional, sin olvidar la información presupuestaria. En este sentido, se clarifica el régimen contable al que deben quedar sometidas las distintas Entidades. La contabilidad se configura como un sistema de información económico-financiera y al mismo tiempo presupuestario, cuya finalidad es mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la ejecución del presupuesto, y de la situación financiera del sector público estatal. Se incide en la utilización de la información económico financiera para la gestión y la adecuada toma de decisiones. Por último, se desarrolla una enumeración de los

principios contables públicos y de los destinatarios de la información, y se completa esta regulación, con las normas relativas a la Cuenta General del Estado.

A su vez, se regula el control interno de la gestión económica financiera ejercido por la Intervención General, a través de sus tres modalidades de actuación: la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. Se contempla la fiscalización limitada previa, y en consonancia con los principios de eficiencia, eficacia y economía, también se introduce el control de objetivos, lo que supone una nueva vía de expansión del régimen jurídico del control del gasto público. Por último, regula el régimen de responsabilidades por infracciones de las previsiones de la LGP, motivadas por dolo o culpa grave, partiendo de la triple faceta que puede presentar dicha responsabilidad; penal, disciplinaria, o patrimonial.

La regulación de los Presupuestos Generales del Estado se contempla en el título segundo de la LGP, que consta de seis capítulos, y es el título que más novedades contemplaba con respecto a la legislación anterior, fruto de la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a nuestro Derecho presupuestario.

En primer lugar, clasifica sus principios generales, conforme al ciclo presupuestario, en principios de programación, de gestión y de funcionamiento. De este modo incluye, junto a los principios clásicos de unidad, universalidad, anualidad y especialidad, los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos. El presupuesto público sigue siendo anual, pero su horizonte temporal será en adelante plurianual. También hay que destacar el principio de transparencia, que determina que el presupuesto y sus modificaciones contendrán información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento de los principios y reglas que los rigen y de los objetivos fiscales que se pretenda alcanzar. Pero la gran novedad, a mi juicio, vino dada por la fijación previa del límite de gasto no financiero, que deberá respetar el presupuesto público, y que a diferencia de la legislación anterior, delimita el margen de maniobra del Gobierno.

También se incide en la técnica de elaboración por programas del presupuesto público del Estado. Esta programación se materializa a través de los escenarios presupuestarios plurianuales, tanto de ingresos como de gastos, los cuales se deben ajustar al objetivo de estabilidad para los tres ejercicios siguientes y a los que se adecuarán los presupuestos aprobados en cada ejercicio. Además, se desarrolla de forma pormenorizada el procedimiento de elaboración, aprobación y contenido de dichos escenarios. Así se definen los programas plurianuales ministeriales y de los centros gestores, y se vincula la asignación de recursos al cumplimiento de los objetivos, mediante la evaluación de la gestión. En último lugar, frente a la regulación anterior, se procede a la ampliación de la posibilidad de adquirir compromisos de gastos plurianuales a todo tipo de gastos.

De acuerdo con el profesor García Revenga ⁽¹⁴²⁾, la LGP se configura como una norma orientadora de la política presupuestaria, que incorpora una serie de reglas y figuras jurídicas que se dirigen a alcanzar los objetivos fiscales que se marquen las Administraciones públicas. El presupuesto público del Estado se enlaza con el marco macroeconómico y se convierte en instrumento clave de la política presupuestaria. Ello supone la vinculación del presupuesto al Programa de Estabilidad y Crecimiento, a los objetivos de déficit y deuda pública y al límite de gasto no financiero, mediante los escenarios presupuestarios plurianuales. Es por ello, que el procedimiento presupuestario adquiere una notable complejidad ⁽¹⁴³⁾.

De dicha regulación destacan dos diferencias fundamentales con respecto al modelo presupuestario anterior. La primera diferencia es la pérdida de relevancia del Ministerio de Hacienda en el proceso de elaboración de los presupuestos. En efecto, el actual modelo requiere

¹⁴² Vid. Sánchez Revenga, J. Del título II de la Ley General Presupuestaria de 2003. Revista española de control externo. Septiembre 2004. En este trabajo se realiza un estudio detallado sobre las principales novedades de la LGP.

¹⁴³ Vid. Sánchez Revenga, J. La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria 4/2016, pág. 31. Para este autor, el contenido de la LGP responde a la adaptación de la Ley de 1977 (Texto refundido de 1988) y a las disposiciones de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria aprobadas en 2.001

una mayor participación del Ministerio de Economía, que tendrá como misión trascendental la definición de los objetivos presupuestarios a los que quedará vinculado el presupuesto público, por lo que se requiere una mayor coordinación entre ambos Ministerios. La segunda diferencia supone la fijación de un límite o techo de gasto público que restringe en gran medida el proceso de cuantificación y negociación del presupuesto (¹⁴⁴).

Por otra parte, también recoge la definición de los presupuestos generales, sistematizando su alcance subjetivo, en aras del principio de unidad y universalidad. Desde el punto de vista objetivo, se persigue una reducción de las operaciones extrapresupuestarias. Además se regula el procedimiento de elaboración del presupuesto, detallándose en gran medida el trámite de remisión del proyecto de ley de presupuestos a las Cortes Generales, y contempla el supuesto de su prórroga, si no se formalizase su aprobación dentro de los plazos previstos. Se determina la estructura que adoptan los presupuestos, tanto en lo relativo a los estados de gastos como a los de ingresos, se preceptúa la obligación de establecer el fondo de contingencias, y se sustituye la clasificación funcional por la clasificación por programas. Por último, se produce una ampliación notable de la especificación vinculante de los créditos, con lo que se consigue una mayor flexibilización durante la gestión presupuestaria.

A su vez, prima la idea fundamental de que la ejecución y gestión presupuestaria no pueden poner en peligro los objetivos de déficit y deuda pública. En particular, se restringe la aprobación de modificaciones presupuestarias carentes de la financiación oportuna y se reorganiza, sistematiza y simplifica su régimen, junto con la atribución de competencias en la materia, cuyo rango es rebajado ostensiblemente. Además se regula el papel que desempeña el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, que es objeto de concreción, para hacer frente a necesidades inaplazables de carácter no discrecional.

¹⁴⁴ Vid. Sánchez Revenga. J. Del título II de la Ley General Presupuestaria de 2003. Revista española de control externo, septiembre de 2.004, pág. 108-109.

Con la finalidad de evitar los presupuestos especiales y el descontrol financiero, se delimitan las características específicas en materia presupuestaria de las Entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal, imponiéndoles la obligación de elaborar sus presupuestos de explotación y capital, la formulación de un programa de actuación plurianual y las singularidades de las variaciones de sus dotaciones presupuestarias. Se continúa distinguiendo entre el presupuesto administrativo o limitativo y el presupuesto empresarial y fundacional o estimativo, pero se busca la aproximación de ambos regímenes, tanto en su programación como en su elaboración, gestión, control y evaluación. Ello es debido, principalmente, al gran incremento de este tipo de fundaciones, entidades y sociedades, que si bien son aceptadas por el legislador, deben adecuarse a los principios presupuestarios y especialmente al marco de estabilidad presupuestaria.

Por último, se aborda la gestión presupuestaria, fijando como principio general, la eficacia en la consecución de un sistema de objetivos que se determinará a través de la elaboración de los programas plurianuales. Se describen las sucesivas fases del procedimiento de gestión de los gastos públicos, distinguiéndose un procedimiento ordinario frente a los procedimientos especiales, así como la designación de las competencias de gestión de gastos y ordenación de pagos. Se contemplan también aspectos en materia de gestión presupuestaria como el procedimiento de embargo de derechos de cobro, las actuaciones en relación con los pagos indebidos y demás reintegros, así como los mecanismos presupuestarios de anticipos de caja fija y de pagos a justificar.

III.- LA REFORMA DEL MARCO JURÍDICO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

3.1.- Objetivos y aspectos normativos de la reforma.

El marco jurídico de estabilidad presupuestaria fue objeto de reforma por medio de la Ley 15/2.006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2.001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; y por la Ley orgánica 3/2.006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley orgánica 5/2.001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Los aspectos generales de la reforma fueron fiel reflejo de las circunstancias políticas y económicas que afectaban a España y al resto de Estados miembros de la Unión Europea. Mediante dicha reforma, nuestro Estado adecuó el pacto presupuestario interno al periodo de expansión económica que estaba viviendo y además posibilitó un mayor grado de participación de las Comunidades Autónomas en los procesos presupuestarios. Por lo que se refiere a la Unión Europea, se produjo un proceso de flexibilización de las disposiciones en materia de disciplina presupuestaria, a través de la reforma en el año 2.005 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ⁽¹⁴⁵⁾. Dicho proceso fue fruto principalmente de las presiones de Francia y Alemania, ante la dificultad real de ambos países de afrontar el cumplimiento de sus objetivos de déficit y deuda pública.

Es por ello, que a diferencia del marco jurídico de estabilidad presupuestaria de 2.001, que se caracterizaba por un marcado nivel de rigidez en cuanto a la configuración de sus principios y reglas, junto a un alto nivel de imposición. Esta reforma respondía a normas muy diferentes, pues primaba la flexibilización de sus reglas y principios, garantizándose un mayor

¹⁴⁵ Vid. Reglamento número 1.055/2.005 del Consejo, de 27 de junio, por el que se modifica el Reglamento número 1466/97, del Consejo de 7 de julio, de reforzamiento de la supervisión presupuestaria y el Reglamento 1.056/2.005 del Consejo, de 27 de junio, por el que se modifica el Reglamento número 1467/1.997, del Consejo, de 7 de julio, de aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

nivel de negociación y participación de las distintas Administraciones públicas en las decisiones financieras y presupuestarias.

En cuanto a los objetivos y aspectos más destacados de la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria, se pueden destacar los siguientes (¹⁴⁶):

En primer lugar, la reforma respondió a la necesidad de modificar el mecanismo de interacción y participación de las distintas Administraciones públicas. De esta forma, se incidía en la necesidad de aumentar la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones relativas a los objetivos de déficit y deuda pública, adquiriendo un papel más relevante en materia de estabilidad presupuestaria.

Sobre este primer aspecto de la reforma, afirmaba el profesor Rodríguez Bereijo (¹⁴⁷), que no era necesario en modo alguno, en nuestro ordenamiento, la aquiescencia y participación de las Comunidades Autónomas para que el Estado pudiera desarrollar la política presupuestaria y económica, o la adopción de acuerdos en materia de déficit y deuda pública con efectos para el conjunto de las Administraciones públicas. Todo ello, a pesar de que el Tribunal Constitucional había respaldado el papel del Estado como garante de estabilidad económica y el establecimiento de límites presupuestarios concretos (¹⁴⁸). En todo caso, en la exposición de motivos de la Ley 15/2.006, de 26 de mayo, se incidió en la necesidad de reformar el marco jurídico de estabilidad presupuestaria con el objetivo de adaptarlo al correcto entendimiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

¹⁴⁶ Vid. Martínez Lago, M. A. Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria. Quincena fiscal Aranzadi, número 20/2005. En dicho artículo se realiza un análisis pormenorizado de los proyectos de reforma del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, que finalmente verían la luz en 2.006. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y gasto público en España. Editorial la Ley, 2.008. pág. 138-139. Según esta autora, aunque sus exposiciones de motivos no hagan la menor referencia a la sustancial reforma que se llevó a cabo sobre los Reglamentos en materia de disciplina presupuestaria de la Unión Europea, que desarrollaban el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1.997, era evidente que ello fue la principal razón de la reforma, en el sentido de flexibilizar la puesta en práctica de la estabilidad presupuestaria en nuestro país.

¹⁴⁷ Vid. Rodríguez Bereijo A. La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 8.

¹⁴⁸ Vid. STC 62/2.001, fundamento jurídico 4. En esta sentencia se confirma la competencia del Estado para conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Por tanto, es legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.

Este aspecto de la reforma, se justificó en los recursos de inconstitucionalidad presentados contra las leyes de estabilidad presupuestaria que varias Administraciones públicas habían interpuesto ante el Tribunal Constitucional. Fue, por lo tanto, la falta de apoyo institucional de las normas lo que motivó, en gran parte esta reforma, junto a la necesidad de alcanzar el mayor grado de consenso en esta materia ⁽¹⁴⁹⁾.

Efectivamente, este cambio normativo afectó al procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, mediante la introducción de un mayor grado de negociación, consulta y participación. A partir de la reforma de dicho procedimiento de fijación de objetivos, se distinguieron dos fases. En una primera fase, el Ministerio de Hacienda, antes de elaborar la propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, abrió un periodo de consultas con cada una de las Comunidades Autónomas, por un plazo común de quince días, trascurrido el cual debía proceder a formular la propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de ellas, que debía ser sometida a informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el plazo máximo de quince días, antes de su aprobación por el Gobierno.

Una vez aprobado por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria, en una segunda fase el Ministerio de Hacienda y los representantes de cada Comunidad Autónoma en el Consejo de Política Fiscal y Financiera negociarían de forma bilateral durante el plazo común de un mes el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas. En dicha negociación se tendría en cuenta la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, así como las necesidades o el déficit de infraestructuras. Finalmente, para el supuesto de que no se consiguiera un acuerdo, el Ministerio de Hacienda determinaría el objetivo de estabilidad aplicable a la Comunidad o Comunidades Autónomas correspondientes. Una vez convenidos los objetivos de estabilidad

¹⁴⁹ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y gasto público en España. Editorial La Ley, 2.008. pág. 139.

presupuestaria para cada una de las Comunidades Autónomas, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, establecería los objetivos de estabilidad presupuestaria para éstas.

En segundo lugar, el otro aspecto fundamental de la reforma fue el reforzamiento del principio de transparencia, mediante una reglamentación más detallada y concreta de las obligaciones de suministro de la información presupuestaria, económica y financiera por parte de cada una de las Administraciones públicas.

La puesta en marcha de las normas en materia de disciplina presupuestaria había evidenciado que el principio de transparencia constituía uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema de controles financieros. Sin una información adecuada, no era posible desarrollar una supervisión correcta del cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda pública. El principio de transparencia debía ocupar un papel central en el desarrollo del marco jurídico de estabilidad presupuestaria ⁽¹⁵⁰⁾.

En tercer lugar, mediante la reforma se pretendía adaptar la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo, intentando conciliar la política presupuestaria con los periodos económicos de expansión y recesión. Se trataba de flexibilizar la disciplina presupuestaria, y al mismo tiempo otorgar un papel más activo del Estado, evitando la rigidez

¹⁵⁰ La reforma ampliaba las obligaciones de suministro, tanto desde el punto de vista formal, en lo referente a la documentación y periodicidad, como desde el punto de vista material, en lo que se refiere al contenido de la documentación. El desarrollo del principio de transparencia se centró en varios aspectos. Por un lado, junto al proyecto de ley de presupuestos, se debería acompañar la información precisa para relacionar el equilibrio, déficit o superávit presupuestario con el resultado económico, conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Además, en el supuesto de que se previera incurrir en déficit público se debería acompañar, una memoria plurianual en la que se mostrara que la evolución de los saldos presupuestarios garantizaría la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico. A todo lo anterior, se unirían las previsiones relativas a la necesidad de financiación, la ratio de gasto público en relación con el Producto Interior Bruto nacional y el nivel de deuda pública en el ejercicio siguiente. Por otro lado, se invistió al Ministerio Hacienda de la potestad para recabar de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales la información precisa en materia de estabilidad presupuestaria. De esta forma, se instauró un sistema de suministro periódico de información trimestral, semestral y anual. Además, se posibilitaba la obligación de suministro de información no periódica que resultase conveniente. La concreción y procedimiento para el suministro de la información, los plazos de remisión, así como el contenido de estas, serían objeto de desarrollo por orden del Ministro de Hacienda. Mediante el desarrollo del principio de transparencia se pretendía centralizar en el Ministerio de Hacienda el flujo periódico de información.

que emanaba de la obligatoriedad de conseguir permanentemente unas cuentas públicas en superávit o en equilibrio presupuestario. Se producía así una relajación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, posibilitando su cumplimiento a medio plazo a lo largo del ciclo económico, y no de forma anual como se estableció en 2.001. Por lo tanto, mediante esta reforma se pretendió cambiar la instrumentación de los objetivos presupuestarios de las cuentas públicas, con el fin de adaptarlos a la situación cíclica de la economía y así conseguir suavizar sus oscilaciones. Ello tuvo como consecuencia importante la flexibilización de los objetivos fiscales y de las correspondientes políticas presupuestarias.

Este aspecto engarza con una concreta opción política que propugna una actuación fiscal activa de los poderes públicos. Nos encontramos ante las dos posiciones contrapuestas en materia de política fiscal, difícilmente reconciliables, los que justifican una política presupuestaria más activa, de tipo más keynesiana, y los que ansían una política más conservadora, basada en la rígida disciplina presupuestaria y austeridad en materia de gasto público, de tipo más liberal.

Dicho cambio normativo afectaba a la propia concepción del principio de estabilidad presupuestaria, cuya aplicación fue diferenciada entre los distintos niveles del sector público. Por un lado, el Estado y las Comunidades Autónomas, para los cuales la estabilidad presupuestaria, se entendía como situación de equilibrio o superávit, computado a lo largo del ciclo económico.

Por otro lado, las Corporaciones Locales, para las cuales la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria sería distinta según se tratara de Entidades Locales que reunieran o no las condiciones establecidas por el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo

2/2.004, de 5 de marzo (¹⁵¹). Así, las Entidades Locales que reunieran dichas condiciones podrían ajustar sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o superávit, a lo largo del ciclo económico, además podrían presentar déficit, cuando éste se destinara a financiar instrumentos de inversión. Por el contrario, el resto de Entidades Locales, deberían presentar preceptivamente situaciones de equilibrio o superávit anual.

Se establecía por tanto, que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que reunieran las condiciones anteriores, tuvieran un mayor margen de maniobra en el cumplimiento de sus objetivos fiscales, pudiendo presentar déficits públicos en los ejercicios en los que se previera un crecimiento inferior a la tasa de variación del Producto Interior Bruto nacional real. De esta forma, el principio de estabilidad presupuestaria se caracterizó por un marcado criterio económico, haciéndose depender de una fórmula abierta como es el ciclo económico, individualizado en cada territorio concreto, lo que impregnaba el sistema de cierta ambigüedad y generalidad con respecto al cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

Esta flexibilización del principio de estabilidad presupuestaria se complementó con la posibilidad excepcional de presentar déficit público, cuando se tratara de financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a investigación, desarrollo e innovación. Se incorporaba así, una regla fiscal encaminada a aumentar el nivel de productividad y desarrollo.

La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria se estableció sobre la base de tres reglas, una primera regla general, una segunda regla excepcional, y una tercera regla destinada a financiar programas de inversión en actuaciones productivas. Como regla

¹⁵¹ Vid. Artículo 111 TRLRHL Dicho artículo se refiere a los municipios en los que concurra alguna de las siguientes condiciones, que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

general, se dispuso que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos se realizaría con carácter general en equilibrio o superávit presupuestario ⁽¹⁵²⁾.

Excepcionalmente, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que cumplieran las condiciones del artículo 111 TRLRHL, podrían presentar déficit en aquellos ejercicios para los que se preveía un crecimiento inferior a la tasa de variación del Producto Interior Bruto nacional real. También se permitió que dichas Administraciones públicas, excepcionalmente, pudieran presentar déficit cuando éste se destinara a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a investigación, desarrollo e innovación ⁽¹⁵³⁾.

Por otro lado, se procedió a la mejora de determinados aspectos instrumentales para el caso de que pudieran producirse incumplimientos del objetivo de estabilidad presupuestaria mediante la instauración de procedimientos de alerta temprana, similares al procedimiento de déficit excesivo europeo, en los que el Gobierno podría formular una advertencia a la Administración pública responsable, en supuestos de riesgo de incumplimiento de los objetivos de déficit o de deuda pública.

También se produjo una flexibilización de las normas que regulaban el régimen de instrumentos de corrección de desequilibrios y la presentación de los planes económico financieros de reequilibrio, así como en el análisis y valoración de las circunstancias que los motivaban. Se dispuso que en caso de que el incumplimiento del objetivo de estabilidad consistiera en un menor superávit del fijado, bastaría la presentación de un informe al Consejo

¹⁵² El equilibrio o superávit presupuestario debía ser computado en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC).

¹⁵³ El importe del déficit derivado de dichos programas no podría superar, en cómputo total y anual, el 0,20 por ciento del Producto Interior Bruto nacional para el Estado, el 0,25 por ciento del Producto Interior Bruto nacional para el conjunto de las Comunidades Autónomas y el 0,05 por ciento del Producto Interior Bruto nacional para las Entidades Locales. Correspondería al Ministerio de Hacienda, a partir de los criterios generales establecidos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la Comisión Nacional de Administración local, autorizar los programas de inversiones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, para lo cual se tendría en cuenta la contribución de tales proyectos a la mejora de la productividad de la economía y el nivel de endeudamiento de la Comunidad Autónoma y Entidad Local.

de Política Fiscal y Financiera, en el que se justificara el mantenimiento del equilibrio a lo largo del ciclo económico.

Como conclusión, y atendiendo al contenido y alcance de la reforma, podemos decir que el legislador se inclinó en este momento por una fórmula de limitación de déficit y deuda pública más próxima a las reglas de procedimiento, buscando un mayor consenso entre las distintas Administraciones públicas, si bien no se produjeron modificaciones profundas en el marco jurídico.

A mi juicio, se puede afirmar que la reforma estableció un amplio grado de flexibilización en el conjunto del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, que supuso también una relajación de la actuación presupuestaria por las distintas Administraciones que se manifestó en el incremento del gasto público estructural a costa de unos ingresos públicos coyunturales, sustentados por la expansión del ciclo económico.

3.2.- La refundición de las normas de estabilidad presupuestaria.

El Real Decreto Legislativo 2/2.007, de 28 de diciembre, refundió en un solo texto la Ley 18/2.001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y su reforma posterior, y procedió a regularizar, aclarar y armonizar las normas refundidas entre sí ⁽¹⁵⁴⁾.

Esta refundición tenía por finalidad incrementar la claridad del sistema de disciplina fiscal y de gestión presupuestaria, al integrar la LGEP y su modificación en un único cuerpo normativo, contribuyendo con ello a mejorar la seguridad jurídica de las Administraciones intervinientes y recoger en un solo texto de manera sistemática las modificaciones expuestas.

¹⁵⁴ Vid. Disposición final primera de la Ley 15/2.006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP. Esta disposición autorizó al Gobierno para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, refundiera en un solo texto dicha ley y la Ley 18/2.001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. De esta forma, se procedió a regularizar, aclarar y armonizar las normas refundidas entre sí; así como con lo dispuesto en la Ley orgánica 5/2.001, de 13 de diciembre, complementaria a la ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la Ley Orgánica 3/2.006, de reforma de aquella, en la Ley orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la Ley 47/2.003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2.004, de 5 de marzo

La estructura y contenido del Real Decreto Legislativo 2/2.007, de 28 de diciembre, respondió al esquema introducido por la Ley 15/2.006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP. Desde un punto de vista material, dicha refundición continuó la senda establecida por la LGEP y su reforma, introduciendo las modulaciones necesarias para conformar un texto completo, ordenado y actualizado. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (¹⁵⁵), la técnica de delegación legislativa, permitió la introducción de normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición.

3.3.- El desarrollo reglamentario de las leyes de estabilidad presupuestaria.

El marco jurídico de estabilidad presupuestaria habilitó al Gobierno para que aprobará diversas disposiciones reglamentarias. Este desarrollo normativo se instrumentó a través de tres niveles de actuación, que serían comunes durante todo el proceso de evolución normativa del marco jurídico presupuestario.

De esta forma, en los supuestos de habilitación expresa previstos en las normas de estabilidad presupuestaria, el desarrollo normativo consistiría en la aprobación de las normas reglamentarias en los supuestos legales tasados, También se facultó con carácter general, al Gobierno para dictar las medidas necesarias que garantizaran la efectiva implantación de los principios establecidos en materia de estabilidad presupuestaria (¹⁵⁶).

De naturaleza más procedimental y técnica, se disponía que las normas de elaboración de los presupuestos generales del Estado, así como de los escenarios presupuestarios plurianuales se aprobarían por orden del Ministerio de Hacienda. Además, para hacer efectivo el cumplimiento del principio de transparencia, mediante orden del Ministro de Hacienda,

¹⁵⁵ Vid. STC 13/1.992, de 6 de febrero.

¹⁵⁶ Vid. Disposición final cuarta de la LGEP. Se facultó al Gobierno de la Nación, en el ámbito de sus competencias, para que apruebe las normas reglamentarias previstas en la presente Ley. Asimismo, el Gobierno podrá dictar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de los principios establecidos en esta Ley. Las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, así como de los escenarios presupuestarios plurianuales se aprobarán por Orden del Ministerio de Hacienda.

previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se determinarían los datos y documentos objeto de publicación periódica para el conocimiento general, los plazos y modo de publicación.

En esta línea, la disposición adicional cuarta de la LGEP estableció que en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Gobierno aprobaría un reglamento de aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, para las Entidades Locales, que atendiera a la particularidades de su régimen de organización, funcionamiento y régimen económico-financiero y, en particular, a lo establecido en el TRLHL. Al amparo de esta habilitación se aprobó el Real Decreto 1463/2.007, de 2 de noviembre, por el que se aprobaba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2.001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales. Sus líneas fundamentales eran las siguientes:

Con carácter general, este reglamento trataba de adaptar la aplicación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria a las particularidades del régimen de económico-financiero de las Entidades Locales. Además, tenía por objeto identificar el sector público local y los distintos entes y organismos que integraban el mismo, con la finalidad de contar con un inventario de entidades actualizado, a efectos de su correspondiente clasificación, conforme a los criterios del sistema europeo de cuentas nacionales, que permitiera establecer una visión clara de toda la Administración local, tanto en su esfera administrativa como institucional.

También permitía la instrumentación del principio y el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en las Entidades Locales, junto al desarrollo de sus reglas. Se regulaban las consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y su conexión con el régimen de autorización de operaciones de crédito y de emisión de deuda pública.

Esta norma incidió en la necesidad de disponer de información adecuada en tiempo y forma para realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Ello exigía disponer de una base de datos que centralizase la información general precisa para llevar a cabo dicho seguimiento. De esta forma, se regulaba su formación y alcance, así como los plazos de remisión de la información por parte de las Entidades Locales, y se definían las relaciones interadministrativas de suministro de información relevante a efectos de dar cumplimiento a los principios de transparencia y de estabilidad presupuestaria. Por último, se regulaba la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales ⁽¹⁵⁷⁾.

La aprobación de dicha norma reglamentaria afectaba a las competencias en materia de tutela financiera de las Entidades Locales, que algunas Comunidades Autónomas habían asumido ⁽¹⁵⁸⁾. Además, en ella se otorgaban importantes funciones a la Intervención General de la Administración General del Estado. En este sentido, aunque se tratase de un supuesto excepcional, en palabras del propio Tribunal Constitucional, el Estado sí tenía competencias para dictar dicho Reglamento ⁽¹⁵⁹⁾. Sin embargo, más discutible eran las potestades que se otorgaban en materia de estabilidad presupuestaria a la Intervención General de la

¹⁵⁷ Esta regulación motivó la derogación del Real Decreto 1438/2.001, de 21 de diciembre, por el que se regulaba la Central de Información con anterioridad.

¹⁵⁸ Vid. STC 86/1989 de 11 de mayo, fundamento jurídico 8. El Tribunal Constitucional ha admitido que una competencia ejecutiva puede ser calificada de básica por su trascendencia en todo el territorio nacional y su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo. Sin embargo, no puede dejar de tenerse en cuenta que esta posibilidad no es sino una excepción a la naturaleza normativa de lo básico, que se justifica en el carácter coyuntural de tales facultades de ejecución que impide su plasmación permanente en el propio sistema normativo, por lo que para que pueda admitirse como adecuada al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, la calificación como básicas de facultades de ejecución como las mencionadas, ha de verificarse si resulta imprescindible su reserva al Estado para garantizar el cumplimiento en todo el territorio nacional de los objetivos queridos por el legislador, integrándose así como elementos esenciales del sistema creado por este.

¹⁵⁹ Vid. STC 35/1.992 de 23 de marzo, fundamento jurídico 3. La consideración como básica de parte de la regulación reglamentaria aquí controvertida no puede derivar sino de lo prevenido, directa o indirectamente, en la propia Ley 33/1984, pues es del todo claro que existiendo una ley que ordena la materia, y que ha procedido ya a la definición de lo que en ella sea básico, no puede el reglamento innovar tal calificación más allá de lo previsto en esa ley previa. Ello no descarta, ciertamente, la posibilidad de que el Real Decreto 1.348/1985 contenga, a su vez, normas que merezcan ser calificadas de básicas, pues por tales habrá que tener no solo, como es obvio, aquellas que en su texto se limitan a reproducir reglas legislativas de tal carácter (Disposición final primera, 1 y 2), sino también los preceptos reglamentarios que deban verse como ejecución o cumplimiento de una remisión hecha por la Ley 33/1984 para culminar o completar la regulación de la disciplina básica por ella misma definida.

Administración del Estado, por cuanto cada una de las Administraciones locales contaba con sus propios órganos de control interno económico y financiero (¹⁶⁰).

En todo caso, debemos destacar que dicha norma constituyó un instrumento eficaz para desarrollar y poner en práctica mecanismos técnicos muy concretos, necesarios para la gestión presupuestaria y claves para la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Estos elementos eran de especial relevancia en la construcción de un modelo presupuestario que aspirara a ser plenamente efectivo. Así, por ejemplo, el inventario de Entes públicos, la evaluación del cumplimiento de los objetivos, los informes de gestión, el impulso de las bases de datos, o el suministro de información periódico, eran indispensables para tal fin.

En conclusión, este desarrollo reglamentario, jugó un papel importante en la evolución del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, al incorporar instrumentos de relevancia para alcanzar los objetivos presupuestarios.

IV.- LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LOS EFECTOS NORMATIVOS DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL.

La crisis económica y financiera internacional de 2.008, conocida como la “gran recesión”, la más grave en muchas décadas, supuso un duro golpe para nuestras finanzas públicas. Ello se debió a la disminución masiva de los ingresos públicos, que derivó inevitablemente en un incremento del déficit y del endeudamiento público. Ante dicha situación las autoridades públicas reaccionaron adoptando medidas, tanto estructurales como coyunturales, que incidieron de forma activa en la recuperación progresiva de las cuentas públicas

¹⁶⁰ Vid. Dictamen del Consejo de Estado de fecha 19 de diciembre de 2.007, en el que se pusieron de relieve ambas cuestiones.

Dichas medidas se centraron en la modificación del marco jurídico presupuestario, mediante la introducción de determinadas reformas que afectaban a las reglas presupuestarias. Además se incidió en la reducción y racionalización del gasto público y en el incremento de los ingresos, mediante la aprobación de diversos decretos leyes en materia tributaria y de función pública (¹⁶¹). Por otro lado, todas las Administraciones públicas, impulsaron planes concretos de contención del gasto público en el ámbito de sus competencias.

La falta de credibilidad de muchas economías nacionales, en torno a su deuda pública, supuso también que muchas Administraciones tuvieran problemas para acceder a los mercados financieros o lo hicieran con intereses muy elevados, dados los niveles altos que habían alcanzado las primas de riesgo. Ello supuso que el Estado aprobara determinados instrumentos y mecanismos extraordinarios de financiación.

Por último, se procedió al desarrollo de un programa de pago a proveedores de las distintas Administraciones públicas, con la finalidad de reducir la deuda comercial de las mismas, ante el peligro de que se produjera a medio y largo plazo un desequilibrio financiero importante, tanto en el sector público como en el sector privado.

Ante dicha situación era necesario incidir en el marco jurídico presupuestario, tanto a nivel nacional como europeo, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de las Administración pública. Dicho marco jurídico fue objeto de crítica por los sectores más conservadores que apostaban por un endurecimiento de las reglas de contención del déficit y del endeudamiento público, y que afirmaban que la flexibilización normativa operada en el año

¹⁶¹ Vid. Real Decreto ley 20/2.011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público; Real Decreto ley 12/2.012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas con el objetivo de reducción del déficit público; Real Decreto ley 14/2.012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo; Real Decreto ley 16/2.012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones; Real Decreto ley 20/2.012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

2.006, no contribuyó a la consecución de la disciplina presupuestaria y de la sostenibilidad financiera, abogando por ello, por una mayor austeridad.

También desde sectores más progresistas, contrarios a las reglas de disciplina presupuestaria, se criticaba dicho marco. Se afirmó que el establecimiento de dichas reglas no había respondido a las expectativas puestas en ellas. Además, se aducía que en tiempos de crisis su establecimiento más que contribuir a mitigar sus efectos, aumentaba la recesión, al imposibilitar el desarrollo de una política fiscal expansiva que posibilitara la recuperación económica.

Dejando a un lado la reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución de 27 de septiembre 2.011 y su posterior desarrollo mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/2.012, de 27 de abril, que serán objeto de estudio pormenorizado en los capítulos siguientes, durante dicho periodo, destacan tres modificaciones del marco jurídico de estabilidad presupuestaria:

En primer lugar, la reforma legal operada por la Ley 39/2.010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2.011 (¹⁶²), introdujo la previsión de que en el límite máximo anual de gasto no se computaría el que correspondiese a la aplicación de los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales el cual habría de consignarse en una sección independiente de los Presupuestos Generales del Estado. Además, la modificación incluyó una mención expresa a las excepciones que, en su caso, estableciera la Ley General Presupuestaria a la regla de financiación de los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, mediante recurso al Fondo de Contingencia o mediante baja en otros créditos.

En segundo lugar, se aprobó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Mediante dicha norma de carácter transversal, se pretendió impulsar la económica y al mismo tiempo garantizar la sostenibilidad del sistema, introduciendo en el ordenamiento jurídico las

¹⁶² La Ley 39/2.010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2.011, modificó la redacción de los artículos 12 de la LGEP, sobre límite máximo anual de gasto, y 16, relativo a las modificaciones de crédito.

reformas estructurales necesarias para crear las condiciones que favorecieran un desarrollo económico sostenible. Dicha norma introdujo determinados principios de actuación, reglas y mecanismos de sanción y evaluación que permitían contribuir al logro de la sostenibilidad financiera del sector público ⁽¹⁶³⁾. Estas medidas incluían la aplicación por parte de las Administraciones públicas, de políticas de racionalización y contención del gasto. También se estableció un instrumento específico de disciplina presupuestaria, en el ámbito de la Administración General del Estado, denominado Plan de Austeridad, que pretendía mantener el equilibrio presupuestario, a través de la racionalización de las estructuras administrativas.

Como novedad en su artículo 32 se regula el principio de sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, definido como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros, al que debían contribuir todas las Administraciones públicas. Para garantizar su cumplimiento, las Administraciones públicas deberían aplicar una política de racionalización y contención del gasto público y adecuar su actuación a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia. Asimismo, en la adopción de las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación, las Administraciones deberían valorar sus repercusiones y efectos financieros, de forma que se garantizara dicha sostenibilidad presupuestaria. Igualmente, el Gobierno impulsaría la adopción de acuerdos de cooperación con las distintas Administraciones públicas con el fin de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto público.

¹⁶³ Se establecieron mecanismos concretos de aseguramiento de la información y transparencia en materia de disciplina presupuestaria de las Entidades Locales, como elemento fundamental para la coordinación de las distintas Haciendas Públicas, habilitando al Ministerio de Hacienda para que, bajo determinadas condiciones, retuviera el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado, cuando las Entidades Locales incumplieran la obligación de remitir la liquidación de sus respectivos presupuestos de cada año.

La última reforma de interés fue la aprobación del Decreto Ley 8/2.011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades Locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que introdujo determinadas modificaciones en distintos artículos de la LGEP. Entre ellos, el artículo 7, relativo a la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria, y el artículo 9, relativo a los informes sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Además se añadieron dos nuevos artículos, el artículo 8 bis y el artículo 10 bis relativos a la incorporación de la regla de gasto y las consecuencias de su incumplimiento, con la que se pretendía alcanzar un control más efectivo del gasto público estructural de las Administraciones, que complementarían los principios definidos en la LGEP, reforzando la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitándose de esta forma los comportamientos pro-cíclicos.

La regla de gasto tenía gran relevancia, dado que mediante la misma se pretendía la sustitución de la deuda pública, como recurso, por los ingresos tributarios (¹⁶⁴). Mediante dicha regla, se pretendía incorporar un límite real del gasto público, sin parangón en nuestro ordenamiento jurídico, en relación con los ingresos estructurales de cada Administración pública. Para ello, se fijaron las líneas generales que caracterizaban dicha regla, que quedarían determinadas de forma estable en nuestro Derecho presupuestario.

Sin duda alguna, esta fue la reforma más relevante del marco jurídico de estabilidad presupuestaria durante este periodo, pues suponía un primer cambio de paradigma respecto de la reforma de 2.006. Frente a la flexibilidad del modelo vigente en aquel momento, las nuevas reglas se caracterizaron por una mayor rigidez en materia presupuestaria. Estas nuevas reglas también reflejaban el cambio de rumbo que había adoptado la Unión Europea tras la crisis

¹⁶⁴ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo, número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 11.

económica, mediante una reforma general de las líneas maestras del marco jurídico de disciplina presupuestaria europea.

España, de este modo, se adaptaba a los cambios normativos europeos, que culminarían con la aprobación de un nuevo pacto presupuestario europeo. Asimismo, se iniciaba la progresiva adaptación de su propio modelo nacional de disciplina presupuestaria.

V.- LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

La aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, anteriormente examinadas, conllevó una enorme conflictividad jurídica, por las importantes repercusiones políticas y financieras que tuvo en el Estado de las autonomías (¹⁶⁵), y también en el ámbito de la Administración local (¹⁶⁶).

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria no solo suponían un cambio sustancial en materia presupuestaria, al limitar por vez primera la posibilidad del déficit y endeudamiento público, sino que su trasfondo político era mucho más amplio, pues afectaba a los elementos estructurales del sistema político español, incidiendo directamente en las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo y en las relaciones entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

¹⁶⁵ Vid. Dictamen del Consejo de Estado 4/2.001, de fecha 18 de enero. El dictamen resaltaba el concepto de Constitución económica, dentro del cual se integraba el principio de unidad económica, aclarando que este debía conciliarse con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, evitando que la actuación en materia fiscal y económica del Estado no diera lugar a controles excesivos y a medidas que relegaran a las Comunidades Autónomas a meras ejecutoras de las políticas del Estado en materia presupuestaria. Todo ello, se fundamentaba en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, habida cuenta de los problemas que derivaban del hecho de que la Constitución no contara con un sistema concreto y delimitado de competencias, presagiando de alguna forma el conflicto jurídico que surgiría posteriormente.

¹⁶⁶ Vid. Autos del Tribunal Constitucional 418/03, de 15 de diciembre y 46/04 de 10 de febrero, en los que se inadmitieron los recursos planteados por la Federación de municipios, al no concurrir los presupuestos legalmente exigidos para su tramitación.

Ambas normas fueron objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, que se dirimirían ante el Tribunal Constitucional, en una serie de sentencias sucesivas, siendo la primera de estas, la sentencia 134/2.011, de 20 de julio, que concluirían con su declaración de constitucionalidad y con la correspondiente desestimación de los recursos.

En líneas generales se afirmaba desde las Comunidades Autónomas que ambas leyes suponían una nueva interpretación del modelo territorial de la Constitución de 1.978, lo que suponía una clara vulneración de la misma. Se sostenía que por vía legal se estaba produciendo una reordenación del sistema competencial, que requería necesariamente de una reforma constitucional (¹⁶⁷). La desestimación de las impugnaciones de las Comunidades Autónomas se realizó por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones generales extraídas de las diversas sentencias recaídas. En particular, la sentencia 134/2.011, de 20 de julio, fija la doctrina general en la materia, y a la que se remitirán en innumerables ocasiones el resto de los pronunciamientos. En primer lugar, el Tribunal Constitucional confirma la competencia del Estado para aprobar las indicadas leyes, sobre la base del artículo 149.1, regla 13ª de la Constitución, pues corresponde al Estado la competencia de dirección general de la política económica, que se proyecta sobre la materia presupuestaria (¹⁶⁸).

¹⁶⁷ Vid. STC 199/2.011, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 5, en la que se señala que la inclusión en la ley de definiciones o de conceptos generales no supone en modo alguno que nos encontremos ante una norma meramente interpretativa, ni que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas, tarea que, evidentemente, le está vedada, y otra muy distinta, que en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye para la ordenación general de la economía, dicho legislador proceda a establecer un objetivo de política económica general.

¹⁶⁸ Vid. STC 134/2.011, de 20 de julio, fundamento jurídico 7. Se confirma la competencia para dictar las leyes de estabilidad, con fundamento en la regla 13 del art. 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores y también en materia presupuestaria. Así, la doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el artículo 149.1.13, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (artículo 156.1), con el alcance previsto en el artículo 2.1 b) de la LOFCA. Y en relación con ello, no puede tampoco desconocerse la conexión existente entre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el art. 149.1.14 de la Constitución.

En segundo lugar, se ratifica el papel del Estado como garante y responsable último del equilibrio y estabilidad económica general, tanto interna como externa, y, por tanto, también de la estabilidad presupuestaria. La política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución. Esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local (¹⁶⁹). Por lo tanto, se confirma que dichas normas no vulneran la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, pues dicha autonomía tiene límites (¹⁷⁰).

En cuarto lugar, y al hilo de lo anterior, el alto Tribunal establece la posibilidad de establecer controles específicos y topes máximos generales, en materia presupuestaria que afecten a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, todo ello justificado en materia de política económica y presupuestaria general, aunque no con carácter absoluto, pues no se admite la sustitución en materias que son competencia de éstas (¹⁷¹).

¹⁶⁹ Vid. STC 134/2.011, de 20 de julio, que confirma en su fundamento jurídico 4 y 8, la competencia del Estado para conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Así como su competencia para alcanzar la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, de manera que la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 de la Constitución, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico.

¹⁷⁰ Vid. STC 134/2.011, de 20 de julio, fundamento jurídico 10. Señala que dichas normas no vulneran la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, pues su autonomía política establecida en los artículos 2 y 137 de la Constitución no es sino la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia y que también ofrece una vertiente económica importante, pues ello implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas. Esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva, el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos, aunque también suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera, las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional.

¹⁷¹ Vid. STC 134/2.011, de 20 de julio, fundamento jurídico 8, que señala con base en la STC 62/2.001, de 1 de marzo, que es legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex artículo 149.1.13) y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la ley de presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. Y de otro, porque la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su

Finalmente, tampoco queda vulnerada la autonomía financiera de las Entidades Locales, cuya garantía se fundamenta en el principio de suficiencia de ingresos ⁽¹⁷²⁾. Como tampoco se conculcan las relaciones financieras de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales ⁽¹⁷³⁾, ni las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas respecto de las mismas ⁽¹⁷⁴⁾.

fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 de la Constitución, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) de la LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Con base en el principio de coordinación cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica. Se permiten controles concretos y a los efectos de coordinación, pero no la sustitución, haciendo hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado genérico e indeterminado que resulta contrario al principio constitucional de autonomía y aquéllos que resulten necesarios ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación.

¹⁷² Vid. STC 134/2.011, de 20 de julio, fundamento jurídico 14, que señala que es el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada. En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (artículos 2 y 137), ofrece una vertiente económica importante, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. La autonomía de los entes locales se encuentra estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, lo que conlleva que la libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto, de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas son transportables al ámbito de la Administración local.

¹⁷³ Vid. STC 134/2.011, de 20 de julio, que en sus fundamentos jurídicos 16 y 17, señala que es claro, que la Generalitat puede ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca ex artículo 149.1.18 de la Constitución. Pero también hay que considerar que la STC 57/1.983, dejó dicho que otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento al control estatal, cuestión a la que dicha Sentencia respondió afirmando que los títulos estatales de ordenación económica y del crédito determinaban la intervención del Estado. Las relaciones directas entre el Estado y los entes locales, tampoco vulneran en este caso la tutela financiera de aquélla sobre estas últimas. La legitimidad de la regulación estatal que prevé el sometimiento a autorización de las operaciones de crédito que realicen los entes locales e, incluso, la autorización misma por el Estado de esas operaciones, en razón a la especial incidencia que tiene la apelación al crédito en el equilibrio económico y financiero y, por tanto en el conjunto de la economía, a igual conclusión hay que llegar ahora en punto a la regulación de las correcciones de desequilibrio presupuestario local, incluida la intervención del Ministerio de Hacienda. Abunda en lo anterior el hecho de que tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda siendo esta última el específico objeto de esta impugnación, son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado. En todo caso, el precepto al salvaguardar la tutela financiera de la Generalitat en esta materia permite su intervención siempre que la misma no interfiera la competencia estatal.

¹⁷⁴ Vid. STC 134/2.011, de 20 de julio, que en su fundamento jurídico 13, determina que, en cuanto a la autonomía local, garantizada en nuestra Constitución por los arts. 137, 140 y 141, esta supone el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen. Para el ejercicio de esa participación los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las

potestades, sin las que ninguna actuación autonómica es posible, no pudiendo las Comunidades locales ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer. Por todo ello, es necesario dejar sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia. En la citada STC 214/1.989 se precisó el alcance que tiene el marco general de las competencias locales que se establece en los arts. 2, 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, señalando que dicho marco se sustenta, de un lado en el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De acuerdo con todo lo expuesto, no cabe duda de que las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.11, 13, 14 y 18, tienen virtualidad, mayor o menor, para examinar los motivos de infracción de la Constitución de los preceptos que ahora nos ocupan, precisando ya que la regla 13 del artículo 149.1, tiene especial relevancia para examinar la vulneración en que pudiera incurrir la prescripción de estabilidad de los presupuestos locales y que las reglas 14 y 18 del mismo art. 149.1, también han de tenerla para apreciar si se infringe la suficiencia financiera local en la medida en que no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

CAPITULO III

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

I.- EL DEBATE JURÍDICO SOBRE LA INCORPORACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS REGLAS FISCALES DE LIMITACIÓN DEL DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.

Se ha planteado un amplio debate doctrinal sobre la incorporación en las Constituciones de las reglas fiscales que limitan o prohíben el déficit y el endeudamiento públicos. Así lo hace constar el profesor Cascajo Castro (¹⁷⁵), cuando afirma que respecto al entendimiento del déficit público se encuentran todo tipo de propuestas. Desde los que afirman que sigue teniendo su papel relevante en la gestión del ciclo económico, como instrumento clave para la política económica, hasta los que consideran que es adecuada la inclusión de reglas constitucionales que lo delimiten. Ideas todas ellas que se pueden incluir dentro del espacio que media entre posiciones keynesianas favorables al déficit público y posiciones liberales que lo rechazan o impulsan su limitación.

En este debate se entremezclan fundamentos políticos, sociales, económicos y jurídicos, por lo que cada posición se refuerza con elementos de muy diversa índole. Se trata de un debate muy complejo, que permite concluir a mi juicio, que la constitucionalización de los límites de estabilidad presupuestaria es ante todo una opción política.

La introducción de reglas presupuestarias, ya sea a nivel constitucional o legal, tiene por finalidad la superación de la discrecionalidad presupuestaria en aras de un política presupuestaria más reglada que limite la actuación del Gobierno y del Parlamento, e incorporar el concepto de política presupuestaria como instrumento esencial de la política económica, frente a la visión restringida que correspondía al presupuesto público tradicional, como mero plan contable.

¹⁷⁵ Vid. Cascajo Castro, J.L. La reforma del artículo 135 de la Constitución española. Revista española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2.011, pág. 192-193.

Partiendo de estas premisas podemos adelantar los argumentos que ambas posiciones doctrinales utilizan para justificar o no la implantación en las Constituciones de reglas limitativas del déficit y del endeudamiento público. A favor de dicha incorporación constitucional, se esgrime como justificación principal el control de la discrecionalidad política en materia de política fiscal que permite que ésta sea más predecible, evitando con ello expansiones del gasto o deuda pública incontrolados. Desde este punto de vista nos encontramos ante normas de buen gobierno. Como afirma el profesor Jorge de Esteban ⁽¹⁷⁶⁾, para el que es correcta y necesaria esta orientación, se suele designar a James M. Buchanan ⁽¹⁷⁷⁾ como el autor que incidió en la idea de incorporar en las Constituciones disposiciones que la limitaran el déficit público, en busca de una mayor disciplina presupuestaria, que evitara despilfarros electoralistas.

En este mismo sentido, se pronuncia el profesor Carreras Serra ⁽¹⁷⁸⁾ afirmando que una de las principales funciones de toda Constitución es establecer desde el poder constituyente unos límites a los poderes públicos. A su juicio, las reglas constitucionales limitativas del déficit presupuestario y de la deuda pública son principios de buen gobierno frente a actuaciones desmedidas y demagógicas de los gobernantes públicos. La incorporación constitucional de estas reglas puede ser beneficiosa para los ciudadanos. Su establecimiento tiene un significado muy distinto a la formulación legal, como fue el caso de las leyes de estabilidad presupuestaria de 2.001.

Como justificación de la inclusión constitucional de estas reglas, se destacan los desequilibrios que provocan en la economía unos déficits públicos prolongados, junto al

¹⁷⁶ Vid. De Esteban, J. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 195.

¹⁷⁷ James. M Buchanan. Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán. Editorial Katz, Madrid, 2.009.

¹⁷⁸ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 183 -184.

continuo recurso del endeudamiento público, con efectos perjudiciales a corto, medio y largo plazo, que provocan un auténtico problema intergeneracional.

Se ha dicho que estas reglas de buen gobierno pueden suponer la quiebra del Estado social, sin embargo, para el profesor Carreras Serra, en modo alguno, se puede estar a favor de esta consideración, pues a su juicio lo que verdaderamente refuerza un Estado social, es una adecuada administración que persiga unas cuentas públicas saneadas con las que garantizar el funcionamiento correcto de los servicios públicos educativos, sanitarios, y de las prestaciones públicas, como el desempleo o el sistema de pensiones ⁽¹⁷⁹⁾.

Dentro de los defensores de esta posición, destaca aquel sector doctrinal, que fundamenta dicha inclusión, en la fuerza que toda Constitución impregna sobre sus disposiciones. Se señala que estas reglas gozan de valor supremo ante todos los poderes públicos, y todos los niveles de la Administración pública, lo que garantizará su cumplimiento. En este sentido, expresa el profesor Herrero de Miñón ⁽¹⁸⁰⁾ que en la raíz de toda Constitución económica se encuentra la búsqueda de la seguridad del sistema adoptado. Las Constituciones se configuran como zonas de seguridad, frente a la presión social o las orientaciones del momento que pretendan atacar dicho modelo. Este es el verdadero fundamento de establecer reglas constitucionales limitativas del déficit y endeudamiento público.

Los movimientos contrarios a la inclusión de estas reglas en las Constituciones actuales han basado sus argumentos en los más variados fundamentos. Se destaca como primer argumento, la innecesaridad de su incorporación, pues tanto el cumplimiento de dichas reglas como su incumplimiento, no obedece a razones jurídicas, sino eminentemente económicas y políticas. Su respeto, no depende tanto de la voluntad política como de las circunstancias económicas coyunturales. Dicha inclusión no deriva de una necesidad real, sino meramente

¹⁷⁹ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 184.

¹⁸⁰ Vid. Herrero de Miñón, M. La Constitución económica: de la ambigüedad a la integración. Revista española de Derecho Constitucional, número 57, 1999, pág. 12

ideológica. Así lo destaca el profesor Albertí Rovira ⁽¹⁸¹⁾, cuando afirma que tal inclusión tiene una eminentemente justificación política e ideológica y no tanto jurídica. Dicha constitucionalización, no es compatible con el carácter abierto que tiene nuestra Constitución económica y resta flexibilidad a la política económica y presupuestaria.

No faltan los postulados que consideran que basta su inclusión a nivel legal, es decir mediante su introducción en leyes ordinarias, como ya se había realizado en España en 2.001, como destaca el profesor De Esteban ⁽¹⁸²⁾, que entienden que la inclusión constitucional puede suponer una petrificación de estas reglas, que puede provocar una limitación de la política económica de los Estados y de su capacidad para afrontar las crisis coyunturales mediante una política fiscal activa ⁽¹⁸³⁾. A juicio de estos autores, en las Constituciones sólo deben estar recogidos, los valores, reglas y principios fundamentales, no siendo éste el caso de las reglas limitativas del déficit y del endeudamiento público. Además, su inclusión no determina inexcusablemente su cumplimiento.

Desde posiciones intermedias, otros autores, han analizado los efectos positivos y negativos de dicha incorporación. Aun admitiendo la incorporación de dichas reglas a las Constituciones entienden que no se puede realizar en términos absolutos, sino de forma flexible, en la medida que deben posibilitar cierto grado de actuación política. En esta posición se encuentra el profesor Cámara Villar ⁽¹⁸⁴⁾, el cual afirma que el principio de estabilidad presupuestaria es un medio necesario para el mantenimiento de unas cuentas públicas saneadas y para la consecución de la estabilidad económica dentro del marco de coordinación europea. Su constitucionalización es adecuada siempre que la fórmula utilizada no sea rígida y no coarte

¹⁸¹ Vid. Albertí Rovira, E. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 164-165.

¹⁸² Vid. De Esteban, J. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 198.

¹⁸³ Vid. Aragón Reyes, M. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 169.

¹⁸⁴ Vid. Cámara Villar, G. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 176-177.

la capacidad del Estado para realizar una política económica con cierta flexibilidad, atendiendo al momento coyuntural concreto, que pueda posibilitar una política fiscal activa y el recurso al endeudamiento público.

En lo que se refiere a la Unión Europea, la introducción de este tipo de reglas fiscales como instrumento básico de la coordinación de las políticas económicas europeas, también ha hecho resurgir el debate sobre la cesión o pérdida de soberanía de los Estados miembros con respecto de las instancias europeas y la europeización del proceso presupuestario.

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Constitucional (¹⁸⁵), afirma que la estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de política económica general, por lo que en relación a la misma, discurre un amplio debate sobre la incorporación a los ordenamientos de las reglas limitativas del déficit y deuda pública.

Además se ha señalado que la inclusión de estas reglas podía suponer la transformación de modelo económico de nuestra Constitución, la cual según la propia interpretación del Tribunal Constitucional, no cerraba la puerta a ningún tipo de modelo concreto, al postular una fórmula económica flexible o neutral (¹⁸⁶), aglutinadora de las más variadas opciones políticas, fruto del consenso político que siempre la había caracterizado (¹⁸⁷).

¹⁸⁵ Vid. STC 134/2011, de 20 de julio, fundamento jurídico 8. El Tribunal Constitucional ha concluido que la definición de estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex artículo 149.1.13 de la Constitución. Dicha orientación política, suponía dejar a atrás un sistema que carecía de reglas limitativas en materia de déficit y endeudamiento público. Es por ello, que estamos ante una decisión eminentemente política, y es en este extremo donde discurre el debate principal sobre dichas reglas, pues para un sector de la doctrina la aprobación de éstas no es necesario, y para otros, se considera fundamental, no faltan aquellos autores que se sitúan en una posición intermedia, y consideran que aunque no son reglas vitales o valores fundamentales, si es conveniente su introducción en aras de limitar la actuación de los Gobiernos en materia de política presupuestaria.

¹⁸⁶ Vid. STC 1/1982, de 28 de enero.

¹⁸⁷ Vid. Herrero de Miñón, M. La Constitución económica: de la ambigüedad a la integración. Revista española de Derecho Constitucional número 57, 1999, pág. 15. En todo caso, algunos autores, fueron reacios a suponer dicha neutralidad económica de nuestra carta magna. El profesor Herrero de Miñón analizando la constitucionalización de un modelo económico de mercado que implica límites estrictos a la intervención estatal y un modelo flexible que posibilita tanto opciones más liberales como otras más socializantes, en referencia a la siempre alusión de neutralidad económica de la Constitución de 1978, se inclina por la primera interpretación, tras un análisis sistemático de dicha Carta Magna.

La Constitución económica tiene una doble acepción, formal y material; en sentido formal, es el conjunto de normas constitucionales que consagran los principios y reglas por las que ha de regirse la actividad económica. Pero la inexistencia de un marco constitucional económico o su neutralidad no supone que la Constitución en su acepción material, no constituya la base normativa esencial del orden económico, en su dimensión normativa e institucional ⁽¹⁸⁸⁾. La neutralidad de nuestra Constitución, sobre la que se pronunció tempranamente el Tribunal Constitucional ⁽¹⁸⁹⁾, al afirmar que la misma no predeterminaba una única política económica; progresivamente se ha ido transformando, en beneficio de un sistema de libre de mercado, motivado principalmente por la integración de nuestro país en la Unión Europea, dado que el modelo recogido en el Derecho originario comunitario tiene una orientación política y económica que refuerzan esta posición ⁽¹⁹⁰⁾.

La incorporación de estas reglas no significa que dichas reglas se deban colocar por encima del resto del articulado de la Constitución, con olvido de todos los principios básicos característicos de nuestro Estado social, democrático y de Derecho. El profesor Sánchez Galiana ⁽¹⁹¹⁾, ha puesto de manifiesto que la constitucionalización del marco jurídico de estabilidad presupuestaria supone la necesaria compatibilidad con el principio de asignación equitativa de los recursos públicos y el resto de valores y principios constitucionales, mediante una interpretación conjunta ⁽¹⁹²⁾.

A mi juicio, es necesaria una interpretación armónica, pues la incorporación de reglas constitucionales en materia de disciplina presupuestaria no pueden suponer en ningún caso la suspensión o quebrantamiento de los principios de justicia en el gasto público, considerados

¹⁸⁸ Vid. Herrero de Miñón, M. La Constitución económica: de la ambigüedad a la integración. Revista española de Derecho Constitucional, número 57, 1999, pág. 11-12.

¹⁸⁹ Vid. STC 1/1982, de 28 de enero.

¹⁹⁰ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 3.

¹⁹¹ Vid. Sánchez Galiana, J.A. Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria. Crónica presupuestaria 3/2015. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 178-179.

¹⁹² Vid. Pérez Zúñiga, J.M. Aspectos constitucionales de los principios de legalidad y estabilidad presupuestaria en la aprobación del gasto. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y gasto público, número 99/2.020.

como uno de los pilares básicos del Estado social y democrático de Derecho (¹⁹³). No puede admitirse que el principio de estabilidad presupuestaria se imponga sobre el resto de principios y derechos establecidos en la Constitución (¹⁹⁴), pero sí se hace necesario compatibilizar la justicia y asignación equitativa en el gasto público con la disponibilidad y control económico, que es lo que se expresa en el artículo 31 de dicha norma (¹⁹⁵).

A juicio del profesor García Roca (¹⁹⁶), habrá que pensar, que el principio de estabilidad presupuestaria es una regla neutra frente al Estado Social, y que requiere de una necesaria interpretación sistemática en relación con otros preceptos constitucionales, a pesar del carácter preferente que refleja el artículo 135 de la Constitución. Su aplicación estricta podría afectar a los derechos sociales (¹⁹⁷).

Evidentemente, estos argumentos deben encausarse en el modelo de constitución económica, adoptado por cada texto normativo. Es por ello, que la política fiscal y la económica, no pueden colocar al Estado por delante de los ciudadanos o lo que es lo mismo no puede ser la justificación para el quebranto del Estado Social y Democrático de Derecho previsto en el artículo 1 de nuestra Constitución. Esto mismo, es lo que se analizó en la sentencia del Tribunal Constitucional 73/2017 de 8 de junio, fundamento jurídico 5 (¹⁹⁸), que no tuvo en

¹⁹³ Vid. Sánchez Galiana, J.A. Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria. *Crónica presupuestaria* 3/2015. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 184.

¹⁹⁴ Vid. Martínez Lago, M.A. Gasto público, sostenibilidad y control. *Revista española de control externo*. Enero de 2018, número 58, pág.245-261.

¹⁹⁵ Vid. Rodríguez Bereijo, A. Una perspectiva del control del gasto público. *Revista española de control externo*. Enero de 2018, número 58, pág. 229-245.

¹⁹⁶ Vid. García Roca, J. El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento. *Crónica Presupuestaria* 1/2.013, pág. 66.

¹⁹⁷ Vid. Silva Ardanuy, F.M. Impacto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las competencias de las Administraciones locales en materia de derechos sociales (2.011-2.019). *Revista jurídica de derechos sociales, Lex social*, julio 2.020.

¹⁹⁸ Vid. STC 73/2017 de 8 de junio, fundamento jurídico 5. El Tribunal Constitucional señala que la gravedad de la crisis económica, y, en consecuencia, la necesidad de ajustar el déficit público para cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 podría justificar la aprobación de medidas dirigidas al aumento de los ingresos o a la reducción de los gastos públicos; siempre, como el propio Abogado del Estado reconoce, dentro de los límites y con respecto a las exigencias que la Constitución impone. El hecho de que la medida cuestionada pudiera contar, en un momento dado, con una justificación que la legitimase, sería un requisito necesario pero en ningún caso suficiente, desde el plano constitucional, cuando se introduce mediante el uso de un instrumento normativo (refiriéndose al RD ley 12/2012 de 30 de marzo), a través del cual no se puede afectar al cumplimiento de un deber de los previstos en el Título I de la Constitución, como lo es el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos artículo 31.1 de la misma.

cuenta la necesidad del Estado de obtener ingresos coyunturales, ni la gravedad de la crisis financiera alegada por la representación del Estado, a los efectos de declarar la inconstitucionalidad de la amnistía fiscal regulada en el Real Decreto ley 12/2012 de 30 de marzo.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, se debe realizar un análisis específico de cada disposición normativa concreta, mediante una interpretación que se encuentre al margen de debates ideológicos y que permita atisbar de forma clara las ventajas y desventajas del precepto. Fuera de este ámbito y análisis estrictamente jurídico, el debate es estéril y sólo conduce al enfrentamiento ideológico. Coincido con las posiciones intermedias en que dicha reglamentación, siempre que se encauce de una forma flexible, puede constituir un adecuado recurso para un buen gobierno y el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas.

II.- LA INCORPORACIÓN DE REGLAS FISCALES EN EL DERECHO COMPARADO.

El constitucionalismo de los distintos Estados europeos nunca ha sido ajeno a la introducción de reglas fiscales que directa o indirectamente tuvieran por finalidad limitar el déficit y el volumen de deuda pública. Junto a la fórmula constitucional, la introducción de estas reglas en los ordenamientos jurídicos también se ha producido en algunos casos mediante leyes ordinarias. Este proceso de incorporación normativa de reglas fiscales en el Derecho comparado se extendió a partir de los años setenta con la finalidad de controlar el aumento del déficit y del endeudamiento público de los Estados.

No existe en el Derecho comparado un criterio único y homogéneo, ya que los distintos países han promovido sus reformas constitucionales o legales de forma diversa, de acuerdo con sus especificidades concretas. Países como Suiza en 2.001, Alemania en 2.009, España en

2.011, Italia en 2.012, como veremos a continuación, han introducido estas reglas en sus Constituciones; sin embargo, otros países las han incorporado a nivel legal, como Nueva Zelanda en 1.994, Suecia en 1.997, Francia en 2.012, y Portugal en 2.013.

El modelo adoptado también ha diferido. En unos Estados se han realizado reformas integrales de su marco jurídico presupuestario, sin embargo, en otros se han aprobado reformas sobre aspectos puntuales, que no han supuesto un cambio estructural de su ordenamiento.

Destaca en este sentido la reforma constitucional suiza, al efectuarse en un Estado fuertemente descentralizado. Esta reforma profundiza en el debate sobre el poder financiero de los entes territoriales y las competencias que debe ejercer el Estado como garante de la política económica y presupuestaria, evidenciándose las importantes implicaciones políticas económicas y sociales que la incorporación de estas reglas fiscales conlleva.

Suiza, que parte de un federalismo de naturaleza cooperativo, donde los distintos cantones gozan de una enorme autonomía y poder financiero, aprobó su reforma constitucional en 2.001 ⁽¹⁹⁹⁾, con la finalidad de avanzar en dicha cooperación institucional y clarificar el modelo competencial financiero entre el Estado y dichos Entes. Su reforma se basó en reglas sencillas que fueron incluidas en el artículo 126 de su Constitución ⁽²⁰⁰⁾.

Estas reglas determinan que a largo plazo debe existir un equilibrio estructural entre gastos e ingresos públicos, lo que supone un mecanismo permanente de compensación financiera, que requiere de un análisis permanente del ciclo económico y de la evolución de los ingresos y de los gastos. La finalidad perseguida es que el gasto público no se incremente por encima de los ingresos, evitando con ello situaciones de déficit estructural y de endeudamiento

¹⁹⁹ Vid. El Parlamento de Suiza el 22 de junio de 2.001 aprobó la reforma constitucional que posteriormente fue sometida a referéndum popular el 1 de diciembre de 2.001.

²⁰⁰ Vid. Arenas Ramiro, M. La reforma constitucional suiza: el origen de la regla de oro fiscal. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, número 30, 2.012, págs. 455-480. En dicho trabajo se realiza un estudio exhaustivo de la reforma constitucional de 2001 de Suiza, en todos sus aspectos destacados.

público excesivo. Por tanto, la reforma suiza no estableció límites concretos y expresos de déficit y deuda pública.

Además, se prevé la posibilidad de aumentos extraordinarios de gastos en situaciones especiales que exigirán como requisito previo la mayoría absoluta de ambas Cámaras parlamentarias, estableciéndose así una regla que permita dotar de mayor flexibilidad al marco jurídico presupuestario. Por último, si los gastos superan a los ingresos públicos, se establece la obligación de compensación durante los ejercicios siguientes.

Distinto ha sido el caso de las reformas operadas en los Estados miembros de la Unión Europea, impulsadas desde dichas instancias, a raíz de la crisis económica del año 2.008 y de los desequilibrios financieros que se produjeron en ciertos Estado miembros, que afectaron al euro como consecuencia del efecto contagio. En efecto, estas reformas se enmarcan en un proceso de reglamentación de las reglas fiscales, en las que se determinó concretamente el instrumento jurídico a utilizar, preferentemente la Constitución o ley marco que dotara de permanencia a la reforma y el propio contenido de dichas reformas, e incluso las consecuencias de su no implantación ⁽²⁰¹⁾.

De esta forma, se persigue un mayor grado de homogeneización y armonización de los ordenamientos jurídicos internos con respecto a estas reglas presupuestarias cuya finalidad es aumentar la coordinación entre las políticas presupuestarias internas y las comunitarias.

Sin embargo estas reformas a nivel comunitario, no obedecen en cuanto a su estructura y contenido, a un patrón común, aunque en muchas de ellas se pueden observar elementos coincidentes. Esta disparidad es consecuencia de los distintos factores y circunstancias que rodean cada reforma concreta, entre los que cabe destacar, el apoyo político y social que haya obtenido la reforma, el modelo territorial de Estado ante el que nos encontremos, los objetivos

²⁰¹ Este proceso de armonización europeo quedó reflejado principalmente en el Pacto Euro Plus, de 11 de marzo de 2.011; en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM, de 2 de marzo de 2.012, y en la Directiva 2.011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2.011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

que se persiguen, junto a los mecanismos e instrumentos para alcanzarlos, el procedimiento de reforma y por supuesto, la coyuntura política, económica y social que la haya rodeado.

Estas reformas se han distinguido por la orientación rígida o flexible que han seguido en cuanto a la limitación del déficit o deuda pública ⁽²⁰²⁾. En todo caso, muchas de estas reformas responden a una fórmula intermedia, que persigue un cierto grado de consenso entre todos los niveles de la Administración pública.

Del contenido común de estas reformas se pueden deducir cuatro aspectos principales. La exigencia de un equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos públicos, para todos los niveles de gobierno y las Administraciones públicas. En segundo lugar, la remisión a una norma de desarrollo posterior, que proceda a la regulación detallada de los principios, reglas, plazos, límites, controles y cláusulas de salvaguarda. Además, se establece la exigencia de una ley del Estado para la admisión de fórmulas de endeudamiento público por el Estado, como por los demás niveles inferiores de gobierno. Por último, la admisión de supuestos excepcionales al cumplimiento de la regla general de equilibrio presupuestario y de los niveles de endeudamiento público, como pueden ser catástrofes naturales, acontecimientos extraordinarios, u otras situaciones excepcionales de emergencia económica ⁽²⁰³⁾.

En este sentido, Alemania en el año 2.009 ⁽²⁰⁴⁾, fue el primer Estado miembro de la Unión Europea que procedió a la incorporación de estas reglas a nivel constitucional, influyendo en gran medida las reformas que se desarrollaron posteriormente por España e Italia

²⁰² Se considera rígida aquella reforma que endurece las condiciones para acceder al endeudamiento público y establece como residual o excepcional el déficit público, por el contrario, las reformas son flexibles cuando dejan mayor margen de actuación a las Administraciones públicas para recurrir al endeudamiento público y se permite un mayor grado de déficit. El carácter rígido o flexible de la reforma se extiende también a los procedimientos de fijación de objetivos y a los mecanismos correctores de desviaciones, así como a los supuestos excepcionales que permiten la superación de dichos límites. En último lugar, la rigidez o flexibilidad de la reforma, depende también del carácter minucioso o detallado del articulado. Así las reformas rígidas dejan poco margen de maniobra al legislador ordinario para su desarrollo, estableciéndose límites numéricos expresos.

²⁰³ Vid. Bar Cendón, A. La reforma constitucional y la gobernanza económica de la UE. UNED, Teoría y realidad constitucional número 30, 2012 pág. 70. En el presente estudio se realiza una comparación entre las distintas reformas llevadas a cabo por algunos países, incluida la reforma constitucional española de 2.011.

²⁰⁴ Vid. Enmienda de la Ley Fundamental, número 57, de 29 de julio de 2.009, y Ley de desarrollo de 10 de agosto de 2.009.

(²⁰⁵). En cambio, Francia fue uno de los Estados miembros que incorporó dichas reglas a nivel legal, desechando así la fórmula constitucional (²⁰⁶).

Las razones por las que se opta por la reforma constitucional o legal son variadas. Principalmente, responde a las circunstancias concretas de cada país. Así los Estados más centralizados desde el punto de vista territorial y administrativo, en los que el debate sobre estas cuestiones y la repercusión a nivel popular eran mayores, optaron por una fórmula más suave de incorporación a nivel legal. Este fue el caso de Francia, donde el debate político había relacionado la introducción de dichas reglas presupuestarias con la cesión de soberanía.

En cambio, en los Estados más descentralizados la única forma de integrar de forma plena a los distintos subsectores administrativos en materia de disciplina presupuestaria era mediante la reforma constitucional. Así en Alemania se impulsó, como se ha señalado, la reforma constitucional con la finalidad de modificar de forma global el marco jurídico presupuestario. También Italia y España optaron por la reforma constitucional, aunque de menor entidad que la fórmula alemana (²⁰⁷).

En igual sentido, Portugal optó también por utilizar el instrumento legal, y en 2.013, incluyó en su ordenamiento jurídico los mandatos derivados del marco jurídico de disciplina

²⁰⁵ Vid. Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n°1. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (Gazzetta Ufficiale n° 95, 24 aprile 2.012).

²⁰⁶ Vid. Arroyo Gil, A y Giménez Sánchez, I. M. La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia. Revista española de Derecho Constitucional, número 98, mayo y agosto (2.013), págs. 149-188. En este trabajo se hace un estudio detallado sobre la incorporación de las reglas fiscales en los ordenamientos jurídicos de dichos Estados, sobre la base de sus compromisos europeos.

²⁰⁷ Por lo que se refiere al procedimiento seguido, también han sido ostensibles las diferencias entre unos Estados y otros. En Alemania la reforma constitucional fue objeto de un amplio debate, propio de las reformas estructurales; en cambio, en Italia y, especialmente en España, prácticamente no hubo un periodo de debate y análisis previo, ya que las reformas se desarrollaron rápidamente y con urgencia. En Francia existió una gran oposición política y social que consideró dicha modificación como una cesión de soberanía inadmisibles, que además afectaba al Estado social; sin embargo este país partía de unas condiciones más favorables al ser un Estado bastante centralizado, y cumplidor en esta materia, que había realizado reformas presupuestarias con anterioridad, factores todos ellos, que determinaron la innecesaridad de una reforma tan profunda.

presupuestaria europea, forzado en gran parte por la crisis económica mundial que afectó a dicho Estado.

En cuanto al contenido concreto de estas reformas realizadas al amparo del marco jurídico de disciplina europea, podemos advertir elementos coincidentes en todas ellas. En primer lugar, todas las reformas tienen como objetivo, la limitación del déficit y del endeudamiento público. Se supera de esta forma, el clásico principio de equilibrio presupuestario, acercándose a conceptos más modernos como el equilibrio o saldo estructural, tomándose como referencia obligada los parámetros establecidos a nivel europeo.

Se establecen cláusulas excepcionales de salvaguardia, que permiten flexibilizar los objetivos de déficit y deuda pública, con la exigencia de regresar a la senda del equilibrio o superávit en el menor plazo posible, mediante una planificación adecuada. Dicho marco jurídico presupuestario engloba a todo el aparato administrativo estatal incluyendo a todos sus subsectores, evitando que puedan quedar fuera de dicho ámbito de aplicación determinados entes.

Además, se establecen órganos de supervisión y control independientes, a los efectos de controlar los objetivos de déficit y deuda pública, carentes de poder efectivo y se incide en la necesidad de aprobación de una ley de desarrollo que permita concretar todos estos extremos ⁽²⁰⁸⁾.

Bajo estos parámetros generales, se procedió por los distintos países a la reforma de sus marcos jurídicos presupuestarios. En este proceso, Alemania se encuentra entre los países que han desarrollado una reforma integral de su marco jurídico presupuestario, abanderando dichas medidas. La reforma alemana de 2.009 ⁽²⁰⁹⁾, ha influido notablemente en otros países, entre

²⁰⁸ Las reformas constitucionales incorporan un plazo de comienzo de vigencia. En España, la disposición adicional única de la reforma constitucional de 2.011 estableció que los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución, entrarían en vigor a partir del año 2.020.

²⁰⁹ Vid. Enmienda de la Ley Fundamental, número 57, de 29 de julio de 2.009, y Ley de desarrollo de 10 de agosto de 2.009.

ellos España; y fue fruto de un largo proceso de debate, lo que ha permitido alcanzar un mayor consenso sobre la misma.

La reforma constitucional alemana tiene un amplio ámbito de actuación, afectando no sólo al marco jurídico presupuestario, sino también al propio modelo federalista alemán, conformándose así como un gran pacto fiscal interno. Afectó principalmente a los artículos 91, 104, 115, 119 y 143 de la Ley Fundamental de Bonn. A diferencia de las reformas española e italiana, la reforma alemana se podría catalogar de reforma rígida, ya que en todo momento, aplica como objetivo la regla de equilibrio o superávit, siendo muy excepcional el déficit presupuestario y el recurso al crédito público, dejando así escaso margen al Gobierno central para realizar políticas anti-cíclicas. De esta forma, estableció la posibilidad de un déficit público en un porcentaje inferior al 0,35% del PIB.

Se regularon causas excepcionales de salvaguarda, unidas a la obligación de aprobación de los correspondientes planes de restablecimiento cuya finalidad era regresar a la senda de equilibrio presupuestario de forma inmediata. El Estado, ante situaciones adversas, se compromete a compensar a los Lander mediante ayudas y apoyo económico, lo que supone incrementar el grado de solidaridad entre las distintas regiones.

Por último, se creó un órgano de supervisión independiente, denominado Consejo de Estabilidad, y se avanzó en la reglamentación del principio de transparencia. Al igual que España se contempla la necesidad de una ley de desarrollo, aunque con un ámbito menor, dado la amplitud y concreción de la reforma constitucional, junto al establecimiento de un periodo transitorio para su íntegra aplicación en el año 2.020.

La reforma italiana de 2.012 ⁽²¹⁰⁾, puede catalogarse como flexible, frente a la rigidez alemana. La reforma constitucional gozó de consenso político, aunque el debate social fue más crítico debido al escepticismo reinante en la población italiana con respecto al pacto fiscal

²¹⁰ Vid. Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n°1. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (Gazzetta Ufficiale n° 95 del 24 aprile 2.012).

europeo. Debate que ha aumentado en los últimos años, debido a las imposiciones europeas en torno a los presupuestos aprobados por el Parlamento italiano y el cumplimiento de sus objetivos fiscales, que se reflejó en la no aprobación en referéndum de la reforma constitucional de 2.016.

La reforma sólo afectó a cuatro artículos de la Constitución italiana, los artículos 81, 97,117 y 119, y se estableció en términos generales. Se incidió en el equilibrio presupuestario y la limitación del endeudamiento público, junto a la proclamación del respeto a los principios de disciplina presupuestaria de la Unión Europea, aunque sin establecer límites y obligaciones concretas. Estas reglas son vinculantes para el conjunto de las Administraciones públicas, teniendo en cuenta las fases favorables y desfavorables del ciclo económico. Se evitó en todo momento generar un conflicto con las regiones, dadas las diferencias existentes entre el norte y sur del país, optando por una fórmula más general para alcanzar la consecución del principio de equilibrio presupuestario.

De acuerdo con el respeto a la normativa europea, mediante esta reforma, se incorporaron los principios comunitarios a la Constitución económica italiana. La reforma también limitó el recurso del endeudamiento público, con el fin de considerar únicamente los efectos del ciclo económico, que requeriría la previa autorización de las Cámaras concedida por mayoría absoluta de sus miembros respectivos, justificada en acontecimientos excepcionales.

La reforma perseguía un reforzamiento del ejecutivo en materia presupuestaria y la desaparición de la distinción entre ley de presupuestos formal y ley de presupuestos material, incidiendo en el principio de cobertura financiera, limitando así la creación de nuevos gastos públicos sin los ingresos adecuados. Además, se creó como órgano independiente de supervisión presupuestaria la oficina parlamentaria de control, y a diferencia de Alemania y España, su aplicación fue inmediata, en el año 2.014. Por último, se dispuso que por ley aprobada por la mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara se estableciera el

contenido de la ley de presupuestos, las normas básicas y los criterios dirigidos a asegurar el equilibrio de ingresos y gastos de los presupuestos junto a la sostenibilidad de la deuda del conjunto de Administraciones públicas ⁽²¹¹⁾. Como todas estas reformas, la finalidad concreta fue centrarse en la política fiscal global, más que en leyes financieras o presupuestarias anuales ⁽²¹²⁾.

Por lo que se refiere al Estado francés, también se pretendió proceder a una reforma constitucional en términos similares a Alemania, siguiendo con ello las directrices ratificadas en los compromisos adoptados a nivel europeo, pero dicha fórmula inicial fue rechazada por el escaso apoyo parlamentario. Se consideró que la incorporación de dichas reglas suponían una cesión de soberanía que incidía en un elemento clave como era el presupuesto público. Por estos motivos, se optó por una reforma legal que diera cumplimiento a dichos acuerdos europeos. En todo caso, su modelo territorial centralizado y las reformas presupuestarias llevadas a cabo en años anteriores, otorgaron al Estado un mayor control del déficit y de la deuda pública.

La reforma que se aprobó por medio de Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2.012 ⁽²¹³⁾ incluyó las reglas establecidas en el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea aprobado en el año 2012, introduciendo un horizonte financiero plurianual que permitiera alcanzar el objetivo de déficit público del 0,5 % del PIB. Además se creaba un órgano de supervisión independiente denominado Alto Consejo de Hacienda Pública, vinculado al Tribunal de Cuentas.

La reforma francesa tuvo que conciliar tres elementos claves, por un lado, un sistema institucional arraigado, que no permitía su ruptura o limitación; un gran debate social, que veía con recelo las normas limitativas en materia de disciplina presupuestaria europea, impuestas

²¹¹ Vid. Ley 243/2.012, de 24 de diciembre.

²¹² Vid. Brancasi, Antonio. Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione. Osservatorio sulle fonti.it fasc. 2/2.012 y la nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio, Agosto 2.012. En ambos trabajos se realiza un análisis exhaustivo de la reforma italiana de 2.011.

²¹³ Vid. Ley orgánica (Francia), de 17 de diciembre de 2.012, relativa a la programación y a la gobernanza de la Hacienda pública.

desde la Unión Europea, y en tercer lugar, la adaptación de su marco jurídico presupuestario tradicional a dichos compromisos europeos.

III.- FUNDAMENTO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

La reforma del artículo 135 de nuestra Constitución (²¹⁴), supuso la constatación de la transformación que ha supuesto para nuestro Derecho presupuestario, el marco jurídico de disciplina presupuestaria de la Unión Europea. Nos encontramos ante un proceso en el que priman los principios comunitarios en la configuración de la institución presupuestaria, de su sistema institucional, del reparto de las competencias financieras y finalmente, de la propia configuración de la deuda pública como recurso para la financiación del Estado (²¹⁵).

La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria se produce con la reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978. Hasta ese momento, el marco jurídico de estabilidad presupuestaria carecía de un respaldo constitucional expreso, lo que provocaba conflictos entre las distintas instancias políticas y territoriales en cuanto a su cumplimiento e interpretación.

Su fundamento radicaba en el hecho de que la estabilidad presupuestaria había adquirido un valor estructural y condicionante de la actuación del Estado, pero también del mantenimiento y desarrollo del Estado social que proclama el artículo 1.1 de la Constitución y de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Era, por tanto, el convencimiento de que dicho principio se había convertido en un valor clave y a la vez estructural, lo que le había llevado a su

²¹⁴ Vid. Boletín Oficial del Estado número 233, de 27 de septiembre de 2011.

²¹⁵ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 1.

constitucionalización. Dicho principio era un condicionante básico para garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

No cabe duda, de la importancia que la estabilidad económica supone en un sistema democrático moderno, la propia Constitución ya destacaba este aspecto en su artículo 40, dentro de los principios rectores de la política social y económica, pero también se debe advertir que existen muy variadas formas de alcanzar dicho objetivo. La estabilidad presupuestaria no conlleva automáticamente el crecimiento económico y el pleno empleo.

Por lo que se refiere al fundamento concreto de nuestra reforma constitucional, debemos decir que en la misma han influido motivaciones externas e internas, que afectaron a nuestro país, entre las cuales destacó sin duda alguna, la económica. Desde el punto de vista jurídico, la propia exposición de motivos de la reforma del artículo 135, es sumamente parca a la hora de establecer sus motivaciones, aunque sí hace referencia a la prohibición de déficits excesivos y la coordinación presupuestaria en el marco de la Unión Europea. De hecho, si tuvo una gran influencia el modelo alemán de reforma constitucional, que se encontraba en sintonía con las disposiciones en materia de coordinación presupuestaria del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (²¹⁶).

Además, desde el punto de vista constitucional, y ante la rápida integración en la Unión Europea, en España se planteaban dos opciones, optar por un proceso de revisión, mediante la reforma constitucional que adecuaría nuestra Constitución a los compromisos europeos, o conjugar una mayor integración y la fuerza normativa del Derecho comunitario, con reformas legales, siguiendo así un proceso de mutación, en sustitución de un proceso de revisión constitucional. Bajo esta disyuntiva el profesor Herrero de Miñón se inclinaba por la necesidad

²¹⁶ Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero, número 153/2012. Editorial Civitas. Pamplona 2012, pág. 1.

de un gran pacto interno sobre el modelo económico y social, mediante una reforma constitucional que nos permitiera avanzar al mismo ritmo que lo hacía el modelo europeo ⁽²¹⁷⁾.

Según el profesor Rodríguez Bereijo ⁽²¹⁸⁾ la reforma constitucional respondió a condicionantes externos, a condicionantes internos y a exigencias económicas, que eran las siguientes:

Respecto a los primeros, durante las reuniones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2.011 ⁽²¹⁹⁾, ante la crisis económica que afectaba al euro, los Estados miembros asumieron el compromiso de incorporar a los ordenamientos nacionales las disposiciones en materia de disciplina presupuestaria de la Unión Europea, a través de un instrumento jurídico con carácter vinculante y permanente. En este mismo sentido, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2.012, disponía que las reglas de equilibrio presupuestario debían ser incorporadas al Derecho nacional de los Estados, mediante disposiciones permanentes que tuvieran fuerza vinculante, preferentemente de rango constitucional, y fueran de obligado cumplimiento en los procedimientos presupuestarios, estableciéndose un plazo de un año para realizar la reforma normativa correspondiente. Además, se estableció de forma expresa que el Estado incumplidor de esta obligación podía ser llevado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y ser objeto de sanción pecuniaria.

²¹⁷ Vid. Herrero de Miñón, M. La Constitución económica: de la ambigüedad a la integración. Revista española de Derecho Constitucional, número 57. 1999, pág. 27-30.

²¹⁸ Vid. Rodríguez Bereijo, A. La reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución y la crisis financiera del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, Crónica presupuestaria número 1/2.013, pág. 6 ss.

²¹⁹ Los Estados miembros de la Unión Europea, a la hora de llevar a cabo sus reformas, ya fueran constitucionales o legales, tuvieron presente en todo momento la normativa y acuerdos alcanzados a nivel europeo en esta materia, pues aunque no se establecía de forma preceptiva el contenido de dichas reformas, si se determinaban sus líneas generales. Así quedó reflejado de forma expresa en el Pacto por el Euro Plus, conclusiones de 24 y 25 de marzo de 2.011 del Consejo de Europeo, que establecía que los Estados miembros participantes se comprometen a traducir en la legislación nacional las normas presupuestarias de la Unión Europea establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros seleccionarán el instrumento jurídico nacional específico que se emplee, pero se cerciorarán de que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco). La formulación exacta de la norma también será decidida por cada país, si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como subnacional.

Al mismo tiempo, se hace necesario advertir que este compromiso de los Estados miembros pretendía adecuar la política económica y presupuestaria de dichos Estados a un sistema de coordinación y supervisión permanente constituido por principios, reglas y procedimientos que las limitarían de forma gradual.

Respecto a los condicionantes internos, en un Estado fuertemente descentralizado como España, debían ser todas las Administraciones públicas las que controlasen el déficit y el endeudamiento público, de forma coordinada y responsable. Ello requería indudablemente de un marco jurídico presupuestario que permitiera el cumplimiento global de dichos objetivos, fundamentado en normas de naturaleza constitucional que vincularan plenamente a los poderes públicos y a todos los niveles administrativos.

Por último, la reforma constitucional española respondió a condicionantes económicos. España, desde el año 2.008, se vio sometida a una crisis económica que afectó directamente a sus cuentas públicas y a la sostenibilidad financiera del conjunto del sector público. Dicha situación derivó en una crisis de la deuda soberana, que afectó a la prima de riesgo española, y conllevó una disminución de los ingresos públicos. La coyuntura económica fue decisiva en la reforma constitucional.

En este mismo sentido, el profesor De la Hucha Celador ⁽²²⁰⁾ considera que la reforma constitucional española de 2.011 se orientó hacia un triple objetivo, en primer lugar, el intento de contentar a los mercados financieros. En segundo lugar, embridar jurídicamente a las Administraciones autonómicas, y en tercer lugar, incorporar a nuestra Constitución, los principios comunitarios de déficit y de endeudamiento público.

²²⁰ Vid. De la Hucha Celador, F. La Deuda Pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las Administraciones públicas. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 250.

El profesor Martínez Lago (²²¹), puntualizaba que la reforma constitucional, mimetizaba los compromisos europeos en materia de disciplina financiera asumidos por España, reflejados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Pacto por el euro plus, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Con independencia de que también pudiera verse en la misma la influencia de la reforma constitucional alemana de 2.009. Mediante dicha reforma nuestro país demostró su compromiso europeo.

Por su parte, el profesor García Roca (²²²) afirmaba que la justificación de la reforma estuvo fundada, tanto en la oportunidad de la consolidación fiscal y el equilibrio financiero como en la necesidad de dar eficacia a un objetivo de la política económica europea. Partiendo de dichas premisas, entiende el mismo autor que la ocasión fue muy coyuntural, destacando que la reforma estuvo guiada principalmente por el intento de tranquilizar a los mercados financieros y a los inversores, con el fin de facilitar la compra de títulos y la llegada de ayudas financieras procedentes de las instituciones europeas, ante los efectos de incremento de los tipos de interés que afectaban a nuestra deuda pública. Dicha reforma no tuvo un efecto inmediato, pero sí provocó la lenta mejoría de la situación económica, mediante el descenso de la prima de riesgo. A pesar de que la situación coyuntural marcó la reforma constitucional, este autor destaca que la modificación promovida no tiene un sentido coyuntural, sino estructural y permanente.

Partiendo de la base de que el fundamento de la reforma constitucional respondió, a multitud de factores internos y externos, también se incidió sobre la necesidad de dicha reforma, ya que España contaba con un marco jurídico de estabilidad presupuestaria de carácter legal desde 2.001.

²²¹ Vid. Martínez Lago, M.A. Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Revista Electrónica de Derecho Tributario, 2015, pág. 11.

²²² Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi, Navarra 2013, pág. 73.

La necesidad de la reforma fue una de las cuestiones más discutidas por la doctrina, ya que el marco de disciplina presupuestaria europeo no exigía de forma categórica y preceptiva la reforma constitucional como la única fórmula para incorporar la reglas de limitación del déficit y deuda pública, al posibilitase la utilización de otros instrumentos normativos que permitieran un régimen permanente y duradero, como las leyes marco. Por otro lado, se aducía como argumento la suficiencia de la normativa legal existente en España, que además había sido avalada por el Tribunal Constitucional.

A favor de su necesidad, se mostró desde el principio el profesor Rodríguez Bereijo ⁽²²³⁾, que afirmó que la reforma constitucional no respondió a criterios de puro oportunismo político y económico, sino que era necesaria para paliar las disfunciones de una Hacienda pública descentralizada asimétricamente en materia de gastos e ingresos públicos. Era por tanto imprescindible, una regulación constitucional que permitiera al Estado llevar a cabo una política económica y presupuestaria general, y la supervisión financiera adecuada de todas las Administraciones públicas, en el marco de disciplina presupuestaria de la Unión Europea.

En sentido contrario, se situó el profesor García Moncó ⁽²²⁴⁾, que refiriéndose a la normativa anterior a la reforma, y partiendo de la sentencia del Tribunal Constitucional 134/2.011, de 20 de julio, afirmó que el marco jurídico era adecuado, suficiente y ofrecía garantías jurídicas. El problema residía en la voluntad política de aplicarlo eficazmente, lo que podía ocurrir también con el artículo 135 de la Constitución. Dicha legislación permitía la consecución de los objetivos presupuestarios, haciendo innecesaria la reforma constitucional.

Siguiendo con su argumentación, el mismo autor afirmó que existían dos datos que confirmaban esta interpretación. En primer lugar, el hecho de que no se incluyeron en el texto

²²³ Vid. Rodríguez Bereijo, A. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria 1/2013, pág. 6 ss.

²²⁴ Vid. García Moncó, A. Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del artículo 135 de la Constitución. La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. Instituto de Derecho Público. Universidad Rey Juan Carlos 2012, pág. 133-134.

constitucional reglas concretas y objetivas para la determinación tanto del déficit estructural como del volumen de deuda pública, al contrario que las normas europeas y la reforma constitucional alemana. Y además, la remisión a una ley orgánica posterior que desarrollara dicho precepto, flexibilizando de esta forma, la fuerza vinculante del principio de estabilidad presupuestaria.

En este mismo sentido, se posicionó el profesor Albertí Rovira ⁽²²⁵⁾, que indicó que la reforma aportaba escasas novedades jurídicas con respecto al marco jurídico presupuestario del 2.001, pues el principio de estabilidad presupuestaria se encontraba incorporado a nuestro Derecho presupuestario. Además, existían suficientes mecanismos de control de la deuda y déficit público, y dicho principio afectaba a todas las Administraciones públicas. Por último, el anterior marco jurídico se apoyaba también en el Derecho originario y derivado europeo, por lo que la reforma constitucional era innecesaria.

Desde el punto de vista negativo o contrario a la reforma constitucional, se criticó, la urgencia con la que fue desarrollada, lo que provocó una cierta ruptura del consenso constitucional de 1.978. No se consideraba adecuada la constitucionalización de dicha reglas fiscales, pues se entendió que no constituyen elementos fundamentales del orden constitucional. Además dichas disposiciones pueden afectar negativamente al Estado social. Desde el punto de vista jurídico, se consideraba innecesaria, dado que ya existía un marco jurídico adecuado, que había sido refrendado por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por último, el contenido de la reforma fue objeto de crítica por la utilización de una fórmula demasiado abierta, a pesar de lo detallado del articulado, impropio de una disposición constitucional.

A modo de resumen y conclusión sobre la necesidad de esta reforma constitucional, analizando las dos posiciones existentes en la doctrina, la positiva y la negativa, se puede concluir que desde el punto de vista positivo, la reforma constitucional, aunque supuso una

²²⁵ Vid. Albertí Rovira, E. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 168.

cesión de soberanía, derivaba de los compromisos europeos asumidos por los Estados miembros. En el plano nacional, fue vinculante para todos los poderes públicos, y frente a todos los niveles de la Administración pública. Por último, es una reforma que permite cierta flexibilidad a la posibilidad de situaciones de déficit estructural y de endeudamiento público ⁽²²⁶⁾.

IV.- LA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

La reforma constitucional supone la confluencia de diversos planos. En ella se encuentran implicadas consideraciones filosóficas, políticas, jurídicas, sociales y económicas ⁽²²⁷⁾.

El planteamiento de una reforma constitucional exige de un amplio debate y legitimación social, atendiendo al carácter esencial que la Constitución tiene como norma fundamental del Estado ⁽²²⁸⁾. Mediante dicha revisión se pretenden conciliar dos aspectos claves para la propia existencia de la Constitución, por un lado, la necesaria estabilidad y permanencia de los principios y reglas constitucionales, y por otro lado, la adaptación de dichos principios y reglas a la realidad siempre cambiante ⁽²²⁹⁾.

²²⁶ Vid. Esparza Aroz, M. El nuevo marco de estabilidad presupuestaria en España. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, número 26, 2012.

²²⁷ Vid. Torres del Moral, A. Estado de Derecho y democracia de partidos. Universidad Complutense de Madrid, 1.991, pág. 173.

²²⁸ Vid. Pérez Royo, J. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre- diciembre 2011, pág. 198. El profesor Pérez Royo, nos recuerda que en España hacemos Constituciones, pero no reformas. Ni antes de 1978, ni después. Es cierto que la Constitución de 1978 ha sido reformada en dos ocasiones, pero no lo es menos, que esas dos reformas no pueden ser consideradas propiamente reformas constitucionales, sino exigencias derivadas de nuestra condición de miembros de la Unión Europea.

²²⁹ En lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional, nuestra carta magna regula la reforma constitucional en su Título X, artículos 166 a 169, que se diferencia claramente del procedimiento legislativo ordinario previsto en su artículo 66, realizando su carácter especial, impidiéndose que la Constitución pueda verse afectada por leyes orgánicas u ordinarias. En dicho Título se distinguen dos procedimientos, un procedimiento ordinario previsto en el artículo 167 y un procedimiento agravado regulado en el artículo 168, circunscrito a materias concretas, cuando se propusiera la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección 1ª, del Título I, o al Título II.

La reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución ⁽²³⁰⁾, se enmarcó en el procedimiento ordinario previsto en el artículo 167 de la misma ⁽²³¹⁾. Partiendo de dicho procedimiento ⁽²³²⁾, la tramitación seguida por la reforma constitucional se inició el día 28 de agosto de 2011, cuando los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso de los Diputados presentaron conjuntamente una proposición de reforma constitucional, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia y lectura única en el Pleno de la Cámara, con acortamiento expreso de los plazos ⁽²³³⁾.

²³⁰ Vid. Artículo 167 de la Constitución. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

²³¹ Vid. Auto del Tribunal Constitucional 9/2.012 de 13 de enero, fundamento jurídico 2. Respecto al procedimiento concreto de reforma, el alto Tribunal afirma que la Mesa del Congreso de los Diputados, con escrupulosa sujeción a lo dispuesto en los artículos 167 y 168 de la Constitución, únicamente podía calificar la reforma del art. 135, como objeto del procedimiento ordinario de reforma constitucional recogido en el artículo 167, sin plantearse eventuales conexiones del precepto objeto de la reforma con otros preceptos o apartados de la Norma Suprema que sí deban ser objeto del procedimiento agravado. El texto constitucional establece de manera precisa la finalidad de las dos vías de reforma que prevé, en función de los objetos sobre los que se puede proyectar, de tal modo que admitir la pretensión de los recurrentes alteraría el equilibrio buscado por el constituyente, corriendo el riesgo de dejar a la discreción del órgano rector de la Cámara la determinación del procedimiento de reforma constitucional. La posible afeción de la modificación de un precepto de la Constitución a otros de la misma norma ha sido considerada por este Tribunal con ocasión de la Declaración 1/1992, de 1 de julio, dictada previa consulta del Gobierno de la Nación, al amparo del art. 95.2, en relación con la reforma del artículo 13.2, concluyendo que al no contrariar el precepto examinado otra norma de la Constitución distinta al artículo 13.2 de la misma, el procedimiento para la revisión constitucional que prevé el artículo 95.1, debía ser el de carácter general u ordinario contemplado en el artículo 167 de nuestra Ley fundamental.

²³² Vid. Auto del Tribunal Constitucional 9/2.012 de 13 de enero. En dicho Auto el Tribunal inadmite a trámite el recurso de amparo 5241/2011, promovido por don Gaspar Llamazares Trigo y doña Nuria Buenaventura Puig, ambos diputados en el Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds, en relación con una resolución y varios acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre la tramitación de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución. El recurso de amparo atacaba principalmente tres cuestiones, la primera, la decisión de la Mesa de tramitar la reforma mediante la lectura única, la segunda la tramitación urgente del procedimiento de reforma, y en último lugar, el rechazo de la enmienda a la totalidad presentada.

²³³ Vid. Auto del Tribunal Constitucional 9/2.012 de 13 de enero, fundamento jurídico 4. El Tribunal Constitucional afirmó sobre la tramitación urgente de la iniciativa de reforma constitucional y la consiguiente reducción de los plazos para la presentación de enmiendas, que nuevamente, de la lectura del Reglamento de la Cámara se advierte que la Mesa se ha ajustado al mismo. En primer lugar, y así se mantiene en el escrito por el que se resuelve la reconsideración, el órgano rector de la Cámara no ha de motivar o justificar su decisión, sino adoptarla en función de la solicitud elevada por los sujetos legitimados para ejercerla (artículo 93.1 del RCD). En segundo lugar, precisamente por esa circunstancia, concurrían razones de excepcionalidad, por mucho que los recurrentes puedan políticamente no compartirlas, que habilitaban a la Mesa para reducir el plazo de presentación de enmiendas previsto en el artículo 94 del RCD a su mitad. En fin, aun en términos tan perentorios, la tramitación urgente no ha impedido a los recurrentes las facultades que les corresponden como Diputados, en el seno del procedimiento legislativo.

Por el Congreso de los Diputados el día 30 de agosto de 2.011, se acordó en el Pleno de la Cámara, la toma en consideración de la proposición de reforma, así como su tramitación urgente y en lectura única ⁽²³⁴⁾. Ese mismo día, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la apertura de un plazo para la presentación de enmiendas, que finalizó al día siguiente, el día 1 de septiembre 2.011. En cumplimiento de dicho trámite se presentaron 24 enmiendas, teniendo lugar el debate en el Pleno el día 2 de septiembre de 2.011 ⁽²³⁵⁾. Todas las enmiendas presentadas fueron rechazadas, incorporándose sólo una corrección gramatical por asentimiento ⁽²³⁶⁾.

Por lo que se refiere a la tramitación en el Senado del proyecto de reforma, el texto aprobado por el Congreso de los Diputados fue remitido al Senado y publicado el día 3 de septiembre 2.011, sometiéndose luego a la Comisión Constitucional, abriéndose un plazo de presentación de enmiendas que concluyó el día 5 de septiembre de 2.011, presentándose un total de 29 enmiendas. Dicha Comisión rechazó las enmiendas y aprobó como Dictamen el texto enviado por el Congreso de los Diputados el día 6 de septiembre de 2.011. Finalmente, el

²³⁴ Vid. Auto del Tribunal Constitucional 9/2.012 de 13 de enero, fundamento jurídico 3. Sobre la decisión de acudir al procedimiento de lectura única, el alto Tribunal afirma que ni de la lectura del texto constitucional en su conjunto, ni de modo especial del título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única.

²³⁵ Vid. Auto del Tribunal Constitucional 9/2.012 de 13 de enero, fundamento jurídico 5. En el que se analiza la denegación de enmiendas, ya que los recurrentes vieron rechazada al final la tramitación de una enmienda a la totalidad con texto alternativo, mediante la cual se pretendía la reforma de distintos preceptos de la Constitución y que habría exigido, además, la apertura del procedimiento extraordinario del artículo 168 de la Constitución. En realidad, los recurrentes presentaron una iniciativa de reforma de la Constitución distinta a la iniciativa que se estaba tramitando y no un texto alternativo a la reforma del artículo 135. En este sentido, la inadmisión a trámite de una enmienda que se separa del objeto de la tramitación en curso ha sido admitida por este Tribunal (STC 23/1990, de 15 de febrero de 1990, fundamento jurídico 5). Más recientemente, el Tribunal ha confirmado la necesaria homogeneidad de las enmiendas, con la iniciativa que se pretende modificar, tanto en los supuestos en los que se sustancia la tutela de las facultades de los parlamentarios integradas en el artículo 23.2 de la Constitución, al sostener que en estas resoluciones se confirma la constitucionalidad de las valoraciones de las Mesas de las Cámaras sobre la homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas legislativas a enmendar, para propiciar su inadmisión, no sólo en aquellos supuestos en que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto de manera expresa (STC 23/1990 y ATC 275/1993), sino también, en aquellos casos en que no se establezca una concreta previsión al respecto (ATC 118/1999) (STC 119/2011 de 5 de julio, fundamento jurídico 5). Por último, la decisión de la Mesa se encuentra debidamente motivada, cumpliéndose así las exigencias de este Tribunal en orden a que tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre).

²³⁶ En la votación de conjunto, el resultado fue de 321 votos emitidos; a favor 316; en contra 5 votos.

Pleno del Senado debatió la proposición de reforma el día 7 de septiembre de 2.011. El texto aprobado por el Senado no introdujo ninguna variación respecto al enviado por el Congreso de los Diputados (²³⁷).

En ambas Cámaras, se alcanzó en la votación final, la mayoría de tres quintos exigida por el artículo 167.1 de la Constitución para los procedimientos de reforma ordinaria.

A continuación, se abrió el plazo preceptivo establecido en el artículo 167.3 de la Constitución, de quince días para que, por lo menos, una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras solicitaran la celebración de un referéndum sobre la reforma iniciada. Dicho plazo transcurrió sin que se hubiese solicitado el referéndum por un número suficiente de Diputados o Senadores (²³⁸).

Aunque desde el punto de vista jurídico, el Tribunal Constitucional, declaró la constitucionalidad del procedimiento de reforma mediante auto 9/2.012, de 13 de enero, dicho procedimiento fue objeto de crítica por parte de la doctrina, por la extraordinaria situación política y económica que rodeó una reforma tramitada con excesiva urgencia, excluyendo el debate sosegado, tanto técnico como social, que requiere una revisión constitucional. Además, también fue criticada la utilización del procedimiento de urgencia y lectura única, y la ruptura del consenso constituyente característico de 1978, al no contar con el apoyo de todas las fuerzas políticas y no ser objeto de referéndum.

Sobre el procedimiento de reforma destacó el profesor Rodríguez Bereijo (²³⁹), que se trató de la primera revisión de carácter sustancial desde la aprobación de la Constitución, realizada por acuerdo de las dos grandes fuerzas políticas nacionales y sin el consenso de los demás grupos parlamentarios, lo que produjo una ruptura del consenso de 1.978. Además, se

²³⁷ El resultado de la votación fue de 236 votos emitidos; 233 a favor y 3 votos en contra.

²³⁸ Su Majestad el Rey sancionó y promulgó la reforma constitucional el día 27 de septiembre de 2.011, siendo publicado ese mismo día el texto definitivo de la reforma del artículo 135 de la Constitución, en el Boletín Oficial del Estado de 27 de septiembre de 2011.

²³⁹ Vid. Rodríguez Bereijo, A. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria 1/2013, pág. 6 ss.

llevó a cabo sin recurrir al referéndum, al no alcanzarse el mínimo de apoyos previsto en artículo 167, apartado tercero de la Constitución.

Desde la doctrina se plantearon dudas de constitucionalidad, en lo que se refiere a la utilización del procedimiento de lectura única en los Plenos de ambas Cámaras, pues esta revisión no se adecuaba a los dos requisitos exigidos para su utilización, de un lado, la naturaleza del proyecto no lo aconsejaba y de otro, la simplicidad del proyecto ⁽²⁴⁰⁾. Es por ello, que la reforma hubiera requerido de otro procedimiento que permitiera un estudio técnico-jurídico detenido y un debate amplio y reposado ⁽²⁴¹⁾.

En este mismo sentido, el profesor López Díaz ⁽²⁴²⁾, afirma que era difícil apreciar la urgencia en la tramitación de una reforma constitucional que demoraba la efectividad de buena parte de sus mandatos hasta el año 2.020 y que dispuso su desarrollo posterior por ley orgánica. Además, destacó la utilización del procedimiento excepcional de lectura única, sin adecuación a sus requisitos materiales, dado que la reforma, tanto por su naturaleza, como por su complejidad no encajaba en los supuestos habilitantes para la tramitación de dicho procedimiento. A juicio de este autor, el procedimiento seguido resultó inadecuado para la consecución de uno de los objetivos que se pretendía, como era trasladar la idea de un compromiso permanente con la estabilidad presupuestaria, elevándola a nivel constitucional ⁽²⁴³⁾.

²⁴⁰ Vid. Artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículo 149 del Reglamento del Senado.

²⁴¹ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 189-190.

²⁴² Vid. López Díaz, A. La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España. *Revista española de Derecho Financiero*, número 157/2.013, pág. 1 a 5.

²⁴³ Vid. Dictamen del Consejo de Estado, de 16 de febrero de 2.006. En dicho documento se indica que el acierto de los procesos de revisión constitucional dependen de la conjunción de varios factores, entre los que prima el hecho de que las distintas alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre todas las fuerzas políticas y junto a la sociedad, que permita la máxima participación política y social.

En conclusión, toda reforma constitucional debe estar apoyada en un consenso social suficientemente representativo, que apoye dichos cambios imprescindibles ⁽²⁴⁴⁾, ya sea a nivel indirecto a través de un amplio y diverso consenso parlamentario, o directo a través del referéndum. Pues de lo contrario, ello puede dar lugar a una falta de apoyo social de la reforma y por extensión de las bases y principios constitucionales ⁽²⁴⁵⁾. En otras palabras, el artículo 167 permite efectuar la reforma constitucional sin referéndum, pero no fue adecuado que se realizara sin el suficiente consenso parlamentario ⁽²⁴⁶⁾.

A diferencia de otras reformas constitucionales como la suiza o la alemana, impregnadas de un debate amplio y del sosiego necesario, la reforma constitucional española se caracterizó por la falta de dicho debate público y por la urgencia que la rodeó, a pesar de que los límites de déficit estructural no entrarían en vigor hasta el pasado año 2.020 ⁽²⁴⁷⁾.

V.- CONTENIDO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

5.1.- Establecimiento constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.

Con la reforma constitucional del artículo 135, se produce la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento jurídico. Esta constitucionalización se regula en el apartado 1 del artículo 135, cuando dispone que, todas

²⁴⁴ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2011, pág. 188.

²⁴⁵ Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi, Navarra, 2013. pág. 74. Para estos autores la reforma no tuvo un verdadero momento constituyente, al realizarse con demasiada urgencia sin tener en cuenta la importancia del proceso de reforma constitucional para la democracia y para la legitimidad de dicha revisión.

²⁴⁶ Vid. Albertí Rovira, E. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 167-168. El autor considera que el consenso constitucional quedó dañado, al dejar fuera del acuerdo de reforma al resto de partidos políticos.

²⁴⁷ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2.011, pág. 187. Para este autor, las reformas constitucionales sólo se deben realizar en caso de necesidad imprescindible, con un amplio debate y un minucioso estudio técnico. En la reforma constitucional española de 2.011, no se cumplieron ninguna estas condiciones.

las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria ⁽²⁴⁸⁾.

Mediante la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, como ha puesto de manifiesto el profesor Pérez Royo ⁽²⁴⁹⁾, el legislador ha definido tanto la norma como la excepción, derivando al legislador orgánico la concreción de ambas. Así, el principio de estabilidad presupuestaria como limitación del déficit estructural y del volumen de endeudamiento público, constituyen la norma, mientras que el establecimiento de los supuestos excepcionales que justifican la superación de dichos límites, son la excepción ⁽²⁵⁰⁾.

La primera consecuencia importante de dicha consagración es el nuevo estatus constitucional que adquiere dicho principio. En efecto, con su incorporación, se eleva la estabilidad presupuestaria al rango máximo de nuestro ordenamiento jurídico, el de principio constitucional. Como afirma el profesor Orón Moratal ⁽²⁵¹⁾, la modificación del artículo 135 de la Constitución ha constitucionalizado el principio de estabilidad presupuestaria, que hasta ese momento sólo tenía rango legal en nuestro Derecho presupuestario.

Como ha establecido el Tribunal Constitucional ⁽²⁵²⁾, mediante la reforma del artículo 135 de la Constitución se produce la consagración del principio de estabilidad presupuestaria, lo que le convierte en un nuevo canon de constitucionalidad.

²⁴⁸ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2.011, pág. 186. Desde el punto de vista formal, la principal deficiencia que se hizo constar de la reforma constitucional del artículo 135, siguiendo al profesor Carreras Serra, era que se trataba de un precepto demasiado extenso, lo cual implicaba también una crítica de fondo, ya que afectaba a los aspectos relacionados con la seguridad jurídica. El artículo 135 es un artículo bastante amplio, que pretende abarcar junto al artículo 134, los principios y reglas más relevantes del marco presupuestario español actual. Dicho artículo se aparta, de las declaraciones y preceptos más generales y menos extensos de nuestra Constitución. La finalidad de esta redacción pretendió englobar todos los elementos de importancia en un mismo precepto, con la finalidad de evitar conflictos futuros entre las distintas Administraciones públicas, tal como había sucedido en la etapa anterior.

²⁴⁹ Vid. Pérez Royo, J. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23, septiembre-diciembre 2.011, pág. 200-202.

²⁵⁰ Desde el punto de vista de su estructura, la reforma constitucional española responde a una fórmula intermedia entre la reforma constitucional alemana de 2.009, que hemos conceptualizado como rígida, y la reforma italiana de 2.012, que hemos caracterizado como flexible y abierta.

²⁵¹ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 187.

²⁵² Vid. STC 157/2011 de 18 de octubre, fundamento jurídico 4.

La segunda gran consecuencia es la vinculación al mismo de todos los poderes del Estado. Consiste en un mandato constitucional que vincula de forma expresa a todos los poderes públicos. Aunque su configuración constitucional admite diversas formulaciones, de modo que será su desarrollo legal el que perfilará definitivamente su contenido final.

Esta proclamación constitucional pone fin a la tesis que defendía que el poder legislativo no podía quedar vinculado por disposiciones que limitaran su potestad de aprobación del presupuesto público. Es cierto que dicha competencia es innata del parlamentarismo, pero ello no significa que los poderes públicos gocen de una capacidad ilimitada y absoluta. El principio de estabilidad presupuestaria no desfigura dicha capacidad, sino que pretende su adecuación a la realidad económica. El Parlamento, o las Asambleas Legislativas, en el caso de las Comunidades Autónomas seguirán ejerciendo con plenitud sus funciones presupuestarias, aunque de forma más coordinada y homogénea, en aras de una política económica sostenible. A partir de dicha consagración constitucional la vinculación a dicho principio es máxima, tanto desde el punto de vista del conjunto de poderes, legislativo, judicial y ejecutivo, como desde el punto de vista territorial, Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ⁽²⁵³⁾.

La estabilidad presupuestaria se configura como nuevo principio que debe presidir el Derecho Presupuestario, y al mismo tiempo como un objetivo vinculante en todo el ciclo presupuestario ⁽²⁵⁴⁾. Su control se atribuye al Tribunal Constitucional, aunque presenta cierto grado de dificultad por la especialidad de las reglas y materias que engloba su objeto, en el cual se entremezclan cuestiones económicas, políticas y jurídicas ⁽²⁵⁵⁾.

²⁵³ Vid. Cazorla Prieto, L.M. Derecho Financiero y Tributario, 20ª edición, Parte General, Aranzadi, Navarra, 2.020, pág. 652-655.

²⁵⁴ Vid. Martínez Giner, L.A. Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 3ª Edición Valencia 2018, pág. 53.

²⁵⁵ Vid. Martínez Lago, M.A. Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Revista Electrónica de Derecho Tributario 2015, pág. 14.

El principio de estabilidad presupuestaria posee una doble vertiente, el control del déficit estructural y del endeudamiento público. La primera de estas vertientes se regula en el apartado segundo del artículo 135 de la Constitución al disponer que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Por ley orgánica se fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Varias son las cuestiones generales que se extraen del tenor literal del precepto, destacando en primer lugar, la distinta aplicación del principio de estabilidad presupuestaria respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas, a los que, si se permite incurrir en déficit estructural, y las Entidades Locales, las cuales quedan expresamente excluidas de dicha posibilidad, pudiendo solamente presentar situaciones de equilibrio presupuestario, lo que supone una desigualdad de trato entre las distintas Administraciones públicas.

Partiendo de la tradicional distinción entre poder tributario originario y poder tributario derivado, conforme al artículo 133 de la Constitución (²⁵⁶), la razón de la diferencia de aplicación de este principio respecto de las Entidades Locales, reside en la menor capacidad financiera de las Haciendas Locales, derivada principalmente del principio de suficiencia financiera, atendiendo a su poder tributario derivado, que les impide corregir por sí solas los desequilibrios presupuestarios que se produzcan en sus cuentas públicas. Por el contrario, las Comunidades Autónomas con un poder tributario intermedio, que se ha ido ampliando mediante distintas reformas fiscales y el reconocimiento de su autonomía financiera, sí cuentan con mayor margen de actuación financiera en materia de disciplina presupuestaria, mediante la que pueden contrarrestar las posibles desviaciones presupuestarias de forma más adecuada (²⁵⁷).

²⁵⁶ Vid. Mauricio Subirana, S. Derecho financiero y tributario. Tirant lo Blanch, Valencia 2.013, pág. 86-87.

²⁵⁷ Vid. STC 204/2.011, de 15 de diciembre, fundamento jurídico 8.

El profesor De la Hucha Celador ⁽²⁵⁸⁾, criticó dicha diferenciación constitucional que exige a las Entidades Locales la presentación de equilibrio presupuestario, sin posibilidad de incurrir en déficit estructural, porque su nivel de endeudamiento es perfectamente asumible y se produce una discriminación entre éstas y el resto de los Entes públicos, que no responde a motivos económicos.

En todo caso, la posibilidad de incurrir en déficit estructural no es ilimitada, sino que el artículo 135 remite al desarrollo legal, la fijación del nivel de déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Dicho margen de déficit estructural debe ser igual o inferior, al establecido por la Unión Europea para sus Estados miembros.

Otra de las cuestiones que se plantea en relación con la consagración constitucional de este principio, es que a diferencia de otras reformas constitucionales, no se fijaron cifras y parámetros concretos de déficit y deuda pública, cuestión esta que debe ser objeto de desarrollo posterior por ley orgánica. Esta opción es adoptada también por la reforma constitucional italiana de 2.012, pero no por la reforma alemana de 2.009, que sí estableció límites concretos. Para el profesor De la Hucha Celador ⁽²⁵⁹⁾, hubiera sido preferible que dichos límites se hubieran fijado directamente en la Constitución.

Sin embargo, si se fijan parámetros de forma indirecta al remitirse la norma a los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros, en caso del déficit estructural o al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para el caso de la deuda pública.

La última cuestión relevante, es que dicho precepto no definió el concepto de déficit estructural, concepto jurídico indeterminado que constituye la piedra angular del sistema. Se

²⁵⁸ Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero, número 153/2012. Editorial Civitas. Pamplona 2012, pág. 3.

²⁵⁹ Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero, número 153/2012. Editorial Civitas. Pamplona 2012, pág. 4.

parte de dicho concepto general, y se asume directamente el mismo, en contraposición al concepto de déficit observado que fue utilizado en la legislación anterior, pero desde el punto de vista jurídico, el artículo 135 no lo define, ni describe sus caracteres esenciales, como tampoco establece la metodología para su concreción, por lo que dicha cuestión es renviada en su totalidad al correspondiente desarrollo legislativo.

Ello da lugar a cierta inseguridad jurídica, porque el concepto déficit estructural no es una magnitud directamente observable, ya que para su determinación se requiere de una específica metodología, que además dentro de la doctrina económica admite diversas fórmulas de cálculo.

5.2.- La limitación del volumen de deuda pública.

El artículo 135 en su apartado tercero de la Constitución establece las líneas generales de la regulación constitucional relativa al endeudamiento público, disponiendo que:

El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

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

El presente apartado recoge el principio de reserva de ley en materia de endeudamiento público y el pago del servicio de la deuda pública, que incluye la devolución de los intereses y del capital. Aunque la reforma constitucional introduce modificaciones respecto de la regulación anterior, entre las que destacan la regla de la prioridad absoluta respecto del pago de

la deuda pública y el establecimiento del volumen de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas (²⁶⁰).

Por tanto, la estructura actual del apartado, incluye el principio de legalidad en materia de endeudamiento público y la inclusión presupuestaria automática de la deuda pública, que ya se contenía en la regulación constitucional anterior. Se introduce la prioridad absoluta del pago de la deuda pública, y como manifestación esencial del principio de estabilidad presupuestaria se incorpora la limitación del volumen de endeudamiento para el conjunto de las Administraciones públicas.

Mediante dicha regulación, el artículo 135 de la Constitución incorpora una regulación global en materia de endeudamiento público para el conjunto de todas las Administraciones públicas, tanto cualitativamente, al disponer expresamente las condiciones formales generales de utilización, como cuantitativamente, al fijar el porcentaje o volumen de deuda pública que no se permite superar. Dicha regulación constitucional se conecta con el artículo 149.1 apartado 14 de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de Deuda del Estado.

A).- El principio de legalidad en materia de endeudamiento público.

El primer párrafo del apartado tercero del artículo 135 de la Constitución dispone que el Estado y las Comunidades Autónomas deberán estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Se consagra en este apartado, de forma expresa, el principio de legalidad en materia de endeudamiento público, aunque dicha autorización ya no sólo se exige al Estado, como se contenía en la redacción originaria, sino también a las Comunidades Autónomas (²⁶¹). Por su parte la no introducción de las Entidades Locales se debe

²⁶⁰ Vid. Los artículos 13 y 14 de la LOEPSF, vienen a reiterar en gran parte dicha regulación, incluyendo el principio de legalidad en materia de deuda pública, su inclusión presupuestaria automática y la prioridad absoluta del pago, reiteración que parece innecesaria, habida cuenta de la aplicación directa y suprema de las normas constitucionales en esta materia.

²⁶¹ Vid. STC 116/1994, de 18 de abril. La reforma constitucional partió de la base de que la redacción originaria del artículo 135 se refería exclusivamente al Estado y dejaba fuera a las Comunidades Autónomas, como así se

fundamentalmente a que el establecimiento y la coordinación de la legislación financiera en esta materia corresponde al Estado, lo que hace innecesaria su inclusión constitucional ⁽²⁶²⁾.

Al igual que en el ámbito del presupuesto público y de los ingresos tributarios, el principio de legalidad desempeña un importante papel en la esfera del endeudamiento público, pues supone un importante límite de la actuación de los poderes públicos, evitando con ello que se produzcan desequilibrios financieros incontrolados que afecten al conjunto de la actividad financiera. Este es el motivo de su inclusión tradicional en los ordenamientos jurídicos de los distintos países ⁽²⁶³⁾.

Dicho principio ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, debido a la transformación sufrida en el concepto y naturaleza de la deuda pública, que ha pasado de ser considerada como un recurso extraordinario para convertirse en un recurso ordinario de las Administraciones públicas. Además, la emisión de deuda pública se realiza por dichas Administraciones emisoras, pero en la actualidad, su negociación se rige por las reglas de los mercados financieros.

Atendiendo a la enorme importancia que la deuda pública tiene para el funcionamiento de las Administraciones públicas, la Constitución sigue preocupándose de fijar el principio de legalidad y el sometimiento al régimen presupuestario de la deuda pública, en aras del control estatal y la garantía de los derechos de los acreedores ⁽²⁶⁴⁾. Como afirmaba el profesor Sainz de Bujanda ⁽²⁶⁵⁾, el principio de legalidad en materia de endeudamiento público es menos rígido

señaló por la STC 116/1994, de 18 de abril, que consideraba inaplicable a las Comunidades Autónomas, en concreto a la Comunidad de Navarra, el apartado 7 del art. 134 de la Constitución, con el argumento central de que dicho precepto, en una interpretación literal y nominalista, se refería únicamente al Estado y no a las Comunidades Autónomas. Por el contrario, el Magistrado Rodríguez-Bereijo en su voto particular afirmaba que se trataba de una norma sobre la producción de normas y afectaba por igual al Estado y a las Comunidades Autónomas.

²⁶² Vid. De la Hucha Celador, F. La Deuda Pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las Administraciones Públicas. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 245-246.

²⁶³ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. pág. 436.

²⁶⁴ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. pág. 436-437.

²⁶⁵ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. pág. 438.

que en materia presupuestaria o tributaria, debido principalmente a la necesidad de contar con un mayor margen de libertad en la concertación de las diversas operaciones de crédito.

El profesor De la Hucha Celador, afirma que dicho principio de reserva de ley en materia de deuda pública ha sido progresivamente recortado por la legislación ordinaria. Se ha producido una flexibilización del principio de reserva de ley en aras de las exigencias económicas de los mercados financieros, mediante la habilitación al Gobierno en la ley de presupuestos anuales, del importe máximo de endeudamiento público, sin otras condiciones que permitan limitar su aplicación ⁽²⁶⁶⁾. La ley de presupuestos ha cubierto en la práctica, dicho principio constitucional.

Sobre este extremo, el profesor Bayona de Perogordo ⁽²⁶⁷⁾, ha afirmado que la cuestión principal que plantea el principio de legalidad en materia de endeudamiento público, es el alcance de dicho principio en relación con los distintos elementos que integran su contenido, siendo preciso determinar si la actuación legislativa se limita a la simple autorización de la emisión y volumen de la deuda pública o por el contrario, se debe extender a señalar de forma exhaustiva sus características y condiciones.

De esta forma, la transformación del principio de legalidad ha quedado limitado a la utilización de la ley de presupuestos, como instrumento jurídico que cubre formalmente dicho principio, fijándose en dicha norma el importe máximo de endeudamiento como única condición material para la correspondiente habilitación legal. Estos extremos se ven reflejados claramente en el artículo 94 apartado 1 de la Ley General Presupuestaria, cuando dispone que, la creación de la Deuda del Estado habrá de ser autorizada por ley. A tal efecto, la ley de Presupuestos Generales del Estado establecerá el límite de la variación del saldo de la Deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario, al que se ajustarán las operaciones financieras que

²⁶⁶ Vid. De la Hucha Celador, F. La Deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978. Cuadernos de Derecho Público, número 25 (mayo-agosto 2005), pág. 176-177.

²⁶⁷ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Librería Compas, Alicante, pág. 497.

impliquen la creación de deuda. Este límite se entenderá neto de las variaciones de las posiciones activas de tesorería mantenidas por el Estado en el Banco de España o en otras entidades financieras.

Esta flexibilización del principio de legalidad en materia de endeudamiento pública ha sido criticada por la doctrina que entiende que la ley de emisión debería fijar, aunque fuera con carácter general, determinadas condiciones de emisión, que limitaran de alguna forma la actuación del Gobierno, procurando un cumplimiento más estricto del artículo 135 de la Constitución (²⁶⁸).

De acuerdo con lo afirmado, el procedimiento de creación y emisión de la deuda pública en nuestro país, responde a los siguientes caracteres (²⁶⁹): la autorización para la creación de la deuda pública corresponde a las Cortes Generales, a través de la ley de presupuestos, mediante la determinación del importe máximo de endeudamiento público.

Por su parte, la creación de la deuda pública corresponde al Gobierno, dentro de los límites establecidos en la ley de presupuestos, y su emisión es competencia del Ministerio de Hacienda, a través de sus órganos competentes, que goza de un amplio margen en materia de concertación de operaciones de crédito.

B).- La inclusión presupuestaria automática y la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública.

El artículo 135 de la Constitución recoge el principio tradicional en materia de deuda pública de inclusión presupuestaria automática, al disponer que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre

²⁶⁸ Vid. De la Hucha Celador, F. La Deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978. Cuadernos de Derecho Público, número 25 (mayo-agosto 2005), pág. 176-177.

²⁶⁹ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Librería Compas, Alicante, pág. 497-498.

incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos, no pudiendo ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Como expone el profesor De la Hucha Celador ⁽²⁷⁰⁾, dicho principio, que no ha variado tras la revisión constitucional, constituye una garantía del cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de deuda pública por las Administraciones. Además, tiene un doble destinatario, el Gobierno, que deberá tenerlo en cuenta a la hora de elaborar el proyecto de ley de presupuestos, y las Cortes Generales cuando deban aprobarlo.

Conforme a dicho artículo ambos poderes públicos deben respetar las condiciones de la ley de emisión. De ello se deriva, que dicha ley de autorización no puede ser una ley en blanco, sino que debe contener los elementos básicos de la emisión. El artículo 94 de la Ley General Presupuestaria ha determinado como único instrumento jurídico apto para la emisión de la deuda pública la ley de presupuestos. Además, en la misma sólo se requiere establecer como única condición el importe o volumen máximo de endeudamiento, sin establecer otro tipo de aspectos relativos a la emisión.

Por su parte, el artículo 135 también establece que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones gozarán de prioridad absoluta. Dicha regla constituye una auténtica novedad en la reforma constitucional de 2.011, y fue uno de los extremos más cuestionados de la misma; ya que se entendió que el pago de la deuda pública se colocaba por delante de otros gastos públicos de mayor importancia para

²⁷⁰ Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero, número 153/2012. Editorial Civitas. Pamplona 2012 pág. 5 y 6. Para este autor con la reforma constitucional se perdió la oportunidad de adoptar una solución que permitiera conciliar la fórmula jurídica utilizada por la Constitución en el artículo 135, con las condiciones económicas en las que se desarrolla la creación de la deuda pública, con la finalidad de establecer una regulación coherente con el funcionamiento de concertación actual de deuda pública en los mercados financieros.

nuestro Estado, como la educación o la sanidad, y restringía innecesariamente la capacidad de actuación del Gobierno.

Se trató de una medida específicamente dirigida a los mercados financieros y a los acreedores, con la finalidad de generar confianza en nuestra deuda pública y en el cumplimiento de los compromisos asumidos, ante la situación de crisis económica y el incremento de los intereses que sufría la deuda pública de España, reflejados en el aumento incontrolado de la prima de riesgo ⁽²⁷¹⁾.

A partir de la reforma, la deuda pública se impone a cualquier otro crédito, pues goza de una garantía absoluta o máxima en su abono. Se trata de una regla que deja escaso margen de interpretación atendiendo a su clara redacción, que literalmente la eleva a prioridad absoluta. Finalmente, su impago injustificado constituirá un incumplimiento constitucional.

A este respecto el profesor García Moncó ⁽²⁷²⁾, ha afirmado que estos términos son excesivos, porque existen otras prioridades de mayor importancia que la deuda pública. Además, son innecesarios porque en la actualidad nuestro país no ha dejado de cumplir con sus obligaciones financieras, y el principio de inclusión presupuestaria obligatoria de la deuda pública, recogido originariamente, ofrecía una garantía jurídica suficiente.

Para el profesor Albertí Rovira ⁽²⁷³⁾ esta regla limita gravemente la capacidad de actuación de las Administraciones públicas y sitúa al resto de acreedores de dichos organismos en una posición de desigualdad, que desde el punto de vista jurídico es difícilmente justificable.

A mí juicio, se podían haber arbitrado otros instrumentos jurídicos, que con igual función garantista, pudieran haber otorgado mayor margen de flexibilidad a dicha regla, sin

²⁷¹ Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero, número 153/2012. Editorial Civitas. Pamplona 2012, pág. 6.

²⁷² Vid. García Moncó, A. Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del artículo 135 de la Constitución. La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. Instituto de Derecho Público. Universidad Rey Juan Carlos 2012. pág. 140-141.

²⁷³ Vid. Albertí Rovira, E. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 168.

tener que recurrir a un precepto tan rígido, en términos absolutos. Además, es una regla que no se ha incorporado en el resto de reformas constitucionales llevadas a cabo en otros Estados, en materia de disciplina presupuestaria.

C).- El volumen de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas.

Por último, en materia de endeudamiento público se establece constitucionalmente un volumen global de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas, al señalarse que dicho volumen de deuda pública en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (²⁷⁴).

Es común a todas las reformas llevadas a cabo en materia de disciplina presupuestaria la continua remisión o declaración expresa del Derecho Comunitario, con la finalidad de incorporar a los ordenamientos internos dicho acervo europeo, generando así una mayor vinculación con los compromisos adquiridos al más alto nivel por los Estados miembros. Mediante ello, también se persigue una conexión más estrecha entre el semestre interno y el semestre europeo de coordinación de políticas económicas y presupuestarias.

Al igual que ocurre con el déficit estructural, los valores de referencia comunitarios a los que se remite expresamente el artículo 135 de la Constitución en materia de deuda pública, se han convertido en parámetros de constitucionalidad (²⁷⁵).

La incorporación constitucional del volumen global de deuda pública tiene importantes repercusiones jurídicas en nuestro ordenamiento jurídico, pues al establecerse para el conjunto

²⁷⁴ El valor de referencia concreto para el endeudamiento público de cada Estado miembro a nivel comunitario ha sido fijado en el 60 % del producto interior bruto, y por lo que respecta a nuestro país ha sido rebasado con creces hasta superar en la actualidad el 100 % del producto interior bruto. Es por tanto, dicho valor sobre el volumen de deuda pública, el otro gran pilar, junto al del déficit público, del pacto presupuestario europeo.

²⁷⁵ Vid. Rodríguez Bereijo A. La reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución y la crisis financiera del Estado. Crónica presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales, número 1/2013.

de Administraciones públicas, tanto las Comunidades Autónomas como los Entes Locales tendrán que contribuir proporcionalmente a su cumplimiento. Es por ello, que el artículo 135 remite a la ley orgánica la distribución de los límites de deuda entre las distintas Administraciones públicas. La superación del volumen global tendrá un doble efecto. Supondrá el inicio de los mecanismos correctores a nivel comunitario, si se supera el volumen global, y de los mecanismos correctores a nivel interno, si se supera del volumen concreto asignado a cada Administración.

Nos encontramos ante un límite constitucional expreso que incorpora a nuestro ordenamiento una regla comunitaria dirigida directa y esencialmente al poder legislativo, como órgano constitucional que autoriza la emisión de deuda, e indirectamente al Gobierno, que deberá tener en cuenta dichos límites cuando proceda a la creación de la misma. Al igual que ocurre con el presupuesto público, se pretende limitar la discrecionalidad política en materia de endeudamiento público, evitando con ello su incremento incontrolado.

5.3.- Supuestos excepcionales de superación de los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública.

La regla general que impregnó la reforma constitucional fue el cumplimiento estricto de los límites establecidos para el déficit y el endeudamiento público. Se trata de una prohibición que se torna en absoluta para los Entes Locales, a los que se les exige de forma categórica la situación constante de equilibrio presupuestario, incluso en situaciones de emergencia o excepcionalidad, mientras que para el Estado y las Comunidades Autónomas, sí se permiten situaciones de déficit y endeudamiento público, siempre dentro de los márgenes y valores establecidos.

Con la finalidad de contrarrestar los efectos de determinadas circunstancias excepcionales, la norma admite la posibilidad de que se superen dichos valores de déficit y endeudamiento público por el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta es la excepción a la

regla general, que se recoge en el apartado cuarto del artículo 135, cuando dispone que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado.

Tanto en el Derecho comunitario como en las reformas constitucionales del Derecho comparado se contemplan dichos supuestos excepcionales o cláusulas de salvaguarda. Estos supuestos otorgan cierto grado de flexibilidad al sistema, y permiten a los Estados hacer frente a las situaciones coyunturales mediante la utilización de la política presupuestaria, configurándose como una auténtica vía de escape (²⁷⁶).

Su aplicación excepcional, plantea varias cuestiones de interés, como el ámbito objetivo sobre el que recaen dichos supuestos, su ámbito subjetivo, el procedimiento para su apreciación y declaración y finalmente los mecanismos de corrección establecidos, con la finalidad de reconducir la situación financiera en el tiempo más breve posible.

Por lo que se refiere al ámbito objetivo, la norma pretende que dichos supuestos respondan a una situación extraordinaria acreditada. De esta forma, se recoge tres supuestos excepcionales de rango constitucional, aunque la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2.012, de 27 de abril (en adelante LOEPSF), en su artículo 11 apartado 5, ha añadido otro supuesto más, si bien de carácter legal, exclusivamente aplicable a la Administración de la Seguridad Social (²⁷⁷). Los supuestos excepcionales incluidos son las catástrofes naturales, la recesión económica, o supuestos de emergencia extraordinaria.

²⁷⁶ Vid. Ruiz Almendral, V. La estabilidad presupuestaria en la Constitución española. Ponencia presentada en las V jornadas italo-hispano-brasileñas de Derecho Constitucional, celebradas en Bríndisi (Italia), los días 14 y 15 de septiembre de 2.012, pág. 6.

²⁷⁷ Vid. Artículo 11 apartado 5 de la LOEPSF. Dispone que la Administración de la Seguridad Social excepcionalmente podrán incurrir en un déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Se trata de un supuesto no contemplado en el texto constitucional aplicable en exclusiva a la Administración de la Seguridad Social y que a diferencia de los supuestos constitucionales previstos en el artículo 135 de la Constitución, no se concretan las circunstancias que posibilitan incurrir en déficit estructural. Dicho supuesto legal solo es aplicable al déficit y no al endeudamiento público y

Como ha puesto de manifiesto Ruiz Almendral ⁽²⁷⁸⁾ los supuestos extraordinarios regulados en este apartado, con las evidentes diferencias, recuerdan en su configuración a los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad previstos en el artículo 86 de la Constitución para la utilización por el Gobierno del Decreto Ley. Son circunstancias en las que es necesario adoptar medidas presupuestarias que permitan revertir dicha situación, aunque se produzca una desviación de los objetivos fiscales.

Se trata de conceptos jurídicos indeterminados que habrán de ser analizados caso por caso, según las circunstancias concretas, a fin de determinar si la utilización de dichas medias fiscales se encuentran o no debidamente justificadas. El primero de los supuestos responde a catástrofes naturales, dentro del cual cabrían grandes inundaciones, terremotos, incendios. Dichas catástrofes tendrían que tener una cierta magnitud y requerir un grado de financiación pública importante necesario para el restablecimiento de la normalidad y la restauración de los perjuicios actuales y futuros causados por dichos acontecimientos.

Por lo que se refiere al segundo de los supuestos, la recesión económica, la LOEPSF sólo la define escuetamente en su artículo 11 apartado 3, al afirmar que la recesión económica grave se conceptúa de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea, y en cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del producto interior bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. Se corresponde con un supuesto tradicional de política fiscal activa, que tendría por finalidad aumentar la demanda agregada, mediante el incremento del gasto público, o la reducción de los ingresos públicos, lo que en ambos casos podría conllevar un aumento del déficit o de la deuda pública y consecuentemente

además para su concreción se remite a las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva. En todo caso se prevé que, en este caso, el déficit estructural máximo admitido para la Administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social.

²⁷⁸ Vid. Ruiz Almendral, V. La estabilidad presupuestaria en la Constitución española. Ponencia presentada en las V jornadas italo-hispano-brasileñas de Derecho Constitucional, celebradas en Bríndisi (Italia), los días 14 y 15 de septiembre de 2.012, pág. 6.

la superación de los márgenes y límites establecidos para ambas magnitudes. A diferencia de la norma constitucional, la LOEPSF exige una cierta gravedad en dicha recesión económica.

El tercero de los supuestos, referido a situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica y social del mismo, puede ser considerado como cláusula residual, que permite incluir cualquier otra circunstancia no contemplada anteriormente, siempre que responda a los requisitos generales establecidos por la norma. Es un supuesto de salvaguarda lo suficientemente amplio y ambiguo en su descripción, como para poder abarcar cualquier situación de extraordinaria emergencia. Tres son los requisitos establecidos para configurar dicho supuesto, por un lado, que se trate de situaciones de emergencia extraordinaria, en segundo lugar, que escapen al control del Estado, y por último que perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del mismo ⁽²⁷⁹⁾.

El profesor Carreras Serra ⁽²⁸⁰⁾, en referencia a estos supuestos extraordinarios, ha afirmado que se trata de excepciones establecidas en términos tan generales que pueden comprometer o invalidar la estabilidad presupuestaria. A ello, se une el hecho de que su apreciación corresponderá por mayoría absoluta al Congreso de los Diputados, lo que puede generar mayor grado de incertidumbre.

En conclusión, desde el punto de vista objetivo, el artículo 135 únicamente describe el elemento cualitativo o causa concreta que justifica dichos supuestos excepcionales, pero no

²⁷⁹ Vid. Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que se aprueba la solicitud del Gobierno, conforme al acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 6 de octubre de 2.020, en el que se solicita del Congreso de los Diputados la apreciación de que España estaba sufriendo una pandemia, lo que suponía una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la LOEPSF 2/2.012, de 27 de abril (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados número 54, de 20 de octubre de 2.020).

²⁸⁰ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 187.

determina el elemento cuantitativo o importe concreto de superación los límites de déficit o deuda pública permitidos o necesarios para revertir dichas situaciones.

En cuanto al ámbito subjetivo, la Constitución no se refiere expresamente a ninguna Administración concreta, respecto a la posibilidad de superación de los límites de déficit estructural y endeudamiento público en dichos supuestos excepcionales. Si bien es cierto, que del apartado cuarto del artículo 135, parece inferirse que dichos supuestos vienen referidos exclusivamente al Estado. A las Entidades Locales, se les impide la posibilidad de acogerse a dichos supuestos extraordinarios, al no permitirles situaciones de desequilibrio presupuestario.

Es la LOEPSF la que resuelve la cuestión, permitiendo que sean tanto el Estado como las Comunidades Autónomas las que puedan acogerse a dichos supuestos excepcionales en su artículo 11 apartado 3, para el déficit estructural y 13 apartado 3, para la deuda pública.

Para dicha declaración se requerirá en primer lugar, la declaración gubernamental de excepcionalidad, mediante la cual se evita que, aunque se den supuestos excepcionales, no se recurra de forma ordinaria a dicha solución financiera. No sólo debe tratarse de un supuesto excepcional contemplado constitucionalmente, sino también es necesario que nos encontremos ante una propuesta extraordinaria. Entiendo que tanto el supuesto o circunstancia que la motive, como la excepcionalidad de la propuesta deberán acreditarse y motivarse en el expediente de declaración.

Una vez presentada la solicitud gubernamental ante el Congreso de los Diputados, se requerirá la mayoría absoluta de los miembros parlamentarios. Por ello, a pesar de darse el supuesto excepcional, dicha solicitud podría ser rechazada por no contar con los apoyos necesarios, dependiendo dicha apreciación únicamente de la discrecionalidad parlamentaria. En

todo caso, la apreciación del Congreso de los Diputados podrá ser objeto de revisión ante el Tribunal Constitucional ⁽²⁸¹⁾.

Mediante la atribución exclusiva al Congreso de los Diputados de dicha potestad de apreciación, se excluye al Senado. De esta forma, dicha competencia se alinea con el resto de supuestos extraordinarios recogidos en la Constitución, como son los estados excepcionales previstos en el artículo 116, o la convalidación de los Decretos Leyes conforme al artículo 86. A mí juicio, no parece coherente haber excluido de esta competencia al Senado, pues el mismo participa tanto en la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria como en la aprobación del presupuesto público. Finalmente, también se excluye de dicha atribución a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Nada se dice sobre la forma que debe adoptar dicho acuerdo, pero atendiendo a los efectos que puede tener sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria, entendemos que dicho acuerdo no se tendría que alejar en demasía de lo dispuesto en el acuerdo por el que se fijan dichos objetivos, no en vano se trata de una modificación de los mismos. Además, dicha desviación debe ser en todo caso temporal, como expresamente se dispone en el apartado 3 del artículo 11 de la LOEPSF, cuando afirma que dicha desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Finalmente, se establece como condición expresa, la necesaria aprobación de un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural o alcanzar el límite de deuda pública ⁽²⁸²⁾.

²⁸¹ Vid. Ruiz Almendral, V. La estabilidad presupuestaria en la Constitución española. Ponencia presentada en las V jornadas italo-hispano-brasileñas de Derecho Constitucional, celebradas en Bríndisi (Italia), los días 14 y 15 de septiembre de 2.012, pág. 6.

²⁸² Para cumplir con dicho fin, el apartado 3 del artículo 15 de la LOEPSF prevé que los objetivos fiscales establecidos en dicho caso deben garantizar una senda de reducción de la deuda pública acorde con la normativa europea. Por tanto, la medida debe ser temporal y al mismo tiempo no poner en riesgo la sostenibilidad presupuestaria futura. Ello se alinea con lo dispuesto en el artículo 135 apartado 5 a) de la Constitución, que se preocupa de que en el desarrollo normativo consten expresamente la forma y plazo de corrección de las desviaciones. Además, se establece como condición expresa, la necesaria aprobación de un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural o de alcanzar el límite de deuda pública, que tendrá en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento, conforme al apartado 3 del artículo 11 y el apartado 3 del artículo 13, ambos de la LOEPSF. Se pretende así alcanzar inmediatamente la senda de los objetivos presupuestarios aprobados en su momento, exigiendo no sólo volver lo antes posible a los mismos, sino previendo la necesidad de planificar dicho regreso, desde que se acuerda la desviación financiera.

Como ha afirmado el profesor Pérez Royo ⁽²⁸³⁾ la finalidad de dichos supuestos excepcionales es la de confirmar la reglas dirigidas al control del déficit estructural y de deuda pública. Con ello se exige al legislador que, junto a dichos supuestos de excepción y de superación de los mismos, disponga la forma y el plazo de corrección de las desviaciones financieras, que pudieran producirse respecto de los objetivos fiscales establecidos.

5.4.- Desarrollo legal.

Como se ha señalado en apartados anteriores las reformas constitucionales que han tenido por objeto la incorporación de reglas de estabilidad presupuestaria, han dispuesto su desarrollo por ley. Es el caso de la reforma suiza, alemana e italiana, en la que se recogerían legislativamente las especificidades y detalles necesarios para la aplicación de los principios y reglas constitucionales incorporados en dichas reformas. Además, desde el punto vista formal, se ha pretendido que dicha ley tuviera un carácter reforzado frente al resto de leyes, con la finalidad de garantizar un mayor grado uniformidad y permanencia, que en España se cumple a través del desarrollo por ley orgánica ⁽²⁸⁴⁾.

En el caso de Italia y España, las reformas constitucionales se han encargado de establecer el contenido mínimo que debería tener dicho desarrollo legal. En este sentido, es el apartado quinto del artículo 135 de la Constitución el que configura dicho contenido mínimo, al disponer que dicha ley orgánica incluirá, el desarrollo de los principios a que se refiere el artículo 135, la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. A su vez, también recoge la regulación de la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas, así como los supuestos excepcionales de superación de éstos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones o desequilibrios que sobre uno y otro

²⁸³ Vid. Pérez Royo, J. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 202.

²⁸⁴ Vid. La Disposición Adicional Única de la reforma constitucional española de 2.011, estableció un plazo concreto para su aprobación, fijándose que dicha ley orgánica debía ser aprobada antes del 30 de junio de 2012.

pudieran producirse. Se señalan junto a los aspectos anteriores, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Y finalmente, se regulará la fijación del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto.

De esta forma, la reforma constitucional se dividió en dos partes complementarias, por un lado, la propia revisión constitucional, que determinó los principios generales que inspirarían el modelo presupuestario, y por otra una reforma legal que desarrollaría los mismos con la finalidad de completarla.

Aunque nos encontramos ante un contenido que debe interpretarse estrictamente, como ha puesto de manifiesto el propio Tribunal Constitucional ⁽²⁸⁵⁾, el artículo 135, al utilizar la expresión en todo caso, admite otros posibles contenidos óptimos para el desarrollo normativo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Es importante tener presente que, aun siendo cierto que la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución en materia de estabilidad presupuestaria no puede entenderse, en puridad como un título competencial habilitante a favor del Estado, aunque sólo es el Estado quien puede dictar esta forma de leyes, también lo es que la fijación del alcance de

²⁸⁵ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 3. El Tribunal Constitucional ha afirmado que las leyes orgánicas tienen reservada la regulación de aquellas otras materias, que estén expresamente previstas en la Constitución. Entre las que se encuentran las contenidas en el artículo 135 de la Constitución, que vendrían a delimitar el contenido constitucionalmente necesario de la ley orgánica a la que llama esta disposición constitucional. Pues bien, la primera precisión que debe realizarse a este respecto es que la delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica debe inspirarse en un criterio estricto o restrictivo que permita acotar con rigor el espacio que puede ocupar este tipo de legislación, destinado a establecer el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional, como complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente. La necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva, tanto en lo referente al término desarrollar, como respecto de la materia objeto de reserva, se debe a la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas, pues la regulación por ley orgánica produce el efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación. Sobre este particular supuesto de ley orgánica, el Tribunal Constitucional ha señalado que la delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica debe inspirarse en un criterio estricto que permita acotar con rigor el espacio que puede ocupar este tipo de legislación, destinado a establecer el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional.

la reserva de ley orgánica debe conectarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La remisión que hace el artículo 135 a una ley orgánica no puede considerarse como atributiva de una competencia material al Estado, aunque sí corrobora su competencia en esta materia, por lo que se deben determinar cuáles son los títulos competenciales que asisten al Estado en el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria, que no son otros que los previstos en el artículo 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, de la Constitución. Éstos le habilitan a adoptar las medidas necesarias para cumplir con los mandatos de la Unión Europea, de cara a la reducción del déficit público y a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario.

La utilización de la ley orgánica otorga una estabilidad y permanencia, y en este supuesto concreto un marco jurídico que no está sometido a continuos cambios, ya que dicho recurso normativo ostenta un carácter reforzado frente a las leyes ordinarias.

Como ha puesto de manifiesto el profesor Martínez Lago (²⁸⁶), esta ley orgánica que tiene como fin el desarrollo del artículo 135, adquiere una determinada vocación funcional, ya que es la propia Constitución la que le atribuye una función y contenido específico, como sucede también con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 157 de la Constitución, estamos ante un supuesto de reserva legislativa específica, tanto formal como material. Y esta ley orgánica pasa a formar parte del bloque de constitucionalidad del Estado, lo que le otorga un carácter especial dentro del ordenamiento jurídico.

Este desarrollo por ley orgánica del marco jurídico de estabilidad presupuestaria y por ende del control del déficit y del endeudamiento se centraliza en el Estado, lo que supone una

²⁸⁶ Vid. Martínez Lago, M.L. La LOEPSF: naturaleza, función y principios generales. Instrumentación y reglas numéricas. Instituto de Estudios Fiscales Crónica presupuestaria, número 1/2013.

mayor capacidad para reglamentar las actuaciones del resto de Administraciones públicas, y su participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera que también será objeto de regulación por dicha norma (²⁸⁷).

5.5.- Aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas.

En un Estado fuertemente descentralizado como España, donde las Comunidades Autónomas aprueban sus propios presupuestos públicos, y tienen una autonomía financiera que se ha incrementado. Se hacía necesario que dichas Administraciones asumieran el principio de estabilidad presupuestaria procediendo a regular en sus ordenamientos territoriales aquellas reglas del marco jurídico de estabilidad presupuestaria necesarias para que coadyuvaran al cumplimiento de los objetivos marcados. Se pretendía así, que el principio de estabilidad presupuestaria no fuera algo ajeno a las decisiones presupuestarias de los entes territoriales, sino que, por el contrario, se incrustase de forma efectiva en sus ordenamientos.

Distinta es la situación de los Entes locales, ya que la reforma de las haciendas locales mediante la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ha permitido la adaptación de su régimen presupuestario al principio de estabilidad presupuestaria, reconocido en el artículo 135 de la Constitución.

En este mismo sentido, dispone el artículo 12 de la Directiva 2085/2011 (UE) que los Estados miembros garantizarán que todas las medidas adoptadas abarquen de manera exhaustiva y coherente todos los subsectores de las Administraciones públicas. Esta garantía

²⁸⁷ Vid. Bastida Freijedo, F.J. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 175-176.

exigirá, en particular, la coherencia de las normas y los procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas subyacentes de recopilación y tratamiento de datos ⁽²⁸⁸⁾.

Esta obligación que ya se recogía en nuestro Derecho presupuestario, se ha transformado en regla constitucional, y así dispone el apartado sexto del artículo 135 ⁽²⁸⁹⁾, que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

La interiorización de las reglas numéricas y procedimentales que afectaban al principio de estabilidad presupuestaria dio lugar a que muchas Comunidades Autónomas aprobaran sus propias normas sobre estabilidad presupuestaria o ampliaran el objeto de las Leyes de Hacienda ya existentes ⁽²⁹⁰⁾. Esta regulación autonómica ha seguido en muchos casos las reglas estatales, innovando en aquellos aspectos en los que puede resultar algún tipo de especialidad motivada principalmente por la estructura organizativa o institucional específica de cada Comunidad Autónoma.

El artículo 135 en su apartado sexto, impone una obligación constitucional y positiva a las Comunidades Autónomas, al instarles de forma expresa a establecer los instrumentos y mecanismos normativos necesarios para hacer efectiva la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en sus ordenamientos y decisiones presupuestarias ⁽²⁹¹⁾.

²⁸⁸ Vid. Directiva 2085/2011, de 8 de noviembre de 2011, considerado 24 y artículo 12. Un buen número de Estados miembros ha llevado a cabo una descentralización considerable en el ámbito presupuestario, con la transferencia de poderes presupuestarios a las Administraciones subnacionales. El papel que han desempeñado estas últimas, a la hora de garantizar el cumplimiento del PEC se ha incrementado significativamente, por lo que resulta necesario velar porque el alcance de las obligaciones y procedimientos establecidos en los marcos presupuestarios nacionales se extienda debidamente a todos los subsectores de las Administraciones públicas.

²⁸⁹ Vid. Artículo 9 apartado 1 de la LOEPSF. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios contenidos en esta Ley. Por su parte el artículo 7 de la LGEP 18/2.001, también recogía dicha disposición.

²⁹⁰ Este fue el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, que aprobó su Ley de Hacienda Pública de Canarias 11/2.006, de 11 de diciembre, incorporando gran parte de las reglas, procedimientos e instrumentos introducidos por las primeras leyes de estabilidad presupuestaria. También la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó la Ley 6/2.012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria.

²⁹¹ Vid. Rodríguez Bereijo, A. La reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución y la crisis financiera del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria número 1/2013, pág. 33.

Se ha afirmado que dicha disposición es superflua ya que el apartado 6 obliga a las Comunidades Autónomas a aplicar este artículo de la Constitución, lo cual es tan obvio que permite dudar de la necesidad del precepto (²⁹²). A mi juicio, su fundamento se encuentra en el poder normativo de las Comunidades Autónomas, y en la necesidad de que dicha regulación se inserte de manera efectiva en cada ordenamiento jurídico autonómico. Cada Comunidad Autónoma, a diferencia de los Entes Locales, cuenta con una organización administrativa y política amplia, y además cuenta con una legislación en materia de Hacienda Pública, por lo que dicha obligación no es baladí. Dichos Entes cuentan actualmente con un gran margen de maniobra en materia de gasto público, en todas sus fases, programación, elaboración, aprobación, ejecución y control, es por ello, que cada una en su ámbito concreto, debe velar por adaptar su marco institucional y procedimental a las exigencias del artículo 135 de la Constitución.

El propio Tribunal Constitucional ha interpretado esta obligación (²⁹³), afirmando que la misma remite a la Comunidad Autónoma el establecimiento de los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuar las normas reguladoras en materia presupuestaria al principio de estabilidad, principio que, es plenamente legítimo que se imponga por el Estado a las Comunidades Autónomas. Dichas Administraciones públicas se encuentran obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento, estableciendo en sus normas reguladoras en materia presupuestaria, los instrumentos y procedimientos necesarios, si bien pueden optar entre las diversas medidas posibles para alcanzarlo. Es por ello, que nos encontramos ante una obligación constitucional que determina el fin, pero lógicamente deja a las Comunidades Autónomas la elección de los medios y la forma de llevarla a cabo.

²⁹² Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 187.

²⁹³ Vid. STC 196/2.011, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 9.

Este carácter específico respecto de las Comunidades Autónomas hace que se les imponga la obligación de adoptar las disposiciones y decisiones presupuestarias necesarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad. De esta manera, la redacción dada al artículo 135 consagra unos nuevos límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que condicionan sus políticas de gasto al someterlas no sólo a las políticas que, en materia de estabilidad presupuestaria, determine con carácter general el Estado, sino ahora también a las que adopten las propias instituciones europeas.

Se pretende hacer copartícipes a las Comunidades Autónomas no solamente de la tarea del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sino del propio desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, adecuando sus marcos presupuestarios al mismo. No sólo se persigue una colaboración material en la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sino también formal o normativa, con la que se pretende que en el ámbito propio de las Comunidades Autónomas el principio de estabilidad presupuestaria se encuentre también incorporado de forma efectiva.

Finalmente se debe advertir que la LOEPSF pretende tener un marcado carácter general y detallado de todos los requerimientos en materia de estabilidad presupuestaria, a diferencia de las normas precedentes, dejando escaso margen a las Comunidades Autónomas en este sentido. A mi juicio, dicha norma no deja en manos de las diversas Administraciones públicas el cumplimiento de estos principios, sino que aspira a ser el único marco jurídico, primero y autosuficiente, por lo que tras su aprobación el apartado sexto ha dejado de tener la relevancia que anteriormente sí pudo tener.

CAPITULO IV

LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA 2/2.012, DE 27 DE ABRIL: CARACTERÍSTICAS GENERALES, ESTRUCTURA Y PRINCIPIOS GENERALES.

I.- CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ESTRUCTURA.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2.012, de 27 de abril (en adelante LOEPSF), da cumplimiento al desarrollo normativo expreso previsto en el artículo 135 de la Constitución.

Esta norma instaura un renovado marco jurídico de estabilidad presupuestaria para nuestro país y responde a diversas características generales, destacando en primer lugar, el hecho de que, a diferencia de sus antecesoras, la LOEPSF tiene su fundamento directo en el propio artículo 135 de la Constitución, lo que supone su incorporación al bloque de constitucionalidad del Estado. Además, la LOEPSF responde a los compromisos adquiridos por España respecto del proceso de reforma del pacto fiscal europeo, que se consolida con la adopción del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2.012.

Esta ley establece un marco jurídico basado en dos pilares fundamentales, por un lado, en el control del déficit público, de carácter más coyuntural, a través principalmente del principio de estabilidad presupuestaria y por otro lado, en el control del endeudamiento público, a través del principio de sostenibilidad financiera ⁽²⁹⁴⁾.

De esta forma, el marco jurídico de estabilidad presupuestaria se construye sobre tres reglas presupuestarias básicas, la estabilidad presupuestaria, reflejada en el objetivo de déficit estructural, la sostenibilidad financiera, reflejada en el control de la deuda pública, y por último, la regla de gasto.

Además, la LOEPSF introduce nuevas reglas, como la regla de gasto, o el control de la deuda comercial, junto a la creación de nuevos órganos como la Autoridad Independiente de

²⁹⁴ Desde el punto de vista de la técnica legislativa, la LOEPSF se caracteriza por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados a los que se unen las constantes remisiones a otras disposiciones con el fin de proceder a su aclaración o determinación, lo que provoca cierta inseguridad jurídica y dificultad interpretativa.

Responsabilidad Fiscal. También destaca la introducción de nuevos mecanismos de corrección, mediante la regulación detallada de un sistema de medidas (preventivas, correctivas y coercitivas) que tienen por finalidad restablecer las desviaciones financieras que se produzcan en el cumplimiento de las reglas fiscales, lo que supone una gran diferencia respecto del marco jurídico anterior ⁽²⁹⁵⁾.

La LOEPSF fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, que fue desestimado por Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2.014, de 18 de diciembre ⁽²⁹⁶⁾. Finalmente, decir que la LOEPSF como norma jurídica fundamental del nuevo modelo presupuestario interno y de la traslación de las medidas adoptadas a nivel europeo, se encuentra sometida a una constante evolución, lo que ha conllevado que haya sido reformada en varias ocasiones, desde su aprobación ⁽²⁹⁷⁾.

En cuanto a su estructura, la LOEPSF reproduce el procedimiento de coordinación y supervisión presupuestario de la Unión Europea que se fundamenta en una vertiente preventiva, que se corresponde con el actual semestre europeo y en otra vertiente correctiva, que responde a las características del tradicional procedimiento de déficit excesivo. Además, la norma transpone la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

²⁹⁵ Vid. Disposición final séptima. La LOEPSF entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. No obstante, los límites previstos en los artículos 11 y 13 de la misma, entrarán en vigor el 1 de enero de 2020.

²⁹⁶ Vid. Recurso de inconstitucionalidad número 557-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

²⁹⁷ Vid. La LOEPSF ha sido modificada por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, sobre mecanismos adicionales de financiación; por Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; por Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público; por Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para adaptarla a la nueva configuración de los mecanismos adicionales de financiación de las Comunidades Autónomas; por Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta última modificación se aprueba con el fin de permitir la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, para adaptarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea, cuando un Gobierno se encuentre en funciones según lo previsto en el artículo 101.2 de la Constitución y no se haya producido la aprobación del límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

De esta forma, establece las reglas presupuestarias numéricas y la definición de los objetivos fiscales, conforme a los valores de referencia relativos al déficit y la deuda pública fijados de conformidad con el Pacto fiscal Europeo. Las reglas presupuestarias numéricas contienen también cláusulas de salvaguardia, que permiten la superación de los límites de déficit y deuda pública, en determinadas situaciones extraordinarias. Se incide en la adopción de un horizonte plurianual de planificación presupuestaria que alcanza la observancia del objetivo presupuestario a medio plazo del Estado.

También se establecen procedimientos de control y seguimiento presupuestario y cumplimiento de las reglas, basados en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes y dotados de autonomía funcional, así como las consecuencias en caso de incumplimiento, y los correspondientes mecanismos de corrección. Finalmente, se incluyen disposiciones que establecen la obligación de que los presupuestos reflejen las reglas presupuestarias numéricas específicas.

II.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

2.1.- Ámbito objetivo.

El Capítulo I de la LOEPSF, denominado ámbito de aplicación, determina el objeto de la norma en su artículo 1 y su ámbito de aplicación subjetivo en su artículo 2. El artículo 1 establece, en términos muy similares a las anteriores leyes de estabilidad presupuestaria, su objeto, destacando su función constitucional de desarrollo normativo que deriva directamente del artículo 135, y estableciendo en su párrafo segundo, la referencia al contenido mínimo que debe poseer la misma, lo que supone una reiteración innecesaria de lo dispuesto en la Constitución, pues hubiera bastado con la simple referencia realizada en el párrafo primero.

A la vista del mismo, podemos afirmar que el objeto de la norma recae sobre la política presupuestaria, desarrollando a tal fin el contenido mínimo expresamente previsto en el artículo

135 apartados 2 y 5, todo ello dentro del marco jurídico presupuestario de la Unión Europea (298).

Es la reglamentación de la política presupuestaria, mediante el establecimiento de diversos principios, reglas y procedimientos lo que caracteriza al marco jurídico de estabilidad presupuestaria. Mediante dicho marco jurídico, la política presupuestaria como instrumento de la política económica, se aleja de su tradicional carácter discrecional para incorporar un mayor carácter normativo al que se sujeta.

La diferencia entre el objeto de la LOEPSF y la Ley General Presupuestaria es claro, mientras la primera tiene un horizonte macro presupuestario y se centra en la política presupuestaria y en los objetivos presupuestarios y económicos a alcanzar. La Ley General Presupuestaria, por contra, tiene un marcado ámbito micro presupuestario, que abarca de forma concreta el presupuesto público y el ciclo presupuestario. Aunque estos últimos, también se ven afectados por el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, ya que los objetivos políticos se deben reflejar necesariamente en el presupuesto público, en su elaboración, aprobación, y su ejecución, por lo que podemos decir que la LOEPSF se coloca en una posición preminente frente a la Ley General Presupuestaria y a las leyes de Hacienda Pública de las Comunidades Autónomas.

La LOEPSF a la que expresamente se remite la propia Constitución, ocupa en el sistema de fuentes una posición de primacía, incluso respecto de los Estatutos de Autonomía, como ya

²⁹⁸ Vid. Artículo 1. Constituye el objeto de la presente ley el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española. Asimismo, se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea.

ocurre con la LOFCA ⁽²⁹⁹⁾. De esta forma, adquiere una determinada vocación funcional, y cumple formalmente con la reserva de ley orgánica enunciada expresamente en la Constitución, adquiriendo así una posición especial dentro el sistema de fuentes, cuya relación con otras normas deberá efectuarse con arreglo a los principios de jerarquía y competencia ⁽³⁰⁰⁾.

Al igual que la legislación anterior se contiene una referencia expresa a la normativa europea, aunque en términos más generales. Como ha destacado el profesor Amable Corcuera ⁽³⁰¹⁾, uno de los problemas detectados en la LOEPSF, en lo que respecta a la seguridad jurídica, es la utilización abusiva de la técnica de remisión continua a la normativa europea, lo que puede provocar una falta de cumplimiento del principio de reserva de ley establecido en el artículo 135 de la Constitución ⁽³⁰²⁾.

Esta ley establece tres objetivos, garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

²⁹⁹ Vid. Rodríguez Bereijo. A. La Constitución fiscal de España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2015, pág. 329.

³⁰⁰ Vid. STC 157/2011, de 18 de octubre, fundamento jurídico 3. La LOEPSF es de gran importancia dentro del marco jurídico de estabilidad presupuestaria pues como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional el desarrollo legislativo de los principios recogidos en el artículo 135 pueden ser objeto de diversas formulaciones, de modo que será este desarrollo el que perfilará el contenido, caracteres y extensión del marco jurídico de estabilidad presupuestaria. Destaca también la alusión a la vinculación de todos los poderes públicos a dichos principios rectores, alusión más propia del ámbito de aplicación subjetivo de la norma que del ámbito estrictamente objetivo. Este fue uno de los elementos más destacados de la reforma constitucional de 2011, y puede entenderse que se pretenda destacar este extremo por el legislador en el pórtico de la LOEPSF. No olvidemos que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que con la nueva redacción del apartado 1 del artículo 135 todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, constituyendo éste, un mandato constitucional que como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en sentido principal, queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas.

³⁰¹ Vid. Corcuera Torres, A. Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y seguridad jurídica: consideraciones críticas. Universidad de Burgos, 2014. pág. 2881-2912.

³⁰² A lo largo de la LOEPSF se realizan multitud de remisiones y citas a la normativa europea, sin precisar su objeto, materia, norma concreta y alcance; proliferación de citas y remisiones genéricas y constantes que perjudican la claridad de la norma y el principio de seguridad jurídica

2.2.- Ámbito de aplicación subjetivo.

Uno de los elementos clave de la reforma constitucional de 2.011 es incluir a todas las Administraciones públicas y sus entidades dependientes, bajo el ámbito del principio de estabilidad presupuestaria, sin excepciones, a diferencia de lo que ocurría en la normativa anterior, donde existían especialidades según de que Administración se tratara. Ha sido una constante preocupación del Estado y de la Unión Europea, incidir en la idea de que el proceso de disciplina fiscal sería inútil, en un país fuertemente descentralizado como España, si el esfuerzo del Estado no fuese simultáneamente desarrollado por el conjunto de las Administraciones públicas, especialmente Comunidades Autónomas y Entidades Locales, junto al resto de organismos y entidades dependientes de las mismas, pues los desequilibrios presupuestarios de cualquiera de los subsectores del Estado español, repercutirían negativamente en el conjunto del mismo.

En el ámbito presupuestario se ha producido una enorme descentralización, mediante la transferencia de poderes presupuestarios desde el Estado a las Administraciones autonómicas y locales. El papel que han desempeñado estas últimas a la hora de garantizar el cumplimiento de las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria se ha incrementado significativamente, por lo que se hace necesario garantizar que las obligaciones y procedimientos establecidos en el marco presupuestario nacional se extiendan debidamente a todas las Administraciones públicas.

El artículo 2 de la LOEPSF establece que dicho marco de estabilidad presupuestaria se aplica al sector público en su conjunto, el cual se encuentra integrado, a su vez, por dos grupos de unidades. El primer grupo, constituido por el sector de Administraciones públicas, que comprende a la Administración central, autonómica, local y de la seguridad social (³⁰³).

³⁰³ La clasificación del sector Administraciones Públicas se realiza de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 (SEC 1.995) , derogado por el Reglamento UE 549/2.013, de 21 de mayo (SEC 2.010).

El segundo grupo, que se regula por exclusión y se constituye por el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones públicas, que desde el punto de vista del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, y conforme al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (en adelante SEC) no se incluyen dentro del sector Administraciones públicas, por no cumplir los requisitos y condiciones exigidos por el SEC para dicho sector. Además para dicho sector se establece que quedarán sujetos a lo dispuesto en las disposiciones de la LOEPSF que específicamente se refieran a dichas Entidades.

En este sentido, el artículo 2.1 de la LOEPSF para la definición y delimitación del sector de Administraciones públicas se remite de forma expresa al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (³⁰⁴), que da prioridad a los aspectos económicos, sobre la forma jurídica.

Ha sido tradicional en nuestro país, que junto a las Administraciones públicas, se haya formado todo un entramado de empresas, organismos, fundaciones, y entidades, que a pesar de que su financiación y control sea mayoritariamente público, funcionan como auténticas empresas privadas. Por lo tanto, la delimitación del ámbito subjetivo de acuerdo a las reglas SEC, acentúan el aspecto económico sobre el jurídico y limitan en gran medida la inaplicación del marco jurídico presupuestario (³⁰⁵).

³⁰⁴ Vid. Reglamento 549/2.013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2.010), que sustituye al Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1999 (SEC 95). En este sentido, el SEC define el sector Administraciones públicas como aquel que incluye todas las unidades institucionales que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacionales. Partiendo de dichas reglas el sector administraciones públicas se divide así en cuatro subsectores: la Administración central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y en cuarto lugar la Administración de la seguridad social. El SEC en su apartado 2.12 delimita los requisitos para poder considerar una entidad, cualquiera que sea su forma jurídica, dentro del sector Administraciones públicas, estableciendo tres requisitos elementales, por un lado que se trate de una unidad institucional, por otro que se trate de una unidad institucional pública, y por último, desde el punto de vista de su actividad, que se trate de un productor no de mercado.

³⁰⁵ Vid. González Páramo, J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág. 67-68.

La LOEPSF para delimitar su ámbito subjetivo utiliza un concepto de Administración pública procedente de la contabilidad nacional, que difiere ostensiblemente de la tradicional delimitación subjetiva acogida por las leyes administrativas y presupuestarias españolas. Con ello se pretende evitar que la situación presupuestaria del sector público en su conjunto, quede enmascarada por entidades, que aunque con formas jurídicas privadas se encuentren financiadas fundamentalmente con cargo al presupuesto público, lo que puede tener importantes repercusiones sobre el control del déficit público.

Como puso de manifiesto el Consejo de Estado ⁽³⁰⁶⁾, respecto de la descripción del ámbito subjetivo adoptado por la LOEPSF, la delimitación del sistema se articula sobre unas definiciones, una terminología y una sistemática que no se corresponden con las que se utilizan con carácter general por la legislación española. En particular, en el ámbito estatal y en materia presupuestaria, el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley General Presupuestaria, proyectan el modelo perfilado por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Ello lleva a plantearse si es correcta la opción de delimitar el ámbito de aplicación subjetivo por referencia únicamente al sector y subsectores previstos en el SEC; pues aun siendo cierto que la normativa europea sobre estabilidad se basa en ellos, también lo es que para una adecuada y efectiva delimitación del referido ámbito de aplicación resulta imprescindible su adaptación a la definición del sector público que contienen las normas internas y a las categorías por ellas acuñadas. Se trata de una cuestión compleja de máxima relevancia, ya que de ella depende, no sólo la determinación de los sujetos a los que resultaría de aplicación la actual LOEPSF, sino también el régimen aplicable en materia de estabilidad presupuestaria, que puede variar según el sujeto afectado.

Desde que fue aprobada la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 6/1.997, de 14 de abril, se adoptó un criterio de delimitación de los Entes

³⁰⁶ Vid. Dictamen del Consejo de Estado, número 164/2012, de 1 de marzo, pág. 14.

públicos básicamente administrativo, en el que se distinguían por un lado, los organismos autónomos como entes de carácter administrativo, y por otro, los Entes públicos empresariales que constituían, como su nombre indica, entes de carácter eminentemente empresarial, y junto a ellos convivían todo tipo de sociedades y fundaciones, que actuaban según las normas de derecho privado. Dicha delimitación no atendía a la naturaleza económica real, pues a pesar de que tenían una apariencia jurídica privada, su financiación, control y actuación era eminentemente pública.

La Ley General Presupuestaria, en sus artículos 2 y 3 ha pretendido aproximar en la descripción del sector público, ambos criterios el administrativo y el económico. Así conforme a su artículo 2, el sector público estatal se encuentra delimitado principalmente por dos grupos de entidades, la Administración General del Estado y el sector público institucional estatal ⁽³⁰⁷⁾. Por otro lado, atendiendo a su actividad, el artículo 3 distingue tres sectores: el sector público administrativo, el empresarial y el fundacional ⁽³⁰⁸⁾.

³⁰⁷ El sector público institucional distingue, por un lado, los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, que incluye los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, y por otro, el resto de entidades que responden a caracteres propios, entre las que se incluyen las autoridades administrativas independientes, las sociedades mercantiles estatales, los consorcios y las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado, los fondos sin personalidad jurídica, las universidades públicas no transferidas, las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados, y cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

³⁰⁸ De esta forma, el sector público administrativo está integrado por la Administración General del Estado, los organismos autónomos, las autoridades administrativas independientes, las universidades públicas no transferidas y las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados y cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica. Por otro lado, el sector público empresarial, está integrado por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, y cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica no incluidos en el sector público administrativo. Para la integración en el sector público administrativo, se deben cumplir alguna de las dos características siguientes: En primer lugar, que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro. En segundo lugar, que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios. En último lugar, el sector público fundacional, integrado por las fundaciones del sector público estatal.

Mediante dicha delimitación legal, se ha profundizado en la necesidad de contar con una regulación uniforme y homogénea que adopte un criterio único de distinción entre los distintos entes que forman parte del sector público, que a los efectos puramente de estabilidad presupuestaria, quedarán integrados en uno de los dos grupos de sujetos previstos en el artículo 2 de la LOEPSF (³⁰⁹).

Como ha puesto de manifiesto, con gran acierto, el profesor Orón Moratal, una cuestión importante sobre el ámbito subjetivo, y que no ha sido objeto de precisión por la LOEPSF, es que si bien se pretende abarcar a la totalidad del sector público, posteriormente, la norma no distingue entre Entidades públicas cumplidoras e incumplidoras, a los efectos de aplicación de los mecanismos de corrección. En definitiva, se realiza una sujeción general al marco jurídico de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público, pero no se individualiza la posible aplicación de las medidas de corrección, por lo que se entiende que son aplicables sobre la misma Administración pública y las entidades en cuyo presupuesto deban integrarse (³¹⁰).

Es importante poner de relieve que desde las Comunidades Autónomas se planteó la duda de si el marco jurídico de estabilidad presupuestaria podía proyectarse sobre las entidades y organismos dependientes de las Administraciones autonómicas, teniendo en cuenta la competencia en materia de organización que poseían las mismas. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (³¹¹), la competencia estatal en materia de estabilidad presupuestaria es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria a estos Entes de derecho público autonómicos, sin que se pueda considerar que

³⁰⁹ Vid. Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que impulsa el inventario de entes del sector público local y autonómico, con la finalidad de llevar a cabo un control exhaustivo de las Entidades que conforman el Sector Público, atendiendo exclusivamente a criterios SEC.

³¹⁰ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 199-200.

³¹¹ Vid. STC 188/2.011, de 23 de noviembre, fundamento jurídico 12.

tal aplicación quebrante la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno porque no se pone en cuestión la creación y establecimiento de los mismos, sino que tan sólo se determina el marco presupuestario en el que han de ejercer tales entes su actividad.

Para finalizar, la LOEPSF establece dos puntualizaciones sobre su ámbito de aplicación, por un lado, la referida a las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco (³¹²), y por otro lado, la señalada para el régimen de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

Respecto de las Haciendas Forales, se establece una cláusula de salvaguardia (³¹³), al determinar que respecto de las mismas no se establece una excepcionalidad o inaplicación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria a ambas Comunidades Autónomas, sino todo lo contrario (³¹⁴), y en lo que resulta pertinente, el concierto no impediría la aplicación de las limitaciones de gasto establecidas por el Estado. No se establecen diferencias a nivel general, pues la política económica es global. Los derechos forales no pueden suponer un obstáculo, impedimento, o flexibilización de los principios establecidos en la LOEPSF, en la medida de que éstos son un instrumento fundamental y necesario para llevar a cabo una política presupuestaria y económica general (³¹⁵).

³¹² Vid. Disposición final tercera de la LOEPSF. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

³¹³ Vid. STS 3 de junio de 2.015 (C-Administrativo Sección 3ª). La petición de nulidad del Real Decreto 635/2.014 es manifiestamente infundada, toda vez que la referida disposición final tercera de la LOEPSF quiere decir que la interpretación y aplicación tanto de la propia Ley, cuanto de las normas que se dicten de desarrollo de la misma, tal como ocurre con el Real Decreto impugnado, ha de hacerse de conformidad con dicha cláusula de salvaguardia, que es cabalmente lo que la actora pretende. Se pide algo, pues, que está expresamente previsto en la Ley, sin que haya razón alguna para sostener que la no reiteración de dicha previsión en el Real Decreto impugnado o en cualquier otra disposición de desarrollo de la LOEPSF sea causa de nulidad o contravenga las previsiones sobre el régimen foral.

³¹⁴ Vid. SSTC 148/2006, de 11 de mayo, fundamentos jurídicos 7 y 8 y las posteriores 195/2006, de 22 de junio, fundamento jurídico 6, y 297/2006, de 11 de octubre, fundamento jurídico 5.

³¹⁵ Vid. STC 148/2.006, de 11 de mayo, fundamento jurídico 9. Como se ha señalado en el fundamento jurídico anterior, la suscripción de este escenario y, en su caso, el contenido del art. 64.1 LORAFNA no pueden afectar al grado de vinculación de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos previstos por el legislador estatal para todo el personal del sector público. A ello debe añadirse que la posible vulneración del art. 149.1.13 de la Constitución y, por lo tanto, la incidencia de las medidas presupuestarias autonómicas en la ordenación general de

Por lo que se refiere al régimen de las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, dicha disposición si contempla una adaptación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria a ambas regiones al establecer que las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y de Melilla se regirán en materia de estabilidad presupuestaria por las disposiciones contenidas en la LOEPSF que resulten de aplicación a las Corporaciones Locales, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de su condición de miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y de que, a efectos de lo dispuesto en el artículo 13.5 de la presente norma, se deba considerar el régimen de endeudamiento público que para las mismas se establece en sus respectivos Estatutos de Autonomía ⁽³¹⁶⁾.

III.- PRINCIPIOS GENERALES.

3.1.- Consideraciones generales.

El capítulo II de la LOEPSF, bajo la denominación de principios generales, se destina a regular los principios de la LOEPSF, manteniendo los cuatro principios que se contenían en el

la economía no puede valorarse desde la perspectiva de las medidas impugnadas aisladamente consideradas, sino desde la que ofrece la existencia de los diecisiete legisladores autonómicos que, en su caso, tendrían la misma legitimidad para incrementar las retribuciones de sus funcionarios más allá de los límites señalados por la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado. En última instancia, como se ha señalado anteriormente, cabe recordar que en este ámbito no es posible amparar un régimen diferente para la Comunidad de Navarra basado en el reconocimiento y la actualización de sus derechos históricos por parte de la LORAFNA (STC 297/2.006, de 11 de octubre, fundamento jurídico 5). Basta remitirse, asimismo, a los fundamentos jurídicos 5, 6, 7 y 8 de la STC 148/2.006, de 11 de mayo (a los que también se remite expresamente la STC 195/2.006, de 22 de junio, en su fundamento jurídico 6), para rechazar las alegaciones de los representantes forales en relación con una vinculación menos intensa de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal. Aunque es esta una cuestión que ha centrado en gran medida el debate entre las partes, en dichos fundamentos jurídicos concluimos que ni los derechos históricos invocados por los representantes forales, ni los arts. 49.1 b), 45 y 64 de la LORAFNA, ni el hecho de haber suscrito con la Administración central un escenario de consolidación presupuestaria permiten flexibilizar la vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a dichos límites básicos.

³¹⁶ Vid. Disposición final quinta de la LOEPSF. Se dispone con carácter supletorio de la LOEPSF la aplicación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Respecto de ambas Comunidades Autónomas, se contempla un régimen de carácter mixto atendiendo a sus circunstancias territoriales particulares, de ello se deriva que, por un lado, les será de aplicación con carácter general el régimen de estabilidad presupuestaria previsto para las Entidades Locales, sin perjuicio, de que, por otro lado, le sean de aplicación las especialidades que derivan de su condición de Comunidades Autónomas, condición que no se puede verse perjudicada por la aplicación de aquel marco jurídico previsto para las Entidades Locales, teniendo en todo caso, carácter supletorio el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Real Decreto Legislativo 2/2.007, de 28 de diciembre, es decir, el principio de estabilidad presupuestaria, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia y el principio de eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. A su vez introduce tres nuevos principios: el de sostenibilidad financiera, el de responsabilidad y el de lealtad institucional.

La LOEPSF después de describir los caracteres generales de cada principio, procede a desarrollar su instrumentación y los procedimientos concretos para su aplicación efectiva. Además, impone la obligación de que las Administraciones públicas establezcan en sus normas presupuestarias, los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a dichos principios. De esta forma, subyace la idea de que el marco jurídico de estabilidad presupuestaria posee una doble vertiente, por un lado individual, pues depende de la actuación concreta de cada Entidad, y también colectiva, dado que el incumplimiento de una de las partes puede suponer el incumplimiento del conjunto del sistema.

Dicho marco jurídico otorga al Estado la función de velar por la aplicación efectiva de dichos principios, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, y respetando en todo caso, el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y suficiencia financiera de las Corporaciones Locales. Es al Estado al que le corresponde actuar en materia de disciplina presupuestaria ante las instancias de la Unión Europea, siendo el único responsable frente a las mismas. En efecto, como país territorialmente descentralizado, los principios de disciplina presupuestaria vinculan al conjunto de las Administraciones públicas y no sólo a la Administración General del Estado, a pesar de ello es el Reino de España, tal y como establecen los Tratados europeos, el único y exclusivo responsable ante dichas instituciones por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Pero además, el Estado ostenta la función de adoptar las medidas normativas y presupuestarias precisas y fijar los objetivos fiscales a alcanzar. Es por ello, que el artículo

149.1.13 de la Constitución le atribuye como competencia la adopción de las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general ⁽³¹⁷⁾. Así, al Estado le corresponde la función de coordinación, conforme a las competencias establecidas sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que le atribuye el artículo 149.1.13 de la Constitución ⁽³¹⁸⁾.

Por último, al Estado también le corresponde la función de seguimiento y la adopción de medidas de corrección frente a los posibles incumplimientos en materia de disciplina presupuestaria. El deber de colaboración e información recíproca para el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de los deberes y obligaciones que la Constitución impone, no sólo es algo que corresponde a todos los órganos y autoridades implicados en cada una de sus instancias y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, sino que, además, habilita al Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de dirección de la política económica, como responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, a realizar una permanente labor de seguimiento y verificación ⁽³¹⁹⁾. La consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria vincula a todos los poderes públicos, pero la vinculación del Estado es doble, ya que, por un lado, se trata de un sujeto afectado por la norma de estabilidad y al mismo tiempo, es el garante de la misma ⁽³²⁰⁾.

Esta premisa es coherente con los compromisos asumidos por España a nivel europeo, ya que desde el punto de vista subjetivo corresponde al Estado en su conjunto, y no a ningún

³¹⁷ Vid. SSTC 171/1.996, de 30 de octubre, fundamento jurídico 2; 24/2.002, de 31 de enero, fundamento jurídico 5; 13/2.007, de 18 de enero, fundamento jurídico 7; 219/2.013, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 4; 143/2.015, de 22 de junio, fundamento jurídico 3, y 26/2.016, de 18 de febrero, fundamento jurídico 7.

³¹⁸ Vid. Artículo 13 de la Directiva 2085/2.011 UE, de 8 de noviembre sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea, de 23 de noviembre de 2.011. Establece que los Estados miembros deben establecer mecanismos adecuados de coordinación entre todos los subsectores de sus Administraciones públicas.

³¹⁹ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4.

³²⁰ Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero, número 153/2.012. Editorial Civitas. Pamplona 2012, pág. 3 y 4.

otro ente o subsector interno, asumir las responsabilidades frente a la supervisión presupuestaria ejercida por la Unión Europea y rendir cuentas ante dichas instancias. Pero desde el punto de vista objetivo, las magnitudes de déficit y endeudamiento público, se refieren al conjunto del Estado (³²¹). Todo ello de acuerdo con la concepción de Constitución económica, que engloba las diversas normas y principios destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica (³²²). Efectivamente, en aras de dicha competencia de dirección de la política económica, el Gobierno puede adoptar las medidas de carácter presupuestario necesarias (³²³), ya que la consecución de los intereses de carácter supracomunitario queda confiada a los órganos del Estado (³²⁴).

Con respecto a los mecanismos de coordinación, la LOEPSF optó por una fórmula abierta de regulación de la participación de las Administraciones públicas en materia de estabilidad presupuestaria, no introduciendo órganos específicos de actuación. De esta forma, dicha intervención ha quedado residenciada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera

³²¹ Vid. STC 134/2.011, de 20 de Julio, fundamento jurídico 8. Es el propio Tribunal Constitucional, el que ha recordado que la competencia para conseguir la estabilidad económica interna y externa, corresponde al Estado, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.

³²² Vid. STC 1/1.982 de 28 de enero fundamento jurídico 1. En la Constitución Española de 1.978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la Constitución económica o Constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional. Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial. La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las bases.

³²³ Vid. STC 43/2.021, de 27 de abril, fundamento jurídico 3. Asimismo, la norma recurrida resulta, de acuerdo con nuestra doctrina, justificada desde el punto de vista de la autonomía financiera, en la medida en que existe una relación evidente entre una medida de contención del gasto de personal, como es la suspensión de las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguros a favor de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y la dirección de la política económica general, concretada en el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público. Debe pues rechazarse también la pretendida vulneración del artículo 156.1 de la Constitución.

³²⁴ Vid. STC 1/1.982, de 28 de enero, fundamento jurídico 11.

respecto de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local respecto de la Administración Local, aunque con un papel más relevante del primero de ambos órganos.

Ello supuso cierto descontento por parte de las Comunidades Autónomas que vieron insuficiente su participación en materia de disciplina presupuestaria, tras el desarrollo normativo que había realizado la LOEPSF, por el peso específico que tiene el Ministerio de Hacienda en las reuniones de dichos órganos ⁽³²⁵⁾. En este sentido, el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto, afirmando que ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas supone, la actuación en este ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Las decisiones en materia de estabilidad presupuestaria afectan al equilibrio económico, a través de la política económica general y han de ser adoptadas, con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema. Con ello en absoluto se quiebra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas realicen sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, aspectos que deben plasmarse en sus presupuestos, respetando las decisiones que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se sustentan en las competencias del Estado en materia de política económica y en su potestad de coordinación financiera, que limita la autonomía de las Comunidades Autónomas ⁽³²⁶⁾.

³²⁵ Vid. Artículo 3 de la LOFCA. Dicho artículo configura al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, estableciéndose a continuación que dicho órgano entenderá de la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, la coordinación de la política de endeudamiento y en general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

³²⁶ Vid. STC 134/2011, de 20 de Julio, fundamento jurídico 8. El Tribunal Constitucional ha afirmado que el legislador orgánico, que conforme al artículo 157.3 de la Constitución, entre otras funciones, tiene atribuida la de establecer las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado, ha configurado en el artículo 3 de la LOFCA, al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituido por el Ministro/a de Economía y Hacienda, el Ministro/a de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, como el órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, con la función de coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

Es por ello, que Tribunal Constitucional (³²⁷), tras realizar un análisis global de las funciones establecidas expresamente dentro del marco jurídico presupuestario, afirma que la LOEPSF dio debido cumplimiento al mandato previsto en el artículo 135.5 de la Constitución, que exige la regulación por ley orgánica de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, sin que la suficiencia o insuficiencia de la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, desde esta perspectiva, pueda analizarse de forma aislada, en cada una de las fases de cada procedimiento. De esta forma, podemos clasificar las intervenciones que dicho órgano ejerce dentro del marco jurídico de estabilidad presupuestaria en funciones de emisión de informes, simple toma de conocimiento, facultades de decisión y finalmente funciones de requerimiento (³²⁸).

Por su parte, la Comisión Nacional de Administración Local como órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local, prevista en el artículo 117, del Texto Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local, tiene un papel menor que el Consejo de Política Fiscal y Financiera en materia de estabilidad

³²⁷ Vid. STC 215/2014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 6.

³²⁸ En primer lugar, en materia de emisión de informes, al Consejo de Política Fiscal y Financiera, le corresponde la realización de los informes previos a la determinación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria previstos en el artículo 15 de la LOEPSF, a la concreción por el Gobierno de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas de estabilidad presupuestaria y de deuda pública del artículo 16, o a la concreción por el Ministro/a de Hacienda de los siguientes aspectos, como la información a suministrar por las Comunidades Autónomas según el artículo 27, de los datos y documentos a incorporar a la central de información del artículo 28, de los datos y documentos que serán objeto de publicación y de la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores. En segundo lugar, en materia de toma de conocimiento, le corresponde la toma de conocimiento del grado de cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los objetivos de estabilidad presupuestaria según el artículo 17.5 de la LOEPSF, de la advertencia del riesgo de incumplimiento formuladas por el Gobierno a las Comunidades Autónomas prevista en su artículo 19, del inicio del procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos del sistema de financiación para su pago a los proveedores conforme al artículo 20, o del límite de gasto no financiero de cada Comunidad Autónoma en cada ejercicio, según el artículo 30. En tercer lugar, le corresponden las siguientes facultades de decisión, como la apreciación de la idoneidad de las medidas incluidas en los planes económico-financieros conforme a los artículos 20 y 23, en los planes de reequilibrio según el artículo 23 o en la reelaboración de los planes anteriores, intervención prevista en el mismo artículo. En cuarto lugar, en lo referente a la realización de requerimientos, se establece su intervención para la presentación de un nuevo plan a las Comunidades Autónomas cuyos planes económico-financieros o de reequilibrio no garanticen la corrección de la situación de desequilibrio, conforme al artículo 23.3 de la LOEPSF.

presupuestaria, reduciéndose sus competencias a la mera emisión de informes y toma de conocimiento (³²⁹).

3.2.- El principio de estabilidad presupuestaria y su instrumentación.

A).- Introducción.

El principio de estabilidad presupuestaria es la piedra angular del marco jurídico de disciplina presupuestaria, siendo los demás principios de la LOEPSF, en gran medida accesorios al mismo. Su relevancia queda evidenciada en el propio artículo 3 de la LOEPSF que fija los pilares básicos de dicho modelo, al disponer respecto del ciclo presupuestario y demás actuaciones financieras, que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos públicos se realizará en el marco de estabilidad presupuestaria (³³⁰). Por otro lado, su artículo 11 establece que la actuación financiera pública, se someterá no sólo al marco jurídico de estabilidad presupuestaria, sino al propio principio de estabilidad presupuestaria (³³¹).

Por lo que se refiere al sector de las Administraciones públicas, el artículo 3 de la LOEPSF, delimita en su apartado segundo, la definición legal de estabilidad presupuestaria y señala que se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones, la situación de

³²⁹ Las funciones de la Comisión Nacional de Administración Local en materia de estabilidad presupuestaria, se concretan también en la emisión del informe sobre los objetivos de estabilidad y deuda pública conforme al artículo 15 de la LOEPSF, y en materia de transparencia conforme al artículo 27; toma de conocimiento sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, según el artículo 17 apartado 5, de la advertencia del riesgo de incumplimiento conforme al artículo 19, sobre los planes económico financieros del artículo 23 e informes de seguimiento de dichos planes, previstos en el artículo 24.

³³⁰ El principio de estabilidad presupuestaria debe inspirar la totalidad de la actividad financiera de las Administraciones públicas. Se debe realizar un análisis económico de cada actuación con implicaciones financieras, con el fin de analizar y valorar las repercusiones que la aprobación de dichos actos puede tener en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto. Como se puede comprobar el principio de estabilidad presupuestaria se refiere a cualquier actuación con repercusión financiera presente o futura.

³³¹ Vid. Martínez Giner, L.A (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch Valencia 3º edición, 2018, pág. 51-55. La estabilidad presupuestaria, desde el punto de vista subjetivo se extiende a todos los sujetos de la Administración pública, pero también desde el punto de vista objetivo, abarca al conjunto de su actividad financiera, como específicamente se dispone en el artículo 7 apartado 3 de la LOEPSF, cuando establece que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma, que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

equilibrio o superávit estructural. De esta forma, se acoge el concepto de saldo estructural, que es más estricto que el establecido en la normativa anterior, y a la vez más técnico. Además el concepto de saldo estructural es el utilizado actualmente por la Unión Europea (³³²). Distinta es la definición de estabilidad presupuestaria, respecto de los demás Entes públicos que no se incluyen en la categoría del sector de las Administraciones públicas, y que engloba a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones. Para estas entidades, el apartado tercero del mismo artículo dispone que se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero. Se parte de la diferencia entre presupuestos administrativos o limitativos y presupuestos de explotación o estimativos. Por lo tanto, será el régimen contable y financiero aplicable a cada entidad, el que determinará la posición de déficit financiero, de superávit o de equilibrio, a la vista de los resultados de pérdidas o ganancias, presentados por las mismas al final del ejercicio, teniendo en cuenta que muchas de estas entidades se rigen por las normas de contabilidad privada.

A mi juicio, la Ley General Presupuestaria 47/2.003 de 26 de noviembre, ha avanzado en el establecimiento de una regulación que determina las líneas generales referentes a dichas entidades en materia financiera, contable, presupuestaria y de control. De esta forma, se exige que dichas entidades, principalmente sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales elaboraren un presupuesto de explotación que detalla los recursos y dotaciones anuales correspondientes, y además formarán un presupuesto de capital con el mismo detalle. Tanto el

³³² La definición del principio de estabilidad presupuestaria ha sido objeto de modificación en las diversas reformas que ha sufrido el marco jurídico presupuestario. Así en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su artículo 3.2, definía la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Se partía del concepto de déficit observado. Por el contrario, en la reforma operada por la Ley 15/2.006, de 25 de mayo, el artículo 3 fruto de dicha modificación, continuó definiendo el déficit público como el déficit observado, pero suavizándolo o flexibilizándolo con la intención de adaptarlo al ciclo económico.

presupuesto de explotación como el de capital se integrarán en los Presupuestos Generales del Estado.

B).- El concepto de déficit estructural.

Definido el principio de estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit estructural, resulta necesario determinar el concepto de saldo estructural, o más concretamente el concepto de déficit estructural, utilizado por la propia Constitución en su artículo 135 y por la LOEPSF en su artículo 3.

La Constitución cuando dispone como regla general la limitación y control del déficit público por parte de las Administraciones Públicas, utiliza en su artículo 135 el concepto fundamental de déficit estructural. Pero la Constitución no procede a su definición, ni a la descripción de sus caracteres generales, ni establece una regla cuantitativa, ni sus parámetros o metodología de cálculo. Por el contrario, se remite a la ley orgánica de desarrollo para la determinación de la metodología de cálculo, la cual deberá fijar el déficit estructural máximo al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, es la propia LOEPSF la que en su artículo 11 define el concepto déficit público estructural, de forma escueta, como el déficit ajustado al ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. Esta definición coincide en gran medida, con la prevista en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza la Unión Económica y Monetaria ⁽³³³⁾, cuyo artículo 3, establece que se entenderá por el saldo estructural anual de las Administraciones públicas, el saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal ⁽³³⁴⁾.

³³³ Vid. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (BOE 2 de febrero 2.013), firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2.012, artículo 3.

³³⁴ De esta definición legal del déficit estructural, podemos destacar tres aspectos. En primer lugar, se debe partir de un saldo presupuestario que deriva del sistema de cuentas nacionales, denominado saldo observado, ello supondrá realizar los ajustes necesarios entre el saldo presupuestario y el saldo según las reglas de contabilidad nacional. En segundo lugar, se identifica un componente cíclico, que nos permitirá determinar que parte del saldo observado y en concreto de la cuantificación de ingresos y gastos públicos, corresponden a la coyuntura económica, posibilitando así su correspondiente ajuste. Este componente no es directamente observable. En tercer lugar, es necesario determinar la cuantificación de las medidas discrecionales en materia de política fiscal

Como ha expresado el profesor De la Hucha Celador ⁽³³⁵⁾, por déficit estructural debemos entender aquella situación que resulta de restar del déficit total, el déficit cíclico o coyuntural, es decir el generado por los estabilizadores automáticos de la economía. Consiste en el déficit permanente que se produce con independencia del ciclo económico sobre los ingresos y gastos públicos en situación de pleno empleo. La elección del saldo estructural como magnitud a los efectos de determinación del déficit público de las Administraciones públicas, surge en los años ochenta dentro de la teoría económica, con la finalidad de separar dentro del mismo, su componente cíclico y su componente estructural ⁽³³⁶⁾.

El saldo presupuestario estructural se constituye como parámetro central en el marco de la supervisión fiscal en la Unión Europea, que permite atribuir el saldo presupuestario de un país a dos clases de factores: el automático, derivado de las variaciones de la actividad económica, y el discrecional, derivado de la política fiscal discrecional del Gobierno. No cabe duda, de que la elección del concepto técnico de déficit estructural, desde el punto de vista del diseño de la política fiscal, permite preservar su carácter estabilizador, pues el componente cíclico del déficit público se reduce o aumenta, por la mera actuación de los estabilizadores automáticos, generándose así un efecto estabilizador constante de la economía ⁽³³⁷⁾.

Mediante el concepto de déficit estructural, se pretende que las Administraciones públicas financien su gasto público estructural con ingresos también permanentes. Con ello se

excepcionales y temporales que influyan en el saldo presupuestario a corto plazo, y que daría lugar a un saldo distinto de no haberse aprobado, como pueden ser un incremento de ingresos públicos o reducciones de gasto público temporales o excepcionales.

³³⁵ Vid. De la Hucha Celador, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública. Revista española de Derecho Financiero. número 153/2012. Editorial Civitas. Pamplona 2012, pág. 3.

³³⁶ Vid. Sánchez Revenga, J. La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria 4/2016, pago 45-48. Para la determinación del déficit estructural, se parte del déficit público observado, que se desdobra en sus componentes cíclico y estructural. El déficit estructural, es el resultado de deducir del déficit contable su componente cíclico. Dicho déficit estructural se produciría como consecuencia de las políticas fiscales discrecionales basadas en decisiones explícitas de incrementar el gasto público o disminuir los ingresos, en tanto que el déficit cíclico dependería del comportamiento cíclico de la economía. A su vez el componente cíclico del déficit quedaría definido como aquel que es consecuencia de los efectos del ciclo económico en los ingresos y gastos públicos, que disminuye aquellos y aumenta estos como consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos del presupuesto público.

³³⁷ Vid. Hernández de Cos, P. La nueva ley de estabilidad presupuestaria. Banco de España 70. Boletín económico, abril 2013.

evita, que durante los periodos de expansión económica se incremente el gasto público permanente mediante ingresos cíclicos o coyunturales, que en momentos de recesión puedan provocar un desequilibrio financiero, motivado por la disminución de dichos ingresos (³³⁸).

A mi juicio, la LOEPSF en su artículo 11, debió extenderse más en la definición del déficit estructural y en los elementos esenciales que lo componen, dado el carácter básico de dicho concepto. En este sentido, el Tribunal Constitucional (³³⁹) se pronunció sobre la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135 Constitución, y la metodología de cálculo del déficit estructural, dictaminando que el artículo 11, apartado sexto, cubría adecuadamente esta reserva legal, realizando una interpretación sistemática del articulado de la LOEPSF, a través de la cual

³³⁸ Vid. Sánchez Mayoral, J; Antolín Ruiz de la Cuesta, B; y Rodríguez Sánchez. Nueva gobernanza económica europea, reglas fiscales y evolución del presupuesto. Revista española de control externo, número 44, 2.013, pág. 158-159.

³³⁹ Vid. STC 215/2014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4. Los componentes de cálculo del déficit estructural son el déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales en relación con el producto interior bruto nacional expresado en términos nominales, y en función de la regla de gasto y de la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo, determinándose así los elementos básicos de su cálculo. La cuantificación del déficit o saldo estructural depende, entonces, del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo económico, una vez excluidas las medidas puntuales y otras de carácter temporal, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) número 1466/1997, del Consejo, en la redacción dada por el Reglamento (UE) número 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo. Con la remisión del art. 11.6 de la LOEPSF a la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria se incorporan el resto de principios y reglas metodológicas dirigidas a su concreción, esta remisión encuentra su origen en la previsión del artículo 2 del protocolo anejo al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, que reenvía al sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC) para el cálculo del déficit de los Estados miembros, estableciendo así un marco referencia común destinado a la elaboración de las cuentas de los Estados miembros comparables para las necesidades de la Unión. Del entonces Reglamento (CE) número 2223/1996 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (SEC 1995), luego revisado por el Reglamento (UE) número 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea (SEC 2010), se extraen, en consecuencia, las reglas, definiciones, nomenclaturas y normas necesarias a partir de las cuales la Comisión Europea fija los criterios para proceder al cálculo del saldo estructural de cada uno de los Estados miembros. Además, mediante la ratificación del Derecho originario comunitario, se ha producido la atribución a la Unión Europea, entre otras, de la competencia para regular la forma (metodología y procedimiento) de cálculo del déficit de los Estados miembros, de modo que, no sólo es constitucionalmente necesario sujetarse al límite máximo de déficit estructural fijado por la Unión Europea, sino también acudir a las disposiciones que para su cálculo se determinen en cada momento, puesto que, entre otros, el Reglamento (CE) número 1466/1997, del Consejo, y el Reglamento (UE) número 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, tienen un alcance general, siendo obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro. El Estado español viene obligado a adoptar, entonces, todas las medidas de Derecho interno necesarias, tanto para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, como para garantizar la ejecución de sus actos jurídicamente vinculantes, como así han hecho los apartados 2 y 6 del art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, los cuales no sólo contienen los elementos esenciales integradores de una reserva de ley orgánica sino que, en virtud de la atribución a favor de la Unión Europea de la forma de cálculo del déficit estructural de los Estados miembros, se encuentran necesariamente vinculados por el procedimiento y la metodología que para su determinación utilice la Comisión Europea.

se pueden extraer suficientemente los elementos fundamentales configuradores de dicho concepto. Todo ello, en conjunción con la metodología que para su determinación utilice la Comisión Europea ⁽³⁴⁰⁾.

C).- Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria que se desarrolla en el artículo 11 de la LOEPSF, supone básicamente una reiteración legal de las reglas generales fijadas en el artículo 135 de la Constitución. Y al igual que dicho precepto constitucional, se parte de la regla de que ninguna Administración pública podrá incurrir en déficit estructural.

Frete a la norma general se establecen dos excepciones, disponiéndose que sólo para el conjunto de las Administraciones públicas, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional, expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando éste fuera inferior ⁽³⁴¹⁾.

Además, se dispone que sólo para el Estado y las Comunidades Autónomas se puede incurrir en déficit estructural en los supuestos de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social.

Finalmente, se concreta la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria en la Administración local y en la Administración General de la Seguridad Social, disponiendo que las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit

³⁴⁰ Vid. Orden 2741/2.012, de 20 de diciembre, del Ministerio de Economía y Competitividad, modificada por Orden 493/2.014, de 27 de marzo, por la que se establece la metodología de cálculo del saldo estructural.

³⁴¹ Vid. Artículo 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea de 12 de marzo de 2.012. Dicha excepción es más exigente que la dispuesta actualmente en dicho Tratado, que se fija en el 0,5 del Producto Interior Bruto.

presupuestario en todo caso, sin admitir por tanto excepciones. En cuanto a las Administración de la Seguridad Social deberán mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario, pudiendo excepcionalmente incurrir en un déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En este supuesto, el déficit estructural máximo admitido para la Administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social.

3.3.- El principio de sostenibilidad financiera y su instrumentación.

A).- Introducción.

El principio de sostenibilidad financiera es el segundo pilar fundamental del marco jurídico de estabilidad presupuestaria actual, cuya característica principal radica en el control del endeudamiento público de las Administraciones públicas en aras de la disciplina presupuestaria. En efecto, el artículo 4.2 de la actual LOEPSF incorpora el principio de sostenibilidad financiera, disponiendo que las actuaciones de las Administraciones públicas estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera, que supone la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de la deuda comercial.

Como ha puesto de manifiesto el profesor De la Hucha Celador ⁽³⁴²⁾, la sostenibilidad financiera se encuentra directamente ligada al endeudamiento público. De esta forma, el principio de sostenibilidad financiera se define como la capacidad de las Administraciones públicas para financiar compromisos de gastos presentes y futuros. Mediante el control del volumen de deuda pública se pretenden evitar los desequilibrios financieros que impidan afrontar los compromisos de gasto, garantizándose así la sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas, en el corto y largo plazo.

³⁴² Vid. De la Hucha Celador, F. La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 262.

Es necesario hacer constar que el artículo 135 de la Constitución no hace expresa mención al principio de sostenibilidad financiera, aunque su exposición de motivos aludía a la voluntad de reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país (³⁴³).

No fue hasta la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuando se procedió a su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, regulándose en los artículos 32 a 36 de dicha norma, en los que se definió la sostenibilidad presupuestaria de forma muy similar a lo dispuesto en el actual artículo 4 de la LOEPSF.

Sin embargo, la LOEPSF, amplía la formulación inicial del principio de sostenibilidad financiera recogida en la Ley de Economía Sostenible, tanto desde el punto de vista cuantitativo, vinculándolo claramente a la necesidad de utilizar de forma limitada el recurso de la deuda pública como fuente de financiación del gasto público, mediante el establecimiento de un volumen limitativo de deuda pública, como desde el punto de vista cualitativo, incluyendo no sólo la tradicional deuda financiera, sino también la deuda comercial frente a proveedores de las Administraciones públicas (³⁴⁴).

Sin perjuicio de la conceptualización general que pueda extraerse de dicho principio, lo cierto es que su elemento delimitador esencial sigue siendo la deuda pública, o si se quiere el endeudamiento público. Es por ello, que se hace necesario fijar las líneas fundamentales que configuran la actual noción de la deuda pública, a través de su concepto, naturaleza jurídica, caracteres y clasificación, dada la enorme amplitud de fórmulas que se esconden bajo dicha definición.

³⁴³ Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi 2013, Navarra. pág. 109.

³⁴⁴ Vid. Corcuera Torres, A. Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y seguridad jurídica: consideraciones críticas. Universidad de Burgos, 2014, pág. 2900.

B).- Concepto y naturaleza jurídica de la deuda pública.

Cuando nos referimos del concepto de deuda pública, lo debemos hacer desde un punto de vista doctrinal, y al mismo tiempo desde un punto de vista legal, y dentro de este último, distinguiendo, la definición legal que ofrece nuestro ordenamiento jurídico interno, y el concepto jurídico que aporta el ordenamiento jurídico comunitario.

La deuda pública se caracteriza por tener un carácter bifronte. En efecto, consiste en un ingreso para las Administraciones públicas, y al mismo tiempo, comporta un gasto para las mismas, que se desdobra en la devolución del capital y en el pago de los intereses correspondientes ⁽³⁴⁵⁾. Además supone un ingreso de carácter voluntario, ya que no existe una obligación legal por parte de las Administraciones de recurrir a las mismas, y tampoco los suscriptores tienen la obligación, en principio, de adquirirla.

Desde el punto de vista doctrinal, se contraponen un concepto amplio de deuda pública, que engloba todo tipo de préstamos concertados por el Estado, frente a una definición más restringida, que entiende por deuda pública únicamente el conjunto de préstamos celebrados por el Estado y representados en anotaciones en cuenta, títulos valores u otros documentos, que se ofrecen al público ⁽³⁴⁶⁾. En este sentido, el profesor Pérez Royo ⁽³⁴⁷⁾ delimita el concepto de deuda pública, estableciendo que son ingresos de deuda pública aquellos que el Estado obtiene como consecuencia del recurso al crédito. Por su parte, el profesor Bayona de Perogordo ⁽³⁴⁸⁾ define la deuda pública como el conjunto de relaciones jurídicas que los Entes públicos establecen con otros sujetos del ordenamiento jurídico, al objeto de que éstos les entreguen

³⁴⁵ Vid. Martín Queralt, J. Curso de Derecho Financiero y Tributario. Editorial Tecnos, 31ª edición, 2020, Madrid. pág. 53.

³⁴⁶ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. pág. 426-427.

³⁴⁷ Vid. Pérez Royo, F. Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Editorial Civitas. 2.020. Pamplona, 30ª edición, pág. 602.

³⁴⁸ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Librería Compas, Alicante, pág. 496.

voluntariamente una cantidad de dinero mediante el compromiso por parte del Ente público beneficiario, de cumplir determinadas obligaciones patrimoniales.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la cuestión doctrinal se ha centrado en su consideración como recurso público extraordinario o por el contrario ordinario, y además en su caracterización como acto soberano o simple vínculo contractual. La deuda pública se ha considerado tradicionalmente como un ingreso extraordinario, aunque ello no siempre se ha ajustado a la realidad, pues los Estados han recurrido a ella con carácter ordinario y de forma permanente. No puede decirse tampoco que el carácter extraordinario de la deuda pública provenga de los gastos públicos que se pretenden cubrir con la misma, pues ello no se ajusta a las premisas actuales del presupuesto público, donde los ingresos se emplean indistintamente en los gastos a los que tiene que hacer frente ⁽³⁴⁹⁾. Es por ello, que en la actualidad, la doctrina considera que la deuda pública representa un ingreso ordinario más, al que el Estado recurre de forma permanente en los presupuestos públicos anuales.

Como ha afirmado el profesor Pérez Royo, la deuda pública representa la segunda en importancia, entre las formas de ingreso a disposición del Estado, el cual recurre al crédito como instrumento de financiación de los déficits presupuestarios ⁽³⁵⁰⁾. Por tanto, la deuda pública supone un recurso ordinario de la Hacienda pública, al que en la actualidad se recurre de forma permanente, y que se incluye anualmente en el presupuesto público ⁽³⁵¹⁾.

Sin embargo, se debe advertir que mediante la incorporación de las reglas de la estabilidad presupuestaria y el control del endeudamiento público se pretende en última instancia fortalecer la financiación del gasto público a través de los tributos estructurales o permanentes, reflejándose así un cierto carácter extraordinario de la deuda pública como

³⁴⁹ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2.006 Madrid, pág. 146.

³⁵⁰ Vid. Pérez Royo, F. Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Editorial Civitas, Pamplona. 2020, 30ª edición, pág. 601.

³⁵¹ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. pág. 427-428.

ingreso público actual de las Administraciones públicas, especialmente cuando se superan los límites establecidos legalmente ⁽³⁵²⁾. De esta forma, se produce una restricción del crédito público, al que sólo se podría recurrir, si se superasen los límites legalmente establecidos, en determinados supuestos extraordinarios.

Partiendo de estas premisas iniciales sobre la consideración ordinaria o extraordinaria de este ingreso público, el profesor Ferreiro Lapatza ⁽³⁵³⁾, ha analizado las dos teorías tradicionales que han considerado a la deuda pública, como un acto de soberanía o por el contrario, como un auténtico contrato. Conforme a la tesis del acto de soberanía, el Estado mantiene, realiza o suspende el servicio de la deuda por medio de actos de soberanía, y las relaciones que se establecen entre el Estado emisor y los suscriptores no tienen el carácter de obligaciones contractuales, sino de relaciones puramente de soberanía.

Por el contrario, la tesis contractual, que sigue dicho autor, parte de la base de que el crédito público es un contrato, que se encuadra dentro de los contratos administrativos, atendiendo a la especial intervención de la Administración en el mismo, y que se corresponde con la figura jurídica del contrato de préstamo, a pesar de la heterogeneidad con la que se manifiestan las operaciones de endeudamiento público en la actualidad. En todo caso, ante las diferencias existentes entre el contrato de préstamo privado y el endeudamiento público actual, y dadas las múltiples variedades que éste puede revestir; dicho contrato debe entenderse en sentido amplio, como la obtención de ingresos con la obligación de devolverlos ⁽³⁵⁴⁾.

Sin embargo, sobre este último extremo, el profesor De la Hucha Celador ⁽³⁵⁵⁾ ha afirmado que la deuda pública no puede definirse a través del contrato de préstamo, puesto que

³⁵² Vid. Arias Abellán, M.D. Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas. REAF número 18, octubre de 2.013. pág. 132

³⁵³ Vid. Ferreiro Lapatza, J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons 2006, Madrid, pág. 142-146.

³⁵⁴ Vid. Martín Queralt, J. Curso de Derecho Financiero y Tributario. Editorial Tecnos. 31ª edición, 2.020. pág. 53.

³⁵⁵ Vid. De la Hucha Celador, F. La Deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978. Cuadernos de Derecho Público, número 25 (mayo-agosto 2005), pág. 212-213.

su característica, como recurso financiero, es que a través de la misma se obtienen ingresos sobre los que pesan dos obligaciones, por un lado, una obligación de devolución, y por otra, una obligación de pago de intereses, entendida esta expresión en un sentido genérico, comprensivo de cuantos beneficios económicos se reconozcan a los suscriptores.

Por lo que se refiere a la definición legal establecida por nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 92 de la Ley General Presupuestaria establece que constituye la Deuda del Estado el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería.

El artículo 92 de la Ley General Presupuestaria utiliza el concepto genérico de deuda, frente al deuda pública, de forma amplia, al incluir en el mismo no sólo las operaciones de crédito o préstamos en sentido amplio, sino también la subrogación de deudas, introduciendo además una cláusula general, que permite incluir en la misma a cualquier otra operación financiera del Estado. Mediante dicha definición legal, la norma se aleja del concepto restringido de deuda pública, y se acerca a un concepto de deuda en sentido general, o si se quiere de endeudamiento público, muy similar al utilizado por la normativa comunitaria ⁽³⁵⁶⁾.

Por su parte la Unión Europea, con la finalidad de establecer un concepto homogéneo de deuda pública en todos los Estados miembros, amplía el mismo, determinando que se entiende por deuda pública, el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector Administraciones públicas, a excepción de las obligaciones representadas por activos

³⁵⁶ Vid. Martínez De Pisón, J.A. El Derecho del crédito público. Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid, número 16, 2.007, pág., 145-167. En este trabajo se analiza la figura del crédito público desde el punto de vista de sus límites materiales y formales, así como el actual concepto amplio de deuda pública, su carácter complementario o subsidiario respecto de los ingresos tributarios y la flexibilidad del principio de legalidad en esta materia.

financieros que estén en manos del propio sector ⁽³⁵⁷⁾. Esta amplia definición, incluye prácticamente cualquier instrumento u operación financiera que contenga una obligación de devolución por parte de dichas Administraciones. De esta forma, se incluyen dentro de esta categoría los efectivos y depósitos, los títulos de deuda y los préstamos.

En la actualidad las modalidades de deuda pública, son múltiples en línea con los desarrollos que se han producido en los mercados financieros. Siguiendo al profesor Ferreiro Lapatza ⁽³⁵⁸⁾, podemos señalar las siguientes categorías de deuda pública:

Atendiendo a un criterio territorial, nos encontrarnos con una deuda pública interior y exterior. Este criterio se justifica tanto por el lugar de emisión, como por la divisa utilizada, ya sea en euros o en otras divisas internacionales. En segundo lugar, atendiendo a la Administración pública emisora, podemos hablar de cuatro tipos diferentes de deuda pública, la deuda pública del Estado, deuda pública de las Comunidades Autónomas, deuda pública de la Administración local y deuda pública de la Administración institucional.

Según la designación específica del acreedor que realiza la operación de suscripción, podemos distinguir entre deuda pública nominativa, al portador o mixta. Será nominativa, cuando conste una designación concreta del suscriptor. Será al portador, cuando la deuda pública se documenta a través de títulos valores pagaderos a los meros tenedores de los mismos. Por último, se admiten fórmulas mixtas, en las que el capital se reembolsa a personas designadas concretamente, y los intereses por el contrario, se abonan al portador.

Según la forma de emisión y el número de suscriptores de la deuda pública, diferenciamos entre deuda pública general, que se desarrolla mediante la oferta de valores en un mercado para la generalidad de suscriptores; y singular, si el contrato se realiza con uno o

³⁵⁷ Vid. Reglamento (CE) 479/2.009 del Consejo, de 25 de mayo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

³⁵⁸ Vid. Ferreiro Lapatza J.J. Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons, 2006 Madrid, pág. 147-153.

varios suscriptores o acreedores concretos. Además, atendiendo a su inscripción en el registro oficial, puede ser inscrita o no inscrita. Desde el punto de vista formal, la deuda puede estar representada mediante anotaciones en cuenta, títulos valores o cualquier otro documento que formalmente la reconozca.

Conforme a la finalidad concreta a la que se dirige la emisión de la deuda pública, podemos clasificar la misma, en general si tiene por finalidad atender el gasto público general y especial, si se dirige a atender necesidades específicas.

Por último, según el plazo previsto de reembolso, la deuda pública se clasifica en deuda a corto, medio y largo plazo. Partiendo de dicha clasificación, en la actualidad la deuda pública se representa a corto plazo en letras del Tesoro y se refiere a un plazo de entre un mes y dieciocho meses; la deuda pública a medio plazo se representa por bonos del Estado y tiene un plazo de entre dieciocho meses hasta cinco años; y por último, la deuda pública a largo plazo, referida a más de cinco años que se representa a través de obligaciones del Estado. Esta última, se ha dividido tradicionalmente en amortizable y perpetua, según que la ley de creación obligue o no al Estado a devolver el capital en un plazo determinado. Siendo así, que la deuda pública perpetua, en la que sólo procede el abono de intereses, puede ser denunciable cuando el Estado no esté obligado a devolver el capital, pero puede hacerlo si lo considera conveniente; y no denunciable cuando el Estado se compromete a no devolver el capital, pero sí a satisfacer sólo los intereses.

C).- El volumen de deuda pública.

El volumen de deuda pública es elemento esencial configurador del principio de sostenibilidad financiera. Si bien, anteriormente el límite de endeudamiento público se establecía en la normativa de disciplina presupuestaria europea con carácter formal en el 60 % del Producto Interior Bruto, sólo para el Estado. En la actualidad, después de la reforma del artículo 135 de la Constitución, se extiende a todas las Administraciones públicas. Por lo tanto,

el desarrollo e instrumentación del principio de sostenibilidad financiera que se lleva a cabo en el artículo 13 de la LOEPSF, se realiza sobre la base de dicho volumen de deuda pública.

La instrumentación de este principio parte del establecimiento de un límite expreso o volumen de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas, definida de acuerdo con el Protocolo sobre procedimiento de déficit excesivo. Este volumen se determina a través de dos partes. Por un lado, el volumen de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas, que despliega sus efectos hacia el exterior y en concreto hacia las instancias europeas. Este volumen de deuda pública conjunto se establece de forma global, previéndose que no podrá superar el 60 % del Producto Interior Bruto nacional, expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea, otorgando de esta forma, valor preminente a las normas presupuestarias comunitarias.

La segunda parte, fija el volumen de deuda pública para cada Administración pública concreta, de cara a la aplicación de los mecanismos de control, prevención y corrección internos. Así, el límite máximo del 60 % del Producto Interior Bruto, se distribuye entre las distintas Administraciones públicas (el Estado, el conjunto de las Comunidades Autónomas, y el conjunto de las Corporaciones locales), según los siguientes porcentajes expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional, el 44 % asignado a la Administración Central, el 13 % asignado al conjunto de Comunidades Autónomas, y el 3 % asignado al conjunto de Corporaciones Locales.

Salvo en el supuesto del Estado, los porcentajes se establecen con carácter general para el conjunto de Administraciones de cada ámbito territorial concreto, aunque posteriormente en el caso de las Comunidades Autónomas la norma individualiza en cada una de ellas, disponiendo que límite de deuda pública de cada Administración autonómica no podrá superar

el 13 % de su Producto Interior Bruto regional. De esta forma, junto al criterio global se añade también un criterio eminentemente regional ⁽³⁵⁹⁾.

La determinación de un límite máximo de deuda pública, al igual que ocurre con los niveles de déficit público, y de su correspondiente distribución territorial, es cuanto menos cuestionable, al establecerse con carácter general, sin atender a las circunstancias económicas y financieras concretas de cada Administración pública. Con respecto a la distribución interna del porcentaje de deuda pública admitido para cada Administración Pública, y el desconocimiento de la fórmula y criterios de distribución, el profesor De la Hucha Celador ⁽³⁶⁰⁾, ha afirmado que la LOEPSF no detalla los argumentos concretos que han justificado la elección de esta distribución.

La LOEPSF al establecer un límite de deuda pública para cada Administración pública, es consciente de que se pueden producir situaciones excepcionales en las que pueden superarse dichos límites para poder afrontarlas de forma adecuada. Es por ello, que el legislador, al igual que se dispone para el déficit público, ha previsto la posibilidad de superar dichos límites en determinados supuestos extraordinarios. La superación justificada de los límites de deuda pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 135 apartado 4 de la Constitución, se prevé de forma expresa en el artículo 13.3, aunque sólo prevista para el Estado y las Comunidades Autónomas, cuando se den las circunstancias y en los mismos términos previstos que en el artículo 11.3, que se refiere al déficit estructural. Se trata de una remisión concreta al mismo régimen dispuesto para el principio de estabilidad presupuestaria ⁽³⁶¹⁾.

³⁵⁹ En consonancia con la cláusula de salvaguardia dispuesta para el caso de que la Unión Europea pueda modificar el límite actual del 60 % del Producto Interior Bruto, se prevé expresamente que si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 %, el reparto de este límite entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, respetará las proporciones anteriormente expuestas.

³⁶⁰ Vid. De la Hucha Celador, F. La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. *Crónica Presupuestaria* 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 262-263.

³⁶¹ Entendemos que dicho supuesto no está planteado para las Corporaciones Locales, pues la remisión se hace en las circunstancias y términos allí previstos, lo que deja fuera del mismo a dichas Administraciones públicas. En todo caso se dispone que en estos casos, deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda pública teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

D).- Endeudamiento público de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Ha sido tradicional en nuestro ordenamiento jurídico el establecimiento de límites al acceso del crédito público por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, los cuales han tenido su reflejo directo en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas 8/1.980, de 22 de septiembre, y en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. De esta forma, además de la necesidad de que la deuda pública sea autorizada por ley, es necesario en determinados supuestos que conste la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, para las Corporaciones Locales.

La LOEPSF siguiendo esta línea, añade una nueva limitación legal automática, a las tradicionales autorizaciones de endeudamiento público, mediante la que se vincula el endeudamiento público al cumplimiento de las reglas en materia de estabilidad presupuestaria. De esta forma el artículo 13.2 de la LOEPSF dispone que la Administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto ⁽³⁶²⁾.

Para las Comunidades Autónomas como para las Corporaciones locales, el régimen de endeudamiento público se ha construido, sobre varios pilares, como son la asimilación en cuanto a sus beneficios y condiciones con la deuda pública del Estado, y la necesidad de una adecuada coordinación con la política financiera general, junto a la obligatoriedad de la autorización administrativa del Estado, sólo en determinados supuestos, como medio de control

³⁶² Se trata una protección legal complementaria al cumplimiento del volumen de deuda pública, toda vez que la Administración que supere dicho límite, no podrá adquirir nueva deuda, si previamente no amortiza deuda antigua que permita compensar el desequilibrio de dicha magnitud. Se trata por tanto, de una obligación expresa y automática que no permite excepciones, y que debe ser objeto de aplicación inmediata una vez que se superen los límites de deuda pública.

de la política de endeudamiento del Estado. No obstante, es cierto que se exigen más requisitos en la autorización de las Corporaciones Locales ⁽³⁶³⁾.

El tradicional régimen de autorizaciones administrativas en materia de endeudamiento, aplicable a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, se ha caracterizado por prever los supuestos en los que es precisa dicha autorización y fijar las condiciones y requisitos necesarios para acceder a la misma. Además, en la actualidad estas autorizaciones se vinculan fuertemente al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que según el Tribunal Constitucional no vulnera la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas ⁽³⁶⁴⁾.

El régimen de endeudamiento público de las Comunidades Autónomas viene establecido en el artículo 157 e) de la Constitución ⁽³⁶⁵⁾, en las normas específicas de sus Estatutos de Autonomía y en las correspondientes Leyes de Hacienda Pública de cada Comunidad Autónoma, pero especialmente, dicho régimen se recoge en el artículo 14 de la LOFCA, que ha sido avalado por la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que nos encontramos ante una competencia que se vincula a la política económica y financiera general, y por lo tanto, está justificado el régimen de control efectuado desde el Estado, así

³⁶³ Vid. STC 134/2011, de 20 de julio, fundamento jurídico 8. El Tribunal señaló que el legislador orgánico, entre otras funciones, tiene atribuida la de establecer las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado (artículo 157.3 de la Constitución) y, más adelante, incardinó dentro de ese contenido la coordinación de la política de endeudamiento, indicando que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de emisión de deuda pública, contempladas en el art. 14.3 de la LOFCA, como medios al servicio de la coordinación indicada, máxime cuando dichas operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, según dispone el apartado 4 del propio artículo 14 de la LOFCA.

³⁶⁴ Vid. STC 134/2011 de 20 de julio, fundamento jurídico 8. En dicha sentencia se afirma que la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución, al limitar el endeudamiento de la Generalitat a lo establecido en la normativa estatal, máxime cuando dichas operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, según dispone el apartado 4 del propio artículo 14 de la LOFCA.

³⁶⁵ Vid. Artículo 157.1 e), que dispone que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por el producto de las operaciones de créditos.

como el régimen de autorizaciones, sin que ello vulnere la autonomía financiera de dichos entes ⁽³⁶⁶⁾.

El artículo 13 apartado 4 de la LOEPSF, en lo que respecta a la autorización de endeudamiento de las Comunidades Autónomas dispone que la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como los principios y obligaciones que se derivan de la aplicación de la ley.

Sobre este último requisito el profesor Hucha Celador ⁽³⁶⁷⁾, ha afirmado que el artículo 13.4 de la LOEPSF no aporta ninguna novedad sustantiva, puesto que contiene una norma de reenvío al artículo 14.3 de la LOFCA. En todo caso, además de los objetivos de estabilidad presupuestaria, las Comunidades Autónomas han de cumplir los principios y obligaciones de la LOEPSF, por lo que los requisitos para acceder a la autorización se amplían al conjunto de reglas del marco jurídico de estabilidad presupuestaria.

³⁶⁶ Vid STC 120/2.012 de 4 de junio, fundamento jurídico 5. Establece el alto Tribunal sobre el endeudamiento público, que cuando la Constitución utiliza el término bases en materia competencial, está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia, puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Éste que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacando los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta perspectiva, se pueden invocar los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13. Posteriormente, en la STC 134/2011, de 20 de julio, fundamento jurídico 14, se concluye, en relación con el art. 23.2 de la Ley 18/2001 (que condicionó, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda ex artículo 54 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales), que estábamos ante una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 y que no comporta vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado.

³⁶⁷ Vid. De la Hucha Celador. F. La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 268.

Partiendo de estas premisas, podemos extraer las características generales del régimen de endeudamiento público y de autorizaciones de las Comunidades Autónomas. La deuda pública de las mismas, goza de un régimen similar de beneficios y condiciones que las que corresponden al Estado. Además, al igual que el Estado, se establece el principio de reserva de ley en materia de endeudamiento público, por lo que las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Finalmente, su política de endeudamiento se encuentra sujeta al principio de coordinación, y por lo tanto, sus operaciones de crédito deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera ⁽³⁶⁸⁾.

Las Comunidades Autónomas, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. Asimismo, podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma en la cual se documenten, siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio. Si precisan, por el contrario, autorización del Estado la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público fuera de los anteriores supuestos, así como la concertación de operaciones de crédito en el extranjero ⁽³⁶⁹⁾. Además el artículo 14 de la LOFCA incide en el cumplimiento de los requerimientos del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, estableciendo a modo de cierre que para la concesión de

³⁶⁸ Vid. STC 11/1.984, de 2 de febrero, fundamento jurídico 5. En dicha sentencia se reafirma el principio de coordinación en materia de deuda pública, al afirmar que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada constitución económica y especialmente por lo que se refiere al ámbito más concreto de la actividad financiera pública, deben ajustarse al principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal, formulado por el artículo 156 de la Constitución.

³⁶⁹ No tiene la consideración de financiación exterior las operaciones de concertación o emisiones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

la referida autorización estatal, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y en todo caso, las operaciones de crédito precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.

En definitiva, las Comunidades Autónomas gozan de una amplia competencia en materia de política de endeudamiento público.

Por lo que se refiere al régimen de endeudamiento público y autorización de las Corporaciones Locales, dispone el artículo 13 apartado 5 de la LOEPSF, en términos muy similares que para las Comunidades Autónomas, que la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como el cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de la LOEPSF.

El régimen de endeudamiento de las Entidades locales se recoge en los artículos 48 a 55 del TRLHL, que establecen un complejo conjunto de reglas muy concretas respecto a las operaciones de endeudamiento y las notas características de dicho régimen. Esta regulación sustituye de facto a la necesaria autorización por ley para emitir deuda pública exigida tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas.

Al igual que las Comunidades Autónomas se contempla la similitud de la deuda pública de las Entidades locales con la deuda pública del Estado, gozando así de los mismos beneficios y condiciones, siendo posible concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo. Dicha concertación requerirá que la Corporación Local disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso. Además, se reitera que para el otorgamiento

de la autorización de las operaciones, el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, y también se dispone que las leyes de presupuestos generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las Entidades Locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general.

En cuanto a las operaciones a corto plazo, que no excedan de un año para atender necesidades transitorias de tesorería, se podrán concertar, siempre que en su conjunto no superen el 30 por ciento de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior. Por lo que se refiere a los supuestos en los que se requiere autorización previa, fundamentalmente vienen vinculados a la concertación a largo plazo de operaciones de crédito, estableciéndose como requisito esencial, que de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, se deduzca un ahorro neto negativo ⁽³⁷⁰⁾.

E).- El principio de prudencia financiera.

El principio de prudencia financiera se incorpora a nuestro ordenamiento, como principio rector de las operaciones financieras de todas las Administraciones públicas. Este principio no atiende a la política de endeudamiento general de cada Administración pública, sino a la concertación concreta e individual de cada operación de crédito efectuada o que se vaya a efectuar por dichos Entes públicos.

Su finalidad persigue que las operaciones financieras acordadas por las distintas Administraciones públicas se formalicen cumpliendo unas condiciones razonables de coste y riesgo. El fundamento último de este principio es el control del endeudamiento público, que

³⁷⁰ Precisarán de autorización de los órganos citados en el apartado anterior, las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior. También precisarán de la autorización del Ministerio de Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, cuando se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, y las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

comienza con una correcta y adecuada diligencia en la fijación de las condiciones de concertación. Por contra, en esta materia las condiciones de concertación dependen en gran medida del funcionamiento de los mercados financieros, por lo que la prudencia financiera debe estar íntimamente conectada a la realidad económica del momento.

El principio de prudencia financiera se incorpora como parte esencial del principio de sostenibilidad financiera, de modo que las operaciones financieras se someterán a las condiciones que permitan reducir sus costes financieros y mitigar sus riesgos, contribuyendo así, a mejorar la capacidad de financiar los gastos financieros presentes y futuros. De esta forma, dispone el artículo 4 apartado 3 de la LOEPSF, que para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.

Su aplicación, desde el punto de vista subjetivo, es general para el conjunto de Administraciones públicas, tanto para el Estado, como para las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y desde el punto de vista objetivo, como principio, debe aplicarse de forma constante en cada operación financiera ⁽³⁷¹⁾. El marco jurídico de estabilidad presupuestaria, no sólo tiene un ámbito macro-presupuestario, sino que en ocasiones desciende al ámbito micro-presupuestario, con la finalidad de que los responsables públicos individualmente considerados, velen por el cumplimiento de las reglas que configuran el marco

³⁷¹ Vid Artículo 13 bis de la LOFCA. Se consideran financieras todas aquellas operaciones que tengan por objeto los instrumentos siguientes: a) Activos financieros. Están incluidos en este concepto los instrumentos de capital o de patrimonio neto de otras entidades, los derechos a recibir efectivo u otro activo financiero de un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente favorables. b) Pasivos financieros. Están incluidas en este concepto las deudas representadas en valores, operaciones de crédito, operaciones de derivados y cualquier otra obligación exigible e incondicional de entregar efectivo u otro activo financiero a un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones desfavorables. c) La concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario. También se somete al principio de prudencia el otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras medidas de apoyo extrapresupuestario a operaciones de crédito otorgadas por las Comunidades Autónomas, en cuanto pueden comprometer la sostenibilidad financiera de éstas, al introducir incertidumbre sobre las futuras necesidades de financiación de las mismas y producir graves desequilibrios fiscales imprevistos.

de estabilidad presupuestaria, en cada actuación concreta, consciente de que sólo así se pueden conseguir los objetivos generales.

Cada operación financiera realizada es importante para el conjunto del sistema, y su negociación correcta contribuye al equilibrio del mismo, lo que supone que deban analizarse especialmente sus costes y riesgos concretos. Ello implica una valoración de las condiciones de contratación, con la finalidad de reducir costes y al mismo tiempo mitigar los riesgos, de cara al mantenimiento de la sostenibilidad de las cuentas públicas. Dicho principio supone una clara manifestación del Derecho de gastos públicos que incide en la racionalidad del gasto y sus repercusiones presentes y futuras, de acuerdo con los criterios de economía y eficiencia.

Este principio es desarrollado en el artículo 13 bis de la LOFCA, para las Comunidades Autónomas y en el artículo 48 bis del TRLHL, para las Entidades Locales, conforme a dichas normas se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste, encontrándose sujetas a dicho principio, todas las operaciones financieras que suscriban las Administraciones públicas ⁽³⁷²⁾.

F).- La deuda comercial.

La LOEPSF aborda el control del endeudamiento, limitando y controlando el volumen de la deuda pública, tal como se establece en el artículo 135 de la Constitución, pero el endeudamiento del sector público no sólo se refleja en el volumen de su deuda pública financiera, sino también en el volumen de su deuda comercial. Bajo esta doble vertiente, el principio de sostenibilidad financiera no sólo consiste en el control de la deuda pública

³⁷² En cuanto a la determinación de las condiciones que deben cumplir las operaciones financieras, se establece expresamente que se desarrollarán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera o por Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. A partir de dicha habilitación expresa se dictó Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

financiera, sino también en el control de la deuda comercial, entendida como la deuda pendiente de pago a los proveedores de bienes y servicios de las Administraciones públicas.

Mediante la Ley Orgánica 9/2013 de 20 de diciembre, que modificó la LOEPSF, se procedió a la incorporación del concepto deuda comercial como parte integrante del principio de sostenibilidad ⁽³⁷³⁾. Ello ha supuesto que dicho principio se desdoble en dos figuras, el control de la deuda pública financiera y el control de la deuda comercial ⁽³⁷⁴⁾. Esta reforma se integra en una política general del Estado de reducción de la deuda comercial ⁽³⁷⁵⁾.

Entre las medidas que integraron dicha política de reducción de deuda comercial podemos citar, el establecimiento de mecanismos extraordinarios de pagos a proveedores que se inició con la aprobación del Real Decreto Ley 4/2012 de 24 de febrero, para las Corporaciones Locales y que luego se extendió a las Comunidades Autónomas. Dicho plan de pago a proveedores se dividió en tres fases y se extendió durante varios años ⁽³⁷⁶⁾.

³⁷³ Vid. STC 101/2016, de 25 de mayo, fundamento jurídico 2. El Tribunal Constitucional ratificó la vía elegida de ley orgánica sobre la base del artículo 157.3 de la Constitución y no de los artículos 81 y 135, afirmando que la reiterada doctrina constitucional sobre la extensión de la reserva de ley orgánica ex artículo 157.3 avala que las normas impugnadas, en la medida que se conectan directamente con las relaciones financieras entre las Comunidades Autónomas y el Estado, están comprendidas con naturalidad en dicha reserva de ley orgánica. Se trata, por tanto, de la regulación de un condicionante a la gestión que cada Comunidad Autónoma haga de la deuda contraída con sus proveedores, con el fin de coordinar su política de endeudamiento con la del resto de Comunidades Autónomas y con la del Estado, lo que forma parte de las relaciones financieras de aquéllas con éste y, por tanto, es una materia amparada por la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3. En definitiva, procede rechazar que los preceptos recurridos, por tener carácter de ley orgánica, hayan incurrido en el exceso de rango que les atribuye esta impugnación.

³⁷⁴ Esta reforma del marco jurídico de estabilidad presupuestaria incidió en tres aspectos básicos, por un lado, la descripción de los parámetros generales sobre los que se iba a sustentar la deuda comercial, como parte integrante del principio de sostenibilidad presupuestaria, viéndose afectados los artículos 4 y 13 de la LOEPSF. Con ello, se establecerían los criterios generales de instrumentación a los efectos de control de la deuda comercial. Por otro lado, se requería del establecimiento de los instrumentos necesarios para realizar un seguimiento continuo y eficaz del control de dicha deuda, afectando a la configuración del artículo 18 de la LOEPSF. Por último, en línea con el contenido de la LOEPSF se establecieron los mecanismos de corrección necesarios para asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a raíz del control de la deuda comercial.

³⁷⁵ Dicha deuda, era especialmente extrapresupuestaria, y se generó especialmente durante la crisis económica de 2.008. Esta deuda, que aglutinaban muchas Administraciones públicas, suponía un contingente alto de facturas impagadas que superaban en gran medida los plazos de pago legalmente establecidos.

³⁷⁶ Estos mecanismos extraordinarios de financiación tenían como contrapartida la mayor vinculación a los principios y reglas contenidos en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, por lo que suponían un incremento de los controles y supervisión en materia financiera.

Además, fueron adoptadas una serie de medidas de carácter procedimental y técnico dirigidas a facilitar el procedimiento de control de la facturación en los distintos niveles de las Administraciones públicas, mediante el desarrollo e impulso de la factura electrónica y la creación del registro contable de facturas del sector público, conforme a la Ley 25/2.013, de 27 de diciembre.

De acuerdo con el artículo 4 apartado 2 de la LOEPSF, se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a dicha norma, la normativa sobre morosidad y la normativa europea. A partir de dicha configuración legal, podemos definir la deuda comercial, como, el volumen de deuda pendiente de pago a los proveedores de las Administraciones públicas.

La finalidad del control de la deuda comercial estriba en los distintos efectos negativos que se producen tanto en el sector privado como en el sector público, ante la morosidad en el pago de sus facturas por las Administraciones públicas. El retraso en el abono de las correspondientes facturas por bienes y servicios, se manifiesta en la conversión automática de la morosidad pública también en morosidad privada, al aumentar los costes directos e indirectos para las empresas suministradoras. De esta forma, se ve afectada la actividad económica general, dado el volumen de gasto que representa el sector público en la economía de cualquier Estado. Además, en el sector público, dicho retraso en el pago de los acreedores afecta principalmente a la correcta ejecución presupuestaria, pues el volumen de deuda impagada puede incrementarse progresivamente mediante una acumulación continua, lo que afecta inevitablemente a los presupuestos públicos, al aumentar el endeudamiento financiero.

En cuanto a sus caracteres, la deuda comercial responde a unas características diferentes que la deuda pública, pues se incardina en la provisión de bienes y servicios realizada mediante la contratación pública en sus distintas modalidades (contratos públicos de obras, servicios,

suministros). Además, no se aplican a este tipo de deuda determinadas reglas que sí son propias del endeudamiento público, como pueden ser las previstas en el artículo 135 de la Constitución, junto con la inclusión automática en los presupuestos públicos, la inmutabilidad de las condiciones, y la prioridad absoluta en el pago. Finalmente, la deuda comercial debe estar representada por una obligación líquida, exigible y aceptada por la Administración, que formalmente se exterioriza mediante la factura electrónica.

La cuestión esencial que rodea a la deuda comercial es la determinación de la metodología de medición que nos permita entender si nos encontramos o no ante un incumplimiento del principio de sostenibilidad. A tal fin, la LOEPSF, en su artículo cuarto, utiliza como instrumento o figura de cálculo el denominado periodo medio de pago, de forma que entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. Por lo tanto, el periodo medio de pago establece la relación entre los plazos máximos de pago legalmente establecidos que se toman como parámetro, y la media temporal en el cumplimiento de sus pagos por cada Administración concreta. En definitiva, el periodo medio de pago como la expresión del tiempo de pago o retraso en el pago de la deuda comercial, es un indicador que mide el retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos.

El legislador ha dispuesto que el incumplimiento del principio de sostenibilidad, en lo que se refiere a la deuda comercial, conlleva un régimen de medidas de corrección similares al de endeudamiento público financiero, procurando así que el control de la deuda comercial no quede en una mera declaración de intenciones, integrándose plenamente en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria. Ello supone para todas las Administraciones públicas el cumplimiento de tres obligaciones básicas, de conformidad con el apartado sexto del artículo 13 de la LOEPSF. Éstas son: la obligación de pago puntual a los acreedores, la obligación de

disponer de un plan de tesorería y la de elaborar un informe trimestral sobre cumplimiento de los plazos de pago ⁽³⁷⁷⁾, junto con la obligación de publicar su periodo medio de pago ⁽³⁷⁸⁾.

Las obligación consistente en el pago puntual a los acreedores, constituye un mandato expreso dirigido a cada Administración de cumplir escrupulosamente con los plazos máximos de pago establecidos legalmente, lo que tendrá su reflejo automático en el periodo medio de pago ⁽³⁷⁹⁾. La segunda obligación relativa a disponer de un plan de tesorería, incide en la necesidad de que dicho plan incluya información relativa a la previsión de pago a proveedores para garantizar el cumplimiento del plazo máximo de treinta días. Además, cada Administración velará por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería. Por tanto, dicha obligación se bifurca en dos mandatos, uno consistente en la planificación de la gestión de pagos, y otro consistente en cumplir adecuadamente con dicha planificación. El plan de tesorería no es inmutable sino que la propia norma incide en su actualización constante, con la finalidad lógica de responder a las circunstancias concretas de cada momento ⁽³⁸⁰⁾. De esta forma, el plan de tesorería, y su

³⁷⁷ Se establece la necesidad de elaborar trimestralmente un informe sobre el cumplimiento de los plazos de pago que incluirá el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en los que se esté incumpliendo dicho plazo. Dicho informe será elaborado en la Administración General del Estado por el Interventor General, en las Corporaciones locales lo realizarán sus Tesoreros o, en su defecto, sus Interventores, y en las Comunidades Autónomas, estas podrán establecer su propio sistema de información trimestral.

³⁷⁸ Vid. Artículo 14 apartado 6 de la LOEPSF que ha sido objeto de desarrollo por el por el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se aprueba la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificado por Real Decreto 1040/2017, de 22 de diciembre.

³⁷⁹ El plazo máximo de pago viene fijado expresamente en la Ley de Contratos del Sector Público 9/2.017, de 8 de noviembre, en su artículo 198, y en el artículo 4 de la Ley 3/2.004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que establece dicho plazo en treinta días naturales desde la presentación de las facturas o certificaciones de obra.

³⁸⁰ Se establece que cuando el periodo medio de pago supere el plazo máximo de morosidad, la Administración tendrá la obligación de incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la publicación anterior, como parte de dicho plan, el importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo de treinta días. Además, asumirá el compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo fijado en la normativa sobre morosidad. Mediante esta actualización del plan de tesorería y la inclusión obligatoria de ambas medidas se pretende equilibrar la situación, reduciendo la morosidad, alineando la tesorería actual y los gastos presentes y futuros, con la finalidad de que los pagos se realicen, en tiempo y forma.

periódica actualización se convierte en pieza fundamental, para evitar el incremento de la deuda comercial, luchando así contra la morosidad en el ámbito de las Administraciones públicas.

Por último, se establece la obligación de todas las Administraciones de hacer público su periodo medio de pago a proveedores, lo cual permitirá el correcto seguimiento y evolución de la deuda comercial ⁽³⁸¹⁾.

3.4.- El principio de plurianualidad.

A).- Consideraciones generales.

En la actualidad no es posible concebir el ciclo presupuestario con independencia del ciclo económico, el cual rebasa el carácter anual que ha tenido el presupuesto público tradicional. El marco jurídico de estabilidad presupuestaria, comporta la necesidad de adecuar el ámbito temporal de los presupuestos públicos, a un contexto más amplio de carácter plurianual, en el que se puedan asegurar realmente los efectos de las decisiones adoptadas anualmente, y donde la política presupuestaria y la económica se encuentren plenamente coordinadas ⁽³⁸²⁾.

El principio de plurianualidad se considera un principio básico en materia de política presupuestaria y al mismo tiempo una gran novedad en lo que respecta a los principios clásicos del Derecho Presupuestario. A diferencia del principio de anualidad, el principio de plurianualidad, tiene un carácter más económico, y responde a la necesidad de que las previsiones de gastos e ingresos públicos se elaboren conforme a una perspectiva financiera de

³⁸¹ La publicación del periodo medio de pago a proveedores se realizará en los portales web, siguiendo criterios homogéneos que permitan garantizar la accesibilidad y transparencia de la misma, para lo cual el Ministerio de Hacienda facilitará a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales modelos tipo de publicación. En ejercicio de las facultades atribuidas en el artículo 18.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, el Ministerio de Hacienda hará un seguimiento, a efectos de detectar posibles incumplimientos, de los datos publicados por las Comunidades Autónomas relativos al periodo medio de pago a proveedores y analizará su consistencia con el resto de información remitida por éstas al Ministerio. La información objeto de publicación será la siguiente: a) El período medio de pago global a proveedores mensual o trimestral, según corresponda, y su serie histórica. b) El período medio de pago mensual o trimestral, según corresponda, de cada entidad y su serie histórica. c) La ratio mensual o trimestral, según corresponda, de operaciones pagadas de cada entidad y su serie histórica. d) La ratio de operaciones pendientes de pago, mensual o trimestral, según corresponda, de cada entidad y su serie histórica.

³⁸² Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi 2013, Navarra. pág. 110.

medio plazo, en concreto de tres años. Este periodo debe ser objeto de actualización anual, atendiendo a la concreta coyuntura económica (³⁸³).

Mediante la fijación de un horizonte temporal de planificación de tres años se determinan los objetivos de estabilidad presupuestaria a medio plazo. De esta forma, se mejora la planificación presupuestaria para dicho periodo, incluyendo los ingresos y gastos públicos, que posteriormente permitirá la adopción de las medidas financieras necesarias que se adecúen a dichos objetivos. Finalmente dichas medidas financieras se reflejarán en las decisiones presupuestarias anuales. Mediante este proceso se consigue que las decisiones presupuestarias se alineen con la realidad económica.

La LOEPSF recoge el principio de plurianualidad en su artículo 5, al disponer que la elaboración de los presupuestos de las Administraciones públicas se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los presupuestos.

Este principio conecta el carácter anual de los presupuestos, de eminente sentido formal o contable, con el carácter plurianual de sus efectos. El presupuesto no sólo debe reflejar dicho horizonte plurianual, sino que también las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual, atendiendo a la situación económica y a los objetivos de política económica, conforme al artículo 7 de la LOEPSF.

El principio de plurianualidad modula el tradicional principio de anualidad presupuestaria (³⁸⁴). No amplía la duración del ciclo presupuestario, que consagra el artículo

³⁸³ La elección del periodo de tres años deriva de la normativa europea que establece la necesidad de que dicho horizonte temporal se corresponda con un análisis a medio plazo.

³⁸⁴ Vid. STC 94/2.018 de 17 de septiembre. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional distingue claramente el principio de anualidad y el de plurianualidad al señalar que, si la facultad del artículo 134.6 de la Constitución tiene su fundamento en la confianza que el Parlamento haya depositado en el Gobierno para ejecutar un presupuesto que, previamente ha debatido, enmendado y definitivamente ha aprobado, de tal manera que, a partir de aquella aprobación, los presupuestos contienen el programa económico del Gobierno y es éste el que debe tener el control de su efectiva realización, impidiendo cualesquiera actuaciones que puedan incidir negativamente en la realización de las partidas presupuestarias y sin que se vea sometido a iniciativas que interfieran en su ejecución, es evidente que, más allá en el tiempo del presupuesto aprobado y salvo prórroga de su vigencia, no puede aquel, con su facultad de veto, limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida

134 de la Constitución, sino el horizonte temporal sobre el que se deben basar las estimaciones presupuestarias, dado que la evolución de las magnitudes macroeconómicas se fundamentan en un escenario económico que sobrepasa el año natural (³⁸⁵). La forma de entender esta compatibilidad entre ambos principios, se encuentra en la introducción de un procedimiento presupuestario previo a la elaboración anual de los presupuestos, con el que se procede a la fijación del objetivo de estabilidad. La aprobación y ejecución del presupuesto es anual, pero su elaboración, aprobación y ejecución se encuentran limitados por unos objetivos fiscales que tienen carácter plurianual (³⁸⁶).

El principio de plurianualidad no contradice el principio de anualidad del presupuesto público, ya que como afirma el artículo 27 de la Ley General Presupuestaria 47/2.003, de 26 de noviembre, el presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales se debe enmarcar en los límites de un escenario plurianual. En todo caso ambos principios responden a fases diferentes del presupuesto, mientras que el de plurianualidad afecta principalmente a la fase de elaboración, el principio de anualidad se corresponde con la fase de aprobación, donde el presupuesto adquiere valor jurídico (³⁸⁷).

constitucionalmente, puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes con el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con sus reglamentos orgánicos. El establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para escenarios presupuestarios plurianuales, inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria, y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto. Por tanto, la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos.

³⁸⁵ Vid. Pascual García, J. Régimen Jurídico del Gasto Público. 6ª edición. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2014, pág. 181.

³⁸⁶ Vid. Martínez Giner, L.A. (Coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch Valencia 2018, pág. 60.

³⁸⁷ Vid. Pérez Royo. Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Editorial Aranzadi. 2018, Navarra. pág. 549.

El principio de plurianualidad se puede considerar obligatorio para la adecuada adopción de decisiones presupuestarias en el marco de los programas de estabilidad y crecimiento. La realidad actual de las cuentas públicas impide alcanzar los objetivos de déficit y deuda pública, mediante un ajuste presupuestario anual. ⁽³⁸⁸⁾. De esta forma, la elaboración de la ley anual de presupuestos debe vincularse no sólo a los objetivos de estabilidad presupuestaria, sino también a la programación previa que se realice de ingresos y gastos públicos coherentes con los objetivos fiscales aprobados ⁽³⁸⁹⁾.

Desde las instancias europeas se pretende que los marcos presupuestarios a medio plazo nacionales, amplíen el horizonte de la política presupuestaria más allá del calendario presupuestario anual, lo que incluye la fijación de prioridades estratégicas y de objetivos presupuestarios a medio plazo ⁽³⁹⁰⁾.

B).- La programación presupuestaria: Los escenarios presupuestarios plurianuales.

La programación presupuestaria supone un complejo proceso escalonado que culmina con la aprobación de la ley de presupuestos, motivado principalmente por la incorporación del principio de plurianualidad a nuestro Derecho Presupuestario, y que responde básicamente a una técnica de planificación.

Esta complejidad procedimental se ve reflejada especialmente en la fase previa de elaboración de los presupuestos públicos, que debe integrar de forma general, la fijación previa

³⁸⁸ Vid. Lasarte Álvarez. J. y Adame Martínez. F. La limitación de la política del gasto público de España. Consideraciones sobre las leyes de estabilidad presupuestaria. Cuadernos de Derecho Público número. 14, año 2.001, pág. 27.

³⁸⁹ Vid. Martínez Giner L.A (Coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch Valencia 2018, pág. 60-61. Se puede afirmar que los objetivos de estabilidad presupuestaria son plurianuales, pero de aprobación anual. Efectivamente el presupuesto público sigue siendo anual, sin embargo se debe acomodar al acuerdo, también anual, por el que se fijan los objetivos de déficit y deuda pública que se proyectan sobre un horizonte temporal de tres años, aunque dicho acuerdo tiene un carácter meramente previsor, en cuanto tiene que ser revisado también anualmente.

³⁹⁰ En este sentido, se expresa el artículo 10 de la Directiva 85/2.011, del Consejo, de 8 de noviembre de 2.011, cuando establece que la ley de presupuestos anual será coherente con las disposiciones relativas al marco presupuestario a medio plazo, mandato este que se concreta en que las proyecciones de ingresos y gastos y las prioridades derivadas del marco presupuestario a medio plazo constituyan la base de la elaboración del presupuesto anual.

de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad financiera y la regla de gasto, el límite de gasto no financiero, el plan presupuestario a medio plazo, los escenarios presupuestarios plurianuales y los programas plurianuales. Extremos que incidirán de forma directa en la ley de presupuestos públicos.

La programación presupuestaria se materializa, en la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales ⁽³⁹¹⁾, tanto de ingresos como de gastos, los cuales se deben ajustar al objetivo de estabilidad para los tres ejercicios siguientes y a los que se adecuarán los Presupuestos Generales del Estado. Los escenarios presupuestarios plurianuales como instrumento técnico, se encuentra recogidos en el artículo 28 de la Ley General Presupuestaria 47/2.003 de 26 de noviembre, que dispone que:

Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.

No se trata de un documento meramente programático o de una mera declaración de intenciones. A su vez, el artículo 31 de la misma ley, dispone que los Presupuestos Generales del Estado se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales de los distintos departamentos ministeriales, con sujeción, en todo caso, a las restricciones que en

³⁹¹ La LOEPSF, con la finalidad de adaptarse a la normativa europea, en concreto, a la Directiva 2011/85 UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2.011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modifica la denominación anterior de escenarios presupuestarios plurianuales por la de marcos presupuestarios a medio plazo, aunque en la Ley General Presupuestaria continua conservando la denominación de escenarios presupuestarios plurianuales.

orden al cumplimiento de los objetivos de política económica que determine el Gobierno para el ejercicio a que se refieran (³⁹²).

De la regulación de este instrumento técnico presupuestario destacan dos elementos que merecen ser destacados. Por un lado, constituye un avance en materia presupuestaria, pues integra legalmente la planificación económico-financiera dentro del ciclo presupuestario. El presupuesto público no se reduce a la mera suma de gastos e ingresos, ni responde a simples decisiones discrecionales. Por otro lado, supone la conexión macro-presupuestaria que representa la política presupuestaria y los objetivos económicos, con el nivel micro-presupuestario que representan las distintas partidas de ingresos y gastos públicos.

Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados y elaborados conforme a la estructura legalmente establecida por el Ministerio de Hacienda (³⁹³), que dará cuenta de éstos al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de ley de presupuestos de cada año. Para su confección, debe aprobarse con carácter previo por cada Ministerio el programa plurianual del mismo, que se remitirá anualmente al Ministerio de Hacienda para la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales. La regulación de

³⁹² Vid. Gómez Sánchez, J.A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la futura Ley General Presupuestaria. Revista española de control externo 2.003, pág. 61-62. Mediante este instrumento técnico se pretende limitar normativamente hacia el futuro la dimensión económico-financiera de las decisiones administrativas y de gobierno, así se establece en artículo 26 de la LGP que determina que las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales, de forma que las dotaciones presupuestarias fijadas en los presupuestos públicos futuros tengan asegurada su viabilidad en el contexto de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

³⁹³ La estructura de los escenarios presupuestarios plurianuales contendrá la distribución orgánica de los recursos disponibles y se desarrollarán en programas plurianuales, referidos a los tres ejercicios siguientes, y ajustados a sus previsiones y límites, en los que los centros gestores establecerán los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos, así como las dotaciones de los programas presupuestarios. Estarán integrados por ingresos y gastos, además de la correspondiente actualización de las previsiones del escenario presupuestario plurianual del ejercicio inmediatamente anterior. Por lo que se refiere a los ingresos, se tendrán en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula. Por lo que se refiere a los gastos, se asignarán los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso, las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el período a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el período que comprenda.

los programas plurianuales y el detalle de su contenido (objetivos, medios, actividades, procesos inversores e indicadores de seguimiento), se establece de forma exhaustiva en el artículo 29 de la Ley General Presupuestaria, que los configura como el instrumento programático presupuestario del departamento para los tres ejercicios siguientes, en el que se establecerán los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos, así como las dotaciones de los programas presupuestarios (³⁹⁴).

Como característica fundamental de los escenarios presupuestarios plurianuales (³⁹⁵) destaca su carácter eminentemente técnico y vinculante, además deben ser aprobados por el Gobierno, con la consiguiente asunción de los mismos. Son un instrumento interno del Gobierno, que no debe ser remitido a las Cortes Generales, cuyo objeto se restringe al ámbito de los presupuestos y vincula a todos los sujetos cuyo presupuesto se integra en los mismos.

3.5.- El principio de Transparencia.

El principio de publicidad en materia de gasto público se considera un principio clásico y fundamental del Derecho Presupuestario, intrínseco a la propia aprobación de la ley de

³⁹⁴ Vid. Artículo 29 de la LGP. Los programas plurianuales se remitirán anualmente al Ministerio de Hacienda para la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales. El programa plurianual de cada Ministerio contendrá los programas de todos los centros gestores que de él dependan y se aprobará por el Ministro/a. El Programa plurianual de la Seguridad Social se elaborará separadamente por el Ministro/a de Trabajo y Asuntos Sociales. Los programas de actuación plurianual de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y demás entidades integrantes del sector público estatal sin presupuesto limitativo se integrarán, a efectos informativos, en los programas plurianuales de los Ministerios de que dependen funcionalmente. El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas plurianuales y de actuación plurianual se establecerá por Orden del Ministro de Hacienda, en la que se determinará el plazo y la forma de remisión al Ministerio de Hacienda. Los programas plurianuales establecerán su contenido referido a los extremos siguientes: a) Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el período, estructurados por programas o grupos de programas presupuestarios. b) La actividad a realizar para la consecución de los objetivos. c) Los medios económicos, materiales y personales necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gasto responsable de su ejecución. d) Las inversiones reales y financieras a realizar. e) Los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Además, los programas plurianuales deberán tener un contenido coherente con los planes sectoriales y otros programas de actuación, existentes en el ámbito de cada departamento.

³⁹⁵ Vid. Gómez Sánchez, J.A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público, número 27, 2.001. pág. 42.

presupuestos públicos y a su naturaleza jurídica. Este principio está íntimamente conectado al principio de seguridad jurídica, pues es fundamental en materia financiera ⁽³⁹⁶⁾.

A su vez, el principio de transparencia en materia presupuestaria permite a los ciudadanos acceder de forma inmediata a los detalles de las cuentas públicas con carácter general y tiene como finalidad principal posibilitar el control de los objetivos presupuestarios. No puede darse en la actualidad un control efectivo del gasto público y del cumplimiento de los objetivos fiscales si no existe una transparencia real y adecuada de las finanzas públicas. Se trata de un principio fundamental para la efectiva elaboración, ejecución y seguimiento de una correcta política presupuestaria ⁽³⁹⁷⁾.

Este principio, que engloba las fases de elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los presupuestos incidiendo en que los datos presupuestarios sean exhaustivos, correctos, fiables y accesibles, se convierte en un elemento fundamental para garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya que sin una

³⁹⁶ Vid. STC 3/2.003 de 16 de enero, fundamento jurídico 10. En dicha sentencia se establece la necesidad de preservar el principio de publicidad previsto en el artículo 9 de la Constitución y su conexión con el principio de seguridad jurídica. El principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional. Por ello, es evidente que dicho principio resulta vulnerado cuando una norma, que no es la de los presupuestos generales a la que aluden los artículos 134.2 de la Constitución y 21.1 de la LOFCA, recoge el grueso del contenido que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad reservan a la ley de presupuestos. De otro lado, porque la norma impugnada no está formalmente publicada en su integridad, lo que también supone la vulneración del artículo 9.3. Principio éste básico del ordenamiento jurídico que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes. En este sentido, hemos dicho que esta garantía aparece como consecuencia de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento.

³⁹⁷ Se puede comprender fácilmente que nos encontramos ante un principio cuya finalidad, desde el punto de vista de la estabilidad presupuestaria, es muy distinta a la del principio de publicidad, pues este último se centraba más en la protección general de los principios democráticos, mientras que el principio de transparencia, dado su carácter más técnico, se concentra en permitir verificar y comprobar el grado el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

transparencia adecuada no se pueden constatar el cumplimiento de los objetivos marcados y la situación presupuestaria real de cada Administración ⁽³⁹⁸⁾.

El actual principio de transparencia se dirige a regular de forma detallada la creación, remisión, coordinación y publicación de la información presupuestaria, económica, financiera de las Administraciones públicas. Dicha información se considera clave para una adecuada rendición de cuentas y control de la gestión pública y es un instrumento indispensable para llevar a cabo un seguimiento mucho más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria ⁽³⁹⁹⁾.

La LOEPSF refuerza los elementos integrantes del principio de transparencia disponiéndose en su artículo 6, que la contabilidad de las Administraciones públicas, así como sus presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia.

Se persigue la veracidad y realidad de la información y de los datos suministrados, con la finalidad de que el cumplimiento de los objetivos presupuestarios pueda comprobarse de forma efectiva ⁽⁴⁰⁰⁾.

³⁹⁸ Vid. Sesma Sánchez, B. El principio de transparencia presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria 1/2013, pág. 209.

³⁹⁹ Vid. González Páramo, J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág. 67. La incorporación del principio de transparencia se ha considerado prioritaria dentro de las reformas presupuestarias, siendo una condición necesaria, no sólo para el buen gobierno, sino también para el desarrollo de una política económica adecuada, al suponer una completa rendición de cuentas. De esta forma, es necesario conocer detalladamente toda la información sobre la naturaleza y la definición de los objetivos, los agentes afectados, la asignación de responsabilidades, las razones de la elección de los objetivos, los costes de su consecución, y la explicación de las desviaciones. Siendo imprescindible para la efectividad de cualquier marco jurídico que consagre objetivos numéricos sobre el déficit o deuda pública.

⁴⁰⁰ El principio de transparencia es decisivo para el control, seguimiento, y cumplimiento de los objetivos fiscales, pero también para la toma de decisiones en materia de política presupuestaria, así se hace constar de forma expresa, en el considerando cuarto y noveno de la Directiva 2011/85 UE de 8 de noviembre, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, cuando establece que la disponibilidad de los datos presupuestarios es esencial para el correcto funcionamiento del marco de supervisión presupuestaria. La disponibilidad periódica de los datos presupuestarios oportunos y fiables constituye la clave para un seguimiento adecuado y a tiempo, lo que a su vez permite actuar con celeridad ante una evolución presupuestaria distinta de la prevista. Un elemento esencial para garantizar la calidad de los datos presupuestarios es la transparencia, que debe

Este principio es fundamental para la coordinación de la política presupuestaria a nivel regional, tanto de las Comunidades Autónomas como de las Corporaciones Locales. Mediante el principio de transparencia y su instrumentación, a través de la remisión periódica de datos, se ha ido haciendo efectiva (⁴⁰¹).

Siguiendo al profesor Pascual García (⁴⁰²), podemos decir que del análisis de este marco jurídico pueden extraerse tres fases de tratamiento de la información. En primer lugar, destaca la fase inicial de preparación de la información, que se concreta en la presentación y contenido de la misma. La determinación de la información y documentación a presentar, como tarea material, corresponde concretarla al Ministerio de Hacienda y a la Intervención General de la Administración del Estado, e incluirá datos, informes, memorias, metodología, modelos normalizados, relevantes para cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Por otro lado, respecto a la fase intermedia de suministro y remisión de dicha información, se refleja en el flujo interno y continuo de la misma, desde las distintas Administraciones territoriales hacia el Ministerio de Hacienda. Esta segunda fase, es más formal y se centra en determinar los plazos y procedimientos de remisión y suministro de la información. Por último, la fase final se corresponde con la comprobación y publicidad de la información suministrada, que se pondrá a disposición pública. Esta fase se canaliza, principalmente, a través de la potenciación de la Central de Información. Detrás de cada uno de estos aspectos, existe la coordinación entre la Administración central y las Administraciones territoriales, con la finalidad de que el sistema de supervisión y control pueda funcionar

implicar la disponibilidad pública de tales datos con carácter periódico y además, es un elemento crucial para garantizar la utilización de previsiones realistas en el ejercicio de la política presupuestaria, que debe implicar la disponibilidad pública no sólo de la previsión macroeconómica y presupuestaria oficial preparada para la planificación presupuestaria, sino también de las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes en que se basan dichas previsiones.

⁴⁰¹ Vid. Sesma Sánchez, B. El principio de transparencia presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria 1/2013, pág. 229-230.

⁴⁰² Vid. Pascual García, J. Régimen jurídico del Gasto Público. Sexta edición. Boletín oficial del Estado 2.014, pág. 224

correctamente. Desde su incorporación al marco jurídico de estabilidad presupuestaria el volumen de información, ha sido constante y se ha intensificado, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Podemos destacar como notas características del principio de transparencia su generalidad, tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo, pues afecta a todas las Administraciones públicas y al conjunto de su actividad económico-financiera y presupuestaria ⁽⁴⁰³⁾. Además, dicho principio se manifiesta en que la información y documentación puede ser mensual, trimestral, o anual ⁽⁴⁰⁴⁾. De esta forma, nos encontramos ante un principio verdaderamente obligatorio. Y su configuración está reglada, de forma que la remisión de la información y documentación se somete a procedimientos, plazos y contenidos, de forma homogénea para el conjunto de las Administraciones ⁽⁴⁰⁵⁾.

⁴⁰³ Vid. Artículo 27 de la LOEPSF. En cuanto al ámbito objetivo del principio de transparencia, la norma expresamente se refiere a los presupuestos, sus liquidaciones y cuentas generales. Además, se incluyen las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen, dada la importancia que las previsiones tienen para la construcción adecuada del sistema, pues sin unas previsiones reales y fiables el sistema quebraría. Es importante tener en cuenta que el marco jurídico de estabilidad presupuestaria se sustenta sobre una relación más que estrecha, entre el presupuesto público y la contabilidad nacional, de forma que cada Administración pública deberá establecer la equivalencia entre ambos, ya que esta es la información económico-financiera que se remite a la Unión Europea para verificar el cumplimiento de los objetivos aprobados en materia de estabilidad presupuestaria. De esta forma, se dispone que los presupuestos públicos de cada Administración pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Con ello, se supera la frontera entre el presupuesto público y la contabilidad nacional.

⁴⁰⁴ Bajo dicho principio no sólo se potencia el cumplimiento de las obligaciones formales, sino también, el aspecto material, la fiabilidad, calidad y rigor de la información suministrada. El principio de transparencia se basa en unos datos e información fiables, toda la regulación se concentra en detallar de forma adecuada dichos datos e información, con la finalidad de que sean lo más fiables posibles. Se pretende potenciar no sólo la cantidad, sino también la calidad de la información disponible y la publicidad activa de una información más completa, centralizada, homogénea y de fácil acceso. Es por ello, que el principio de transparencia se caracteriza por instrumentarse a través de un gran volumen de documentación e información, muchas veces inaccesible para el ciudadano medio, siendo más propia del personal técnico especializado, que la contrasta, la examina, y dictaminan los resultados a la vista de su contenido.

⁴⁰⁵ La LOEPSF dispone en su artículo 27 apartado séptimo, que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y de suministro de información, tanto en lo referido a los plazos establecidos, como el correcto contenido e idoneidad de los datos o el modo de envío podrá conllevar aparejada la imposición de las medidas automáticas de corrección.

Desde el punto de vista técnico, se caracteriza porque los datos e información que constituyen su base se centralizan en el Ministerio de Hacienda ⁽⁴⁰⁶⁾. Además, se potencia como elemento clave de este principio la utilización de los medios electrónicos ⁽⁴⁰⁷⁾.

Desde el punto de vista de la instrumentación del principio de transparencia, corresponde al Ministerio de Hacienda proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a las Administraciones, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias. Es por ello que el artículo 27 de la LOEPSF dispone que la concreción, procedimiento y plazos de remisión de la información a suministrar por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como la documentación que sea objeto de publicación para el conocimiento general, su alcance y contenido, serán objeto de desarrollo por Orden de dicho Ministerio, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos ⁽⁴⁰⁸⁾.

En este sentido, el artículo 27 de la LOEPSF y la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, desarrollan las obligaciones de suministro de información ⁽⁴⁰⁹⁾. Así, atendiendo al Ente público, se distingue entre solicitud de información de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. En cuanto a la periodicidad, se distingue entre solicitudes de

⁴⁰⁶ Vid. Martínez Lago, M.A. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria 1/2013, pág. 170. Este principio se dirige especialmente a las Administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, pues aunque el Estado también debe cumplir con dicho principio, es en el ámbito de éste donde resalta el carácter del Estado como garante del principio de estabilidad presupuestaria.

⁴⁰⁷ Se dispone que a las obligaciones de remisión de información se les dará cumplimiento por medios electrónicos, mediante modelos normalizados o sistemas de carga masiva.

⁴⁰⁸ El artículo 27 de la LOEPSF, estableció las líneas generales sobre el suministro de información y documentación, pero su desarrollo se ha producido por la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera modificada por Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre. Es por ello, que el artículo 4 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, determina los sujetos obligados a la remisión y recepción de la información estableciendo que por lo que se refiere a la remisión la misma se centralizará, en el caso de las Comunidades Autónomas, en la Intervención general o unidad equivalente que tenga competencias en materia de contabilidad y en las Corporaciones Locales, la Intervención o unidad que ejerza sus funciones. Por lo que se refiere a la recepción, corresponderá al Ministerio de Hacienda la recepción y recopilación de la información.

⁴⁰⁹ Vid. Artículo 3 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.

información periódica, que puede ser mensual, trimestral o anual, e información no periódica, cuya solicitud no se sujeta a términos o plazos expresos durante el ejercicio ⁽⁴¹⁰⁾.

Partiendo de estas distinciones generales podemos sintetizar las peticiones de información, destacando la posibilidad de solicitud de información adicional no periódica que el Ministerio de Hacienda, puede realizar en cualquier momento al resto de Administraciones públicas ⁽⁴¹¹⁾. Además, se establece la obligación de remitir información no periódica cuando se produzcan determinadas circunstancias concretas que afecten a los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, tanto para las Comunidades Autónomas como para las Corporaciones Locales, y que derivan principalmente de la aprobación de planes de ajuste, económico financieros o de reequilibrio ⁽⁴¹²⁾.

Con respecto a la remisión de información periódica, el suministro de información por parte de las Comunidades Autónomas podrá ser anual o mensual, y en el caso de las Corporaciones Locales, además anual y trimestral. Dentro de dicha información es necesario distinguir entre información general suministrada tanto por las Comunidades Autónomas como por las Corporaciones Locales, e información específica relativa a las Comunidades Autónomas y relativa a las Corporaciones Locales.

De esta forma, se establece información general a suministrar por ambas Administraciones públicas, en especial sus planes presupuestarios a medio plazo ⁽⁴¹³⁾. En

⁴¹⁰ La solicitud de información, puede realizarse de forma ordinaria, donde la información, sus plazos de remisión y contenido se encuentra prefijado reglamentariamente, o solicitudes de información adicionales o extraordinarias, cuyo contenido no está prefijado, aunque si limitado por su finalidad, pues debe justificarse en el cumplimiento efectivo de las obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que si no fuera así, dicha petición supondría una extralimitación carente de sustento normativo.

⁴¹¹ Vid. Artículo 12 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. Se prevé que para proceder al cumplimiento de las obligaciones de información se podrá solicitar cualquier información adicional que resulte necesaria, mediante petición singular o mediante modelo normalizado. Como se puede comprobar estamos ante una cláusula de salvaguardia que requiere de una justificación y motivación adecuada, sin que quepa la utilización abusiva o arbitraria. Por lo tanto, dicha petición de información y su contenido, debe ajustarse al ejercicio propio de las competencias de cada Administración, además de tener una finalidad concreta, y estar adecuadamente justificada, sin que se puedan realizar peticiones generales inútiles o innecesarias.

⁴¹² Vid. Artículos 8 a 11 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.

⁴¹³ Vid. Artículos 6 y 7 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. Antes del quince de marzo de cada año, de acuerdo con la información disponible sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, se remitirán los planes presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de sus presupuestos

segundo lugar, se determina el suministro de la información anual que deben realizar las Comunidades Autónomas, destacando la previsión de endeudamiento, el límite de gasto no financiero y las líneas fundamentales del presupuesto y por último, el presupuesto aprobado⁽⁴¹⁴⁾. Finalmente, en cuanto al suministro de información mensual que deben realizar las Comunidades Autónomas, se encuentra la relativa a la ejecución del presupuesto y el plan de tesorería, junto al periodo medio de pago⁽⁴¹⁵⁾.

Por lo que se refiere al suministro de información por las Entidades Locales, también se debe distinguir entre suministro de información anual, referida principalmente a las líneas fundamentales de los presupuestos y posteriormente a los presupuestos aprobados⁽⁴¹⁶⁾, e

anuales. Una vez aprobados sus correspondientes presupuestos y estados financieros, se remitirá información detallada sobre los gastos de personal

⁴¹⁴ Vid. Artículo 13 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. Antes del 31 de marzo, se remitirá una previsión anual de endeudamiento, que contendrá la deuda viva a principio de ejercicio. Antes del 1 de agosto el límite de gasto no financiero de la Comunidad Autónoma para el ejercicio siguiente con una memoria descriptiva de los principales elementos considerados para la fijación de dicho límite, así como de su composición. Antes del 15 de septiembre las líneas fundamentales de los presupuestos para el ejercicio siguiente. En el plazo de quince días desde la presentación de los Proyectos de Presupuestos en las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y en todo caso antes del 20 de noviembre, los Proyectos de Presupuestos iniciales o Estados financieros iniciales. Antes de quince días desde la fecha de su remisión al Parlamento o Cámara de Cuentas, y en todo caso antes del 20 de noviembre, las Cuentas Anuales del ejercicio anterior de la Comunidad Autónoma. Antes de quince días desde la publicación de la Ley de Presupuestos, y en todo caso antes del 31 de enero, el contenido completo de los Presupuestos Generales del ejercicio correspondiente. Antes del 30 de abril del año, el cuestionario de información contable normalizado, que contendrá cuanta información sea necesaria para elaborar las cuentas conforme al Sistema Europeo de Cuentas.

⁴¹⁵ Vid. Artículo 14 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. Antes del día quince de cada mes cada Comunidad Autónoma enviará un modelo de información con el alcance y contenido fijado por el Ministerio de Hacienda que, al menos, contendrá información sobre la ejecución del presupuesto en sus distintas fases, con indicación de las modificaciones presupuestarias tramitadas y las previstas tramitar en los dos meses siguientes. Detalle de las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles, no imputadas al presupuesto. Información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y los gastos del presupuesto con la capacidad y necesidad de financiación. Información relativa al uso dado a las autorizaciones de operaciones de endeudamiento concedidas. Las actualizaciones de su plan de tesorería relativas al ejercicio corriente y detalle de operaciones de deuda viva. Información sobre el periodo medio de pago y sobre morosidad de cada una de las entidades públicas.

⁴¹⁶ Vid. Artículo 15 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. Antes del 15 de septiembre de cada año se remitirán las líneas fundamentales de los presupuestos para el año siguiente. Antes del 1 de noviembre de cada año, la información relativa al coste efectivo de los servicios que prestan. Antes del 31 de enero de cada año, los presupuestos aprobados y los estados financieros anuales, la información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, el informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de deuda, información relativa al gasto de personal, información sobre pasivos contingentes, información sobre beneficios fiscales. Antes del 31 de marzo del año siguiente, los presupuestos liquidados y las cuentas anuales, las obligaciones frente a terceros no imputadas a presupuestos, la situación a 31 de diciembre de la deuda viva. Antes del 31 de octubre, las cuentas anuales aprobadas, y copia de la cuenta general.

información trimestral, en especial sobre la ejecución del presupuesto y el plan de tesorería (417).

Por último, en relación a este principio corresponde hacer referencia a la Central de Información. La LOEPSF, apuesta decididamente por este instrumento técnico y le otorga un papel relevante como herramienta esencial para la efectiva aplicación del principio de transparencia presupuestaria, mediante la simplificación, el acceso a la información pública y los medios electrónicos. Es por ello, que el artículo 28 de la LOEPSF, dispone que el Ministerio de Hacienda mantendrá una Central de Información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones públicas, y que se nutrirá con la información que remitan las Administraciones, los bancos y demás entidades financieras, así como el Banco de España en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (418).

La central de información, como herramienta tecnológica al servicio del principio de transparencia presupuestaria, carece de naturaleza orgánica, y se configura a través del portal web del Ministerio de Hacienda (419), mediante la provisión de la información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones públicas (420).

⁴¹⁷ Vid. Artículo 16 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. Antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre se remitirá la actualización de los presupuestos en ejecución, incorporadas las modificaciones presupuestarias, las obligaciones frente a terceros no imputadas a presupuestos, la información que permita relacionar el saldo resultante con la capacidad de financiación, la actualización sobre los informes de cumplimiento de los objetivos de estabilidad, límite de deuda y valoración de la regla de gasto, resumen de estado de ejecución, informe trimestral de morosidad, actualización del plan de tesorería e información sobre el periodo medio de pago.

⁴¹⁸ Vid. Real Decreto 636/2.014, de 25 de julio por el que se crea la Central de Información económica financiera (en adelante RDCI), modificado por Real Decreto 748/2019, de 27 de diciembre.

⁴¹⁹ Vid. Artículo 3 del Real Decreto 636/2.014, de 25 de julio. La información objeto de publicación, ha ido lógicamente en aumento y se establece en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información, en su artículo 18. En la actualidad la Central de Información, como banco de datos electrónico, mediante un calendario prefijado de publicaciones, se organiza en doce áreas de publicación: contabilidad nacional, información presupuestaria, seguimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, periodo medio de pago a proveedores, impuestos, política macro, sistemas de financiación y deuda pública, catastro, coste de personal y pensiones públicas, inventario de entes públicos, fondos europeos, y otra información económica financiera.

⁴²⁰ Vid. Artículo 3 del Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. La gestión de la Central de Información será competencia del órgano adscrito al Ministerio de Hacienda que se establezca en su Real Decreto de estructura orgánica y tendrá como funciones, entre otras, proveer públicamente la información, establecer criterios homogéneos de suministro y publicación, la

Finalmente, debemos advertir, que con la finalidad de cumplir con el control en materia de endeudamiento público, no sólo se establecen obligaciones de suministro de información respecto de las Administraciones públicas, sino que el principio de transparencia se extiende también a todas aquellas entidades financieras que concierten operaciones de crédito con las mismas. Es por ello, que el artículo 28 de la LOEPSF incluye en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, a las instituciones financieras, con un papel más que relevante en esta materia del propio Banco de España ⁽⁴²¹⁾.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda podrá solicitar a los bancos, cajas de ahorro y a las demás entidades financieras otra información relativa a las operaciones de crédito o sobre avales concertadas con las Administraciones y sus organismos, diferente a la suministrada a la Central de Información de Riesgos del Banco de España, cuando ésta sea insuficiente o fuera necesario conocer información más detallada sobre determinadas operaciones de crédito.

3.6.- El principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El marco jurídico de estabilidad presupuestaria pretende garantizar la sostenibilidad financiera a corto y largo plazo de las Administraciones públicas, mediante el control del déficit, del endeudamiento público y una asignación, programación y ejecución adecuada del gasto público en su conjunto. Es por ello necesario, racionalizar y administrar correctamente los recursos escasos, con el fin de alcanzar los objetivos presupuestarios.

captación de datos y estructuración de la información y coordinar el suministro de la información. En la actualidad corresponde dicha gestión a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.

⁴²¹ Vid. Artículo 10 del Real Decreto 636/2.014, de 25 de julio. En este sentido, se establece que el Banco de España remitirá al Ministerio de Hacienda la información suministrada por los bancos, cajas de ahorro y las demás entidades financieras a la Central de Información de Riesgos del Banco de España, relativa a las operaciones de crédito concertadas por las Administraciones públicas con esas entidades financieras, incluidos los avales, reavales o cualquier otra clase de garantías otorgadas en el marco de estas operaciones de crédito. Asimismo, también será objeto de remisión la información relativa a las operaciones de crédito que hayan concertado cada una de las Administraciones públicas y sus entidades y organismos vinculados o dependientes con los bancos, cajas de ahorro y demás entidades financieras, así como su posición deudora, u otros datos concretos relativos a su endeudamiento o determinadas operaciones de crédito.

Así se han establecido tanto límites cuantitativos, que se reflejan fundamentalmente en las reglas fiscales establecidas en la LOEPSF, y también límites cualitativos, como la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en la programación y ejecución del gasto público. Ambas clases de límites no deben funcionar como compartimentos estancos, sino que deben ser valorados en su conjunto.

Los límites cuantitativos han tenido un gran desarrollo en los últimos años con la incorporación de las reglas de disciplina presupuestaria. Por otro lado, los límites cualitativos, que engarzan con el denominado Derecho de Gastos públicos, siguen teniendo un escaso desarrollo en nuestro ordenamiento jurídico, limitándose a ciertos principios y premisas generales. Es por ello, que algunos autores han reclamado un auténtico marco jurídico relativo específicamente al gasto público, que pudiera dar una mejor respuesta a la efectividad de dichos principios ⁽⁴²²⁾.

Todo ello a pesar de que nuestra Constitución, establece en su artículo 31 apartado segundo, que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. A partir de dicho artículo, se disponen dos principios claves en materia de gasto público: el principio de justicia del gasto público y el principio de racionalidad, manifestado en los criterios de eficiencia y economía.

Como ha expresado el profesor Rodríguez Bereijo ⁽⁴²³⁾, partiendo de ambos principios, los postulados de justicia en materia de gasto público son matizados con los criterios de la economía. La asignación equitativa en relación con el gasto público se ve limitada, por la racionalidad económica y especialmente por las disponibilidades financieras. No cabe duda,

⁴²² Vid. Sánchez Galiana, J.A. Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria. *Crónica presupuestaria* 3/2015. Instituto de Estudios Fiscales pág. 186. El desarrollo de un verdadero marco jurídico del gasto público, ha sido apoyado desde la doctrina, destacando autores como Bayona de Perogordo, Navarro Faure o Martínez Giner.

⁴²³ Vid. Rodríguez Bereijo, A. Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado. *X jornadas de control interno. Intervención General del Estado*, Madrid 1.993, pág. 30.

que estos principios que informan el instituto jurídico del gasto público, cumplen una importante función de control del gasto, tanto “a priori”, porque limitan las decisiones y el conjunto del procedimiento que conlleva su utilización; como “a posteriori”, porque permiten un análisis tanto jurídico como político del resultado de dichas decisiones, desde la perspectiva del respeto a las normas constitucionales ⁽⁴²⁴⁾.

El principio de asignación equitativa de los recursos públicos, ocupa una posición central en nuestro ordenamiento jurídico, conforme a su formulación constitucional establecida en el artículo 31, apartado segundo, y aunque no ha sido recogido expresamente por el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, cumple una importante función en materia de gasto público. En efecto, se ha entendido que la asignación equitativa de los recursos públicos hace referencia a la propia justicia o equidad, de acuerdo con las circunstancias concretas de cada situación, en la prestación de un nivel mínimo de servicios públicos ⁽⁴²⁵⁾. Es por ello, que dicho principio preside toda la vida del gasto, desde su aprobación hasta su ejecución material, limitando la actuación de todos los poderes públicos y prohibiendo cualquier tipo de discriminación y la arbitrariedad ⁽⁴²⁶⁾.

El artículo 7 de la LOEPSF ⁽⁴²⁷⁾, establece el principio de eficiencia en la asignación y utilización del gasto público, incidiendo en la necesidad de que la gestión de los recursos

⁴²⁴ Vid. Navarro Faure, A. El gobierno económico de la Unión Europea y los principios de justicia del gasto público en una Hacienda plural. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria 1/2013, pág. 129.

⁴²⁵ Vid. Cazorla Prieto, L.M. Comentario al artículo 31. Comentarios a la Constitución, Civitas 1980, pág. 401.

⁴²⁶ Vid. Calatrava Escobar, M.J. Gastos Públicos. Principios constitucionales. Manual General de Derecho Financiero. Comares 1999, pág. 29.

⁴²⁷ Vid. Artículo 7 de la LOEPSF. Dicho artículo dispone que las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

públicos esté orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

El marco jurídico de estabilidad presupuestaria se configura no sólo como una limitación cuantitativa del gasto público, sino también como una limitación cualitativa, que influye de forma clara en las decisiones presupuestarias y en las necesidades públicas a satisfacer por las distintas Administraciones públicas. En particular, todos los actos, convenios, planes y contratos públicos deben sujetarse a dicho marco, tanto en lo referente a su repercusión presupuestaria actual como futura (⁴²⁸). Es en este aspecto donde se refleja que el principio de estabilidad presupuestaria no sólo supone una vinculación a nivel cuantitativo general sino también una vinculación a nivel particular, al afectar a cada operación presupuestaria concreta.

Se pretende en definitiva, que a la hora de adoptar cualquier decisión financiera, ya sea de ingresos o gastos públicos, se proceda a valorar los aspectos y repercusiones cuantitativas y cualitativas de la misma. La LOEPSF persigue establecer criterios para el buen gobierno en la toma de decisiones, en todos sus niveles administrativos y en sus actuaciones. Por lo tanto, en las decisiones tanto generales como individuales, se hace preciso tener en cuenta dichos principios, criterios y reglas, que permitan realizar un análisis continuo tendente al examen de las repercusiones económico- financieras presentes y futuras, la situación económica global, así como los objetivos fiscales marcados, con la finalidad de prestar un servicio de calidad, viable desde el punto de financiero, ajustado a criterios económicos, y que además permita la mejora de la gestión pública (⁴²⁹).

Estas reglas basadas en criterios eminentemente económicos suponen un instrumento clave para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Así, una vez fijadas

⁴²⁸ Vid. Martínez Giner L. A. El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria. Civitas. Revista española de Derecho Financiero, número 115, 2.002, pág. 421-492.

⁴²⁹ Además de la Constitución, la LOEPSF y la LGP, algunas disposiciones sectoriales incluyen los principios de eficiencia, eficacia, economía; como la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de noviembre, en su artículo 28.

las cuantías máximas de gasto público, el desarrollo de las distintas actuaciones administrativas debe basarse en dichos criterios, con la finalidad de hacer frente a las necesidades públicas y al mismo tiempo cumplir con dichos objetivos presupuestarios. Progresivamente, se han ido introduciendo en el Derecho presupuestario ciertos instrumentos como los programas plurianuales, en los que conforme al artículo 29 de la LGP, se deben incluir los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos, que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Junto a la LOEPSF, la LGP incluye estos principios de racionalidad del gasto público, en todas las fases del ciclo presupuestario, tanto en la programación, en la gestión y ejecución del gasto público y en el propio control económico financiero (⁴³⁰). Con respecto a la fase de control, se establece específicamente en el artículo 170 que la Intervención General de la Administración del Estado realizará la auditoría operativa, consistente en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzada en la utilización de los recursos públicos.

El artículo 7 de la LOEPSF se refiere a cuatro criterios de gestión pública: la eficacia, la eficiencia, la economía, y la calidad. En cuanto a la eficacia, es una regla eminentemente económica, que hace referencia al grado de cumplimiento de los objetivos planificados y aprobados, con una clara fisonomía finalista, en cuanto se atiende al resultado de la actividad

⁴³⁰ Vid. Artículo 26 de la LGP. Así en materia de programación presupuestaria dicho artículo combina todos estos principios para establecer que la programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional. La misma finalidad es la que se pretende en fase de gestión presupuestaria cuando establece en su artículo 69, relativo a los principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera, que los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. La programación y ejecución de la actividad económico-financiera del sector público estatal tendrá como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados, contribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles. El Estado observará los adecuados cauces de cooperación y coordinación con otras Administraciones públicas, a fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público estatal. Los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público estatal serán responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos.

concreta de cada entidad pública. Dicho principio, que se recoge expresamente en el artículo 103.3 de la Constitución, ha visto aumentar su importancia en la gestión pública ⁽⁴³¹⁾.

Por lo que se refiere a la eficiencia, mientras la eficacia se centra en el grado de cumplimiento de los objetivos aprobados por cada Administración pública, sin considerar los medios empleados, la eficiencia se centra en relacionar los resultados alcanzados con los medios utilizados para obtenerlos. Se pretende que la proporción entre medios y resultados sea la más adecuada, dada la naturaleza limitada de los medios financieros ⁽⁴³²⁾.

Respecto del criterio de economía, supondría una conjunción de todos los criterios anteriores, al exigir que en la ejecución correspondiente del gasto público, prime la óptima combinación de unos medios escasos con la finalidad de obtener la más amplia satisfacción de las necesidades públicas ⁽⁴³³⁾.

Finalmente, en cuanto a la calidad, dicho criterio se conecta con el propio servicio público, su desarrollo adecuado y la propia satisfacción que resulte del mismo, desde el punto de vista de los propios ciudadanos. Aunque accesorio, no cabe duda de que es un criterio o finalidad a la que debe tender la utilización correcta del gasto público. Así, se cierra el círculo del gasto público desde la programación, aprobación, ejecución y control, y por supuesto, la mejora continua de los servicios públicos. En conclusión, no sólo consiste la ejecución presupuestaria en realizar gastos, sino, que es importante que los mismos atiendan a los principios citados, en la satisfacción de las necesidades públicas del conjunto de la sociedad, sin afectar a los objetivos de estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera presente y futura del sector público.

⁴³¹ Vid. Sánchez Galiana, J.A. Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria. Crónica presupuestaria 3/2015. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 168.

⁴³² Vid. Nieto García, A. La burocracia. Instituto de estudios administrativos. Madrid 1976, pág. 588 y ss.

⁴³³ Vid. Bayona de Perogordo, J. El procedimiento de gasto público y su control. Presupuesto y Gasto Público número 13, 1982, pág. 32-33.

3.7.- Principio de responsabilidad.

De acuerdo con el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ésta no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Desde las instancias europeas se ha entendido que el cumplimiento efectivo de los compromisos presupuestarios asumidos por los Estados miembros y por los distintos subsectores en los que se dividen territorial y administrativamente, no pueden garantizarse sin la asunción del grado de responsabilidad particular de cada Ente público. Ello se hace especialmente notorio en materia de disciplina presupuestaria, donde los efectos de la situación financiera de un Ente público tienen repercusiones directas en los otros.

Este principio, al igual que la prohibición de autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los Bancos Centrales de los Estados miembros o un acceso privilegiado a las entidades financieras ⁽⁴³⁴⁾, tiene por finalidad evitar obtener ingresos, mediante préstamos de los Bancos Centrales o sistemas colectivos de garantías nacionales.

Este fue uno de los principales argumentos para la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para evitar el efecto contagio que podrían suponer los desequilibrios financieros producidos por las políticas fiscales arriesgadas adoptadas por parte de un Estado miembro en el resto. A dicha finalidad contribuyen, las cláusulas de no rescate, que evitan que los desequilibrios por no respetar los límites presupuestarios comunitarios, puedan ser transferidos al resto de Estados miembros, por parte de los Estados que los generan ⁽⁴³⁵⁾.

⁴³⁴ Vid. Artículos 123 y 124 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴³⁵ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España. La Ley Grupo Wolters Kluwer 1ª edición, Madrid 2.008, pág. 85-86.

Es por lo que frente a la responsabilidad del Estado español con respecto a la Unión Europea, se impone la necesidad de establecer los mecanismos para la extensión de la responsabilidad a los subsectores de cada Estado miembro internamente. De esta forma, el artículo 8 de la LOEPSF que recoge el principio de responsabilidad presupuestaria en materia de estabilidad presupuestaria ⁽⁴³⁶⁾ y la disposición final segunda de la misma norma ⁽⁴³⁷⁾ establecen los sistemas de compensación interadministrativa de responsabilidad financiera que pudieran generarse ⁽⁴³⁸⁾.

La regulación del principio de responsabilidad en materia de disciplina presupuestaria no supone más que la traslación al ordenamiento jurídico español del régimen de responsabilidad previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que vincula a España, como Estado miembro, basado en la aplicación adecuada del Derecho comunitario, de

⁴³⁶ Vid. El artículo 8 de la LOEPSF. Este artículo establece que las Administraciones públicas que incumplan las obligaciones contenidas en LOEPSF, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada. De esta forma, el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Además, las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

⁴³⁷ Vid. La disposición adicional segunda de la LOEPSF, que regula la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte, establece que las Administraciones públicas, que en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten. A tal fin, el Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar las responsabilidades previstas en los apartados anteriores y acordar, en su caso, la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha declaración se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, de los tribunales internacionales o de los órganos arbitrales.

⁴³⁸ Vid. STC 31/2.016 de 18 de febrero, fundamento jurídico 4. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional establece que corresponde al Estado establecer los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado, en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias y que la atribución al Consejo de Ministros de la competencia para declarar la concreta responsabilidad individual derivada del incumplimiento de las normas de Derecho de la Unión Europea, no es lesiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de la artículo 137 de la Constitución.

acuerdo con los principios de primacía y efecto directo del Derecho europeo y el de colaboración leal (⁴³⁹).

Es el artículo 135.5 apartado c) de la Constitución dispuso expresamente que por ley orgánica se procediese a regular la responsabilidad de cada Administración pública, en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. De esta forma, los principios de disciplina presupuestaria vinculan al conjunto de las Administraciones públicas y no sólo a la Administración General del Estado, a pesar de ello es al Estado español, tal y como establece el Derecho originario europeo, el único y exclusivo responsable ante dichas instituciones por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (⁴⁴⁰).

De todo ello, se deduce que nos encontramos ante dos tipos o dos niveles de responsabilidades en materia comunitaria, las cuales se encuentran íntimamente conectadas. Por un lado, la responsabilidad externa, que afecta exclusivamente a los Estados miembros frente a las instituciones europeas, asunción de responsabilidades que es única del Estado, sea cual sea la Administración incumplidora. Por otro lado, la responsabilidad interna, que permite dilucidar la responsabilidad por incumplimientos dentro de cada uno de estos Estados, identificando a la Entidad concreta que ha causado el perjuicio por su incumplimiento de las reglas comunitarias. Este modelo de doble responsabilidad es el que ha sido asumido por la LOEPSF, el cual deriva del propio orden constitucional de distribución de competencias, en el que cada Administración debe ser responsable de cumplir internamente no sólo las obligaciones estatales sino también las obligaciones europeas.

⁴³⁹ Vid. STC 79/1992, de 28 de mayo, fundamento jurídico 5. El Tribunal Constitucional ha afirmado que la responsabilidad ad extra de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda. Es por ello, que corresponde al Estado, no solo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias. En los mismos términos la STC 148/1998, fundamento jurídico 8.

⁴⁴⁰ Vid. Artículo 7 de la Ley General de Subvenciones 38/2.003, de 17 de noviembre. En este artículo se contempla la responsabilidad financiera por la gestión de fondos de la Unión Europea.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Administración General del Estado puede repercutir a la Administración que corresponda, ya sea autonómica o local, la responsabilidad derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea ⁽⁴⁴¹⁾.

Del principio de responsabilidad se deduce que ni el Estado responderá de los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, ni las Comunidades Autónomas responderán a su vez de las obligaciones asumidas por las Entidades Locales ⁽⁴⁴²⁾.

El modelo de responsabilidad interno por el que ha optado nuestro Estado no tiene carácter sancionador ⁽⁴⁴³⁾. Los requisitos que motivarían la repercusión de responsabilidad conforme al artículo 8 de la LOEPSF, son los siguientes: por un lado se requiere de un incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos en el marco de la LOEPSF, por otro lado, que este incumplimiento provoque el incumplimiento por parte del Estado de los compromisos asumidos en el marco de la Unión Europea, y por último que el Estado español haya sido sancionado, dado que se exige un perjuicio económico real que haya que afrontar, pues de lo contrario, no existiría repercusión de responsabilidad alguna ⁽⁴⁴⁴⁾.

El procedimiento general de derivación de responsabilidad, se encuentra regulado en el Real Decreto 515/2.013, de 5 de julio ⁽⁴⁴⁵⁾, por el que se regulan los criterios y el procedimiento

⁴⁴¹ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 9. El Tribunal Constitucional ha afirmado que si bien frente a las instituciones comunitarias la asunción ad extra de la responsabilidad por incumplimientos del Derecho comunitario, en la materia de procedimiento de déficit excesivo, corresponde en exclusiva al Estado, en virtud del artículo 3 del protocolo 12 del TFUE, sin embargo, se ha reconocido reiteradamente, que esa responsabilidad ad extra de la Administración del Estado no le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda.

⁴⁴² Vid. Martínez Giner, L.A (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 3ª Edición, Valencia 2018, pág. 64.

⁴⁴³ Vid. Garcés Sanagustín, M. Los proyectos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del presupuesto en España. Instituto de estudios fiscales. Crónica presupuestaria número 27/2.001, pág. 145.

⁴⁴⁴ Vid. Martínez Giner, L.A (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 3ª Edición Valencia 2018, pág. 63- 64.

⁴⁴⁵ Vid. La STC 31/2.016, de 18 de febrero, desestimó el conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Este reglamento supuso una gran novedad en el ordenamiento jurídico español, y en concreto en nuestro Derecho presupuestario.

Este procedimiento de determinación y repercusión de las responsabilidades (⁴⁴⁶), que carece de naturaleza sancionadora, se compone, en líneas generales, de tres fases claramente diferenciadas, la fase de inicio, de instrucción y de resolución.

El procedimiento se iniciará siempre de oficio mediante acuerdo del órgano competente. A partir de este momento, los interesados dispondrán de un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, para formular alegaciones y, en su caso, proponer prueba. Concluido el trámite de audiencia, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que ponga fin al procedimiento que se elevará al Consejo de Ministros. Por último, la finalización del procedimiento tendrá lugar, en el plazo de seis meses contados desde el acuerdo de iniciación, por acuerdo del Consejo de Ministros que tendrá en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en las sentencias, actos o decisiones ejecutivos de las instituciones europeas de las que se derive el incumplimiento de la normativa europea y recogerá los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad (⁴⁴⁷).

⁴⁴⁶ Este procedimiento resulta de aplicación a todos los sujetos previstos en el ámbito de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, conforme a su artículo 2. A su vez, el artículo 3 determina los supuestos de incumplimiento cuando se realicen actuaciones u omisiones contrarias al Derecho de la Unión Europea, recogándose hasta cinco supuestos concretos de incumplimiento con carácter ejemplificativo, sin cerrar la puerta a ningún otro supuesto que se pueda incluir dentro de la consideración general.

⁴⁴⁷ Vid. STS 757/2.017 de 4 de mayo (Sala de lo Contencioso-administrativo). Un supuesto concreto de aplicación específica en materia de estabilidad presupuestaria lo constituye esta sentencia, que desestimó el recurso planteado por la Generalitat Valenciana, contra el acuerdo del Consejo de Ministros, de 4 de marzo de 2016, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, derivadas de la Decisión 2015/1289 del Consejo de la Unión Europea, de 13 de julio de 2015, que impuso una multa al Reino de España, por la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana. En la misma, se determinó la responsabilidad exclusiva de la Comunidad Valenciana con repercusión del pago de la multa y el papel clave de la Intervención General de la Generalitat Valenciana en las graves irregularidades en la contabilidad, registro y notificación de los gastos de sanidad de la Comunidad Valenciana y en el consiguiente incumplimiento de la obligación de notificar a Eurostat los datos anuales de déficit y de deuda con observancia de las normas y procedimientos estadísticos europeos, sin que la actuación de otras entidades e instituciones fuera relevante en la manipulación de las cuentas de la sanidad de la Generalitat Valenciana.

3.8.- Principio de lealtad institucional.

La LOEPSF incluye en su artículo 9 el principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones públicas en materia presupuestaria. Este principio es fundamental, ya que la consecución de los objetivos presupuestarios depende de la coordinación efectiva de todas las Administraciones públicas de nuestro Estado.

El principio de lealtad institucional, no se encuentra recogido expresamente en nuestra Constitución, pero si se recoge en el artículo 2.1 g) de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de Organización y Financiación de las Comunidades Autónomas (⁴⁴⁸), y también en el artículo 3 de Ley 40/2.015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La idea que fundamenta la incorporación del principio de lealtad en la LOEPSF, es la de que todas las Administraciones públicas se integran en el marco de una única política presupuestaria y económica del Estado, sin perjuicio de la correspondiente descentralización administrativa y financiera. De esta forma, ninguna de estas Administraciones públicas podrá actuar al margen de los objetivos de estabilidad presupuestaria globales, requiriendo de su correspondiente colaboración en todo momento. Es necesaria una auténtica coordinación de cada una de las partes dentro del modelo territorial previsto en la Constitución, pues sin dicha lealtad institucional, resulta muy difícil el desarrollo de una política económica efectiva y general.

⁴⁴⁸ El principio de lealtad institucional fue introducido por la Ley Orgánica 7/2.001, de 27 de diciembre y modificado por Ley Orgánica 3/2.009, de 18 de diciembre, ambas, de modificación de la LOFCA, que concretó la regulación y aplicación de dicho principio, de manera que se pudiera determinar quinquenalmente el impacto, positivo o negativo, de las actuaciones legislativas del Estado en materia financiera y de las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, determinándose así que la valoración resultante se compensará, en su caso, como modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio. El artículo 2.1 g) de la LOFCA establece que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo al principio de lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante la modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.

La LOEPSF, prescribe en su artículo 9, con carácter ejemplificativo y amplio, una serie de deberes generales de obligado cumplimiento ⁽⁴⁴⁹⁾, con el fin de que cada Administración pública adecúe su actuación a dicho principio, evitando realizar comportamientos desleales ⁽⁴⁵⁰⁾. De esta forma, el principio de lealtad institucional posee una doble dimensión, particular y general. Desde el plano estrictamente particular, cada Administración pública, en su ámbito interno, debe valorar el impacto de sus actuaciones en materia financiera, además de respetar el ejercicio de sus competencias y ponderar la totalidad de intereses implicados. Desde una perspectiva general, debe cooperar con el resto de las Administraciones facilitándoles el ejercicio de sus funciones y competencias e incidir en la consecución de los objetivos generales.

La importancia del principio de lealtad institucional no es baladí, y el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión, a través de su jurisprudencia, de delimitar su contenido. Con carácter general, ha afirmado que las actuaciones de las distintas Administraciones públicas han de estar presididas por dicho principio, que aunque no está recogido de modo expreso en la Constitución, constituye un soporte esencial para el funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada ⁽⁴⁵¹⁾. Del mismo se deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas, dimanante del

⁴⁴⁹ Vid. artículo 9 de la LOEPSF. Estos deberes se concretan en valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere la LOEPSF, pudieran provocar en el resto de las Administraciones públicas; así como respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración pública tenga atribuidas; ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones; facilitar al resto de Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de la LOEPSF y de otras disposiciones nacionales y comunitarias; y prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de las Administraciones públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

⁴⁵⁰ El artículo 9 de la LOEPSF tiene un contenido más amplio que el supuesto previsto en el artículo 2.1 g) de la LOFCA, que restringe su objeto al sistema de financiación y al ámbito tributario de las Comunidades Autónomas. A su vez, la LOEPSF incorpora otros deberes que permiten darle un alcance más general desde el punto de vista subjetivo, pues afecta a todas las Administraciones públicas en su conjunto, como partes del sistema, incluidas las Corporaciones Locales. Desde el punto de vista objetivo, hace referencia al conjunto de las actividades financieras del sector público, adaptándolo a las reglas establecidas en el marco de estabilidad presupuestaria y de las relaciones con la Unión Europea. Esta amplitud permite un control adecuado del grado de lealtad manifestado en el desarrollo de las actuaciones financieras concretas de cada Administración pública.

⁴⁵¹ Vid. SSTC 239/2.002, de 11 de diciembre, fundamento jurídico 11; 13/2.007, de 18 de enero, fundamento jurídico 7; 247/2.007, de 12 de diciembre, fundamento jurídico 4; 109/2.011, de 22 de junio, fundamento jurídico 5; 123/2.012, de 5 de junio, fundamento jurídico 8; y 76/2.014, de 8 de mayo, fundamento jurídico 4.

general deber de auxilio recíproco que debe presidir las relaciones entre las mismas ⁽⁴⁵²⁾. Además, constituye una concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución ⁽⁴⁵³⁾, que obliga a todas las Administraciones a adecuar sus actuaciones al mismo ⁽⁴⁵⁴⁾.

En conclusión, el deber de colaboración e información recíproca que la Constitución impone, no sólo es algo que corresponde a todos los órganos y autoridades implicados en cada una de sus instancias y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, sino que, además habilita al Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de dirección de la política económica general prevista en el artículo 149.1.13 de la Constitución, como responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, a realizar una permanente labor de seguimiento y verificación ⁽⁴⁵⁵⁾. Por lo tanto, no son posibles decisiones unilaterales en contra del sistema, que tengan repercusiones en el conjunto, y que condicionen las decisiones del resto de Administraciones públicas ⁽⁴⁵⁶⁾.

IV.- EL CONTROL SOBRE EL INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO. LA REGLA DE GASTO.

4.1.- Concepto y régimen jurídico.

La regla de gasto limita el crecimiento del gasto de las Administraciones públicas, complementando de este modo, el resto de principios establecidos en la LOEPSF. Mediante dicha regla se refuerza la vertiente preventiva del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, evitando variaciones del gasto público discrecional, basadas únicamente en la recaudación tributaria coyuntural. De esta forma, se pretende moderar el aumento del gasto público de las

⁴⁵² Vid. SSTC 236/1.991, de 12 de diciembre, fundamento jurídico 10; 164/2.001, de 11 de julio, fundamento jurídico 48; 233/1.999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 7; 42/2.014, de 25 de marzo, fundamento jurídico 4; 76/1.983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 11; y 104/1.988, de 8 de junio, fundamento jurídico 5.

⁴⁵³ Vid. SSTC 11/1986, de 28 de enero, fundamento jurídico 5; 247/2.007, de 12 de diciembre, fundamento jurídico 4; 42/2.014, de 25 de marzo, fundamento jurídico 4; y 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4.

⁴⁵⁴ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4.

⁴⁵⁵ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4.

⁴⁵⁶ Vid. STC 104/1988, de 8 de junio, fundamento jurídico 4; y 14/2004, de 12 de febrero, fundamento jurídico 4.

Administraciones públicas, de acuerdo con la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto ⁽⁴⁵⁷⁾.

Constituye, por lo tanto, una regla jurídica de disciplina presupuestaria que garantiza que el incremento del gasto público a medio plazo venga avalado por un crecimiento estable de los ingresos tributarios, persiguiendo así la sostenibilidad financiera ajustada a medio y largo plazo, de cada Administración Pública concreta. Se pretende que el gasto público no financiero varíe conforme a las variaciones de los ingresos tributarios estructurales, y no meramente coyunturales.

Se debe destacar, que a pesar de su importancia actual dentro del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto no se contempla en la Constitución española ⁽⁴⁵⁸⁾. Como señala el profesor Medina Guerrero ⁽⁴⁵⁹⁾, es necesario reiterar que el artículo 135 de la Constitución no contempla el establecimiento de límites o techos de gasto público expresos, pues dicho precepto se centra exclusivamente en controlar específicamente el déficit y el endeudamiento público.

La regla de gasto, que se iguala en sus condiciones y consecuencias procedimentales a las reglas relativas al déficit y endeudamiento público, planteó serias dudas sobre su incorporación normativa, en términos de reserva legal y oportuna habilitación constitucional.

⁴⁵⁷ Esta regla fiscal especial fue introducida en nuestro Derecho financiero mediante el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades Locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que supuso la modificación del artículo 7.1 introduciendo un nuevo párrafo y un nuevo artículo 8 bis en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La regla de gasto se aplicaría, en un primer momento, directamente a la Administración General del Estado y a sus organismos, y a las Entidades Locales que participaran en la cesión de impuestos estatales.

⁴⁵⁸ En cambio, si se establece a nivel comunitario en el Reglamento 1175/2.011 (UE) del Parlamento y del Consejo de 16 de noviembre de 2.011, por el que se modifica el Reglamento (CE), número 1.466/1.997, del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, en el que se fija la necesidad de que mientras no se alcance el objetivo presupuestario a medio plazo por los Estados miembros, la tasa de crecimiento del gasto público no debería exceder normalmente de una tasa de referencia de crecimiento potencial del PIB a medio plazo, contrarrestándose los aumentos de dicha tasa con los discrecionales de los ingresos públicos y compensándose las reducciones discrecionales de los ingresos públicos con las del gasto público.

⁴⁵⁹ Vid. Medina Guerrero M. La reforma del artículo 135 CE. UNED. Teoría y realidad constitucional, número 29, 2012, pág. 148.

El Tribunal Constitucional avaló la introducción de dicha regla fiscal en la LOEPSF (⁴⁶⁰), lo que supuso un verdadero espaldarazo a la fijación de un verdadero límite eminentemente económico frente a las variaciones del gasto público discrecional de todas las Administraciones públicas, y al mismo tiempo una restricción de sus potestades financieras.

Por lo tanto, el anclaje de la regla de gasto viene dado directamente por el artículo 12 de la LOEPSF, cuando dispone expresamente, que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Mediante la aplicación de dicha regla fiscal, se evita el incremento del déficit y de la deuda pública, en momentos de crisis o recesión económica, ante una posible caída de los ingresos públicos. Ésta regla tiene como efecto, estabilizar de forma permanente el gasto público evitando un incremento no estructural, y además con los superávits financieros motivados por dicha aplicación también se consigue amortizar la deuda pública. Nos encontramos ante una regla eminentemente anti-cíclica, que compensa las situaciones de recesión económica con las de expansión económica, atendiendo especialmente al volumen de los ingresos tributarios estructurales y permanentes.

La regla de gasto supone un límite legal que restringe la expansión incontrolada del gasto público discrecional en España. Dicha regla se centra en la adecuada alineación entre la variación global del gasto público y de los ingresos tributarios estructurales de cada Administración pública. Se persigue así, un crecimiento estable del gasto público en línea con

⁴⁶⁰ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 2. El Tribunal Constitucional señaló que la tasa de referencia sirve para concretar la variación posible del gasto computable de la Administración central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en cada ejercicio, salvo que exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, según el art. 12 de la LOEPSF, en función de la evolución del producto interior bruto. Pues bien, baste decir a estos efectos que entre las materias reservadas a una ley orgánica por el art. 135 de la Constitución no se encuentra la determinación de la regla de gasto contenida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, por lo que debe rechazarse que el art. 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012 vulnere la reserva de ley orgánica prevista en dicho artículo 135.

la capacidad de ingresos necesaria para afrontarlos, todo ello con independencia del ciclo económico. Además con la aprobación de la LOEPSF, la regla de gasto, que hasta ese momento sólo era aplicable al Estado y a determinadas Entidades locales, se extiende a todas las Administraciones públicas, con la excepción de la Administración de la Seguridad Social (⁴⁶¹). Es, por tanto, una regla fiscal de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas, al igual que las reglas relativas al control del déficit y de la deuda pública, siéndole de aplicación también los mismos mecanismos de corrección previstos en la LOEPSF (⁴⁶²).

El establecimiento de esta regla fiscal supone que las distintas Administraciones, deberán adecuar su comportamiento a dicha senda financiera, limitando la actividad pública (gastos, inversiones, contrataciones) en momentos de expansión económica, destinando los mayores ingresos a reducir deuda pública o simplemente al ahorro, con la finalidad de prepararse económica y financieramente para las situaciones de recesión económica.

Dicha regla no es aplicable a la totalidad del gasto público, pues recae fundamentalmente sobre el gasto público no financiero, es decir, en los capítulos 1 a 7 del

⁴⁶¹ Esta excepción se justifica en razones objetivas, atendiendo a los especiales ingresos y gastos públicos que engloba el Sistema Nacional de Seguridad Social, pues como veremos a continuación, queda excluido expresamente del ámbito de la regla de gasto, el gasto público correspondiente a las pensiones públicas.

⁴⁶² Vid. STSJ de Andalucía Granada de 9 de mayo de 2016, que recalca la obligatoriedad de la regla de gasto al expresar que el primer motivo del recurso es la vulneración por el indicado Presupuesto Municipal de la regla del gasto establecida en el artículo 21 de la LOEPSF, de estabilidad presupuestaria, lo que supone la obligación de la entidad local de formular un Plan Económico-Financiero que permita el cumplimiento de los objetivos para lograr la estabilidad presupuestaria. La parte demandada replica que, aunque se incumpla la regla del gasto, ello no afecta al documento de presupuestos y a su aprobación, sin perjuicio de las modificaciones que, a la luz de este Plan Económico-Financiero, se deban realizar. El artículo 21.1 de la mencionada Ley Orgánica 2/2012 dispone que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo. Por su parte, el artículo 23 del mismo texto legal, en sus apartados 1 y 4, establecen respectivamente, los plazos de presentación y de aprobación de dicho plan económico-financiero. Pues bien, el motivo ha de prosperar, ya que, admitiendo la propia Intervención Municipal en su informe sobre Estabilidad y Regla del Gasto del Presupuesto combatido, que se incumple la regla del gasto, por lo que deberá formularse un plan económico-financiero, es lo cierto que no consta que ello se haya producido en los plazos determinados en el precitado artículo 23.1 y 4 de la Ley Orgánica 2/2012, esto es, el Ayuntamiento de Maracena (Granada) debería haber elaborado un plan económico-financiero que tendría que haber sido aprobado por el Pleno en el plazo máximo de tres meses (un mes para elaborarlo y dos meses para ser aprobado por el mencionado órgano del ente local), vulnerando, así, el artículo 135 de la Constitución, que prevé que todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

presupuesto de gastos, quedando excluidos los capítulos 8 y 9. De esta forma, es aplicable básicamente al gasto público susceptible de variaciones discrecionales, denominado por la propia norma como gasto computable a efectos de dicha regla fiscal. En este sentido, el artículo 12 de la LOEPSF establece que se entenderá dentro del gasto computable los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y excluye expresamente de los mismos a determinadas partidas.

Así quedan excluidos de dicho gasto computable, los intereses correspondientes de la deuda pública, dado que su variación se encuentra fuera de la capacidad de control de las Administraciones públicas. Y su cuantía obedece a condicionantes netamente económicos, sin perjuicio también, de las obligaciones preceptivas establecidas en el artículo 135 de la Constitución, tanto en lo que se refiere a su inclusión automática en la ley de presupuestos como a la prioridad absoluta de su pago.

También, excluye el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo. Su cuantía obedece también a razones económicas, funcionando como un estabilizador automático, conforme a la situación concreta del ciclo económico. Además, se excluye la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas, que no se considerará gasto computable a efectos de la regla de gasto, toda vez que su cuantía depende de las decisiones adoptadas en el marco de la Unión Europea. En esta misma línea, tampoco se considera dentro del gasto computable las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación, que al igual que los supuestos anteriores, se justifican en el hecho de que sus cuantías vienen determinadas de antemano. Por último, como supuesto excepcional no previsto expresamente en el artículo 12, no se computará a los efectos de la regla de gasto, el gasto público vinculado al régimen de inversiones financieras sostenibles de las Comunidades Autónomas y las

Corporaciones Locales ⁽⁴⁶³⁾.

Las razones de no incluir estas partidas de gasto público dentro del concepto de gasto computable son variadas, en unos caso son gastos legalmente establecidos, si se quiere obligatorios o no discrecionales, y en otros casos, son gastos que se encuentran fuertemente asociados al ciclo económico, lo que conlleva que su importe aumente o disminuya, con independencia, en principio, de las decisiones discrecionales del Gobierno.

4.2.- Metodología de determinación de la regla de gasto.

El artículo 12 establece que el límite a efectos de regla de gasto se configura sobre la base de la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. De esta forma, corresponde al Ministerio de Economía calcular dicha tasa, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea ⁽⁴⁶⁴⁾. Además se establece que dicha tasa se publicará en el informe de situación de la economía española que acompañará al acuerdo del Consejo de Ministros relativo a los objetivos de déficit y deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas, y que será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos presupuestos ⁽⁴⁶⁵⁾.

⁴⁶³ Vid. Disposición adicional sexta de la LOEPSF y la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 6/2018 de 3 de julio, para el 2.018. Se trata de disposiciones aplicables a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que presentaban superávit, y cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Mediante las mismas se suaviza la aplicación rígida de la regla de gasto público, con la finalidad de permitir determinadas inversiones públicas que conforme a los requisitos establecidos en dichas disposiciones se pudieran considerar para cada Administración pública solicitante, como financieramente sostenibles.

⁴⁶⁴ Vid. Corcuera Torres, A. Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, y seguridad jurídica: Consideraciones críticas. Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público, 2.014, pág. 2899. El profesor Corcuera Torres ha destacado que la regla de gasto supone una muestra más de la poca sensibilidad, por el principio de seguridad jurídica que se refleja en la LOEPSF. La falta de claridad, certeza y confusión del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, puede impedir un adecuado cumplimiento de sus obligaciones por parte de las Administraciones públicas. Desde este punto de vista, se trata de una remisión a la normativa de la Comisión Europea, para la determinación de la metodología sobre la regla de gasto, con cierto grado de deficiencia en la técnica legislativa utilizada, dado que no se contempla la concreta normativa a la que se vincula la remisión, lo que puede ocasionar inseguridad jurídica.

⁴⁶⁵ Vid. Conforme a la disposición transitoria segunda se dictó por el Ministerio de Economía la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española modificada por Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo y por Orden ECC/1556/2016, de 28 de septiembre.

El artículo 12 apartado 5 concluye estableciendo cual debe ser el destino de los excedentes financieros tras la aplicación de dicha regla ⁽⁴⁶⁶⁾. Así los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, una vez aplicada la regla de gasto, se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública. Mediante esta disposición, se pretende cerrar el círculo del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, siendo ésta la verdadera limitación del gasto público de las Administraciones públicas, las cuales no podrán destinar estos ingresos a otro tipo de finalidades que no sea la deuda pública o el ahorro.

Se contemplan también una serie de supuestos, en los que por distintas circunstancias, la regla de gasto podrá ser objeto de modulación o adaptación, como situaciones de desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, en cuyo caso, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio.

Finalmente, los cambios normativos que supongan aumento o reducción de ingresos afectarán también a la aplicación de la regla de gasto. De esta forma, cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Se trata en definitiva de un supuesto concreto de compensación presupuestaria, en el que cuanto mayor sea el nivel de ingresos permanentes y efectivos, mayor podrá ser también el nivel de gasto público. Por el contrario, cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan

⁴⁶⁶ Vid. Documento de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. La regla de gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas, de 20 de noviembre de 2015. El proceso de aplicación de la regla de gasto obedece a las siguientes fases: en primer lugar, la determinación del gasto computable; en segundo lugar, la corrección del gasto computable en el caso de que se produzcan ingresos en el ejercicio derivados de cambios normativos; en tercer lugar, el cálculo de la variación del gasto computable del ejercicio respecto del ejercicio anterior; y en último lugar, la comparación de esa tasa de variación del gasto computable con la tasa de referencia de crecimiento de la economía a medio plazo.

las disminuciones de recaudación deberá también disminuirse en la cuantía equivalente. Este último supuesto no supone más que la regla a la inversa, cuanto menor sea la cuantía de ingresos permanentes, menor deberá ser el nivel de gasto público. Se trata en definitiva del ajuste real que debe producirse en el gasto público de cualquier Administración pública como consecuencia de los cambios normativos que afectan al volumen real de ingresos objeto de recaudación ⁽⁴⁶⁷⁾.

⁴⁶⁷ Vid. Corcuera Torres, A. Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, y seguridad jurídica: Consideraciones críticas. Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público, 2014, pág. 2899-2900.

CAPITULO V.

**LOS PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN DE LOS
OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE
DEUDA PÚBLICA Y LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO
PÚBLICO.**

I.- EL CICLO PRESUPUESTARIO.

1.1.- Consideraciones generales.

La aprobación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, ha supuesto una nueva forma de encausar la política presupuestaria, y al mismo tiempo ha afectado a determinados aspectos del ciclo presupuestario. Aunque dicho ciclo sigue su curso y estructura tradicional, si se pueden observar cambios que directa o indirectamente afectan a su desarrollo.

En palabras del profesor Sainz de Bujanda ⁽⁴⁶⁸⁾ el presupuesto público no constituye únicamente una enunciación de ingresos y de gastos públicos, sino que además, supone un conjunto de normas jurídicas, que se manifiestan en las fases del ciclo presupuestario y que están interconectadas a la ley de presupuestos anuales.

El ciclo presupuestario, desde su concepción tradicional y clásica, comprende las fases de preparación y presentación del proyecto de presupuestos, el examen y la aprobación de la ley, su ejecución y control. Dichas fases se encuentran revestidas jurídicamente de una auténtica relevancia constitucional, que refuerza sus aspectos esenciales, atendiendo a la importancia que la ley de presupuestos tiene para el sistema democrático moderno ⁽⁴⁶⁹⁾.

⁴⁶⁸ Vid. Sainz de Bujanda, F. Sistema de Derecho Financiero. Tomo I Volumen Segundo. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid 1985, pág. 427. En el ciclo presupuestario coexisten normas constitucionales, como las que regulan la fase de aprobación y normas legales especialmente las relativas a la ejecución. Esa diversidad de rango normativo no debe, sin embargo, afectar al sistema de esta disciplina, el Derecho financiero, y dado que el presupuesto público es una institución jurídica financiera, no tiene sentido derivar un parte de su estudio al Derecho Constitucional y otra parte al Derecho Administrativo. Es por ello, que toda la normativa presupuestaria debe inexorablemente quedar encuadrada en el seno del Derecho financiero, eso sí, distinguiendo la parte que tiene rango constitucional y la parte que tiene rango de legislación ordinaria, aunque con el único propósito de un estudio único.

⁴⁶⁹ Vid. STS de 30 de junio de 1.986, fundamento jurídico 1. En esta sentencia se afirma que la aprobación de los presupuestos está en la raíz histórica de nuestras Cortes, como lo está el control del gasto público, y ello conlleva que sea una materia reservada a la ley por la Constitución en su artículo 134. En efecto, el itinerario de los presupuestos comprende tres fases, que en otros tiempos recibieron los nombres de contabilidad legislativa, administrativa y judicial, simétrica de la aprobación, ejecución y fiscalización. En la primera, interviene el Gobierno en la elaboración y presentación (párrafos 1.º y 3.º del mencionado artículo 134), actividades cuya naturaleza equivale en un todo a la de un proyecto de Ley, manifestaciones en uno y otro caso de la iniciativa legislativa que constitucionalmente le corresponde con arreglo al artículo 87. Ahora bien, el examen, enmienda y aprobación es competencia exclusiva y excluyente de las Cortes Generales y, en su ámbito territorial, de las asambleas autonómicas.

Todo el ciclo presupuestario se construye sobre una serie principios fundamentales configuradores de su régimen competencial ⁽⁴⁷⁰⁾, en el que destaca la separación de competencias y la distribución constitucional del poder político. Al constituir el examen y la aprobación del presupuesto una función eminentemente legislativa, ésta corresponde a las Cámaras. En cambio su elaboración, que es manifestación del programa político del Gobierno y su ejecución, que constituye una función eminentemente administrativa, corresponde al Gobierno. Así lo establece expresamente la Constitución en su artículo 134 cuando dispone que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Esta separación de competencias, no puede ser absoluta, sino que requiere de una necesaria e imprescindible coordinación de funciones. La delimitación de las distintas fases del ciclo presupuestario no impide su interconexión y dependencia mutua.

A pesar de la aparente coexistencia de funciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y la necesaria colaboración entre los mismos, esta relación se ha caracterizado por la rivalidad de poder entre ambos órganos constitucionales por el control de las competencias en esta materia. En este sentido, el profesor González García ⁽⁴⁷¹⁾ distinguía las circunstancias que habían contribuido, en esta pugna, a que el presupuesto público escapara cada vez más al control de las Cámaras para convertirse en una obra del poder ejecutivo. Hoy asistimos, según el profesor Rodríguez Bereijo ⁽⁴⁷²⁾, a la pérdida de importancia política del debate parlamentario

⁴⁷⁰ Vid. Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. Décima edición. Universidad Complutense de Madrid 1993. págs. 490- 491. La separación de competencias conlleva la irrenunciabilidad de las mismas, pues ni el Gobierno ni el Parlamento pueden hacer dejación general de sus funciones presupuestarias.

⁴⁷¹ Vid. González García, E. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1973, pág. 255. Entre estas circunstancias se encontraba el crecimiento constante del gasto público, el escaso tiempo reservado a las Cortes para su examen, enmienda y aprobación, la necesidad de un cierta libertad de movimientos en el ejecutivo para enfrentarse a la coyuntura económica y sobre todo, la enorme influencia de las ideas planificadoras cuya realización había sido obra exclusiva del Gobierno.

⁴⁷² Vid. Rodríguez Bereijo. A. La Constitución fiscal de España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2015, págs. 231-234. Esta crisis del control presupuestario por el Parlamento se ha puesto de relieve con el establecimiento de ciertas limitaciones procedimentales, recogidas incluso en los propios textos constitucionales actuales. En primer lugar, la racionalización de la tramitación de las funciones de examen enmienda y aprobación de los presupuestos, que por lo general limita las posibilidades de intervención y de modificación del programa económico financiero elaborado por el Gobierno mediante plazos preclusivos en la discusión y obligatoriedad de

de aprobación de los presupuestos públicos, unido quizás a la reducción del protagonismo del poder legislativo frente al poder ejecutivo, motivado, entre otras causas, por las limitaciones procedimentales que impiden su modificación durante la tramitación parlamentaria, el aumento de las funciones del Gobierno en la fase de ejecución presupuestaria, y la consolidación de gran parte del gasto público.

Por último, la política presupuestaria está fuertemente influida por las recomendaciones y orientaciones realizadas por las instituciones europeas en el ámbito de la coordinación y supervisión multilateral. Además la aprobación de los objetivos fiscales de déficit y deuda pública suponen una limitación adicional de las funciones financieras de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

Una de las medidas que han fortalecido el papel del Parlamento en materia presupuestaria, es la inclusión en sede parlamentaria de órganos técnicos en materia económica, financiera y presupuestaria, con la finalidad de que su función de control sea constante y permanente. A dicho fin, contribuyen las Comisiones de presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado y la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales ⁽⁴⁷³⁾.

voto global de partidas del proyecto de presupuestos, junto a las limitaciones al derecho de enmienda, que restringen la modificación de dicho proyecto. En segundo lugar, el aumento de las competencias presupuestarias del Gobierno, en materia de ejecución del propio presupuesto a través de los distintas figuras contempladas en el ordenamiento, y en concreto las modificaciones presupuestarias, como las transferencias de créditos, generaciones de créditos, ampliaciones de créditos, créditos extraordinarios y suplementos de créditos, e incorporaciones de crédito, que desdibujan el presupuesto público inicialmente aprobado, lo que supone una quiebra a posteriori de las facultades del Parlamento. En tercer lugar, el contenido consolidado de gran parte del proyecto de presupuestos, que no sólo alcanza a las facultades de enmienda de las Cámaras, sino también a la propia elaboración por el Gobierno del mismo, lo que lo convierte inevitablemente en un plan de gastos extraordinariamente rígido, pues gran parte de los gastos públicos se encuentran comprometidos de antemano, lo que imposibilita en muchos casos su enmienda dado que ello carecería de justificación.

⁴⁷³ Vid. Ley 37/2.010, de 15 de noviembre. Esta norma creó la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales como mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos, Según dicha norma corresponden a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales las siguientes funciones: el seguimiento y control de la ejecución de los presupuestos y de su liquidación y el asesoramiento técnico de las Cámaras, la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas, y el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos. Por resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, se regula la composición y el funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, que estará adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados de quien dependerá jerárquicamente.

En los momentos actuales, estamos viviendo un proceso de transformación, motivado por diversos cambios políticos y sociales. La aparición de nuevos partidos políticos, ha ido desquebrajando el bipartidismo tradicional, lo que ha tenido su reflejo en la tramitación parlamentaria de los presupuestos. De esta forma, el Gobierno, al no contar con la mayoría en las cámaras, debe realizar un mayor esfuerzo político para conseguir aprobar sus presupuestos.

También se puede proseguir la legislatura mediante unos presupuestos prorrogados, circunstancia esta que se ha hecho común en nuestro país. A todo ello, se une el hecho de que los presupuestos en la actualidad están vinculados por los objetivos presupuestarios que son el reflejo de la situación económica, lo que ha supuesto el aumento del interés público de los mismos.

1.2.- El principio de estabilidad presupuestaria y el ciclo presupuestario.

La incorporación del principio de estabilidad presupuestaria, ha producido ciertas modificaciones en el tradicional ciclo presupuestario, que sin suponer un cambio de sus líneas generales, si ha conllevado un mayor grado de complejidad del mismo. Ésta se refleja principalmente en la creación ex novo, de una fase previa al procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos, en la cual deben quedar fijados los objetivos fiscales de déficit y deuda pública que vincularán la elaboración y aprobación posterior del presupuesto público.

La vinculación al principio de estabilidad presupuestaria queda reflejada en la propia LOEPSF, en su artículo 15, cuando establece que aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de presupuesto de las Administraciones públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos ⁽⁴⁷⁴⁾.

⁴⁷⁴ La complejidad procedimental también se ha derivado del incremento del número de instituciones intervinientes durante el ciclo presupuestario, pues junto a las instituciones nacionales (Gobierno, Congreso, y Senado) participan las instituciones de la Unión Europea (Comisión y Consejo), junto a otros como las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de Administración Local, y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

La tradicional idea del ciclo presupuestario ya no es suficiente para explicar el proceso de elaboración del presupuesto, que ha sufrido una notable transformación tras la integración de este principio, ya que intervienen ahora más instituciones, pues además de las nacionales actúan las de la Unión Europea, y además se requieren nuevas fases, lo que conforma un ciclo presupuestario más complejo ⁽⁴⁷⁵⁾.

La incorporación de una auténtica fase previa al proceso de elaboración y aprobación del presupuesto produce una serie de efectos de especial relieve dentro del ciclo presupuestario ⁽⁴⁷⁶⁾, adelantando el debate parlamentario sobre los presupuestos, que ha derivado, al tratarse de objetivos económicos, en un verdadero control sobre la política económica del Gobierno ⁽⁴⁷⁷⁾. También supone la vinculación del semestre nacional al semestre europeo y viceversa.

El procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos que tradicionalmente era único se ha dividido en dos fases fuertemente interconectadas. La primera de ellas se desarrollará, por lo general durante el primer semestre del año, y se dirige a fijar las cuantías globales del futuro presupuesto y los objetivos económico-financieros a medio plazo. Una vez fijadas las cifras globales y los objetivos presupuestarios, se elabora y aprueba el presupuesto, que se desarrollará durante el segundo semestre del año.

⁴⁷⁵ Vid. STC 206/2.013 de 5 de diciembre, fundamento jurídico 8. En la que el TC afirma, respecto de esta cuestión que las citadas previsiones económicas, sobre las que se elabora todo el presupuesto, y en las que descansan en realidad las directrices de la política económica del Gobierno, se elaboran siguiendo un proceso en el que intervienen distintos agentes, pues precisamente el proceso presupuestario se inserta también en el proceso de control de la Comisión Europea, lo que conforma un doble ciclo presupuestario o ciclo complejo en el que, además de las instituciones nacionales (Gobierno y Parlamento), también participan las instituciones de la Unión Europea (Comisión), con la remisión de la actualización del programa de estabilidad, en el mes de abril del año en curso, por parte del Gobierno. Las estimaciones de crecimiento que sustentan el presupuesto impugnado no eran, de acuerdo con el canon de enjuiciamiento que nos corresponde emplear, carentes de toda explicación racional, sino que venían avalados por el propio proceso de elaboración del presupuesto que en ningún caso, puede garantizar que las previsiones de crecimiento económico que sirven como base para la elaboración de los presupuestos generales del Estado se vean cumplidas.

⁴⁷⁶ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones pág. 12.

⁴⁷⁷ El componente económico del presupuesto se ha incrementado notablemente, de forma que las decisiones presupuestarias y económicas deben alinearse durante todo este proceso. La política presupuestaria, más que nunca debe ser instrumento fundamental de la política económica del Estado, pero también de la propia Unión Europea.

Estos cambios de nuestro Derecho presupuestario, derivados de la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria no han alterado el reparto competencial establecido en nuestra Constitución, entre las Cortes Generales y el Gobierno (⁴⁷⁸). El Tribunal Constitucional (⁴⁷⁹) también ha tenido la oportunidad de pronunciarse, y ha señalado que el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, por la vinculación que dichos objetivos fiscales ejercen sobre dichos órganos constitucionales, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa al proceso. Sin embargo, tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del artículo 135 de la Constitución.

Junto al semestre nacional, se ha establecido en la Unión Europea el semestre europeo, marcado principalmente por la presentación por los Estados miembros de sus Programas de Estabilidad que serán analizados durante el primer semestre del año por las autoridades europeas, Comisión y Consejo de la Unión Europea, y cuyas recomendaciones respecto al mismo deben reflejarse en los presupuestos nacionales. Por tanto, ambos semestres, el europeo y el nacional deben estar perfectamente alineados.

A la vista de este proceso, lejos queda atrás el tradicional procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto por el Gobierno y su examen, enmienda y aprobación por parte

⁴⁷⁸ Vid. STS de 10 de mayo de 2016, Sala de lo Contencioso Administrativo, resolución 1035/2016, recurso 374/2013, fundamento jurídico 2.

⁴⁷⁹ Vid. STC 199/2.011, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 7. Así en lo que se refiere al Gobierno, los condicionantes que pueda imponer el establecimiento del objetivo de estabilidad no suponen para el ejecutivo la pérdida de ninguna de sus facultades constitucionalmente reconocidas en materia presupuestaria, pero sí su condicionamiento. El marco de estabilidad presupuestaria, al prever el establecimiento del objetivo de estabilidad, ha venido a añadir una fase previa al ciclo presupuestario, pero sin menoscabar las facultades reservadas al Gobierno ex artículo 134 Constitución, otorgándole un importante papel en la fijación de tal objetivo de estabilidad. En lo que se refiere a las Cortes Generales, la fijación del principio de estabilidad no les vincularía jurídicamente, con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Constitución, al conservar su plena capacidad legislativa, además de poder ejercer el control parlamentario sobre el Gobierno mediante el examen del objetivo de estabilidad. Tras la reforma del art. 135, la situación ha cambiado, pues ahora la elaboración, adopción y ejecución de los presupuestos además de quedar sometido a las prescripciones del artículo 134, queda sometida a aquellas establecidas en el artículo 135 de la Constitución, que vincula a todos los poderes públicos. Este precepto constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria remitiéndose a una ley orgánica para su desarrollo, a partir de cuya entrada en vigor las Cortes Generales habrán de atenerse, al elaborar los presupuestos, a los términos allí establecidos, sin perjuicio de que esas mismas Cortes, siempre tengan la capacidad de modificar aquella ley orgánica.

del Parlamento. El esfuerzo y desgaste político que supone la aprobación de los presupuestos se ha visto notablemente incrementado, pues junto a la negociación política de los mismos, el Gobierno debe enfrentarse hasta en dos ocasiones a las Cortes Generales, a lo que se unen las recomendaciones realizadas desde la Unión Europea, debiendo conciliar así las posturas nacionales con la postura de las instituciones europeas.

II.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA.

El procedimiento de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, como se ha dicho, constituye una gran novedad en nuestro Derecho presupuestario pues antepone una fase previa y obligatoria a la fase tradicional de elaboración y aprobación de los presupuestos públicos ⁽⁴⁸⁰⁾.

La LOEPSF al englobar en un único texto normativo la totalidad del contenido del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, establece un único proceso de establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para todas las Administraciones públicas, que se bifurca en dos procedimientos distintos. En primer lugar, se establece uno para el conjunto de las Administraciones públicas (artículo 15), y por otro lado, otro específico para el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas (artículo 16). El examen de ambos procedimientos se realizará por separado, atendiendo a su interconexión.

2.1.- Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas.

La idea fundamental que se trasluce, es que el legislador en este procedimiento ha seguido el esquema constitucional de reparto de funciones entre el poder legislativo y el

⁴⁸⁰ Este procedimiento se ha mantenido prácticamente inalterable desde la aprobación de la primera Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2.001, de 12 de diciembre, que a su vez, ha sido adoptado por la actual LOEPSF.

ejecutivo del procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos públicos del Estado. Así, la elaboración de los objetivos de estabilidad corresponde al Gobierno y su aprobación al Parlamento. De conformidad con dicha estructura, el artículo 15 LOEPSF, determina las líneas fundamentales de dicho procedimiento de fijación de objetivos. De esta forma, podemos destacar que se trata de un procedimiento que se desdobra en dos fases, la primera de elaboración y propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y la segunda de aprobación de los mismos. En el que su iniciativa y elaboración corresponde al Gobierno, y la fase de aprobación corresponde a las Cortes Generales ⁽⁴⁸¹⁾. Su elaboración y aprobación debe ser anual, realizada concretamente dentro del primer semestre de cada año, pero con un horizonte temporal a tres años siguientes, de conformidad con el principio de plurianualidad.

Por lo que se refiere a su regulación concreta, el artículo 15 de la LOEPSF regula con detalle la fase de elaboración y propuesta por el Gobierno, sin embargo, la fase de aprobación por las Cortes Generales se establece en los Reglamentos Generales de las Cámaras. De esta forma, ambas Cámaras legislativas actúan de forma igualitaria, pues tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, pueden rechazar individualmente dichos objetivos presupuestarios. Esta es una cuestión que ha sido objeto de crítica, por cuanto otorga un papel relevante al Senado en materia financiera ⁽⁴⁸²⁾.

⁴⁸¹ El legislador podía haber elegido otro modelo diferente, pues el marco de estabilidad presupuestaria supone la creación ex novo tanto de reglas numéricas como procedimentales. En todo caso, esta opción es la más respetuosa con nuestra Constitución económica, especialmente cuando la decisión que se adopte sobre dichos objetivos, vinculará posteriormente a las Cortes Generales en lo que a la aprobación del presupuesto se refiere. Además cualquier otra opción podría haber chocado frontalmente con la función financiera que la Constitución reconoce en su artículo 134 a las Cámaras legislativas.

⁴⁸² Vid. La disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2005 (Modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria) introdujo una previsión en el artículo 8 de la LGEP, en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, conforme a la cual si el objetivo de estabilidad aprobado por el Congreso de los Diputados se rechazaba por el Senado, antes de que el Gobierno tuviese que remitir una nueva propuesta con otro objetivo de estabilidad, el Congreso podía mediante una nueva votación por mayoría simple, aprobar el citado objetivo. Conforme a la STC 44/5.015, de 5 de marzo, fundamento jurídico 3, se declaró inconstitucional dicha previsión, al entender el Tribunal que nos encontramos ante una disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria, a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos, por lo que es difícil apreciar la necesaria conexión económica

La presentación del Gobierno de los objetivos fiscales en el Parlamento es directa, y la votación de las Cámaras se realiza en Pleno, de manera sucesiva e inmediata. Primero se somete directamente por el Gobierno al Congreso de los Diputados y posteriormente al Senado, sin posibilidad de enmienda, sólo pudiéndose aprobar o rechazar por cada órgano ⁽⁴⁸³⁾.

A).- Fase de elaboración de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Gobierno.

El acuerdo del Gobierno sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública debe elaborarse dentro del primer semestre del año, y para su tramitación, se establecen diversas fases. Dicha tramitación se inicia con la propuesta inicial del Ministerio de Hacienda ⁽⁴⁸⁴⁾, que deberá tener en cuenta los criterios generales, a los cuales deberán adecuarse los objetivos tanto de déficit como de deuda pública y el resto de parámetros que deberá incluir el acuerdo del Consejo de Ministros ⁽⁴⁸⁵⁾.

o relación directa con los ingresos y gastos del Estado. Pero lo realmente definitivo, es que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de la Cámara, ya que establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa, queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución y, por tanto, queda al margen del limitado contenido material que el artículo 134.2 reserva a la ley de presupuestos.

⁴⁸³ En el supuesto de rechazo por cualquiera de las dos Cámaras Legislativas, el Gobierno deberá elevar en el plazo de un mes una nueva propuesta que seguirá el mismo procedimiento. Además, cualquier modificación, adaptación o adecuación de los objetivos de estabilidad o deuda pública, requerirán de igual tramitación, así lo establece implícitamente la disposición adicional séptima de la LOEPSF cuando dispone que cuando como consecuencia de una decisión de la Unión Europea resultare necesario revisar los objetivos ya fijados y el Gobierno se encontrare en funciones, éste podrá adoptar dicho acuerdo con la salvedad de que no incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

⁴⁸⁴ Junto a estos criterios generales la propuesta deberá acompañarse de un informe del Ministerio de Economía en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos. Este informe será elaborado, previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual en el que se especificará, entre otras variables, la previsión de evolución del Producto Interior Bruto, la brecha de producción, la tasa de referencia de la economía española y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones públicas, distribuido entre sus subsectores.

⁴⁸⁵ La fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria se realizará en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y los objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal. Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. Si en los supuestos previstos en el artículo 13.3 se superan los límites señalados en el artículo 13.1 de la LOEPSF, el objetivo deberá garantizar una senda de reducción de deuda pública acorde con la normativa europea. Por último, para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión

Una vez confeccionada la propuesta, se procede a la solicitud de los informes preceptivos, pero no vinculantes, de los órganos de coordinación interterritoriales. A tal fin antes del 1 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda remitirá las respectivas propuestas de objetivos de déficit y deuda pública al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, cada uno en su ámbito, para que emitan sus correspondientes informes (⁴⁸⁶).

Elaborada la propuesta definitiva, junto a los informes evacuados, el Ministerio de Hacienda, la elevará al Gobierno, para su aprobación mediante acuerdo del Consejo de Ministros. (⁴⁸⁷). El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, la variación del gasto computable conforme a la tasa de referencia del Producto Interior Bruto, y el límite de gasto no financiero que lo será a efectos de mera comunicación, junto a la documentación que se acompañe, se remitirá a las Cortes Generales, acompañado de las recomendaciones de la Unión Europea sobre el programa de estabilidad de España y del informe del Ministerio de Economía.

Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea.

⁴⁸⁶ Para la emisión de los informes se establece un plazo máximo de quince días, a contar desde la fecha de recepción de las propuestas en la secretaría general del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y en la secretaría de la Comisión Nacional de Administración Local, sin que se hayan previsto expresamente las consecuencias de la no remisión del informe en el plazo establecido.

⁴⁸⁷ El acuerdo del Consejo de Ministros contendrá, por un lado, los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores. Por otro lado, el objetivo de deuda pública referida a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones públicas, como para cada uno de sus subsectores. La variación del gasto computable de la Administración central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, que no podrá superar la tasa de referencia del PIB de medio plazo de la economía española, que se recoge en dicho acuerdo. Por último, el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, para el ejercicio correspondiente, a los efectos de comunicación, pues a diferencia de los objetivos de déficit y deuda pública, que sí deben ser aprobados, no se requiere de aprobación para dicho techo de gasto no financiero. A dicho acuerdo se acompañará el informe en el que se evalúa la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos, las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, relativas al Programa Nacional de Reformas y relativo al Programa de Estabilidad de España y la documentación acreditativa de haber cumplido la solicitud de informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

B).- Fase de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales.

Como afirma el profesor Sanagustín ⁽⁴⁸⁸⁾, el debate parlamentario sobre los objetivos de déficit y deuda pública, no se puede considerar un debate carente de relevancia política, muy al contrario, supone una fase de importancia trascendental, toda vez que el Gobierno debe someterse a las Cortes Generales, sobre una cuestión fundamental, el volumen de déficit y de endeudamiento público, junto al límite de gasto no financiero; elementos clave de la política presupuestaria, y a su vez de la política económica en su conjunto. Además, puede ocurrir que el Gobierno, fracase en su intento, ante la oposición del Congreso de los Diputados o del Senado, lo que supondría un serio revés político, porque le imposibilitaría presentar los presupuestos públicos, y porque le obliga a proponer en el plazo de un mes una nueva propuesta de objetivos fiscales.

Este debate parlamentario tiene como finalidad última, establecer las cifras globales de los presupuestos, asemejándose así a los actuales debates sobre la totalidad de los mismos. Es por ello, que progresivamente ha tendido a configurarse como un verdadero debate de política económica, que tiene como efecto directo, el que una vez aprobadas las grandes cifras para la elaboración del proyecto de presupuestos, el debate clásico a la totalidad en sede parlamentaria, sufra una pérdida de relevancia actual ⁽⁴⁸⁹⁾.

El artículo 15 de la LOEPSF establece tres reglas concretas que fijan las líneas generales de participación de las Cortes Generales en este proceso de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Tras el correspondiente debate en el Pleno, el Congreso de los

⁴⁸⁸ Vid. Garcés Sanagustín, M. Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del presupuesto en España. Presupuesto y gasto público, nº 27/2001, pág. 143

⁴⁸⁹ Vid. Jiménez Díaz, A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos. Instituto de Estudios Fiscales. Documento 7/2.002, pág. 10.

Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno (⁴⁹⁰).

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, deberá proceder a remitir un nuevo acuerdo, que se someterá al mismo procedimiento. En este sentido, no se establece una mayoría específica necesaria para su aprobación, por lo que entendemos que la simple aprobación por mayoría simple de cada Cámara es suficiente. No cabe la posibilidad de plantear enmiendas al acuerdo remitido, pues la iniciativa corresponde en exclusiva al Gobierno, como responsable único de la dirección de la política presupuestaria y económica.

En la práctica dicho debate parlamentario, se ha realizado en pleno de la Cámara legislativa correspondiente, mediante comparecencia en primer lugar del Ministro o Ministra de Hacienda, que procede a la defensa del acuerdo y sus cifras, al que seguirán las intervenciones de los distintos representantes de los grupos parlamentarios que fijarán sus posiciones (⁴⁹¹).

La escasa regulación de las leyes de estabilidad sobre la fase previa de aprobación de objetivos de estabilidad presupuestaria, que básicamente sólo incorpora unas líneas generales de tramitación, unido a la falta de un procedimiento específico en los Reglamentos Generales de cada cámara, ha conllevado el pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo

⁴⁹⁰ En este sentido, el Gobierno, sin demora, remite su acuerdo de objetivos de estabilidad presupuestaria junto a la documentación adjunta a ambas Cámaras, y el debate se produce sucesivamente, en un periodo corto de días, por la urgencia que de ello se deriva. De esta forma, desde que se somete al Congreso de los Diputados y esta Cámara da su aprobación, su Presidente se lo comunica inmediatamente al Senado para que proceda a su tramitación. El Congreso de los Diputados aplica en este tipo de debates el artículo 74 del RGCD que establece que si no hubiere precepto específico se entenderá que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra. La duración de las intervenciones en una discusión sobre cualquier asunto o cuestión, salvo precepto de este Reglamento en contrario, no excederá de diez minutos. Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.

⁴⁹¹ Debido a que se presenta en ambas Cámaras también el escenario macroeconómico en el que se apoyarán las cifras presupuestarias globales, el discurso de los parlamentarios se suele centrar en la situación económica del país, más allá de que se pueda comentar con carácter más subsidiario las cifras relativas al déficit y a la deuda pública, especialmente cuando estas superan los niveles de referencia del tres y sesenta por ciento, respectivamente del Producto Interior Bruto, conforme a los parámetros establecidos en la normativa europea.

del Tribunal Supremo sobre la naturaleza y los aspectos fundamentales de este procedimiento. Son varias las sentencias dictadas con respecto a diversos acuerdos del Consejo de Ministros, al amparo de los artículos 15 y 16 de la LOEPSF, recursos que fueron en unos supuestos inadmitidos y en otros desestimados (⁴⁹²).

De dichos pronunciamientos judiciales se puede extraer la jurisprudencia sobre los acuerdos que aprueban los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Así el Tribunal Supremo destaca la naturaleza meramente preparatoria del acuerdo del Consejo de Ministros y por lo tanto, no cabe calificarlo de actuación administrativa sujeta al Derecho

⁴⁹² Vid. STS 1035/2016, de 10 de mayo, (RJ 2016, 2575) (recurso 374/2013, de la Comunidad Autónoma de Canarias); Sentencia 1036/2016, de 10 de mayo, (RJ 2016, 2574) (recurso 383/2013, de la Comunidad Autónoma de Asturias); Sentencia 1037/2016, de 10 de mayo (RJ 2016, 2576) (recurso 385/2013, de la Comunidad autónoma de Asturias); Sentencia 1038/2016, de 10 de mayo, (RJ 2016, 3669) (recurso 511/2013, de la Comunidad Autónoma de Cataluña); Sentencia 1039/2016, de 10 de mayo (RJ 2016, 2230) (recurso 241/2014, de la Comunidad Autónoma de Andalucía), todas ellas contra diversos acuerdos del Consejo de Ministros adoptados durante el año 2.013. En dichas sentencias el Tribunal Supremo establece diversas consideraciones sobre el procedimiento de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La primera consideración, es la naturaleza meramente preparatoria del Acuerdo del Consejo de Ministros adoptado al amparo del artículo 15 de la LOEPSF. Efectivamente, el acuerdo del Consejo de Ministros en el que constan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública constituye un acto preparatorio de una decisión parlamentaria en materia financiera cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales, y por tanto, no cabe calificarlo de actuación administrativa sujeta al Derecho Administrativo, quedando su control fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. La segunda consideración, es que a aprobación de las Cámaras legislativas de dichos objetivos tiene valor jurídico de acto parlamentario en sentido amplio. Concretamente afirma el Tribunal Supremo, que la aprobación por las Cámaras de los objetivos de estabilidad y deuda pública tienen una fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento en virtud del artículo 66.2 de la Constitución, por lo que su control correspondería al Tribunal Constitucional. No estamos ante un mero deber de información a las Cámaras, como si especifica la LOEPSF respecto del límite de gasto no financiero, sino ante una intervención relevante de las mismas, que puede derivar en la aprobación o rechazo de forma expresa de dicho acuerdo gubernamental. Nos encontramos ante un acto del Poder Legislativo, de naturaleza parlamentaria. Su naturaleza una vez aprobados los objetivos, se aproxima considerablemente a la naturaleza de los Presupuestos Generales del Estado, pues tiene efectos subsiguientes conforme al artículo 15.7 y 7.3 de la LOEPSF. La tercera consideración, es que el legislador orgánico sigue el esquema trazado por la Constitución para la elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado previsto en el artículo 134 de la misma. El Gobierno elabora y propone cuales han de ser estos objetivos tanto de déficit como de deuda pública, pero es el Congreso de los Diputados y el Senado los que tienen la competencia para su aprobación y de este modo, les otorgan su valor pleno y jurídico vinculante. En este sentido, afirma el propio Tribunal que ni el Derecho de la Unión Europea, tanto originario como derivado, ni la reforma del artículo 135 de la Constitución de 27 de septiembre de 2011, conducen a conclusiones distintas porque no han alterado el reparto del poder presupuestario establecido en 1978 entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Finalmente, la cuarta consideración, es la relativa a la naturaleza administrativa del acuerdo gubernamental que fija los objetivos de estabilidad de las distintas Comunidades Autónomas. En este sentido, el acuerdo gubernamental que fija los objetivos individuales para cada Comunidad Autónoma, previsto en el artículo 16, si tiene eficacia jurídica desde el mismo momento de su aprobación por el Consejo de Ministros, pues se trata es un acto administrativo sujeto al Derecho Administrativo y controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa a través del Tribunal Supremo. Siendo su característica fundamental el hecho de que debe tener como presupuesto habilitante el acuerdo aprobado por las Cortes Generales conforme al artículo 15 de la LOEPSF, es decir, para que los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas puedan ser aprobados antes deben estar aprobados los objetivos con carácter general para todo el Estado.

Administrativo, quedando su control fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, la aprobación de las Cámaras Legislativas de dichos objetivos tiene valor jurídico de acto equivalente al de normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento en virtud del artículo 66.2 de la Constitución, por lo que su control corresponderá al Tribunal Constitucional. Por último, se incide en la naturaleza administrativa del acuerdo gubernamental que fija los objetivos de estabilidad de las distintas Comunidades Autónomas. Este último acuerdo, tiene eficacia jurídica desde el mismo momento de su aprobación por el Consejo de Ministros, pues se trata de un acto administrativo sujeto al Derecho Administrativo y controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa a través del Tribunal Supremo (⁴⁹³).

2.2.- Establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas.

Desde la instauración del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, se estableció la necesidad de que las Comunidades Autónomas contaran con un procedimiento específico de fijación de objetivos individuales de déficit y deuda pública para cada una de las mismas, a diferencia de la Administración local, y siempre interconectados con los objetivos generales establecidos para el conjunto del sector público. Las características de este modelo de participación en la fijación de los objetivos ha sido una de las cuestiones más polémicas que se ha producido a lo largo de la evolución de dicho marco jurídico (⁴⁹⁴). Ello se refleja en que

⁴⁹³ Como podemos observar, el Tribunal Supremo, ha tenido que realizar un examen de conjunto, sobre unos procedimientos que plantean ciertos problemas interpretativos, toda vez que se trata de una cuestión con repercusiones constitucionales, pues en dicha doctrina no sólo establece el camino a seguir en materia administrativa sino también en materia constitucional, condicionando en cierta forma la actuación que pueda seguir en el futuro el propio Tribunal Constitucional y los órganos jurisdiccionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Pero tal grado de novedad y confusión procedimental no está exento de polémica doctrinal y judicial, pues ya en dichas sentencias fue emitido un voto particular por el Magistrado Rodríguez Zapata- Pérez, que en líneas generales considera que el acto de aprobación de las Cortes Generales no hace parlamentario el acuerdo aprobado, sino que se limita a comprobar y declarar su acierto o conformidad al interés general, es un acto de control político preventivo, de ello se deriva la conclusión según la cual la aprobación de los objetivos generales para el conjunto Estado y los individuales de las Comunidades Autónomas son competencia del Gobierno, y por lo tanto, tienen virtualidad a los efectos de su consideración como acto administrativo recurrible ante la jurisdicción contenciosa administrativa y no ante el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, en ningún caso las Cortes Generales ejercen a estos efectos una función similar a la legislativa.

⁴⁹⁴ Vid. La exposición de motivos de la Ley 15/2.006 de 26 de mayo, establecía la necesidad de reformar el mecanismo de interacción entre las distintas Administraciones públicas para asegurar el respeto de las Leyes de

durante estos años se han regulado hasta tres sistemas diferentes de fijación de objetivos individuales para las Comunidades Autónomas (⁴⁹⁵).

En la actualidad, el procedimiento para la determinación de dichos objetivos se establece en el artículo 16 de la LOEPSF (⁴⁹⁶), que establece como presupuesto básico e indispensable para el inicio del procedimiento, la aprobación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, en las condiciones establecidas en el artículo 15 de la LOEPSF. Dicha regla no está exenta de discusión, y genera ciertas dudas, dado que la norma se refiere expresamente a la aprobación por el Gobierno, cuando su aprobación, como hemos tenido ocasión de examinar, corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado. Es por ello, que la interpretación más acorde, es la que entiende que al referirse al artículo 15, se exija la aprobación definitiva por las Cámaras, como acto definitivo, no siendo suficiente el

Estabilidad Presupuestaria a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. El compromiso con la estabilidad presupuestaria es un bien colectivo beneficioso para el conjunto de los ciudadanos que sólo puede lograrse si cuenta con la implicación de todos los responsables de la Hacienda pública, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y local. Los recursos de inconstitucionalidad que varias Comunidades Autónomas interpusieron ante el Tribunal Constitucional contra las leyes de estabilidad revelan, a reserva del juicio que a la postre emita el intérprete supremo de nuestra Carta Magna, que las leyes vigentes no han conseguido concitar el apoyo necesario de las Administraciones para que sus fines sean alcanzables. Por ello, dicha reforma introducía un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos, apoyado en el diálogo y la negociación. Así, el objetivo de estabilidad de cada Comunidad Autónoma se acordará con el Ministerio de Economía y Hacienda tras una negociación bilateral, sin perjuicio de que, en última instancia, sea a las Cortes Generales y al Gobierno a los que corresponda adoptar las decisiones esenciales sobre la política económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1. 13. de la Constitución. El nuevo mecanismo aunaba, conforme a dicha exposición de motivos, el respeto a la autonomía financiera con los objetivos de política económica general.

⁴⁹⁵ El primer modelo fue el sistema de determinación de objetivos mediante acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, operado conforme a la Ley 18/2.001 de 12 de diciembre. En dicho sistema, primaba la colaboración a través de dicho órgano de coordinación, aunque sin desconocer el peso específico del Estado dentro del mismo. El segundo modelo fue el sistema de determinación de objetivos mediante negociación o diálogo bilateral con cada Comunidad Autónoma, operado según la reforma Ley 15/2.006 de 26 de mayo. En este sistema se opta por una postura más dialogante y flexible, en el que se primaba el consenso entre Administraciones.

⁴⁹⁶ Vid. Artículo 16 de la LOEPSF. Este artículo dispone que aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el artículo 15 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno, previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera, que deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

acuerdo del Consejo de Ministros, pues como hemos visto este acuerdo tiene naturaleza de mera propuesta, conforme a la línea interpretativa seguida por el propio Tribunal Supremo (⁴⁹⁷).

El proceso específico para la fijación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas se concentra en tres fases. En la primera fase, el Ministerio de Hacienda, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. En dicha propuesta se establecerán sus límites máximos de déficit y deuda pública.

A la vista de dicha propuesta, se evacuará informe preceptivo, pero no vinculante del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Éste deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo. Finalmente, a la vista de los informes emitidos y la propuesta del Ministerio de Hacienda, se procederá por el Gobierno a la aprobación del acuerdo por el que se fijarán los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas (⁴⁹⁸).

Este sistema, supone un cambio en la participación de las Comunidades Autónomas en esta materia, en el que prima el sistema de imposición, característico del modelo de reglas numéricas, planteándose dudas respecto de la fijación de los objetivos presupuestarios. En este sentido, el Tribunal Constitucional (⁴⁹⁹) se ha pronunciado sobre el sistema actual de fijación

⁴⁹⁷ Vid. STS 1035/2016, de 10 de mayo (recurso 374/2013).

⁴⁹⁸ Este acuerdo del Consejo de Ministros establecerá respecto de cada Comunidad Autónoma individualmente, el objetivo de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación conforme al Sistema Europeo de Cuentas (SEC), en porcentaje de producto interior bruto regional, y el objetivo de deuda pública también en porcentaje de producto interior bruto regional de cada Comunidad Autónoma. Además está sujeto al control de la jurisdicción contencioso administrativo, al considerarse acto administrativo, y por lo tanto impugnabile ante el Tribunal Supremo, como hemos examinado anteriormente.

⁴⁹⁹ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 3. El Tribunal Constitucional afirma que en cuanto a la determinación del límite de déficit estructural, siendo cierto que la norma orgánica sólo establece apriorísticamente unos criterios para la determinación del objetivo general de déficit, también lo es que esos mismos criterios deben ser tomados en consideración para la concreción de cada objetivo individual, pues la fijación del objetivo general sólo puede efectuarse tomando en cuenta las previsiones de crecimiento y las necesidades de financiación individuales. En cuanto a la determinación de límite de deuda pública, el art. 135.5 a) de la Constitución, exige que una ley orgánica distribuya los límites de deuda entre las diferentes Administraciones públicas y la LOEPSF procede a su distribución porcentual entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, el hecho de que luego se remita al Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la determinación del objetivo individual de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el 13 por 100 atribuido al conjunto de las Comunidades

de los objetivos de déficit y deuda pública de las Comunidades Autónomas, avalando su constitucionalidad. El alto Tribunal ha afirmado que la LOEPSF establece los parámetros necesarios para la determinación de dichos objetivos presupuestarios, y que la participación de las Comunidades Autónomas a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera respeta la reserva legal establecida en el artículo 135 de la Constitución.

III.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS.

3.1.- Consideraciones generales.

El marco normativo de referencia para la elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado lo conforman esencialmente la Constitución, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), así como la normativa europea en materia presupuestaria (⁵⁰⁰).

El proceso de elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado ha experimentado una sustancial transformación en los últimos años, fruto de las modificaciones

Autónomas, con el máximo, para cada una de ellas, del 13 por 100 de su producto interior bruto regional, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica, contenida en el citado precepto constitucional. En segundo lugar, respecto de la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de sus objetivos individuales, el Tribunal Constitucional afirma que el hecho de que la LOEPSF no haya previsto la audiencia previa a cada Comunidad Autónoma para la individualización por el Gobierno de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135.5, pues la previsión constitucional se limita a atribuir a una ley orgánica la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, como así lo ha hecho la LOEPSF al regular la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia financiera, en cuyo seno están representadas individualmente cada una de las Comunidades Autónomas, en cada una de las distintas fases.

⁵⁰⁰ En este apartado nos vamos a centrar en los Presupuestos Generales del Estado, especificando que las Comunidades Autónomas, han aprobado sus propias Leyes de Hacienda, de contenido muy similar al de la LGP, donde consta su marco jurídico presupuestario, junto a las disposiciones específicas que recogen sus Estatutos de Autonomía. En cuanto a las Corporaciones Locales su régimen jurídico presupuestario actualmente viene recogido en Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y modificado por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

introducidas por la aprobación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, y de la aprobación de la LGP. El principal cambio ha sido la introducción de límites cuantitativos que antes no existían, que han supuesto dejar atrás la tradicional concepción del proceso presupuestario como un proceso de consolidación de gastos de abajo hacia arriba, como mera suma o agregación de las demandas de cada departamento. Dichos límites cuantitativos condicionan el conjunto de decisiones financieras de las Administraciones, lo que conlleva la restricción de la expansión discrecional del gasto público ⁽⁵⁰¹⁾.

Dentro del ciclo presupuestario, el artículo 134 de la Constitución delimita claramente las competencias en materia presupuestaria que corresponden a cada órgano constitucional. Así se dispone que corresponde al Gobierno, la elaboración del anteproyecto de presupuestos, así como su ejecución y liquidación, y por su parte corresponde a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación, y control. Estas funciones constitucionales son irrenunciables, de modo que tanto el Gobierno como las Cortes Generales, aunque deban actuar de forma coordinada, no pueden en modo alguno omitir ni transferir el ejercicio de las mismas ⁽⁵⁰²⁾.

Sobre las competencias en materia presupuestaria el Tribunal Constitucional ha analizado el distinto papel que desempeñan tanto el Gobierno como las Cortes Generales. Así en lo que se refiere al Gobierno, le corresponde en exclusiva la elaboración y ejecución, puesto que el presupuesto es un instrumento de la política económica, y manifestación clara de su programa político ⁽⁵⁰³⁾. Pero no sólo desde un plano teórico se justifica esta iniciativa sino

⁵⁰¹ Vid. Martínez Giner, L.A (coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 3ª edición. Valencia 2018, pág. 69-70.

⁵⁰² Vid. Yebra Martul Ortega, P (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario. Editorial Comares, Granada, 2.001, pág. 78.

⁵⁰³ Vid. STC 76/1.992, de 14 de mayo, fundamento jurídico 4. La Ley de Presupuestos ha sido calificada como vehículo de dirección y orientación de la política económica, ya que supone una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables, sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. El presupuesto público constituye la representación más ostensible del programa o plan político del Gobierno y de su política económica, la cual es actualmente coordinada desde la Unión Europea. Es por ello, que a diferencia del procedimiento legislativo común donde conforme al artículo 87 de la Constitución la iniciativa legislativa se reconoce también a otros intervinientes como el Congreso de los Diputados, o el Senado, la elaboración de los presupuestos públicos le corresponde en exclusiva al Gobierno

también desde el punto de vista técnico, pues la Administración pública depende del mismo y no existe por tanto, ningún otro órgano que tenga la capacidad ni formal ni material suficiente, como para realizar dicha tarea, más cuando el montante más importante de dicho presupuesto público corresponde asignarlo al mantenimiento de los servicios públicos de las estructuras de dicha Administración.

Por lo que se refiere a las Cortes Generales, mediante el examen, enmienda y aprobación de la ley de presupuestos anuales, ejercen, una función específica y constitucionalmente definida, desdoblada de la genérica potestad legislativa, prevista en el artículo 66.2 de la Constitución. Cumpliendo de esta forma, tres objetivos especialmente relevantes, por un lado, aseguran, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública conforme a los artículos 9.1 y 66.2. Por otro lado, participan, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno, que los presupuestos representan. Y por último, controlan que la asignación de los recursos públicos se efectúe conforme exige expresamente el art. 31.2 de la Constitución, es decir, de una forma equitativa, pues el presupuesto público es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración ⁽⁵⁰⁴⁾.

3.2.- Elaboración de los presupuestos generales.

A).- Elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos.

El contenido plural de los presupuestos públicos, entendido como suma de partidas presupuestarias correspondientes a una multitud de órganos del sector público, determina que, en la elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos, se distingan dos fases diferenciadas y consecutivas. La primera dentro de cada departamento y a su vez descentralizada en cada uno

⁵⁰⁴ Vid. STC 3/2.003, de 16 de enero, fundamento jurídico 4. Nos encontramos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66.2 de nuestra Constitución atribuye a las Cortes Generales, es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno.

de los órganos, entes u organismos que constituyen una unidad presupuestaria autónoma, y la segunda, centralizada y representada por la función de integración que desarrolla el Ministerio con competencias en materia de Hacienda (⁵⁰⁵).

De esta forma, cada órgano o ente debe proceder al análisis de sus necesidades de gasto público, y en su caso, del volumen de ingresos, con la finalidad de elaborar su ficha, que posteriormente será trasladada a través de su departamento correspondiente al Ministerio de Hacienda, encargado de centralizar el conjunto de gastos e ingresos en un único presupuesto.

La configuración de esta relación entre el órgano central encargado de la elaboración del presupuesto y el resto de órganos de la Administración, ha hecho que los procesos presupuestarios se clasifiquen en dos modelos. Así nos encontramos por un lado, con los procesos presupuestarios centralizados, que son dirigidos por un órgano principal, que mantiene una posición preeminente durante todo el ciclo presupuestario, realizándose la asignación de dotaciones desde arriba hacia abajo. Por otro lado, podemos encontrar procesos presupuestarios descentralizados, en los que las decisiones se basan en la acción conjunta de todo el Gobierno, sin que exista un órgano que prime sobre el resto, realizándose la elaboración del presupuesto de abajo hacia arriba (⁵⁰⁶).

Partiendo de esta premisa podemos afirmar que en nuestro Derecho presupuestario, priman las características del proceso centralizado, donde existe un órgano principal, ya sea el Ministerio de Hacienda, o en las Comunidades Autónomas, la Consejería de Hacienda, que fija las directrices y las pautas a seguir durante la elaboración del presupuesto, sin perjuicio de que muchas cuestiones se debatan en sede de Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno, y sin que ello suponga minusvalorar el proceso de negociación desarrollado en reuniones bilaterales entre los distintos departamentos. Por lo tanto, el protagonismo en la elaboración de los

⁵⁰⁵ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero. Librería Compas, Alicante 1.991, pág. 589.

⁵⁰⁶ Vid. Martínez Lago, M.A. Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos. Editorial Colex. 2.002, pág. 109-110.

presupuestos lo detenta el Ministerio de Hacienda y así queda reflejado en el artículo 36.2 de la LGP, cuando dispone que, el procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por orden del Ministro de Hacienda (⁵⁰⁷). Siendo por tanto dicha orden ministerial, la que marcará el arranque del proceso y establecerá las directrices necesarias para la elaboración de los presupuestos públicos (⁵⁰⁸).

Durante este proceso, el cual se desarrolla en gran medida a través de medios informáticos (⁵⁰⁹), el Ministerio de Hacienda se ve auxiliado por la Dirección General de Presupuestos, por la Comisión de Políticas de Gasto (⁵¹⁰), y por las Comisiones de Análisis de Programas (⁵¹¹).

⁵⁰⁷ Como singularidad tradicional en nuestro Derecho presupuestario, dado su nivel de especificación por razón de la materia y la cuantía dentro del presupuesto del Estado, se debe destacar que por orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se establecerán las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los presupuestos de la Seguridad Social. Este departamento será el encargado de determinar las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos, con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, en su caso.

⁵⁰⁸ Por lo que se refiere al objeto y contenido de dicha orden ministerial, la misma incluye, los criterios generales para la elaboración de los presupuestos; su ámbito institucional; la unidad encargada de su elaboración; el proceso de elaboración y tramitación del anteproyecto de presupuestos, estableciendo la composición de los órganos participantes en su proceso de elaboración; las comisiones participantes en el proceso de elaboración; los plazos y documentación para la elaboración y el detalle del contenido de las estructuras presupuestarias. Es necesario hacer constar que dicha Orden no abarca ni agota todas las actuaciones a realizar durante la fase de elaboración de los presupuestos, y que desde el Ministerio de Hacienda, y especialmente desde la Dirección General de Presupuestos, se realiza un indiscutible trabajo, de reuniones, fijación de líneas estratégicas, instrucciones, directrices, negociaciones, grabación de datos, determinación de cuantías, recopilación y envío de documentación constantes a lo largo del año, para determinar el presupuesto con el resto de órganos, en definitiva todas las operaciones de gran complejidad que engloba la presupuestación en su conjunto. Aunque también debemos tener en cuenta, que muchos de los gastos que engloba el presupuesto, responden a necesidades consolidadas, es decir, una parte muy importante del presupuesto es gasto consolidado. Sólo una parte menor del gasto responde a nuevas necesidades, necesidades discrecionales o políticas adicionales, es por ello, que la presupuestación parte normalmente de una fase inicial de gasto consolidado, para luego pasar a otra fase en la que se procede a incluir las nuevas necesidades de gasto. En dicha orden además se autoriza a la Dirección General de Presupuestos para dictar las normas y realizar las modificaciones que procedan en lo referente a las estructuras por programas y económica, así como a los criterios de imputación de gastos e ingresos, recabar los informes y estados justificativos necesarios para determinar con exactitud la realidad económico-financiera de los centros gestores incluidos en el presupuesto, establecer los soportes de recogida de información y el formato de la documentación, y dictar las instrucciones necesarias para que los Ministerios remitan a la misma las fichas de parametrización de gastos corrientes.

⁵⁰⁹ Hay que destacar, como no podía ser de otro modo, que la elaboración de los presupuestos ha sido objeto de informatización y así se dispone que las propuestas y demás documentación necesaria para la elaboración de los mismos se formularán y tramitarán sirviéndose de los medios informáticos que establezca al efecto el Ministerio de Hacienda, que también fijará los plazos para su presentación.

⁵¹⁰ Vid. Artículo 36 LGP. La Comisión de Políticas de Gasto estará presidida por el titular del Ministerio de Hacienda, y estará integrada por los titulares de los departamentos ministeriales, la cual estará encargada de establecer las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse.

⁵¹¹ Las Comisiones de Análisis de Programas son los grupos de trabajo en cuyo seno tiene lugar el estudio de la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos por los mismos, y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades

Una vez establecidas las normas de elaboración y las directrices, los distintos Ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los presupuestos, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto (⁵¹²), ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido (⁵¹³). En cambio, el presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado será elaborado por el Ministerio de Hacienda directamente, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual y al cumplimiento de los objetivos de política económica, establecidos por el Gobierno para el ejercicio (⁵¹⁴).

Durante esta fase de negociación interna los distintos departamentos, a través de reuniones bilaterales, cierran sus presupuestos con el Ministerio de Hacienda. Aunque el establecimiento previo de los objetivos de déficit, deuda pública y el límite de gasto no financiero junto a la regla de gasto, han reducido la capacidad de incremento del gasto y por lo tanto el margen de negociación durante esta fase. Estas limitaciones han supuesto que el

financieras establecidas. Se constituirá, en su caso, una Comisión de Análisis de Programas para cada uno de los departamentos ministeriales. Actuará como presidente de las Comisiones de Análisis de Programas el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y, en su ausencia, el titular de la Dirección General de Presupuestos.

⁵¹² Los Ministerios deberán remitir a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos las propuestas de normas de contenido presupuestario cuya inclusión en el articulado del anteproyecto consideren procedente. Las propuestas de normas de contenido presupuestario a incluir en el articulado del anteproyecto de la Ley de Presupuestos irán acompañadas de una memoria explicativa de la conexión del articulado propuesto con las habilitaciones de gasto, las previsiones de ingreso o la política económica del Gobierno, cuantificando, en su caso, el efecto de la norma propuesta sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar. Tras el análisis de éstas, serán incorporadas o no al proyecto. No cabe duda de la trascendencia de muchas de estas incorporaciones, que requieren como hemos visto de un doble análisis, de oportunidad y jurídico. Con la misma finalidad, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, formará el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, y lo remitirá al Ministerio de Hacienda.

⁵¹³ En esta fase cobra especial relieve la intervención de las oficinas presupuestarias de cada Departamento, que canalizan la remisión y traslado de las propuestas y documentos, mediante la coordinación de los órganos correspondientes del Ministerio de Hacienda.

⁵¹⁴ La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos coordinará las propuestas de los centros directivos del Ministerio de Hacienda y de aquellos centros directivos de otros Departamentos Ministeriales con competencias en materia de ingresos para la realización de previsiones y estimaciones que han de ser tenidas en cuenta por la Dirección General de Presupuestos en la elaboración de los estados de ingresos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado.

Ministerio de Hacienda, y la Dirección General de Presupuestos, adquieran mayor protagonismo en la elaboración de los presupuestos, frente al resto de departamentos (⁵¹⁵).

B).- Aprobación y remisión del proyecto de ley de presupuestos anuales a las Cortes Generales.

Una vez recopiladas todas las propuestas de gasto remitidas por los distintos centros gestores, junto a la documentación y cifras presupuestarias requeridas y centralizadas en el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Presupuestos elaborará los estados de gastos del anteproyecto de presupuestos teniendo en cuenta las orientaciones de política económica y el límite de gasto no financiero. Al mismo tiempo, se procederá a culminar también el proceso de elaboración de los estados de ingresos. Con posterioridad, el titular del Ministerio de Hacienda someterá al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de ley de presupuestos (⁵¹⁶).

Una vez remitido el anteproyecto, el Consejo de Ministros procederá a su aprobación y acordará su remisión a las Cortes Generales, teniendo en cuenta que conforme dispone el artículo 134.3 de la Constitución, el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. El artículo 37 de la LGP concreta dicha previsión constitucional, disponiendo expresamente, que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado, con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera.

⁵¹⁵ Junto a esta negociación interna, tiene un gran peso la negociación externa de los presupuestos, pues el Gobierno también incorporará a los mismos medidas con repercusiones financieras, que derivan directamente de sus compromisos sociales y políticos, incluso adelantándose al proceso de enmienda en las Cortes Generales, aceptando las peticiones de los agentes sociales y de otros grupos parlamentarios, con la finalidad de asegurarse su posterior aprobación en sede parlamentaria.

⁵¹⁶ Vid. Artículo 36.5 de la LGP. Se establece expresamente que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social unirá los anteproyectos de presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales a los del resto de las Entidades Gestoras, Tesorería General de la Seguridad Social y Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, para formar el anteproyecto de presupuesto de la Seguridad Social, que se remitirá al Ministerio de Hacienda para que los titulares de ambos Ministerios lo eleven conjuntamente al Gobierno para su aprobación e inclusión en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

Dicha obligación temporal de tres meses para la presentación del proyecto de presupuestos ante el Congreso de los Diputados prevista en el artículo 134.3 de la Constitución y en el 37 de la LGP, es de naturaleza eminentemente política, sin que se prevea sanción o consecuencia jurídica alguna, ante un posible retraso del Gobierno en su cumplimiento (⁵¹⁷). Ante dicho incumplimiento, nuestro Derecho presupuestario no dispone regla jurídica alguna. Dicho plazo tiene un carácter prudencial, con la finalidad de que las Cortes Generales puedan contar con un tiempo adecuado para su examen, enmienda y aprobación (⁵¹⁸). Esta regla ha sido incumplida en reiteradas ocasiones, especialmente por la existencia de Gobiernos sin mayorías parlamentarias, lo que ha conllevado la imposibilidad de aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria o la aprobación posterior de los presupuestos y que ha abocado inevitablemente en la prórroga de los presupuestos anteriores.

La LGP regula con carácter minucioso la regulación de la remisión del proyecto de ley de presupuestos (⁵¹⁹) y así dispone que al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que deberá contener el articulado de la Ley y los estados de ingresos y gastos, se

⁵¹⁷ Vid. Martínez Giner, L.A (coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 6ª Edición, Valencia 2018, pág. 77.

⁵¹⁸ La remisión y entrega del proyecto de presupuestos se ha convertido en un acto con cierta solemnidad pública, en el que suelen intervenir el Presidente del Congreso de los Diputados junto al Ministro de Hacienda en la sede del Congreso, donde se produce la tradicional entrega de libros, que en los últimos tiempos ha sido sustituida por medios informáticos, lo que constituyó una auténtica novedad en el momento de su instauración. Dicha documentación se divide, según su índice ya clásico, en cuatro series: la serie roja, que recoge entre otras cuestiones, el articulado de la ley, el presupuesto de ingresos, el presupuesto de gastos, presupuesto de gastos y memoria de objetivos de los programas, proyectos que componen el Fondo de Compensación Interterritorial, cuenta de operaciones comerciales de organismos públicos, presupuestos de explotación y capital y estados financieros de los subsectores empresarial y fundacional, entidades del sector público y fondos sin personalidad jurídica, resúmenes de ingresos y gastos del subsector administrativo; la serie verde, que recoge los anexos de desarrollo de ingresos y gastos del subsector administrativo, anexo de personal, anexo de inversiones reales y programación plurianual; la serie amarilla, que recoge el informe económico y financiero, el presupuesto consolidado, y anexos sobre los flujos financieros España-Unión Europea, y por último, la serie gris que recoge los consorcios con participación no mayoritaria del sector público estatal.

⁵¹⁹ La Mesa del Congreso de los Diputados, como órgano con funciones de control del trabajo diario del Congreso de los Diputados, será la encargada de examinar que se cumple con dichos requisitos, adoptando los acuerdos que procedan, pues los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán siempre acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos, es por ello, que ante cualquier falta de algún requisito se podrá ordenar su correspondiente subsanación.

acompañará la documentación complementaria correspondiente que se encuentra prevista en el artículo 37 apartado 2 de la LGP (⁵²⁰).

3.3.- Aprobación de los presupuestos por las Cortes Generales.

La Constitución dispone en su artículo 134.1 que corresponde a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos. De acuerdo con esta previsión constitucional, y conforme a su carácter bicameral, el Reglamento del Congreso de los Diputados (⁵²¹) en sus artículos 133 a 135, y el Reglamento del Senado (⁵²²), en sus artículos 148 a 151, regulan las especialidades del procedimiento legislativo de aprobación del proyecto de ley de presupuestos anuales (⁵²³).

⁵²⁰ Vid Artículo 37.2 de la LGP. Este precepto señala como documentación complementaria, la siguiente: a) Las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales; b) El informe de impacto de género; c) el informe de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia d) El informe de alineamiento con los objetivos Agenda 2030; e) Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto; f) Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial; g) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente. h) Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior; i) Los estados consolidados de los presupuestos; j) Un informe económico y financiero; k) Una memoria de los beneficios fiscales.

⁵²¹ Vid. Reglamento General del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1.982.

⁵²² Vid. Reglamento General del Senado, de 3 de mayo de 1994.

⁵²³ Ambos Reglamentos establecen una serie singularidades en la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos, que son comunes a ambas Cámaras legislativas, y que denotan una cierta peculiaridad de dichas leyes frente al resto de normas, como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/92 de 14 de mayo, fundamento jurídico 4. Así destaca, en primer lugar, su preferencia en la tramitación parlamentaria. De esta forma, se dispone que el proyecto de la ley de presupuestos gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajados de las Cámaras. Especialidad que se justifica en la importancia otorgada a los presupuestos como elemento fundamental para la vida diaria del propio Estado y de sus ciudadanos, y que al mismo tiempo pone de manifiesto las consecuencias negativas que supone el hecho de que al inicio de cada año, no se cuente con un presupuesto adaptado a las circunstancias y realidad de ese periodo temporal. Además, conforme al artículo 75 apartado 3 de la Constitución, no se admite la delegación por parte del Pleno de su aprobación en las Comisiones legislativas permanentes. Mediante esta peculiaridad se destaca la importancia teórica que se otorga a la ley de presupuestos desde el punto de vista democrático, igualándola a cuestiones tan relevantes como la reforma constitucional. Se incide en la necesidad de que el presupuesto sea debatido y aprobado por el conjunto de los representantes parlamentarios, posibilitando al mismo tiempo el poder cuestionar la acción y programa político del Gobierno. Durante su tramitación parlamentaria se seguirá el procedimiento legislativo común u ordinario, sin perjuicio de las especialidades previstas en cada Reglamento. En España, a diferencia de otros países, no se establece un procedimiento legislativo diferente del ordinario, para la tramitación y aprobación de la ley de presupuestos, aunque si se rodea de determinadas especialidades derivadas de la especial función que cumple esta norma. De esta forma, el procedimiento en ambas Cámaras se desarrolla a través de un triple debate parlamentario, en primer lugar, un debate general a la totalidad que se desarrollará en el Pleno, en segundo lugar, un debate pormenorizado a nivel de comisión parlamentaria, y finalmente un nuevo debate general, tras la incorporación de enmiendas, de nuevo, en el Pleno de la Cámara.

Una vez recibido el proyecto de ley de presupuestos, y previa calificación de este y de la documentación anexa, la Mesa del Congreso de los Diputados, ordena su publicación en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, disponiéndose un plazo de 15 días para la presentación de enmiendas. A este respecto, pueden presentarse tres clases de enmiendas, a la totalidad de la ley, al conjunto de una, varias o todas las secciones que tendrán igual tramitación que las anteriores, y finalmente enmiendas concretas a los artículos o partidas específicas y determinadas (⁵²⁴). Transcurridos los plazos de enmienda, comienza en el Pleno el debate de totalidad del proyecto (⁵²⁵).

Finalizado dicho debate plenario (⁵²⁶), si el proyecto no es rechazado en su totalidad, es remitido por el Presidente de la Cámara a la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados (⁵²⁷). Por el contrario, si en dicho debate parlamentario se produjere el rechazo del proyecto, ello provocaría inmediatamente la devolución del mismo al Gobierno (⁵²⁸).

⁵²⁴ Es importante tener presente, la distinción entre los distintos tipos de enmiendas, dado que unas producen el efecto devolutivo y otras sólo la simple modificación. Dentro de las primeras, nos encontramos con aquellas dirigidas a la totalidad del texto del proyecto, y las que impugnan una sección completa del mismo, toda vez que en caso de prosperar, sus efectos serían similares a los de la totalidad, dado que se produce un rechazo completo de un sector de la actividad administrativa, lo que supone que se rechaza una parte importante del programa presupuestario del Gobierno. Esta equiparación entre estos dos tipos de enmiendas se encuentra reflejada en los Reglamentos de las Cámaras, los cuales sitúan el debate de las enmiendas que impliquen la impugnación completa de una sección inmediatamente después del debate de totalidad. Nos encontramos ante un documento único y coherente, un plan estructurado de gastos e ingresos, que no permite en principio descuadres financieros sustanciales, pues si así fuera, el Gobierno debería retirar el proyecto y volver a presentar otro diferente.

⁵²⁵ Vid. Jiménez Díaz, A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos. Instituto de Estudios Fiscales. Documento número 7/2.002, pág. 10-11. Con la fase previa de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, junto al límite de gasto no financiero, las cifras globales del presupuesto, ya han sido debatidas con anterioridad, por lo que el debate a la totalidad se encuentra fuertemente condicionado.

⁵²⁶ El Presidente de la Comisión y el de la Cámara, de acuerdo con sus respectivas Mesas, podrán ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del presupuesto.

⁵²⁷ Vid artículo 46.1.6 RCD, que establece como comisión legislativa permanente del Congreso de los Diputados la Comisión de Presupuestos.

⁵²⁸ Vid. Garcés Sanagustín, M. Los proyectos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del presupuesto en España. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica presupuestaria número 27/2.001, pág. 137-146. Sobre el debate parlamentario de los presupuestos públicos, se ha criticado tradicionalmente su opacidad e incluso su apatía, pues durante demasiados años, se conocía de antemano el resultado de la votación, ya que el Gobierno, sustentado por una mayoría absoluta robusta, se aseguraba obtener los apoyos necesarios para su aprobación sin grandes dificultades. Como afirmaba el profesor Garcés Sanagustín, el debate parlamentario sobre los presupuestos traspasa lo meramente financiero para erigirse en la clave de la bóveda del funcionamiento de una estrategia de acción política, pero al mismo tiempo estaba anclado en una suerte de opacidad. Dicho hecho, ha cambiado con la incorporación a nuestro Derecho presupuestario del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, lo que ha supuesto realzar progresivamente el papel trascendental de los presupuestos para el conjunto de la sociedad, aspecto este que también se ha podido observar en otros países de nuestro entorno, como

Con posterioridad, pasa a la Comisión que debatirá el articulado y el estado de autorización de gastos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañar a aquél (⁵²⁹). En el seno de la Comisión se designa una ponencia encargada de la elaboración del informe sobre el articulado y el estado de gastos, que posteriormente será objeto de debate en la misma; donde se recogerán las enmiendas técnicas o transaccionales que sean objeto de aprobación (⁵³⁰). Una vez finalizada la ponencia, se debate y aprueba el texto definitivo por la Comisión parlamentaria, que bajo la forma de dictamen será trasladado posteriormente para su debate final en el Pleno de la Cámara, donde el texto final podrá ser objeto de aprobación o rechazo por la misma.

El debate final de los presupuestos en el Pleno de la Cámara del Congreso de los Diputados se desarrollará diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus secciones. El proyecto finalmente aprobado se remite por el Presidente del Congreso de los Diputados al Senado (⁵³¹), junto a la documentación correspondiente para su tramitación en dicha Cámara (⁵³²).

Italia. Además, existen otros factores que han contribuido también a incrementar la importancia pública del debate de los presupuestos públicos, como la relevancia de las cuestiones económicas, especialmente tras la crisis sufrida en nuestro país.

⁵²⁹ Vid. Jiménez Díaz, A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos. Instituto de Estudios Fiscales. Documento 7/2.002, pág. 11. El debate en Comisión se suele realizar por secciones, lo que obliga a los Diputados a centrarse en el reparto de los créditos dentro de los programas de un determinado Departamento.

⁵³⁰ Además se prevé la intervención en la Comisión de los responsables de los departamentos del Gobierno con el objeto de presentar y explicar las líneas generales de los presupuestos de cada una de sus áreas correspondientes.

⁵³¹ Por lo que se refiere a la intervención de la Cámara alta en el procedimiento legislativo de aprobación de los presupuestos, no difiere del procedimiento legislativo común, de ahí que a diferencia de otros ordenamientos jurídicos en los cuales se establece una primacía clara de la Cámara Baja en este procedimiento y en algunos casos hasta su desaparición, en el ordenamiento jurídico español, a salvo de la capacidad de veto que se otorga al Congreso de los Diputados con carácter general, no se produce una pérdida manifiesta de funciones, en este aspecto concreto.

⁵³² Vid STC 118/1995 de 17 de julio, fundamento jurídico 2. En relación con los debates y sus limitaciones el Tribunal Constitucional ha expuesto que, las propias Cortes Valencianas, en ejercicio de su autonomía, han establecido en su Reglamento ciertas restricciones al debate presupuestario, bien por razón de la materia, bien por necesidades derivadas de la ordenación material del debate. Consecuencia de ello ha sido la norma contenida en el artículo 121.1, conforme al cual en el debate de totalidad han de quedar fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos. Ello supone que, cuando se presentan enmiendas al articulado, ya existe una predeterminación de las cuantías globales del presupuesto y, por tanto, la Mesa de la Comisión puede decidir, sin necesidad de solicitar informe del Gobierno, sobre la admisibilidad de las mismas desde el punto de vista de la variación que pudieran suponer respecto de las magnitudes contables ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad y que son, por ello, inmodificables. Este ha sido el cauce seguido por la Mesa de la Comisión y la interpretación asumida por los órganos de la Cámara respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos.

La Mesa del Senado, como órgano de control del trabajo ordinario, oída la Junta de Portavoces, aprobará el calendario de la tramitación del proyecto de ley de presupuestos. Una vez es publicado el mismo, se traslada a la Comisión de Presupuestos, en la cual se abre un plazo de cuatro días, para que puedan presentarse enmiendas (⁵³³). Concluido el plazo de presentación de las propuestas de veto se procederá al debate y votación en la sesión plenaria de las que se presenten. Si alguna de ellas fuera aprobada se dará por concluida la tramitación del proyecto de ley de presupuestos en el Senado, ante el rechazo de la Cámara (⁵³⁴).

Superada la primera fase del Pleno, se procede al estudio posterior del proyecto en la Comisión correspondiente, que por medio de una ponencia elaborará un dictamen que se elevará al Pleno y que incluirá las enmiendas aprobadas, y los votos particulares presentados contra el mismo. A continuación se iniciará el debate final en sesión plenaria del Senado con un turno sobre la totalidad, en el que podrán intervenir los portavoces de todos los grupos parlamentarios. Seguidamente se someterán a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión, no obstante, el Presidente del Senado podrá adoptar para la discusión la forma que más se acomode

Interpretación perfectamente concorde con el sustrato normativo sobre el que descansa y que no puede considerarse limitativa, por desfavorable, de los derechos de los miembros del Grupo demandante. En todo caso, la restricción pudiera predicarse de las normas reglamentarias aplicadas, pero nunca de la interpretación llevada a cabo por la Mesa, que es en todo armónico con los fines perseguidos por dichas normas. Pues bien, la facultad para proponer este tipo de enmiendas existe, cuando menos en el debate de totalidad, y el hecho de que tras este debate se vean restringidas las posibilidades de enmienda al articulado en el sentido defendido en la demanda puede perfectamente admitirse en tanto que consecuencia de una previsión reglamentaria adoptada por la propia Asamblea en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento.

⁵³³ Las enmiendas podrán ser enmiendas a la totalidad denominadas propuestas de veto, o enmiendas concretas al estado de autorización de gasto o al articulado. Si una enmienda implicase la impugnación completa de una sección se tramitará como una propuesta de veto. El debate del presupuesto abarcará el examen del articulado y del estado de autorización de gastos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que, de acuerdo con la Ley General Presupuestaria, deban acompañar a aquél.

⁵³⁴ Vid. Boletín Oficial del Senado número 356, de 29 de mayo de 2.014. El objetivo de esta reforma del Reglamento del Senado es establecer una nueva ordenación del debate del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con el propósito de dotar de un mayor realce y significado político del mismo. A diferencia de la tramitación en el Congreso de los Diputados, en la Cámara Alta no existía un debate inicial sobre la totalidad del proyecto de ley de presupuestos. Dicho trámite se instauró en año 2.014 mediante la reforma del Reglamento de la Cámara, por la cual se permitió que el pleno del Senado dedique una primera lectura al examen global del proyecto, en similares términos que el Congreso de los Diputados, mediante la discusión y votación de las propuestas de veto generales y de las que se formulan a las secciones del proyecto de ley. Mediante esta fórmula, se racionaliza la tramitación, de modo que, en la hipótesis de que el Pleno apruebe un veto, concluirá la tarea de la Cámara antes de iniciar el trabajo en la Comisión. Superado el debate en el Pleno, continuará el debate pormenorizado de las enmiendas en la Comisión, cuyo dictamen será objeto de examen de nuevo por el Pleno.

a la estructura del presupuesto. El dictamen de la Comisión y los votos particulares mantenidos serán objeto de un debate en el Pleno, seguido de la votación (⁵³⁵).

IV.- LIMITACIONES PARLAMENTARIAS.

Ha sido tradicional el establecimiento de ciertas limitaciones formales y materiales a la tramitación de las leyes de presupuestos (⁵³⁶), por la especial función constitucional que estas cumplen (⁵³⁷). Por lo que se refiere a las limitaciones materiales, estas se concentran en gastos concretos que restringen enormemente el debate parlamentario, como son las que derivan del volumen de gasto consolidado, cuya inclusión anual en el presupuesto es prácticamente automática (⁵³⁸). Otra limitación material la constituyen los gastos plurianuales, cuya

⁵³⁵ El plazo del que dispone el Senado para la tramitación del proyecto de ley de presupuestos, es el común de dos meses dispuesto en el artículo 90.3 de la Constitución, sin perjuicio, de que dichos plazos se reduzcan a veinte días, atendiendo a la urgencia e importancia de dicho texto normativo. Concluida la votación en el Pleno del Senado, el proyecto debatido se trasladará al Congreso de los Diputados, en el caso de que el mismo haya sido enmendado o vetado por la Cámara alta. Como dispone el artículo 90 apartado segundo de la Constitución, el proyecto legislativo no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición de este, o finalmente se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple. De esta forma, el Congreso de los Diputados deberá superar la posición aprobada por el Senado, si el proyecto ha sido vetado o enmendado, o simplemente ratificarlo tal como ha quedado finalmente aprobado por dicha Cámara. Una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se someterá al Rey para su sanción, y promulgación, ordenando su inmediata publicación en el Boletín Oficial del Estado.

⁵³⁶ La atribución al Gobierno del monopolio de las iniciativas encaminadas a la modificación del presupuesto ya aprobado no es una solución original de la Constitución de 1978, sino que cuenta con claras referencias en el Derecho comparado, especialmente en la Constitución francesa de 1958 y en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949. La primera declaró taxativamente la inadmisibilidad de las iniciativas parlamentarias que implicasen mayores gastos o menores ingresos (artículo 40). A su vez, la Constitución alemana estableció que esas mismas iniciativas no podrían prosperar sin la conformidad del Gobierno (artículo 113). En nuestro Derecho histórico, la Constitución de 1931 contenía ciertas limitaciones al derecho de enmienda de las Cortes en su artículo 108 (la presentación de enmiendas al presupuesto que implicasen incremento de gasto requeriría la firma de la décima parte de la Cámara).

⁵³⁷ Vid. STC 34/2018 de 12 de abril, fundamento jurídico 6. Hemos subrayado la peculiaridad de las leyes de presupuestos, consistente en que el ejercicio de la función legislativa por las Cortes Generales está condicionado por las disposiciones contenidas en los apartados 1º, 6º y 7º del art. 134 de la Constitución, y además por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos orgánicos de las mismas, que están dirigidas a defender el ámbito de actuación del Gobierno tanto en la iniciativa parlamentaria presupuestaria como su reforma. En efecto, el papel preponderante del Gobierno en el presupuesto es común a todos los Estados de nuestro entorno, sin que ello implique un desplazamiento de las competencias de los Parlamentos, cuya participación resulta imprescindible en la aprobación del presupuesto y, más recientemente, en la del objetivo de estabilidad presupuestaria.

⁵³⁸ Gran parte del gasto público reflejado en el presupuesto es gasto consolidado. Dentro de dicha categoría, se encuentra el gasto en retribuciones de los empleados públicos, prestaciones por desempleo, gastos en sanidad, en educación, en pensiones, en transferencias interadministrativas. Su inclusión anual en el presupuesto es prácticamente automática, lo que restringe en gran medida el debate parlamentario.

aprobación inicial condiciona el resto de anualidades (⁵³⁹). También destaca como limitación material al debate parlamentario las reglas establecidas en materia de deuda pública por el artículo 135 apartado 3 de la Constitución que determina que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la misma, se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos, además su pago gozará de prioridad absoluta y dichos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. Se trata de un mandato constitucional que se dirige a todos los poderes públicos, incluidas las propias Cortes Generales, lo que deja escaso margen para la discusión y enmienda. Finalmente, la aprobación previa de los objetivo de estabilidad presupuestaria también condiciona la tramitación posterior de los presupuestos.

Las limitaciones formales se encuentran establecidas expresamente en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras Legislativas (⁵⁴⁰), y aunque son admitidas en nuestro Derecho presupuestario, dicha admisión no es absoluta, ni justifica tampoco cualquier actuación derivada de su aplicación, pues tanto en uno, como en otro caso, se podrían ver vulnerados los derechos de los diputados y senadores en su actividad parlamentaria amparada por el artículo 23 de la Constitución (⁵⁴¹).

⁵³⁹ La aprobación inicial de cada gasto plurianual condiciona el resto de anualidades posteriores, dado que su disposición y ejecución se produce durante varios ejercicios, lo que supone que habiéndose aprobado el gasto inicial, donde se contenían las condiciones de ejecución y coste, cada presupuesto anual reflejará de forma automática la cuantía correspondiente a cada ejercicio. En este mismo sentido, debemos incluir aquellas otras leyes especiales que supongan un gasto adicional y partidas concretas asumidas por los poderes públicos, especialmente aquellas que suponen el reconocimiento expreso de derechos de índole económica.

⁵⁴⁰ Constituyen una tradición, que deriva del parlamentarismo anglosajón. Su finalidad fundamental es la de asegurar desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, que el presupuesto no quede desdibujado durante la tramitación parlamentaria, pues constituye el programa político del Gobierno, al que las Constituciones otorgan la dirección y responsabilidad política. Se hace difícil entender que un Gobierno pudiera ejecutar un presupuesto sustancialmente distinto al presentado ante las Cortes Generales. El presupuesto es ante todo un plan contable, en el que ingresos y gastos públicos deben unirse de forma armónica, no caben desajustes o desequilibrios. Es por ello, que cualquier modificación al alza o a la baja debe ser contrarrestada por un incremento o bajada respectiva de gastos o ingresos.

⁵⁴¹ Vid. STC 118/1995 de 17 de julio, fundamento jurídico 2.

Como establece el profesor Bayona de Perogordo (⁵⁴²) las limitaciones al derecho de enmienda, constituyen un rasgo común en nuestro ordenamiento jurídico y en otros ordenamientos, que se manifiesta en dos grados, según condicionen o prohíban totalmente dicho derecho. Además resulta discutible determinar con exactitud, si las razones que motivaron su incorporación normativa, han desaparecido o se mantienen vigentes en la actualidad.

La Constitución en su artículo 134 apartados 5 y 6, contempla las limitaciones al derecho de enmienda en materia financiera (⁵⁴³), lo que conlleva plantearse es si el apartado 6 se refiere a leyes distintas a la ley de presupuestos, o por el contrario, también incluye al proyecto de ley de presupuestos dentro de su ámbito (⁵⁴⁴). La doctrina mayoritaria realizando una interpretación conjunta de los apartados 5 y 6, entiende que ambas disposiciones aluden a créditos e ingresos presupuestarios, esto es, se refieren a un presupuesto ya aprobado, y por lo tanto a leyes diferentes y posteriores de la de presupuestos (⁵⁴⁵). En la práctica, dichas limitaciones se han

⁵⁴² Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Librería Compas, Alicante, pág. 592-593.

⁵⁴³ Vid Artículo 134 de la Constitución. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario ex artículo 134.5. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación ex artículo 134. 6.

⁵⁴⁴ Vid. Art. 111 Reglamento Congreso de los Diputados. Dispone que las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. A tal efecto, la Ponencia encargada de redactar el informe, remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad. El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación, de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores.

⁵⁴⁵ Vid. Yebra Martul Ortega, P (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario. Editorial Comares, Granada, 2.001, pág. 89-90. Entre los autores que opinan así se encuentra González García, quien se remite también para el mantenimiento de esta tesis a la redacción originaria del precepto constitucional, en el que los párrafos quinto y sexto actuales formaban un único apartado de la norma constitucional, (artículo 124 del anteproyecto), que se aplicaba a las leyes financieras posteriores al presupuesto. En el mismo sentido, se pronuncian, Martínez Lago, Escribano López, Recorder de Casso, Pérez Royo, García García, Bayona de Perogordo y Soler Roch. Por el contrario una posición diferente ha sido sostenida, entre otros por Pérez Jiménez, que opina que carece de sentido limitar el derecho de enmienda por motivos financieros con ocasión de cualquier proyecto de ley y aceptarlo sin límite alguno precisamente en la ley que aprueba el plan financiero del Gobierno. Otros autores como Cayón Galiardo, Rodríguez Bereijo, Albiñana, o Menéndez Moreno, defienden esta postura, entendiendo que la limitación para presentar enmiendas que se establece en el apartado 6 afecta tanto al proyecto de Ley de Presupuestos como a las leyes posteriores que impliquen el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios.

extendido también a la tramitación del proyecto de presupuestos y tanto los Reglamentos de las Cámaras como los acuerdos de la Mesa, han incorporado expresamente dichas limitaciones al derecho de enmienda en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuestos, con lo que se ha impuesto la segunda posición doctrinal. Además, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre dicha cuestión, afirmando que las restricciones y limitaciones constitucionales del artículo 134.6, se refieren al procedimiento de aprobación del presupuesto y se extienden más allá del mismo (⁵⁴⁶).

Estas restricciones a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria han sido recogidas expresamente en el Reglamento del Congreso de los Diputados y en el Reglamento del Senado, refiriéndose específicamente tanto en una como en otra norma, al procedimiento especial de aprobación de los presupuestos públicos y a las proposiciones que puedan tener repercusiones presupuestarias (⁵⁴⁷). De esta forma, los Reglamentos de las Cámaras legislativas han reforzado el papel del Gobierno en materia presupuestaria, tanto durante la tramitación del proyecto de ley de presupuestos como durante la tramitación de cualquier otra proposición con efectos presupuestarios, siendo las Mesas del Parlamento las encargadas de velar por el

⁵⁴⁶ Vid. STC 65/1987 de 21 de mayo, fundamento jurídico 3, 4, 5 y 6. La especificidad de esta competencia se traduce en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, y que la diferencian de la competencia legislativa; así, la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (art. 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6.º y 7.º del mismo artículo. Efectivamente, la Constitución sólo establece una exclusión expresa respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, es decir, la prevista en el apartado 7.º del art. 134, referente a la creación de tributos, que habrá de llevarse a cabo mediante Ley tributaria sustantiva, Ley que a su vez podrá prever su modificación en la Ley de Presupuestos; y esta limitación a la disponibilidad del legislador en materia tributaria, referida a un objeto de especial trascendencia, se encuentra justificada, por las restricciones que la misma Constitución impone al debate presupuestario, al exigirse el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios, según dispone el apartado sexto del artículo 134. No obstante, es preciso recordar que las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos, debido a la referida exigencia de conformidad gubernamental respecto a determinadas enmiendas, exigencia que, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario.

⁵⁴⁷ En cuanto a sus efectos cuantitativos, estas limitaciones se refieren expresamente a las enmiendas que supongan, aumento de créditos o disminución de ingresos públicos, en concordancia con el equilibrio financiero que debe prevalecer en el presupuesto. Ello se encuentra justificado en el hecho de que tanto un aumento de créditos como una disminución de ingresos públicos afectan directamente a dicho equilibrio, además son las enmiendas que suelen contener más motivaciones electoralistas. En todo caso, suele exigirse correlativamente que dichas enmiendas vengan compensadas con el correspondiente ajuste presupuestario u obtengan la conformidad del Gobierno, en lo que se ha denominado técnica constructiva del presupuesto, con la finalidad de que el plan financiero mantenga su equilibrio final.

cumplimiento de los requisitos necesarios para la tramitación correcta de las propuestas de enmienda (⁵⁴⁸), exigiendo en el caso de minoración de ingresos, la conformidad del Gobierno, y en el caso de incremento de créditos, la correspondiente baja en la misma sección (⁵⁴⁹).

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de fijar la doctrina en torno a estas limitaciones parlamentarias, y en concreto sobre la prerrogativa de veto del Gobierno en materia presupuestaria (⁵⁵⁰), afirmando que corresponde en exclusiva al poder ejecutivo constitucionalmente la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley anual de presupuestos, así como el control sobre su reforma, siendo así, que la facultad de veto que el artículo 134.6 de la Constitución le atribuye, debe ceñirse a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto sea real y efectiva. Por lo tanto, esta conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad; consecuencia de lo anterior, es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros (⁵⁵¹).

⁵⁴⁸ Vid. STC 59/2.015, de 18 de marzo. En la que se afirmó por el Tribunal Constitucional la necesidad de que las enmiendas guarden una conexión mínima de homogeneidad con el texto a enmendar. Además, las Mesas parlamentarias asumen una doble responsabilidad, pues, de una parte, tienen atribuida la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto, pero, de otro lado, la decisión que puedan adoptar, en los casos en los que se inadmita la proposición de ley presentada por un grupo parlamentario, implica una limitación de los derechos de los diputados y senadores, conforme a la STC 223/2006 de 6 de julio, fundamento jurídico 5.

⁵⁴⁹ En todo caso, los Reglamentos de las Cámaras optan por la solución consistente, en separar la tramitación de enmiendas del proyecto de ley presupuestos por un lado, en los artículos 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 149 del Reglamento del Senado, y por otro lado, la tramitación de enmiendas del resto de proposiciones de ley con efectos presupuestarios, a los efectos de conformidad del Gobierno, en los artículos 126 y 151, respectivamente.

⁵⁵⁰ Vid. SSTC 34/2018, de 12 de abril y 94/2.018 de 17 de septiembre. Estas sentencias recogen la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las limitaciones en materia presupuestarias establecidas en la Constitución y en los Reglamentos de las Cortes Generales, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material.

⁵⁵¹ Vid. STC 223/2006 de 6 de julio, fundamento jurídico 5. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, las limitaciones anteriormente examinadas resaltan la relación existente entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y la importancia de los presupuestos públicos como elemento fundamental del programa político de aquel. Efectivamente, la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas, de un lado, la obtenida por el ejecutivo con la investidura de su Presidente; de otro, la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica, reflejado principalmente en las cuentas públicas aprobadas. Así como la primera, sólo se pierde en los casos expresamente establecidos, básicamente con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza, la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural o prorrogada del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen y conserven rigurosamente durante el curso de su ejecución. Es por ello, que las Cortes Generales, no pueden dificultar dicha ejecución del programa del Gobierno, mediante medidas legislativas que le afecten directamente, haciéndolo impracticable, con el objetivo de la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste y no otro, es el fundamento de la facultad

V.- LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO.

La prórroga del presupuesto como mecanismo automático que deriva de la naturaleza anual de la ley de presupuestos, se establece en el artículo 134 apartado 4, de nuestra Constitución, que dispone que si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos (⁵⁵²). Por su parte, la disposición Adicional 3ª de la LOEPSF (⁵⁵³), establece un supuesto específico de prórroga de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, equiparable a la falta de aprobación de los presupuestos, cuando se impugne dicha ley ante el Tribunal Constitucional y ello conlleve la suspensión de su vigencia (⁵⁵⁴),

La prórroga automática de los presupuestos deriva de una necesidad práctica y lógica de que la Administración no puede verse paralizada por la falta de autorización de la financiación correspondiente, para hacer frente a las necesidades públicas (⁵⁵⁵). Durante la

que se le reconoce al ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno, reflejado en el presupuesto aprobado

⁵⁵² Dicho artículo constitucional ha sido desarrollado legislativamente por el artículo 38 de la LGP, que dispone que si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior, hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado.

⁵⁵³ Vid. Disposición Adicional 3ª de la LOEPSF. En los términos previstos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en dicha Ley. En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

⁵⁵⁴ Vid. STC 215/2.014 de 18 de diciembre, fundamento jurídico 10. Sobre dicha disposición adicional ha afirmado el alto Tribunal que la previsión de la disposición adicional impugnada viene a precisar la aplicación de la institución de la prórroga presupuestaria a la situación de suspensión de la vigencia de una ley de presupuestos, la cual, por sus efectos, es equiparable a la de la falta de aprobación a que se refieren los artículos 134.4 de la Constitución y 21.2 de la LOFCA. Si la finalidad última del art. 134.4 es la de evitar la inacción del Estado por ausencia de créditos autorizados para hacer frente a las obligaciones contraídas y compromisos asumidos, dotándole temporalmente del marco legal necesario que legitime su actividad, la suspensión de las autorizaciones de crédito que conlleva la ley de presupuestos, como consecuencia de su impugnación, conduciría a la misma situación de parálisis que el constituyente quiso evitar.

⁵⁵⁵ Vid. STC 215/2014 de 18 de diciembre, fundamento jurídico 10. Los distintos ordenamientos adoptan medidas similares para que dicha paralización no se produzca. La finalidad última de dicha figura jurídica es la de evitar la inacción del Estado por ausencia de créditos autorizados para hacer frente a las obligaciones contraídas y los

tramitación de los presupuestos se pueden provocar retrasos o incluso su no aprobación, tanto por la actuación del Gobierno como por las Cortes Generales en el tiempo establecido (⁵⁵⁶), derivándose la necesidad de contar con una solución que permita al Gobierno y a la Administración contar con un sustento jurídico que sustituya temporalmente la falta de autorización financiera de las Cortes Generales, disponiéndose como única solución la prórroga de los presupuestos públicos anteriores.

Este sistema tradicional seguido por nuestro Derecho presupuestario, de prórroga automática garantiza la continuidad en el desarrollo de la actuación de las Administraciones públicas, evitándose su posible paralización temporal (⁵⁵⁷). En efecto, la prórroga opera como un mecanismo automático, que no requiere de una manifestación de voluntad expresa por ningún órgano constitucional, y que tampoco requiere que se motiven las razones que han dado lugar a la misma (⁵⁵⁸).

El Tribunal Constitucional (⁵⁵⁹) ha tenido oportunidad de fijar los contornos de la regla constitucional de la prórroga de los presupuestos establecida en el artículo 134 de la Constitución y en el artículo 38 de la LGP, afirmando que se trata de un mecanismo automático *ex Constitutione*, que es predicable de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica, en la medida que responde a la garantía del equilibrio financiero de las Administraciones públicas y del ejercicio de la acción política del Gobierno (⁵⁶⁰) Su finalidad es la de evitar la inacción

compromisos asumidos, dotándole temporalmente del marco legal necesario que legitime su actividad. Si bien esta es la fundamentación práctica, también nos encontramos con una fundamentación jurídica, en la que se correlacionan varios elementos que justifican su establecimiento, como la naturaleza eminentemente temporal de la ley de presupuestos, que derivada del principio de anualidad, la necesidad de que dicha ley de presupuestos deba ser aprobado por las Cortes Generales, un órgano ajeno al poder ejecutivo, el cual es responsable de la actividad administrativa, o finalmente el establecimiento de unos plazos cortos para la elaboración, enmienda y aprobación de los presupuestos.

⁵⁵⁶ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Librería Compas, Alicante, pág. 576.

⁵⁵⁷ Vid. Pérez Royo, F. Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Editorial Aranzadi. 2020. pág. 568-569.

⁵⁵⁸ En la práctica la aplicación de esta regla constitucional no es sencilla, pues supone un complejo proceso de adaptación, ya que los presupuestos prorrogados estaban previstos para un año específico y para unas circunstancias y coyuntura también concretas, por lo que no es una tarea fácil su aplicación a un periodo y circunstancias diferentes.

⁵⁵⁹ Vid. STC 3/2.003, de 16 de enero, fundamento jurídico 5.

⁵⁶⁰ Vid. STC 3/2.003, de 16 de enero, fundamento jurídico 6.

del Estado por ausencia de créditos autorizados para hacer frente a las obligaciones contraídas y compromisos asumidos. Por último, se trata de un mecanismo excepcional que opera en bloque y sólo en los supuestos tasados (⁵⁶¹).

El Tribunal Supremo ha entendido que la prórroga se produce en bloque y que sólo afecta a las normas estrictamente presupuestarias, es decir, las que se integran en el documento contable (⁵⁶²), entendiéndose por tales, los estados presupuestarios de gastos e ingresos y los preceptos del texto articulado referidos a las obligaciones que se pueden reconocer y a la utilización de los créditos presupuestarios autorizados para su cumplimiento (⁵⁶³). Quedarían por tanto, excluidas de dicha prórroga todas aquellas normas con vigencia limitada al año para el que fueron dispuestas y las que no guarden relación con dichos estados de ingresos y gastos (⁵⁶⁴).

Como ha expresado el profesor Pérez Royo (⁵⁶⁵), en estos supuestos, el Gobierno para amortiguar los efectos de la prórroga automática de los presupuestos en muchos casos procede a la aprobación de un Decreto- Ley de medidas urgentes, en el que se recogen los aspectos más

⁵⁶¹ Vid. STC 3/2003 de 16 de enero, fundamento jurídico 5.

⁵⁶² Vid. STS 30 de junio de 1986, fundamento jurídico 4. En efecto, el párrafo cuarto del tantas veces mencionado artículo 134 de la Constitución establece una prórroga automática de los presupuestos del ejercicio precedente si los correspondientes al año en curso no se hubieren aprobado el día 1 de enero y hasta la aprobación de éstos, norma que es tradicional con diversos matices en la trayectoria constitucional española desde 1876. Así se recogía también en el artículo 56 de la Ley General Presupuestaria, norma preconstitucional, pero ajustada a nuestra Ley de Leyes en un todo. El ámbito material de esta prórroga, su extensión, en suma, se construye al contenido propio e intrínseco del presupuesto, como documento contable que constituye tanto una autorización como un límite para el gasto público y su correlativa asignación o distribución, según el artículo 48 de la Ley General más arriba aludida. No entran en la prórroga automática el conjunto de medidas de variado talante que suelen acompañar al presupuesto, salvo aquellas normas económicas, tributarias o financieras que ofrezcan una relación inescindible con créditos presupuestarios específicos. Así se deduce de las mismas expresiones utilizadas deliberadamente en el texto, donde se distingue con precisión entre el presupuesto que se proroga y la Ley que aprueba los corrientes.

⁵⁶³ A tal fin, el artículo 38 de la LGP, siguiendo la doctrina anterior, establece a este respecto unas líneas generales sobre la aplicación de la prórroga de presupuestos que podemos sintetizar del modo siguiente: se considerarán automáticamente prorrogados en todo caso los presupuestos iniciales del ejercicio anterior. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en la misma. Y por último, la estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse. Efectivamente, es lógico, que se permitan las adaptaciones necesarias motivadas por los cambios organizativos de la propia Administración, es decir, órganos que se fusionen, cambios de denominación, órganos que se puedan dividir o cuyas competencias sean asumidas por otros, entre otros casos.

⁵⁶⁴ Vid. Martínez Giner L.A (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 3ª Edición Valencia 2018, pág. 45.

⁵⁶⁵ Vid. Pérez Royo, F. Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Editorial Aranzadi. 2020. pág. 568-569.

significativos del articulado de la ley de presupuestos, aunque estas normas nunca pueden ser confundidas con la ley de presupuestos (⁵⁶⁶). Ciertamente, ha sido práctica común, tanto en el Estado como en las distintas Comunidades Autónomas, dictar normas (⁵⁶⁷) que permitieran adaptar la prórroga de los presupuestos a las situaciones que se dieran durante el tiempo que durase dicha situación provisional y extraordinaria (⁵⁶⁸).

Algunos autores, ha criticado esta práctica también desde el punto de vista formal, dado que el Decreto Ley, se establece en la Constitución con una finalidad clara, afrontar mediante un instrumento normativo las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, y no para completar la regla constitucional de prórroga automática de los presupuestos, ni para servir de vehículo normativo de la adaptación de presupuestos anteriores, ante la no aprobación del correspondiente al ejercicio en curso (⁵⁶⁹).

Por último, dicha prórroga se prolongará mientras no se aprueben unos presupuestos nuevos, es por ello, que nos encontramos ante una medida temporal o provisional. Así, la vigencia del presupuesto prorrogado se sitúa temporalmente por encima del principio de

⁵⁶⁶ Vid. STC 126/1.987, de 16 de julio.

⁵⁶⁷ Vid. STC 3/2.003, de 16 de enero, fundamento jurídico 9. Sin que dichas normas puedan suplantar o rebasar la ley de presupuestos objeto de prórroga, pues ello sería contrario al sistema de competencias establecido constitucionalmente ya que el Parlamento, podría verse suplantado por el Gobierno, que ha dictado una norma al margen del presupuesto Además con ello, se vulneraría también el contenido expresado por la ley de presupuestos, pues no pueden existir otras normas, que cumplan dicha función constitucionalmente asignada, y por otro lado el propio sistema de prórroga que se debe hacer en bloque, sin que se permitan adiciones o supresiones del mismo.

⁵⁶⁸ Vid. STC 3/2.003, de 16 de enero, fundamento jurídico 9. En efecto, el Tribunal Constitucional ha admitido, que, aunque en otras situaciones de prórroga presupuestaria se han venido aprobando normas de adaptación de los créditos presupuestarios prorrogados, sin embargo, tales disposiciones respondían, bien a obligaciones previas contraídas (fundamentalmente en materia de retribuciones del sector público y de pensiones públicas), bien a operaciones financieras de avales, garantías y deuda pública. Así ocurrió con el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que arbitraba una serie de autorizaciones relativas a operaciones financieras de avales o garantías y de deuda pública al objeto de hacer viable la actividad económico-financiera de los distintos entes públicos en el período de prórroga presupuestaria; con el Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, destinado a atender los compromisos en materia de retribuciones del sector público y de las pensiones públicas, y a adoptar medidas en relación con las operaciones financieras del Estado para garantizar la financiación de los créditos prorrogados, entre otros ejemplos.

⁵⁶⁹ Vid. Falcón y Tella. R. El carácter automático de la prórroga de los presupuestos y la práctica de regular dicha prórroga mediante Decreto Ley: la injustificada obsesión por las normas tributarias temporales. Editorial Aranzadi. Revista Quincena Fiscal, número 1/1.996. Sobre esta práctica, el profesor Ramón Falcón y Tella ha afirmado que no puede el Gobierno suplir esa pasividad, que constituye la no aprobación de la Ley de Presupuestos por el Parlamento, cualquiera que sea la causa, a través del Decreto Ley, pues no cabe reconducir el rechazo de los Presupuestos, a la extraordinaria y urgente necesidad habilitante de dicho instrumento.

anualidad, pues se prolongará hasta la aprobación de un nuevo presupuesto, con independencia de cuanto tarde en producirse la misma (⁵⁷⁰).

VI.- LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

6.1.- El contenido de la ley de presupuestos.

El estudio del contenido de la ley de presupuestos, debe integrar su aspecto formal y material, así como su especial estructura, constituida por los estados de gastos y los estados de ingresos públicos. En este sentido el profesor Bayona de Perogordo (⁵⁷¹) define la ley de presupuestos públicos como una ley de organización dirigida al poder ejecutivo para regular el ámbito de su competencia financiera en la disposición de un concreto volumen de fondos públicos durante un periodo determinado.

La ley de presupuestos tiene no sólo un contenido y una función reconocida constitucionalmente (⁵⁷²), la de incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público, sino también una finalidad concreta, al ser instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno que representa su programa político y económico (⁵⁷³).

La ley de presupuestos tiene un contenido complejo, no solo porque incluye los presupuestos de los distintos entes del sector público, sino porque su estructura está compuesta por un texto articulado o parte dispositiva, y dos estados cifrados, uno de gastos y otro de ingresos, en los que se cuantifican respectivamente, los créditos o partidas presupuestarias

⁵⁷⁰ Vid. Cazorla Prieto, L.M. Derecho Financiero y Tributario, 20ª edición, Parte General, Aranzadi, Pamplona, 2.020, pág. 665-666.

⁵⁷¹ Vid. Bayona de Perogordo, J.J. Compendio de Derecho Financiero 1991. Librería Compas, Alicante, pág. 557-558.

⁵⁷² Vid. STC 34/2.018, de 12 de abril, fundamento jurídico 4 y STC 136/2.011, de 13 de septiembre, fundamento jurídico 4. Las singularidades de la Ley de presupuestos implican una relación de competencia con el resto de leyes ordinarias. Por lo tanto, la relación entre la ley de presupuestos y las restantes leyes ordinarias, se desenvuelve en términos del principio de competencia, ya que es una norma directamente vinculada a la Constitución, que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos, por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Estamos en presencia de una norma cuya posición en el sistema de fuentes del Derecho se explica con el criterio de competencia.

⁵⁷³ Vid. STC 136/2011, de 13 de septiembre, fundamento jurídico 4.

necesarias para el cumplimiento de las obligaciones, y las estimaciones de los derechos económicos a liquidar durante el ejercicio. Si bien el art. 134.2 de la Constitución, establece un contenido mínimo, necesario e indisponible de la ley de presupuestos, no se establece con carácter exclusivo y excluyente, impidiendo que pueda contener disposiciones que no coincidan exactamente con ese contenido. De esta forma, la ley de presupuestos se ha ido configurando progresivamente, no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino también, como vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde al Gobierno (⁵⁷⁴).

El contenido de la ley de presupuestos debe partir de la regulación contenida en los artículos 66.2 y 134 de la Constitución (⁵⁷⁵), y de la función concreta y singular que caracteriza a la misma en su doble consideración, de ley de aprobación del programa anual de ingresos y gastos públicos y de dirección y orientación de la política económica (⁵⁷⁶). Dentro de este contenido, como decimos, se incluye el articulado de la ley de presupuestos (⁵⁷⁷) y la parte

⁵⁷⁴ Vid. STC 27/1981, de 20 de julio, fundamento jurídico 2; y 65/ 1987, de 21 de mayo, fundamento jurídico 4. Como vehículo de orientación y dirección ha supuesto la inclusión en su articulado de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente con el estado de gastos y previsión de ingresos públicos, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental. Efectivamente, la ley de presupuestos debe afrontar una realidad temporal concreta, que no se agota en la realización de gastos y la previsión de ingresos públicos, sino que aspira a intervenir en dicha realidad, a través del desarrollo de políticas de gasto e ingresos que a su vez requieren de medidas jurídicas que permitan al presupuesto cumplir eficazmente sus objetivos. Por lo tanto, la obligación de incluir en los presupuestos públicos la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal no impide que, junto a la configuración de las correspondientes partidas o créditos presupuestarios, se establezca otras disposiciones de carácter general, en materias propias de la ley ordinaria. Dichas disposiciones deben guardar directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

⁵⁷⁵ Vid. Artículo 33 de la LGP. En cuanto al ámbito objetivo dispone que los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo, los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional y los presupuestos de los fondos sin personalidad jurídica. En lo que se refiere al ámbito subjetivo de los presupuestos, podemos clasificar los distintos entes y órganos en cuatro grandes grupos. En el primer grupo, se encuentran los órganos con dotación diferenciada, como son las Cortes Generales o la Casa del Rey; en el segundo, el sector público administrativo, donde se encuentra fundamentalmente la Administración General del Estado. En el tercer grupo, nos encontramos con el sector público empresarial, donde se incluyen las empresas públicas, y en cuarto lugar el sector público fundacional. La consecuencia más importante de esta clasificación es la de presentar un presupuesto limitativo en los dos primeros supuestos, en los cuales los gastos se encuentran limitados, o un presupuesto de carácter estimativo en los dos últimos, donde los gastos son meramente estimativos.

⁵⁷⁶ Vid. Rodríguez Bereijo, A. La Constitución fiscal de España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2015, pág. 238.

⁵⁷⁷ Vid. Orden de 14 de julio de 2.020, por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE para 2.021 (en adelante Orden de 14 de julio de 2.020). Siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, esta orden establece en su artículo 5 que los Ministerios remitirán a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, las propuestas de normas de contenido presupuestario. cuya inclusión en el articulado del anteproyecto de ley de presupuestos

contable o los estados de gastos e ingresos públicos. Sin perjuicio de esta diferenciación, los presupuestos en sí mismo considerados, forman un solo y único acto legislativo, un todo unitario, que es la Ley de Presupuestos Generales (⁵⁷⁸).

Es por ello, que el Tribunal Constitucional ha afirmado que la Ley de Presupuestos tiene un doble contenido. El contenido esencial, que constituye el contenido propio, o núcleo esencial del presupuesto, está formado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico (⁵⁷⁹), así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran estos estados cifrados (⁵⁸⁰). Esta reserva material del contenido de ley de presupuestos significa que

consideren procedente, acompañadas de una memoria explicativa de la conexión del articulado propuesto con las habilitaciones de gasto, las previsiones de ingresos o la política económica del Gobierno, cuantificando, en su caso, el efecto de la norma propuesta sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar. La función del articulado es dar sentido jurídico a las cifras que se contienen en los estados de previsión de gastos e ingresos; estableciendo las normas jurídicas pertinentes para una eficaz gestión y administración del presupuesto.

⁵⁷⁸ Vid. STC 63/1986, de 21 de mayo, fundamento jurídico 5º. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional señala, que los presupuestos, en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, y el articulado de la ley que los aprueba, integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad. En efecto, el articulado y los estados de previsión constituyen un todo único e inescindible que es el presupuesto, y solo impropiaamente puede decirse que los estados de presupuestos constituyen el aspecto contable del mismo, puesto que en rigor jurídico el presupuesto, como instituto de Derecho Público, es un acto unitario en el que el articulado carece de sentido si es separado de los estados de presupuestos de ingresos y de gastos, y viceversa.

⁵⁷⁹ Vid. García Añoveros, J. Derecho Presupuestario, Apuntes de Cátedra, Facultad de Derecho, Sevilla 1965, pág. 85. Sobre el contenido esencial de las leyes de presupuestos y sus limitaciones tradicionales, y la posibilidad de que pudiera reformar con carácter permanente el ordenamiento jurídico, el profesor García Añoveros resumió las razones que justificaban estas prohibiciones, en las siguientes conclusiones: En primer lugar, el presupuesto es temporal, por lo que técnicamente no debe contener variaciones definitivas en el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, por razones políticas, pues el presupuesto se aprueba en casi todos los países por el órgano representativo de la voluntad popular, el poder legislativo, y por procedimientos distintos de las leyes ordinarias; por lo cual, no deben incluirse en el presupuesto modificaciones en el sistema tributario, porque se infringe el sistema de aprobación de las leyes ordinarias. En tercer lugar, por una razón práctica, el presupuesto urge siempre, pues es indispensable para el funcionamiento de los órganos del Estado. Esto hace a veces que las discusiones sean apresuradas, queriendo evitar, que las modificaciones permanentes del ordenamiento jurídico estén asociadas a esta urgencia característica del presupuesto.

⁵⁸⁰ Vid. SSTC 3/2003, de 16 de enero, fundamento jurídico 4; 202/2003, de 17 de noviembre, fundamento jurídico 9; 34/2005, de 17 de febrero, fundamento jurídico 4; 238/2007, de 21 de noviembre, fundamento jurídico 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 4. Este contenido mínimo, formado fundamentalmente por las correspondientes partidas presupuestarias, debe ser coherente con el ordenamiento jurídico vigente, en el cual se incluye por el lado de los gastos públicos el marco jurídico de estabilidad presupuestaria y demás normas relativas al gasto público, y por el lado de los ingresos, fundamentalmente el marco jurídico tributario. La ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica. La ley de presupuestos, o innova el ordenamiento jurídico expresamente y con carácter de permanencia, lo que solo es constitucionalmente admisible cuando la previsión reformadora pueda formar parte del contenido que es propio de este tipo de normas, o concreta, mediante las correspondientes partidas, las consecuencias que el ordenamiento jurídico vigente proyecta sobre el presupuesto, sin que en este caso sus disposiciones puedan ejecutar modificaciones implícitas.

la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido solo puede ser regulado por ella (⁵⁸¹).

Y en segundo lugar, el contenido eventual o disponible de la ley de presupuestos, que hace referencia a todas aquellas disposiciones que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o autorización de gastos públicos, guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o están dirigidos a una mayor comprensión o mejor ejecución del presupuesto público (⁵⁸²). De esta forma, aunque es posible que la ley de presupuestos constituya un instrumento efectivo para la adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico a menos que guarden una conexión económica o relación directa con los ingresos o gastos públicos del Estado o con la política económica o presupuestaria del Gobierno (⁵⁸³).

⁵⁸¹ Vid. STC 3/2003, de 16 de enero, fundamento jurídico 4, y STC 32/2000, de 3 de febrero, fundamento jurídico 5. Esta limitación de contenido deriva del artículo 134 de la Constitución y se justifica no solo por la función específica que le atribuye la misma, sino también porque se trata de una ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de ley, de manera que dicha limitación es una exigencia del principio de seguridad jurídica, constitucionalmente garantizado en su artículo 9.3, esto es, de la certeza del Derecho, que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina. Estas limitaciones desempeñan un cometido esencial dentro de un Estado de Derecho, al permitir que los ciudadanos y el resto de los poderes públicos, tengan una visión clara del programa económico del Gobierno, pues lo contrario daría lugar a una dispersión legislativa que frustraría dicha finalidad.

⁵⁸² Vid. STC 248/2007, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 4.

⁵⁸³ Vid. STC 109/2001, de 26 de abril, fundamento jurídico 6. En la cual el Tribunal Constitucional ha considerado que forma parte del contenido eventual una medida que tiene como consecuencia directa, la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones) o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero). Pero por el contrario, ha situado extramuros del contenido constitucionalmente admisible, múltiples previsiones no directamente económicas o presupuestarias. Así, en materia de función pública, por ejemplo, las relativas los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio) o de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre); y a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre). Más recientemente, en la STC 99/2.016, de 25 de mayo, fundamento jurídico 8, se ha considerado que cabe incluir en el contenido eventual una medida que pretenda evitar el incremento de las retribuciones del personal del sector público, lo que se justifica en el hecho de que se trata de una previsión que, en su conjunto, tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público, al derivarse de la misma, una conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos

No cabe duda, de la dificultad intrínseca que conlleva el análisis específico del contenido eventual de la ley de presupuesto (⁵⁸⁴), pues no permite un juicio general sobre el mismo, requiriéndose un examen individual de cada disposición concreta incluida (⁵⁸⁵).

Como ha puesto de relieve el profesor Rodríguez Bereijo (⁵⁸⁶), el legislador se ha servido de la ley de presupuestos como vehículo de reformas legislativas del más variado signo, convirtiéndola en una ley ómnibus, lo que no se corresponde con una correcta técnica legislativa. Además dicha práctica ha conllevado la desnaturalización de dicha norma, provocando cierta inseguridad jurídica (⁵⁸⁷). El propio Tribunal Constitucional ha señalado que el desbordamiento normativo de las leyes de presupuestos, por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado, ha dado lugar a una auténtica devaluación del contenido propio y de la función constitucional de la ley de presupuestos (⁵⁸⁸).

retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público.

⁵⁸⁴ Vid. STC 123/2.016, de 23 de junio, fundamento jurídico 3. En la doctrina posterior, que ha supuesto una matización de la misma, flexibilizando dichas condiciones, se ha insistido en la necesidad de la concurrencia de dos requisitos fundamentales para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario, sea constitucionalmente legítima, de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y de otra, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

⁵⁸⁵ Vid. STC 76/1.992, de 14 de mayo, fundamento jurídico 4. Se exige una interpretación de la disposición concreta que se pretende incluir, como ha ido sucediendo a lo largo de los años, en los que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse de forma individual sobre las distintas impugnaciones incorporadas a dicha ley, lo que ha generado una amplia casuística. En este sentido la doctrina del Tribunal Constitucional estableció que para que la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no constituyen su núcleo esencial, mínimo e indisponible fuera compatible con los límites constitucionales, debían cumplirse necesariamente dos condiciones, la primera es la necesaria conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes, la segunda la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales.

⁵⁸⁶ Vid. STC 152/2.014, de 25 de septiembre, fundamento jurídico 4. El concepto indeterminado de materias conexas a la estrictamente presupuestaria, como contenido posible de las leyes de presupuestos, ha ido siendo precisado más estrictamente por el Tribunal Constitucional, limitándolo a aquella regulación que guarde una necesaria relación directa con las previsiones de ingresos y habitaciones de gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan; de modo que su inclusión en los presupuestos resulte plenamente justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto, y en general, de la política económica y presupuestaria del Gobierno. En particular, y sobre el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos, se ha recalado la importancia de que dicha conexión sea inmediata y directa. Esto significa que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión.

⁵⁸⁷ Vid. Rodríguez Bereijo, A. La Constitución fiscal de España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2015, pág. 238.

⁵⁸⁸ Vid. STC 76/92, de 14 de mayo, fundamento jurídico 4.

El endurecimiento de la interpretación del Tribunal Constitucional sobre los límites constitucionales del contenido normativo de las leyes de presupuestos, dio lugar a que, a partir de 1993, se originará una novedosa práctica legislativa consistente en la aprobación de las denominadas leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, también conocidas como “*leyes de acompañamiento presupuestario*” (⁵⁸⁹). Esta práctica legislativa, que fue objeto de una amplia crítica doctrinal, produce en el ordenamiento jurídico un conjunto variado y asistemático de disposiciones que afecta a materias diversas, lo que provoca inseguridad jurídica y no se corresponde con una correcta técnica legislativa. A esta práctica se puso fin en 2008, aunque ha seguido siendo utilizada en algunas Comunidades Autónomas (⁵⁹⁰).

Con respecto a esta práctica legislativa, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en la Sentencia 136/2.011, de 13 de septiembre (⁵⁹¹), en la que distinguió entre

⁵⁸⁹ Dos características rodeaban estas normas, por un lado, el procedimiento seguido, por cuanto se tramitaban paralelamente y al mismo tiempo que las leyes de presupuestos generales del Estado, normalmente por el trámite de urgencia, con la merma de la capacidad de discusión por los grupos parlamentarios. Por otro lado, y desde el punto de vista de su contenido, de su propia denominación resaltaba su carácter omnímodo, al incluir normas fiscales, administrativas y de orden social, abarcando un amplio ámbito normativo. En estas leyes se incluían todas aquellas disposiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no era posible introducir en las leyes de presupuestos generales, como la creación o modificación de tributos.

⁵⁹⁰ Vid. Rodríguez Bereijo, A. La Constitución fiscal de España. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2015, pág. 329.

⁵⁹¹ Vid. STC 136/2.011, de 13 de septiembre, fundamentos jurídicos 3 y 5. El Tribunal Constitucional afirma que la calificación de inconstitucionalidad, debe hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos. De este modo, la reprobación que hacen los recurrentes respecto al uso de este tipo de leyes es un juicio de evidente valor político, pero no convierte per se a la norma, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución al no haber sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos. Ciertamente, el recurso al uso de disposiciones legislativas como la que nos ocupa, dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas además por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos. Ahora bien, la eventual existencia de esa afectación, derivada de la forma en la que las Cortes Generales optan por desarrollar su competencia legislativa, que en el caso objeto de debate no se ha demostrado sea sustancial. Por ello, no puede imputarse a tal plasmación de la competencia legislativa de falta de legitimación democrática, ni en su ejercicio ni en su resultado, razón por la cual, aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional. De manera análoga, podemos afirmar ahora que el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal no lo es de técnica legislativa, ni de perfección técnica de las leyes, pues nuestro control nada tiene que ver con su depuración técnica. En consecuencia, a la vista de la jurisprudencia indicada ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo, con lo que se admite la validez de estos textos normativos aprobados a través de dicha defectuosa técnica legislativa.

examen de la constitucionalidad de una ley, el examen de la técnica legislativa, y por último el procedimiento de producción de normas, para concluir que nada impide al legislador aprobar normas como las denominadas leyes de acompañamiento, de contenido heterogéneo y por el procedimiento de urgencia. Puede ser esta, una cuestión criticable desde el punto de vista político, pero en modo alguno desde el punto de vista jurídico constitucional.

Finalmente, la Constitución en su artículo 134 apartado 7, expresamente dispone que la ley de presupuestos no podrá crear tributos, pero sí podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea. Nos encontramos ante una prohibición muy concreta, justificada tradicionalmente en el hecho de que las leyes de presupuestos no sirviesen de vehículo para aumentar los ingresos tributarios permanentes de los ciudadanos, aprovechando las facilidades que ofrecen los procedimientos especiales de aprobación de dichas normas (⁵⁹²).

Sin embargo, la interpretación del artículo 134 apartado 7, no ha sido pacífica, por lo que la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio (⁵⁹³), procedió a fijar el criterio jurisprudencial relativo a su correcta aplicación, señalando que la ley de presupuestos

⁵⁹² Mediante dicha medida se evita la tentación del poder ejecutivo de aumentar el gasto público mediante un correlativo aumento de los ingresos tributarios. Supone, por tanto, una auténtica limitación de las potestades de creación y modificación de los impuestos por el Gobierno, que se ve obligado a tramitar las reformas tributarias mediante los cauces normales, como garantía del principio de legalidad tributario.

⁵⁹³ Vid. STC 27/1.981, de 20 de julio. La interpretación de este precepto constitucional exige que tengamos en cuenta el debate parlamentario del que surgió la redacción definitiva del artículo 134.7 de la Constitución, en el curso del cual se contemplaron, tanto las razones de flexibilidad del sistema tributario, que requerían, a fin de servir a una política económica congruente, el dotar al Gobierno de instrumentos adecuados para realizarla, como la buena ordenación de la Hacienda Pública, que otros detectaban en nuestra tradición legislativa y que exigiría que no se utilicen los presupuestos para introducir modificaciones que corresponden a las leyes tributarias sustantivas. La conclusión del debate, plasmada en el texto a cuyo examen nos contraemos, parece significar una cierta solución de compromiso que, en tanto prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la ley de presupuestos, permite su modificación, aunque se trate de alteraciones sustanciales y profundas del impuesto, siempre que exista una norma adecuada que lo prevea y, en todo caso, no obsta a un tratamiento en la ley presupuestaria de mera adaptación del tributo a la realidad. Se permiten, por tanto, las modificaciones tributarias con la finalidad de salvar la cualificación de la ley de presupuestos como vehículo de dirección y orientación de la política económica. Deriva, del carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica; pero, por otra parte, las notas singulares de la ley presupuestaria, ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Y son estas limitaciones las que determinaron que la propia Constitución reduzca el papel de la ley de presupuestos, como vehículo de reformas tributarias. Cuando se trate de una variación de un impuesto, que no consista en la mera adecuación circunstancial del mismo, habrá de cumplirse, necesariamente, la exigencia constitucional de que la modificación aparezca prevista en una ley tributaria sustantiva, y procede determinar la significación que haya de darse a esta exigencia de la Constitución. Cuando el artículo 134.7 habla de ley tributaria sustantiva, se remite a cualquier Ley (propia del impuesto o modificadora de ésta) que, exceptuando la de presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria.

no puede crear tributos, pero si puede modificarlos si se dan dos condiciones: primero que la modificación no sea sustancial y por otro lado que su finalidad sea la de adaptar la regulación a la realidad actual. Finalmente, se admite una modificación incluso sustancial cuando aparezca prevista en una ley tributaria sustantiva.

6.2.- La estructura de los presupuestos.

El profesor Rodríguez Bereijo (⁵⁹⁴) por lo que se refiere a la evolución formal de la estructura del presupuesto (⁵⁹⁵), afirma que el criterio tradicional de clasificación de los ingresos y gastos públicos atendía casi exclusivamente a una clasificación orgánica de los mismos. La transformación en la estructura del presupuesto se plasmará en la superación de la clasificación orgánica de los ingresos y gastos públicos mediante la inclusión de una nueva clasificación económica, que incide en el coste real de los bienes y servicios (⁵⁹⁶) y de una clasificación funcional, que atiende a la finalidad y objetivos del gasto (ésta última solamente aplicable a los

⁵⁹⁴ Vid. Rodríguez Bereijo. A. El presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Editorial Tecnos. Madrid 1970, pág. 23-24. La clasificación orgánica nos indicaba quién gastaba y cuanto se gastaba, así como la previsión de los ingresos que habían de recaudarse para su sostenimiento, pero no suministraba información suficiente respecto de los objetivos y finalidades a los que se dirigía el programa presupuestario y político del Gobierno y, en especial, a su coste económico, junto a sus repercusiones financieras. Además, desde el punto de vista del control parlamentario del presupuesto y de su ejecución, si bien quedaba claro que órgano gestionaba el crédito, se desconocía absolutamente cual era la finalidad en la que se empleaban los fondos públicos y su coste monetario. La clasificación orgánica no contribuía a facilitar dichos objetivos, y se hacían por tanto necesarias reformas que incidieran en estos aspectos estructurales y formales del presupuesto público.

⁵⁹⁵ Vid. Fuentes Quintana, E. Hacienda pública. presupuesto y gasto público, F. CC. PP. EE, Madrid, 1966-67, pág. 123. La estructura de los presupuestos también ha sido objeto de evolución. Los criterios tradicionales de estructura presupuestaria estaban apoyados en la ficción de que el Estado era un sujeto económico que se asemejaba a los sujetos privados. En consecuencia, el presupuesto público se formaba siguiendo las técnicas de los presupuestos de las economías privadas. Con la doctrina de la hacienda clásica, la estructura y la técnica presupuestaria se basaban en la ficción de que los gastos e ingresos públicos, constituían un flujo autónomo que corría paralelo al de los demás sectores de la economía nacional. Pero dicha visión cambió con el mayor intervencionismo y complejidad del Estado, que supuso que la clasificación tradicional principalmente orgánica del presupuesto resultara cada vez más insuficiente. Se hizo necesaria una estructura presupuestaria diferente, que permitiera una clara formulación del programa financiero del Gobierno, que facilitara un rápido conocimiento y control por parte del poder legislativo, una ejecución eficiente y eficaz del presupuesto y un control contable y jurídico de dicha ejecución. Además debía ofrecer el cuadro más exacto posible de los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos.

⁵⁹⁶ La clasificación económica, agrupa los ingresos y gastos públicos en dos grandes apartados, por un lado, las cuentas de renta, que incluye los ingresos y gastos corrientes o de administración, y por otro, las cuentas de capital, que comprenden los ingresos extraordinarios y los gastos de inversión. De esta forma se conoce el coste real de los servicios a que se destinan las distintas dotaciones. Además, se permite la conexión del presupuesto público con la contabilidad nacional.

gastos públicos) (⁵⁹⁷), que permitan dar respuesta a las insuficiencias técnicas manifestadas por la utilización única de la clasificación orgánica. Con posterioridad, se ha incorporado además una clasificación territorial dirigida especialmente a los gastos que financien inversiones en territorios determinados del Estado (⁵⁹⁸).

A).- El estado de gastos.

Dispone el artículo 40 de la LGP, que los estados de gastos de los presupuestos públicos se estructurarán de acuerdo con tres clasificaciones, orgánica, por programas y económica. Sin perjuicio de esta regla general, la norma incorpora para una mayor comprensión del presupuesto, la clasificación funcional y territorial (⁵⁹⁹).

La clasificación orgánica de los estados de gasto hace referencia al órgano o ente que gasta, agrupándose por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos y responsabilidad en la gestión de éstos (⁶⁰⁰). Por lo que se refiere a la clasificación por programas, la misma atiende a los objetivos marcados por Gobierno en su programa político, y que permitirá a los centros gestores establecer los objetivos a conseguir, como resultado de su

⁵⁹⁷ La clasificación funcional agrupa los gastos atendiendo a la naturaleza de las funciones a realizar, permitiendo conocer con detalle y con mayor claridad las líneas generales del programa político del Gobierno; así se agrupan los gastos en grandes áreas de gasto, como defensa, sanidad, educación, política exterior, justicia, y seguridad social.

⁵⁹⁸ Vid Artículo 39 de la LGP. En lo relativo a la determinación de la estructura específica de los presupuestos y de sus correspondientes anexos para cada año, se encomienda dicha tarea al Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta que dicha estructura se ajustará a las clasificaciones anteriormente indicadas, es decir, la organización del sector público estatal (clasificación orgánica), por otro lado, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos (clasificación económica), y en último lugar, las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir (clasificación funcional).

⁵⁹⁹ Cabe advertir, que, junto a las estructuras generales de las leyes de presupuestos, se contemplan estructuras específicas, como pueden ser las relativas a la Seguridad Social, los consorcios y las restantes entidades del sector público administrativo, de los fondos carentes de personalidad jurídica, entidades del sector público empresarial y fundaciones del sector público.

⁶⁰⁰ Vid. Orden de 14 de julio 2.020, por la que se dictan las normas de elaboración de los presupuestos generales del Estado para el 2.021, que en su artículo 6 señala que la clasificación orgánica de los créditos y dotaciones consignadas en los programas de gasto se distribuirán por centros gestores y se realizará en función de los subsectores que se indican a continuación: a) Estado, que se dividirá en secciones y estas a su vez en servicios. b) Los organismos autónomos. c) La Seguridad Social. d) Resto de entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

gestión presupuestaria ⁽⁶⁰¹⁾. La clasificación económica atiende a la naturaleza económica del gasto, es decir, a la operación concreta a la cual se destina, agrupándose los créditos por capítulos con separación entre las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria ⁽⁶⁰²⁾. Por último, el presupuesto informará adicionalmente sobre la distribución territorial de las inversiones reales ⁽⁶⁰³⁾.

Es de resaltar, que se ha incidido en la determinación y concreción del concepto de crédito presupuestario, con la finalidad de ganar en transparencia y funcionalidad, posibilitando la consecución de los objetivos reflejados en el presupuesto público. Así, los créditos se

⁶⁰¹ Vid. Orden de 14 de julio de 2.021, por la que se dictan las normas de elaboración de los presupuestos generales del Estado para el 2.021. La estructura de programas se adecuará a los contenidos de las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual. La estructura de programas diferenciará los programas de gasto de carácter finalista, de los programas instrumentales y de gestión. Partiendo de esta diferenciación, podemos decir que los programas finalistas son aquellos a los que se pueden asignar objetivos cuantificables o indicadores de ejecución mensurables. Los institucionales o de gestión, por su parte, son los programas que tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades: la administración de recursos, la regulación y planificación, la ejecución que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos, o el apoyo a un programa finalista. Por último, los programas de gasto se estructurarán en grupos de programas, políticas de gasto y áreas de gasto. Dicha disposición señala en su anexo I las áreas de gasto correspondientes: 1. Servicios públicos básicos (justicia, defensa, seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias y política exterior). 2. Actuaciones de protección y promoción social (pensiones, otras prestaciones económicas, servicios y promoción social, fomento del empleo, desempleo, acceso a la vivienda y fomento de la edificación). 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente (sanidad, educación, cultura). 4. Actuaciones de carácter económico (agricultura, pesca, alimentación, industria, energía, comercio, turismo, Pymes, subvenciones al transporte, infraestructuras, investigación, desarrollo, innovación, otras actuaciones de carácter económico). 9. Actuaciones de carácter general (alta dirección del Estado, alta dirección del Gobierno, servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, transferencias a otras administraciones Públicas, y deuda pública).

⁶⁰² Vid. Orden de 14 de julio de 2.020, por la que se dictan las normas de elaboración de los presupuestos generales del Estado para el 2.021. En los créditos para operaciones corrientes se distinguirán los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes. En los créditos para operaciones de capital se distinguirán las inversiones reales y las transferencias de capital. El fondo de contingencia recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas. En los créditos para operaciones financieras se distinguirán las de activos financieros y las de pasivos financieros. Por último, se dispone que los capítulos se desglosarán en artículos y estos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos, por lo que cada partida presupuestaria se identifica mediante un código de referencia que permitirá su identificación numérica a través de la identificación orgánica en primer lugar (sección y servicio), en segundo lugar, mediante su identificación por programa (área de gasto, política, grupo de programa y programa) y por último, mediante la identificación económica (capítulo, artículo, concepto y en su caso, subconcepto). La clasificación económica del presupuesto de gastos se estructura en los siguientes capítulos: 1. Gastos de personal, 2. Gastos corrientes en bienes y servicios, 3. Gastos financieros, 4. Transferencias corrientes, 5. Fondo de contingencias y otros imprevistos, 6. Inversiones reales, 7. Transferencias de capital, 8. Activos financieros, y 9. Pasivos financieros.

⁶⁰³ Vid. Artículo 37.2 d) de la LGP, que señala que al proyecto de ley de presupuestos se acompañará un anexo de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial. Se establece así, que, junto a la estructura de gasto por programas, orgánica y económica se añadirá la estructura territorial mediante la cual los proyectos de inversión se detallarán en el presupuesto, con su clasificación territorial por comunidades autónomas, y provincias, junto a la denominación del proyecto de inversión con indicación del año, en el que se iniciará el proyecto de inversión. Se trata de una estructura que aporta bastante información sobre el programa presupuestario por territorios del Gobierno, más si cabe en un Estado fuertemente descentralizado como España.

identificarán funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o excepcionalmente, de su propia naturaleza al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto.

B).- Los estados de ingresos.

Por lo que se refiere a los ingresos públicos, dispone el artículo 41 de la LGP, que los estados de ingresos de los presupuestos públicos se estructurarán siguiendo exclusivamente las clasificaciones orgánica y económica. De esta forma, la clasificación orgánica distinguirá los ingresos correspondientes a la Administración General del Estado y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los del resto de entidades. En cuanto a la clasificación económica, ésta agrupará los ingresos, separando los corrientes, de los de capital, y de las operaciones financieras ⁽⁶⁰⁴⁾.

En la estructura del estado de gastos existe un mayor grado de especificación y concreción que en la estructura de ingresos, lo que se explica recurriendo de nuevo a la distinción característica de los estados de ingresos y los estados de gastos. En efecto, debido a que las cifras del presupuesto de ingresos constituyen una mera previsión carente de efectos jurídicos; mientras que las consignaciones de créditos del estado de gastos constituyen una auténtica autorización, ello ha justificado tradicionalmente esa mayor concreción de los estados de gasto. Además, el presupuesto de ingresos no tiene la trascendencia que sí tiene el estado de gastos públicos, debido a que rige el principio de no afectación de los ingresos a los gastos, por lo que los ingresos se recaudan globalmente y se destinan a cubrir los gastos públicos en su

⁶⁰⁴ Vid. Orden de 14 de julio de 2.020, por la que se dictan las normas de elaboración de los presupuestos generales del Estado para el 2.021. En los ingresos corrientes se distinguirán: los impuestos directos y cotizaciones sociales, los impuestos indirectos, las tasas, precios públicos y otros ingresos, las transferencias corrientes y los ingresos patrimoniales. En los ingresos de capital se distinguirán adecuadamente la enajenación de inversiones reales y las transferencias de capital. En las operaciones financieras se distinguirán, los activos y los pasivos financieros. Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos, que podrán dividirse en subconceptos. En su anexo III se establecen los siguientes capítulos: 1. Impuestos directos y cotizaciones sociales. 2. Impuestos indirectos. 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos. 4. Transferencias corrientes. 5. Ingresos patrimoniales. 6. Enajenación de inversiones reales. 7. Transferencias de capital. 8. Activos financieros. 9. Pasivos financieros.

globalidad; esta cobertura es genérica en lo que al orden contable se refiere (⁶⁰⁵). Sin embargo, no puede desconocerse tampoco la relevancia jurídica que una mayor especificación en el estado de previsión de ingresos del presupuesto pudiera tener en orden al reparto de la carga tributaria (⁶⁰⁶).

6.3.- La eficacia de la ley de presupuestos.

Cada una de las partes del presupuesto público tiene un valor jurídico diferente, así el estado de ingresos tiene el valor de una simple previsión y como tal puede o no cumplirse, alcanzando dicho carácter provisorio también a los beneficios fiscales (⁶⁰⁷). La sanción por su incumplimiento será eminentemente política, al haberse fundamentado en unas previsiones no acertadas (⁶⁰⁸). A pesar de constituir una mera previsión, el estado de ingresos públicos en la actualidad, ha cobrado un especial relieve, pues es necesario que dichas previsiones se acerquen lo más posible a la realidad (⁶⁰⁹), mediante la elaboración de una previsión lo más prudente

⁶⁰⁵ Vid. Buscema Salvatori. *Il Bilancio dello Stato*, editore A Giuffrè, Italia, 1971, pág. 200.

⁶⁰⁶ Vid. Rodríguez Bereijo, A. *El presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Editorial Tecnos. Madrid 1970, pág. 38. Sin perjuicio del mayor control ejercido sobre los estados del gasto público, que ha derivado en su triple clasificación; los distintos impuestos del ordenamiento tributario tienen una incidencia diversa en los contribuyentes y en su capacidad económica; pudiendo ser muy conveniente conocer la distribución de los impuestos dentro del cuadro total de los ingresos del Estado, o saber cuál es la importancia relativa que un determinado impuesto o grupo de impuestos, que se estiman significativos a efectos de una distribución más justa de la carga fiscal, tienen en el total de los ingresos tributarios del presupuesto. Se conseguiría una mayor transparencia y claridad en el presupuesto, y al mismo tiempo un reflejo contable y previsor más ajustado.

⁶⁰⁷ Vid. Rodríguez Bereijo, A. *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Editorial Tecnos. Madrid 1970, págs. 196-197. Respecto a los estados ingresos, el presupuesto no implica una autorización ni el deber de recaudar los ingresos estimados, sino tan solo una previsión de carácter contable, como tampoco constituyen un límite jurídico a las cantidades que la Administración puede recaudar. Dicho montante será el que resulte de la correcta aplicación de las normas tributarias en vigor. Sería erróneo deducir que el presupuesto respecto a los ingresos es irrelevante desde el punto de vista jurídico financiero y carente de total significación. Dejando de un lado las repercusiones políticas de la no inclusión de un ingreso en el presupuesto, es evidente que el estado de ingresos cumple una función de dar sentido, explicar, y justificar los gastos públicos. El cálculo o estimación de los ingresos para un ejercicio presupuestario constituye el punto de conexión necesario e imprescindible para valorar la política de gasto público del Gobierno y, por tanto, medio imprescindible de control político financiero del legislativo sobre el ejecutivo.

⁶⁰⁸ Vid. STC 127/2.019, de 31 de octubre, fundamento jurídico 4, El presupuesto es, a la vez requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración. No debe olvidarse que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por el Tribunal Constitucional de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas. No le corresponde, pues, revisar desde criterios técnicos o de mera oportunidad las decisiones adoptadas por el Legislador.

⁶⁰⁹ Así, una incorrecta previsión de los ingresos públicos que tiendan al alza supondrá un incremento de los niveles de deuda y déficit público al final del ejercicio, al no existir una correlación adecuada entre el montante de gasto público, y los ingresos realmente recaudados necesarios para su adecuada cobertura. Hecha esta salvedad formal, respecto de los ingresos, y salvo los ordenamientos jurídicos en los que todavía rige la regla de anualidad del

posible y unos datos macroeconómicos fidedignos, pues de ello dependerán en gran medida los objetivos de deuda y de déficit público (⁶¹⁰).

Por el contrario, el estado de gastos tiene el valor jurídico de una auténtica autorización o habilitación al poder ejecutivo para gastar dentro de una triple especificación administrativa, temporal y cuantitativa. El presupuesto autoriza anualmente la disponibilidad de un determinado volumen de fondos públicos con destino al reconocimiento de obligaciones económicas concretas (⁶¹¹).

La eficacia del presupuesto, con respecto de los gastos, se concreta en el crédito presupuestario, definido en el artículo 35 de la LGP, cuando dispone que son créditos presupuestarios cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados. De esta definición jurídica se extrae el llamado principio de cobertura, en el sentido de que la autorización para disponer de fondos públicos, es jurídicamente posible en la medida en que, paralelamente, se formula una previsión razonable respecto a la obtención de recursos públicos (⁶¹²).

impuesto, el presupuesto público tiene un mero valor de previsión o de estimación, ya que la recaudación de estos se deriva de una legislación tributaria permanente y de los demás derechos a liquidar durante el ejercicio.

⁶¹⁰ Vid. STC 206/2.013, de 5 de febrero, que en su fundamento jurídico 8, señala que no corresponde al Tribunal Constitucional examinar si la cifra consignada como estimación de ingresos en el presupuesto arranca de unas previsiones excesivamente optimistas, sino si se incurre en arbitrariedad. En fin, cabe añadir que las citadas previsiones económicas, sobre las que se elabora todo el presupuesto, y en las que descansan en realidad las directrices de la política económica del Gobierno, se elaboran siguiendo un proceso en el que intervienen distintos agentes, pues precisamente el proceso presupuestario se inserta también en el proceso de control de la Comisión Europea, lo que conforma un doble ciclo presupuestario o ciclo complejo en el que, además de las instituciones nacionales, (Gobierno y Parlamento), también participan las instituciones de la UE (Comisión), con la remisión de la actualización del programa de estabilidad, en el mes de abril del año en curso por parte del Gobierno. En fin, las estimaciones de crecimiento que sustentan el presupuesto impugnado no eran, de acuerdo con el canon de enjuiciamiento que nos corresponde emplear, carentes de toda explicación racional, sino que venían avalados por el propio proceso de elaboración del presupuesto que en ningún caso, puede garantizar que las previsiones de crecimiento económico que sirven como base para la elaboración de los presupuestos generales del Estado se vean cumplidas.

⁶¹¹ Vid. Sainz de Bujanda, F. Hacienda y Derecho. Tomo I. instituto de estudios políticos. Madrid 1955. pág. 328-329. Esta diferencia en la eficacia jurídica entre el estado de ingresos y el estado de gastos es fruto de la bifurcación del principio de legalidad financiera, que desconectó el presupuesto anual, principio de legalidad presupuestaria, de las leyes tributarias permanentes (principio de legalidad tributaria), lo que provocó que el estado de ingresos se convirtiera en una mera previsión.

⁶¹² Vid. Martínez Giner L.A. Manual de Derecho Presupuestario y de los gastos públicos. Editorial Tirant Lo Blanch Valencia 2018, pág. 37.

Con respecto a la naturaleza del crédito presupuestario, en su triple manifestación, el Tribunal Constitucional ha recalcado su fuerza puramente legal, la cual no se pierde por el hecho de que nos encontremos ante partidas esencialmente numéricas (⁶¹³). Es por ello, que LGP dedica una regulación detallada a la configuración normativa del crédito presupuestario, mediante el establecimiento de una serie reglas generales (⁶¹⁴).

Finalmente, en relación con la posible modificación de la ley de presupuestos, el artículo 134.5 de la Constitución no permite que cualquier norma modifique sin límite alguno la autorización o habilitación otorgada por las Cortes Generales, de la cuantía máxima y del destino de los gastos que la misma contiene (⁶¹⁵). La alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico del Gobierno que el presupuesto anual representa, solo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, cuando se trata de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. La alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de presupuestos por cualquier norma legal supondría anular las exigencias

⁶¹³ Vid. STS 63/1.986, de 26 de mayo, fundamento jurídico 2. El alto Tribunal precisó, sin embargo, que el contenido de los presupuestos integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos y que, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias, que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado, adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el artículo 1 de las respectivas Leyes de Presupuestos. Y no pierde tal carácter por el hecho de que, para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas normas jurídicas. No se pierde dicha naturaleza legal por el hecho de que nos encontremos ante partidas esencialmente numéricas. Su incorporación a la ley de presupuestos le otorga de por sí dicho carácter a pesar de que no nos encontremos ante un artículo o disposición estrictamente normativa. De ello se deriva, que el crédito presupuestario viene dado por dos componentes que restringen su definición, uno formal, ya que se configura como una partida presupuestaria, y otro material, que viene constituido por la suma de fondos que incluye. Ambos elementos dejan fuera del concepto legal de créditos, aquellos aspectos del presupuesto que poseen sólo un carácter informativo, o las dotaciones de empresas públicas que no responden a su triple manifestación.

⁶¹⁴ Su carácter limitativo y vinculante será el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en aquéllos, y su especificación vendrá determinada, de acuerdo con la agrupación orgánica, por programas y económica que en cada caso proceda, sin perjuicio de los desgloses necesarios, a efectos de la adecuada contabilización de su ejecución.

⁶¹⁵ Vid. STC 81/2.015, de 30 de abril, fundamento jurídico 8. Sobre la utilización de Decretos Leyes, con repercusiones presupuestarias en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, al amparo del artículo 86, el Tribunal Constitucional analizó ampliamente esta posibilidad en los AATC 179/2011 y 180/2011, explicando allí, que en el presente caso no estamos ante una modificación de la ley de presupuestos que suponga incremento de gastos o disminución de ingresos, sino ante medidas excepcionales de restricción del gasto público, entre ellas, la reducción de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios, para hacer frente a una situación económica de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que la utilización del decreto-ley para adoptar esas medidas, modificando la ley de presupuestos generales del Estado vigente para el ejercicio en curso, resultaba constitucionalmente válida.

de unidad y universalidad presupuestarias y el resto de principios y reglas contenidas en el artículo 134 de la Constitución.

La Constitución y las normas que integran el bloque de constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos anual, reserva que no excluye que otras normas, con contenido presupuestario, alteren la cuantía y destino del gasto público autorizado en dicha ley, pero si impiden una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales, es el caso de la vía que representan los suplementos de crédito y de los créditos extraordinarios, que alteran los principios presupuestarios de unidad, universalidad, y estabilidad presupuestaria ⁽⁶¹⁶⁾. Es por ello, que la modificación de los presupuestos, debe limitarse tanto desde el punto de vista formal, sólo por razones excepcionales sobrevenidas, como desde el punto de vista material, en supuestos concretos, con la finalidad de que el presupuesto no quede desdibujado.

VII.- LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA.

7.1.- Introducción.

El capítulo VI de la LOEPSF, dedicado a la gestión presupuestaria, incluye cuatro instrumentos de gestión presupuestaria esenciales: el plan presupuestario a medio plazo, el límite de gasto no financiero, el fondo de contingencia y la regla establecida para el destino del superávit. Mediante los cuales se pretende garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Todos estos mecanismos de gestión presupuestaria se extienden en la actualidad a todas las Administraciones públicas ⁽⁶¹⁷⁾.

La LOEPSF no establece una regulación exhaustiva de la gestión presupuestaria, ya que dicha materia queda residenciada en la LGP, las Leyes de Hacienda Pública de las Comunidades

⁶¹⁶ Vid. SSTC 3/2003, de 16 de enero; y 206/2013, de 5 de diciembre.

⁶¹⁷ Vid. Ruiz Almendral, V. La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Revista Española de Control Externo, número 41, 2012, pág. 116.

Autónomas y el TRLHL. Su aportación en materia de gestión presupuestaria se reduce al establecimiento de estas cuatro figuras jurídicas, con las que pretende que la gestión presupuestaria se alinee de forma efectiva con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Aunque dichos instrumentos presupuestarios afectan con carácter general al conjunto del ciclo presupuestario, la incidencia directa de cada uno de los mismos se produce en fases concretas de éste (⁶¹⁸).

7.2.- El plan presupuestario a medio plazo.

Con la finalidad de cumplir con el principio de plurianualidad y como materialización del mismo, la LOEPSF en su artículo 29 dispone que se elaborará un plan presupuestario a medio plazo que se incluirá en el Programa de Estabilidad de España, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de conformidad con la regla de gasto.

Este plan presupuestario consiste en un documento previo al presupuesto público, que abarcará un periodo mínimo de tres años, donde se establecen los objetivos y líneas generales, sobre los que se debe fundamentar el futuro proyecto de presupuestos públicos y en general las finanzas públicas a nivel plurianual. Al mismo tiempo, dicho plan permite la comprobación por el Estado y las instancias europeas a través del Programa de Estabilidad de España, del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto (⁶¹⁹). En definitiva, mediante este instrumento jurídico se asegura que la elaboración y

⁶¹⁸ El plan presupuestario a medio plazo, previsto en su artículo 29, afecta directamente a la fase de programación y elaboración del presupuesto público; por su parte, el límite de gasto no financiero, previsto en su artículo 30, condiciona principalmente la fase de elaboración y aprobación del proyecto de presupuesto público. El fondo de contingencias previsto en el artículo 31, por contra, es una figura clave en fase de ejecución del presupuesto público. Por último, la regla establecida para el destino del superávit presupuestario, prevista en el artículo 32, condiciona las potestades financieras de las Administraciones públicas en fase de liquidación del presupuesto público, y en la situación derivada de su resultado.

⁶¹⁹ Vid. Artículo 29.2 LOEPSF. Este apartado fija el contenido mínimo del plan presupuestario a medio plazo, disponiéndose que abarcará un periodo mínimo de tres años y contendrá, entre otros parámetros, los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto de las respectivas Administraciones públicas; las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos, teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, es

aprobación de los presupuestos públicos, y en especial las partidas y proyecciones de ingresos y gastos públicos contenidos en el mismo, así como los factores que pudieran afectarlas, se ajusten a los objetivos presupuestarios, evitando así, divergencias en los mismos que puedan conllevar distorsiones financieras y económicas posteriores (⁶²⁰).

La obligación de elaboración de este plan, como trámite previo al proyecto de presupuesto público de cada Administración pública, deriva de la normativa europea en materia de disciplina presupuestaria. Y en concreto, del Reglamento 473/2.013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 21 de mayo de 2.013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros. En particular, señala esta norma en su artículo 4 que los Estados miembros deberán hacer públicos, preferentemente antes del 15 de abril, y a más tardar el 30 de abril de cada año, sus planes fiscales nacionales a medio plazo (⁶²¹).

7.3.- El límite de gasto no financiero.

La determinación previa de un límite de gasto anual, al que queda restringido de forma cuantitativa el presupuesto público, supone una de las figuras jurídicas fundamentales de nuestro marco jurídico presupuestario, ya que su aprobación incide de forma notable en el logro de los objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. En este sentido, dispone el

decir, basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado; los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos y una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. ⁶²⁰ La propia norma permite la modificación del plan presupuestario a medio plazo, al ser un documento meramente estratégico, y con un periodo más largo del fijado para el presupuesto anual, aunque al mismo tiempo advierte que toda modificación del plan presupuestario a medio plazo o desviación respecto del mismo, deberá ser suficientemente explicada. Con ello, se permite la actualización del marco presupuestario a medio plazo para reflejar las nuevas prioridades políticas, pero en aras de la disponibilidad de la información presupuestaria adecuada y del principio de transparencia, que son esenciales para garantizar el correcto funcionamiento del marco de supervisión presupuestaria de la Unión, se exige destacar y explicar las diferencias con los planes presupuestarios anteriores.

⁶²¹ Vid. Artículo 6 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece como obligación de suministro de información periódica, que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales antes del quince de marzo de cada año, de acuerdo con la información disponible sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, remitirán sus planes presupuestarios a medio plazo, en los que se enmarcará la elaboración de sus presupuestos anuales.

artículo 30 de la LOEPSF que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el límite o techo de asignación de recursos de sus presupuestos (⁶²²).

La figura del límite de gasto no financiero se extiende como obligación legal tras la aprobación de la LOEPSF, a todas las Administraciones públicas. Además, en el caso específico del Estado y las Comunidades Autónomas, éstas lo deben comunicar antes del 1 de agosto de cada año al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Su fijación, supone la adaptación del proyecto de presupuesto anual de las Administraciones públicas a las previsiones macroeconómicas definidas por el Programa de Estabilidad de nuestro Estado, y su estricto vínculo a los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, aprobados previamente a la elaboración de los proyectos de presupuestos públicos. Es a través del límite de gasto no financiero, mediante el cual la política presupuestaria se conecta realmente, como instrumento fundamental, con la política económica general (⁶²³).

Como mecanismo de gestión supone la fijación de un techo máximo de gasto no financiero, que vinculará a todos los poderes públicos. Éste afectará especialmente a la fase de elaboración y aprobación del presupuesto público, el cual no puede rebasar dicho techo o límite comunicado previamente. Con ello se pretende conseguir un análisis exhaustivo de las

⁶²² Vid. Artículo 30 de la LOEPSF. Este artículo dispone que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

⁶²³ Vid. Rubio Guerrero, J.J. Presentación. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público 2001, número 27, pág. 15. La fijación de un techo máximo de gasto público redundará en beneficio de la disciplina presupuestaria, mediante el compromiso cuantitativo explícito por parte del Gobierno, en la fase inicial del ciclo presupuestario, al quedar vinculado con la cuantía global de gasto no financiero fijado de antemano y comunicado al Parlamento, lo que supone un gran incentivo frente al incremento del gasto público.

prioridades de gasto público, dentro del volumen global previamente fijado, que debe redundar notablemente en una mejor asignación de los recursos públicos escasos (⁶²⁴).

Así, a partir del análisis de las previsiones de ingresos y gastos públicos y de su evolución futura mediante la confección del escenario presupuestario plurianual, el Gobierno estará en disposición de comunicar al Parlamento dicha cuantía, que una vez establecida vinculará la posterior elaboración del presupuesto público, tanto en su faceta de gastos como de ingresos públicos (⁶²⁵). De esta forma se configura un modelo de elaboración del presupuesto público en dos fases (⁶²⁶).

La política presupuestaria, así configurada, adquiere un carácter más complejo que el que tradicionalmente la ha caracterizado, que se basaba en la simple remisión de gastos desde los distintos departamentos u órgano gestor al departamento de hacienda, sin límites presupuestarios expresos, en un proceso de abajo hacia arriba. La nueva política presupuestaria es una actividad eminentemente técnica, donde se entremezclan, elementos jurídicos, económicos y políticos, junto a límites y objetivos fiscales tasados, donde el procedimiento presupuestario discurre de arriba hacia abajo.

Por lo que se refiere a los caracteres del límite de gasto no financiero (⁶²⁷), podemos destacar que el mismo marca el techo de asignación máximo de recursos del presupuesto público de cada Administración pública, englobando la totalidad del gasto no financiero. Es por ello, que se excluyen del mismo los gastos relativos a activos financieros y pasivos financieros,

⁶²⁴ Vid. Martínez Lago, M.A. Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos. Editorial Colex. Madrid, 2.002 pág. 125.

⁶²⁵ Vid. Ruiz Rescalvo, M.P. El principio de estabilidad presupuestaria. Edisofer S.L; Madrid 2.003, pág. 54.

⁶²⁶ El protagonismo ya no lo tienen las reclamaciones de cada órgano gestor concreto, sino la fijación de los montantes o límites globales establecidos previamente, los cuales determinarán la prioridad en la elección de las distintas finalidades de asignación de gasto en la fase posterior. De esta forma, lo cuantitativo y global (primera fase) relega a un segundo plano lo cualitativo o particular (segunda fase), con fundamento en los objetivos presupuestarios y económicos. La nueva regulación presupuestaria exige un mayor rigor en lo que a todo el ciclo presupuestario se refiere. Ello exige un análisis previo y a medio plazo de los condicionantes macroeconómicos, de las previsiones de ingresos, de las prioridades de gasto, y del entorno económico presente y futuro.

⁶²⁷ Vid. Sánchez Revenga, J. Del título II de la Ley General Presupuestaria de 2003. Revista española de control externo, septiembre de 2.004, pág. 111-112.

y además expresamente, las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Su aprobación debe ser realizada por cada Administración pública con carácter previo a la elaboración de sus presupuestos públicos. En el caso del Estado, dispone el artículo 15 de la LOEPSF que el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas, incluirá el límite de gasto no financiero. Se debe advertir, que dicho límite se debe establecer en términos presupuestarios, dado que determina el techo máximo de gasto no financiero del presupuesto público anual, mientras que los objetivos de estabilidad presupuestaria se determinan en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales. Finalmente la remisión a las Cortes Generales de dicho límite de gasto no financiero, se efectuará a los efectos de conocimiento del poder legislativo, y no requiere de su aprobación, a diferencia de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

7.4.- El Fondo de Contingencia.

El marco jurídico de estabilidad presupuestaria exige una correcta elaboración del presupuesto público pero también una adecuada ejecución del mismo, con la finalidad de garantizar la disciplina presupuestaria. Es fundamental la correlación entre lo presupuestado inicialmente y el presupuesto ejecutado y liquidado finalmente. Aun así, la realidad sobre la que el presupuesto se proyecta dificulta dicha alineación, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

El fondo de contingencia se instauró con la finalidad de evitar la tendencia expansiva del gasto público durante la fase de ejecución del presupuesto público, especialmente a través de la aprobación de modificaciones presupuestarias, que suponían una desviación del volumen de gasto inicialmente aprobado. Así, dispone el artículo 31 de la LOEPSF que el Estado, las

Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, incluirán en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio ⁽⁶²⁸⁾.

Este instrumento, que se dirige fundamentalmente a la fase de ejecución del presupuesto público, y pretende asegurar que, salvo acontecimientos extraordinarios y excepcionales que pueden presentarse a lo largo de un ejercicio y que además desborden las previsiones iniciales y ordinarias, el presupuesto inicialmente aprobado no presente modificaciones cuantitativas sustanciales respecto del presupuesto liquidado finalmente ⁽⁶²⁹⁾. Mediante dicha figura jurídica se pretende evitar la incertidumbre que se produce ante la posibilidad de modificar ilimitadamente el presupuesto inicialmente aprobado, mediante el abuso en la utilización de las modificaciones presupuestarias, que era la práctica común en nuestro país, como había puesto de manifiesto reiteradamente el Tribunal de Cuentas. Además, se introduce un factor de rigurosidad en la fase de elaboración del presupuesto, limitando la dotación económica de las modificaciones presupuestarias a la cuantía estricta de este instrumento, aproximando así, el gasto previsto en el presupuesto inicial al gasto público realmente ejecutado durante el ejercicio ⁽⁶³⁰⁾.

⁶²⁸ El fondo de contingencia se establece como dotación diferenciada de créditos presupuestarios y se incluirá en los presupuestos del Estado como sección bajo la rúbrica: “Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria”. De esta forma se pretende que sea una sección presupuestaria separada y limitada en cuanto a su destino.

⁶²⁹ Vid. Sánchez Revenga, J. Del título II de la Ley General Presupuestaria de 2003. Revista española de control externo, septiembre de 2.004, pág. 115. Se pretende que el presupuesto aprobado de conformidad con los objetivos de estabilidad presupuestaria coincida lo más posible con el resultado final de su liquidación

⁶³⁰ Vid. Calvo Ortega, R. Curso de Derecho Financiero. Editorial Aranzadi. 2012, 16ª Edición, Madrid. pág. 589. El fondo de contingencia responde a una necesidad práctica avalada por la realidad, y recalca durante la fase de ejecución del presupuesto, ya que la planificación del mismo, no puede prever los distintos acontecimientos que se van a producir durante el ejercicio anual, pues existen hechos imprevistos que requerirán de una respuesta política inmediata a través de la correspondiente dotación económica que cubra dicha necesidad de gasto, sin que ello suponga una quiebra del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A su vez, mediante el fondo de contingencia se pretende asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que no sólo afectan al presupuesto inicialmente aprobado y a sus cuantías globalmente consideradas, sino al realmente ejecutado, frente a cualquier situación de emergencia o catástrofe extraordinaria, que pudiera alterar dicho cumplimiento. Con este instrumento las Administraciones públicas, especialmente aquellas cuyo volumen de gasto público es mayor, cuentan con un margen financiero que garantiza los objetivos de estabilidad presupuestaria ante situaciones imprevisibles e inaplazables surgidas durante la ejecución del presupuesto, que no cuentan con la adecuada dotación presupuestaria en cuantía total o parcial.

A través de la incorporación de las reglas fiscales a nivel europeo y nacional, se pretende garantizar que el quantum máximo del gasto público planificado, presupuestado y finalmente ejecutado coincida, evitando que pueda ser excedido por el Gobierno de forma discrecional mediante modificaciones presupuestarias que supongan un incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda pública ⁽⁶³¹⁾.

La LOEPSF amplía su ámbito aplicación, pues ya no es aplicable solamente al Estado, como en la legislación anterior, sino que se extiende a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales ⁽⁶³²⁾. Además, se dispone que la cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación, serán determinadas por cada

⁶³¹ Vid. Andreu Mestre, A. Las modificaciones presupuestarias, un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas. Editorial Lex Nova, Valladolid 2.005, pág. 59 ss. Con ello se incide necesariamente en el principio de especialidad cuantitativa del presupuesto público y al mismo tiempo en la propia regulación de las modificaciones presupuestarias, evitando así un incremento del gasto público por encima de lo inicialmente autorizado, que ante situaciones imprevisibles se salva con la dotación prevista en dicho fondo de contingencia, impidiendo así que se produzcan desequilibrios financieros. A través de ello, se consigue que las modificaciones presupuestarias, cuenten con dotación presupuestaria, ya sea con baja en otros créditos, con el incremento de ingresos, o con el recurso al fondo de contingencia. Es esta línea, la que ha seguido el régimen de las modificaciones presupuestarias en la LGP

⁶³² Dichos artículos se refieren a municipios en los que concurra alguna de las siguientes condiciones: a) Que sean capitales de Provincia, o de Comunidad Autónoma, o b) Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. Y las provincias en las que concurran las condiciones previstas en el artículo 135 del TRLHL.

Administración pública en el ámbito de sus respectivas competencias (⁶³³). Por lo tanto, la LOEPSF opta por una fórmula general en la que principalmente se define el fondo de contingencia y relega a la legislación específica de cada Administración pública la cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación (⁶³⁴).

Por lo que se refiere a su cuantía, la LGP en su artículo 50, fija el importe de dicha dotación para la Administración General del Estado en el dos por ciento del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto, delimitando así el carácter no financiero de dicha cuantía. Además, se establecen una serie de límites formales que restringen su utilización, ya que el fondo únicamente financiará las modificaciones de créditos, que consistan en ampliaciones de crédito (⁶³⁵), créditos extraordinarios y suplementos de crédito (⁶³⁶) e incorporaciones de crédito (⁶³⁷).

⁶³³ Esta modificación viene motivada por la ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de esta figura, que debe ser compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, las cuales podrán fijar el importe que más se amolde a sus necesidades concretas y específicas, y su correspondiente aplicación mediante el procedimiento y requisitos que estimen más adecuados, de acuerdo con su potestad organizativa y sus estructuras administrativas.

⁶³⁴ Vid. Artículo 50 de la LGP. En dicho precepto se procede al desarrollo de esta figura jurídica con respecto al ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.

⁶³⁵ El artículo 54.3 de la LGP dispone que las ampliaciones de crédito que afecten a operaciones del presupuesto del Estado se financiarán con cargo al Fondo de Contingencia, conforme a lo previsto en el artículo 50 de esta ley, o con baja en otros créditos del presupuesto no financiero. La LGP no permite la aplicación del fondo de contingencia a modificaciones presupuestarias que consistan en transferencias ni generaciones de crédito, pues ambas figuras presupuestarias deberán contener su propia dotación correspondiente, salvo que se refieran a modificaciones relativas al pago de la deuda pública, a las que afecten a los créditos destinados a financiar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación, así como a las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio.

⁶³⁶ Vid. El artículo 55.1 dispone que cuando haya de realizarse con cargo al Presupuesto del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras previstas en el artículo 51, deberá procederse a la tramitación de un crédito extraordinario o suplementario del inicialmente previsto. La financiación de éstos se realizará, si la necesidad surgiera en operaciones no financieras del presupuesto, mediante baja en los créditos del Fondo de Contingencia o en otros no financieros que se consideren adecuados.

⁶³⁷ Vid. Dispone el artículo 58 de la LGP que las incorporaciones de crédito que afecten al presupuesto del Estado se financiarán mediante baja en el Fondo de Contingencia conforme a lo previsto en el artículo 50 de esta ley o con baja en otros créditos de operaciones no financieras.

Por último, el control sobre el fondo de contingencia queda asegurado además por una serie de requisitos procedimentales, que permiten evaluar la contingencia por el poder ejecutivo que aprobará dicho destino de fondos, y su control posterior por parte del poder legislativo. En este sentido, se dispone que la aplicación del Fondo de Contingencia se aprobará, a propuesta del Ministerio de Hacienda, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito. De esta forma, no sólo se pretende que el supuesto de hecho que dé lugar a la utilización del fondo de contingencia sea excepcional, sino que su aplicación se rodee de requisitos formales estrictos, que garanticen su correcta utilización ⁽⁶³⁸⁾.

7.5.- El destino del superávit presupuestario.

La determinación del destino del superávit prevista en el artículo 32 de la LOEPSF ⁽⁶³⁹⁾, es el último instrumento de gestión presupuestaria impuesto por el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, que tiene por finalidad cerrar el círculo de medidas financieras, en aras de garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad. Mediante dicha disposición se pretende reducir imperativamente el endeudamiento público, con el superávit presupuestario obtenido, a la finalización de cada ejercicio. Con la LOEPSF dicho mecanismo también se extiende al conjunto de Administraciones públicas.

Se trata de un medio extraordinario de amortización de deuda pública, mediante el cual se procede directa y obligatoriamente a destinar el superávit presupuestario a la reducción del

⁶³⁸ Vid. Artículo 50.2 de la LGP. Desde el punto de vista del control externo, el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales, a través de su Oficina Presupuestaria, un informe trimestral acerca de la utilización del Fondo de Contingencia. La oficina pondrá dicha documentación a disposición de los Diputados, Senadores y las Comisiones parlamentarias. No cabe duda, de que en el expediente que se tramite a tal efecto, debe motivar y reflejar todos los extremos materiales y formales que han dado lugar a la utilización de la dotación económica prevista en el fondo de contingencia.

⁶³⁹ Vid. Artículo 32 de la LOEPSF. En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el nivel de endeudamiento neto, siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema. Se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea.

endeudamiento público. Su finalidad es la de compensar las épocas de recesión económica, en las que suele aumentar el volumen de deuda pública, con los superávits presupuestarios obtenidos en las épocas de expansión, posibilitándose de esta forma la reducción progresiva de los niveles de endeudamiento.

Se evita también de este modo, que se destinen recursos públicos a incrementar el gasto, reduciendo así la discrecionalidad presupuestaria de las Administraciones públicas ⁽⁶⁴⁰⁾, permitiendo mantener unas cuentas públicas saneadas, en los momentos de recesión económica. Y también con dicho mecanismo de asignación del superávit, se trata de impedir que los excesos imprevistos de ingresos públicos se destinen a financiar gastos discrecionales y adicionales del propio ejercicio ⁽⁶⁴¹⁾. Es una garantía más del pago del servicio de la deuda pública, un destino “*ope legis*”, imperativo, que se concreta en un mandato específico y concreto dirigido a las Administraciones públicas, para el supuesto de que se dé la situación de superávit ⁽⁶⁴²⁾.

El artículo 32 de la LOEPSF impone una obligación expresa y concreta a cada Administración pública, que no existía en nuestro Derecho Presupuestario, lo que supone resaltar la importancia del resultado presupuestario y de la fase de liquidación dentro del ciclo presupuestario, pues esta fase se había considerado tradicionalmente como un mero control formal de la gestión presupuestaria del Gobierno, denominada comúnmente como descargo del poder ejecutivo.

La LOEPSF organiza todo un sistema de mecanismos que tienen por finalidad clara y precisa, la reducción progresiva del volumen de endeudamiento público, evitándose con ello

⁶⁴⁰ Vid. Arias Abellán M.D. Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas. REAF número 18, octubre de 2.013. pág. 140. Se incide de forma directa y automática en las decisiones financieras de los organismos públicos, lo que supone una limitación de las competencias de los mismos.

⁶⁴¹ Vid. González Páramo. J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág. 71.

⁶⁴² Vid. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que determina expresamente en su artículo 28 f), como infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria, el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto.

que las Administraciones Públicas, puedan caer en situaciones de riesgo de impago, o puedan no conseguir los objetivos macroeconómicos, asegurando así su sostenibilidad a medio y largo plazo (⁶⁴³). Como se ha mencionado, se busca garantizar el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera previsto en el artículo 4 de la LOEPSF, y se une al resto de preceptos que garantizan el abono del endeudamiento público y la sostenibilidad financiera por parte del conjunto de las Administraciones públicas (⁶⁴⁴).

El artículo 32, ha vinculado dicha obligación a la liquidación presupuestaria, a pesar de que la LOEPSF se rige principalmente por criterios de contabilidad nacional. Esta vinculación es eminentemente formal, dado que es en dicho momento, cuando se aprueban las cuentas públicas, y se conoce a ciencia cierta el resultado presupuestario de las mismas, conforme a los artículos 127 y 128 de la LGP (⁶⁴⁵). En ese momento se determinará el resultado presupuestario

⁶⁴³ Dentro del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, la regla prevista en el artículo 32 de la LOEPSF no es el único mecanismo de reducción de deuda pública. Efectivamente, la reducción del nivel de deuda pública se puede también realizar a la hora de confeccionar y aprobar el presupuesto público, conforme al artículo 13 de la norma. Se trata de una reducción en un momento inicial y con anterioridad al comienzo del ejercicio presupuestario, lo que requerirá una planificación adecuada del ejercicio presupuestario. Por otro lado, la LOEPSF, en lo que podríamos denominar fase intermedia de gestión, mediante la limitación del gasto público, conforme a la regla de gasto de su artículo 12, incide en la obligatoriedad de que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, suponiendo su incumplimiento una infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria conforme al artículo 28 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Otra posibilidad de reducción extraordinaria de la deuda pública, esta si más excepcional, dado que se produce principalmente ante los incumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria o supuestos excepcionales, es la aprobación de un plan económico financiero o de reequilibrio, que determine la reducción de la deuda pública conforme a los artículos 20 y ss., de la LOEPSF. En todo caso, no podemos olvidar que la primera y prioritaria medida instrumentada para evitar el incremento desmesurado de la deuda pública, es el control del déficit público, es decir asegurar en todo momento la capacidad de financiación a través de un adecuado equilibrio entre ingresos y gastos públicos.

⁶⁴⁴ Vid. Corcuera Torres, A. Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y seguridad jurídica: consideraciones críticas. Universidad de Burgos. pág. 2907.

⁶⁴⁵ En este sentido, dispone el artículo 127 de la Ley General Presupuestaria que todas las entidades del sector público estatal deberán formular sus cuentas anuales, de acuerdo con los principios contables que les sean de aplicación, en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico, y que dichas cuentas anuales, conforme al artículo 128, comprenderán: el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria. En concreto el estado de liquidación del presupuesto comprenderá, con la debida separación, la liquidación del presupuesto de gastos y del presupuesto de ingresos de la entidad, así como el resultado presupuestario, que podrá ser de equilibrio presupuestario, de superávit presupuestario, cuando los ingresos son superiores a los gastos públicos, o de déficit presupuestario, cuando el resultado sea negativo, lo que conllevará la necesidad de financiación a través de endeudamiento público

concreto, que podrá ser de equilibrio presupuestario, de superávit o de déficit presupuestario ⁽⁶⁴⁶⁾.

La aplicación del artículo 32 exige la concurrencia de una serie de requisitos especiales para que pueda llevarse a cabo dicho destino, lo que conlleva un análisis concreto de la situación financiera de cada Administración pública a los efectos de su aplicación. El primer requisito es temporal, y viene referido expresamente a la fase de liquidación presupuestaria. Sólo en ese momento, estaremos en condiciones de determinar el resultado presupuestario, y, por lo tanto, de proceder en consecuencia a la aminoración de la deuda pública. El segundo requisito, consiste en que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, siendo esta condición necesaria y principal ⁽⁶⁴⁷⁾. Y por último, se requiere que exista deuda pública pendiente de amortizar y además que el remanente de tesorería sea positivo ⁽⁶⁴⁸⁾.

La regulación de este instrumento presupuestario, en el supuesto de la Administración de la Seguridad Social, contiene diversas especialidades, al establecer el apartado segundo del artículo 32 que el superávit se aplicará prioritariamente, al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema. A diferencia del resto de las Administraciones, en este supuesto se permite cierto margen de actuación discrecional, al establecer su aplicación prioritaria, pero no automática, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan ⁽⁶⁴⁹⁾.

⁶⁴⁶ Vid. Martínez Lago, M.A. Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos. Editorial Colex. Madrid 2.002 pág. 154-155.

⁶⁴⁷ La cuestión principal, que se planteó a este respecto era si dicho superávit debía entenderse en términos de contabilidad nacional o en términos presupuestarios, ante las dudas surgidas, se introdujo un apartado tercero a dicho artículo, operado por Ley Orgánica 9/2.013, de 20 de diciembre, con una indiscutible finalidad aclaratoria, disponiendo que se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas establecido por Reglamento 549/2.013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2,013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y regionales (SEC2.010) que sustituye al SEC 2.005. El superávit así entendido se corresponde, en líneas generales, con la diferencia entre los capítulos 1 al 7 de ingresos y los capítulos 1 al 7 de gastos, tras efectuar los correspondientes ajustes.

⁶⁴⁸ Se entiende por endeudamiento, la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo, conforme se define en la normativa europea.

⁶⁴⁹ La preocupación por la situación financiera del sistema de pensiones hizo que se constituyese, a partir de las recomendaciones del Pacto de Toledo de abril de 1995, este Fondo de Reserva, que se institucionalizó con la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, con la finalidad de atender las necesidades futuras del sistema. En este sentido, el acuerdo de 9 de abril de 2001,

La medida de reducción de deuda pública establecida en el artículo 32 de la LOEPSF ha sido objeto de críticas por parte de las distintas Administraciones, principalmente Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pues junto a los problemas interpretativos que en un principio supuso, se unió la rigidez en torno a su aplicación, por cuanto se impedía a las distintas Administraciones realizar inversiones, a pesar del cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad financiera ⁽⁶⁵⁰⁾. Es por ello, que se establecieron mecanismos legales para flexibilizar dicha regla, permitiéndose destinar el superávit a financiar inversiones financieramente sostenibles, dirigidas en un primer momento a las Entidades Locales ⁽⁶⁵¹⁾.

tuvo su primer reflejo en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que previó, en su artículo 17.2, que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en una posición de superávit en el sistema de la Seguridad Social, éste se aplicará prioritariamente al fondo. Siguiendo esta misma previsión, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su artículo 34 dio nueva redacción al artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en virtud del cual se constituyó el Fondo de Reserva de la misma y se facultó al Gobierno para fijar la dotación del mismo en cada ejercicio económico y para determinar la materialización financiera del mismo. Finalmente, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social se creó por Ley 28/2003, de 29 de septiembre, como fondo especial de estabilización y reserva para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas, originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. Las notas principales del Fondo de Reserva se recogen en los artículos 117 a 127 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. El mismo, se constituye en la Tesorería General de la Seguridad Social y él se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo. Las dotaciones efectivas y materializaciones, serán las acordadas, al menos una vez en cada ejercicio económico, por el Consejo de Ministros, quedando limitada su disposición. En torno a dicho Fondo de Reserva, se crea toda una organización colegiada como el Comité de Gestión del Fondo de Reserva al que le corresponde el superior asesoramiento, el control y la ordenación de su gestión económica, que estará asesorado por la Comisión Asesora de Inversiones, y por último, el conocimiento de la evolución del mismo, corresponderá a la Comisión de Seguimiento. En este sentido, se dispone también, que el Gobierno presentará a las Cortes Generales un informe anual sobre la evolución y composición del fondo.

⁶⁵⁰ Vid. Disposición adicional septuagésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en la que se disponía que durante el año 2013, el Gobierno, previo acuerdo con las Asociaciones de Entidades Locales más representativas e informe de la Comisión Nacional de Administración Local, promovería la modificación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el fin de determinar y desarrollar las condiciones para posibilitar el destino finalista del superávit presupuestario de las Entidades Locales.

⁶⁵¹ Vid. Disposición adicional sexta de la LOEPSF. Introducida por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que permite, desde el año 2014, prorrogable por Ley de Presupuestos Generales del Estado, atendiendo a la coyuntura económica, dicha medida dirigida a las Corporaciones Locales. Posteriormente, se extendió a las Comunidades Autónomas, que presenten en el ejercicio anterior superávit y remanente de tesorería para gastos generales positivo, y no superen los límites en materia de endeudamiento público, y además un período medio de pago a proveedores que no supera el plazo máximo de pago establecido en la normativa sobre morosidad, destinar su superávit a financiar inversiones financieramente sostenibles a lo largo de la vida útil de las mismas, gasto este que no será computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto establecida en el artículo 12 de la LOEPSF. Estas medidas de flexibilidad en el destino del superávit se extendieron a las Comunidades Autónomas mediante la aprobación de la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, previendo la posibilidad de destinar el superávit presupuestario de las Comunidades Autónomas y ciudades con

En conclusión, esta regla de flexibilización del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, adoptada en reclamación de las distintas Administraciones, supone un supuesto excepcional permitido por la normativa comunitaria, en la medida que contribuye al crecimiento y la sostenibilidad futura.

Estatuto de Autonomía a inversiones financieramente sostenibles siempre que cumplieran determinados requisitos y reglas fiscales que garanticen la estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad financiera. Por ley se determinaron tanto los requisitos formales como los parámetros que permitan calificar una inversión como financieramente sostenible, para lo cual se valoraría especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo. De esta forma, la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, desarrolla y define el concepto de sostenibilidad financiera que debe concurrir en aquellas inversiones, así como el procedimiento y el ámbito objetivo de aplicación. Por tanto, con respecto a las Corporaciones Locales la primera vez que se adoptó esta medida fue en 2014 y se preveía, en el apartado 5 de la disposición adicional sexta de la LOEPSF, en relación con los ejercicios posteriores a 2014, la posibilidad, atendiendo a la coyuntura económica, de prórroga anual de la misma mediante habilitación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta medida se prorrogó para 2015 mediante la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico y se ha prorrogado en los años 2016 y 2017, a través de las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

CAPITULO VI.

EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

I.- EL CONTROL PRESUPUESTARIO.

La institución presupuestaria en sentido amplio está configurada sobre la base del control ejercido por el poder legislativo sobre la actividad financiera desarrollada por el poder ejecutivo. En sentido estricto, el control presupuestario consiste en la actividad concreta que tiene por objeto específico comprobar la correspondencia entre la ejecución del presupuesto público por parte del poder ejecutivo y la Administración y la habilitación o autorización que se contiene en la ley de presupuestos anuales, y en general, en las normas que regulan la actividad financiera en su conjunto, en lo que respecta a la correcta utilización de los gastos y de los ingresos públicos ⁽⁶⁵²⁾.

La función de control presupuestaria, como actividad fiscalizadora pública, ⁽⁶⁵³⁾ en cuanto a su ámbito, se extiende al conjunto de la gestión administrativa de los fondos públicos. Se trata de un control amplio, tanto desde el punto de vista subjetivo, pues abarca la totalidad de organismos públicos junto a otros sujetos que intervienen directa o indirectamente en la utilización de los recursos públicos; como objetivo, pues abarca la totalidad de ingresos y gastos públicos. Además, presenta un doble carácter constitucional y objetivo. En efecto, es la propia Constitución la que en su artículo 134 dispone que corresponde a las Cortes Generales dicho control y es objetivo, pues se encomienda a órganos especializados e independientes respecto del resto de órganos de la Administración.

Por lo que se refiere al contenido de la actividad de control presupuestario, consiste en la comprobación del cumplimiento de la legislación presupuestaria ⁽⁶⁵⁴⁾. Ciertamente es que el control

⁶⁵² Vid. Pérez Royo, J. Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Editorial Civitas. Pamplona, 2.018. pág. 581.

⁶⁵³ Vid. Yebra Martul Ortega, P. (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario. Editorial Comares, Granada, 2.001, pág. 129-130.

⁶⁵⁴ En concreto, dicha comprobación de la adecuación a la legislación presupuestaria incide en el control de la contratación de obligaciones, de la idoneidad del gasto público para la finalidad dispuesta, de los límites cuantitativos y cualitativos del presupuesto público, de las modificaciones de gasto llevadas a cabo durante la ejecución, de la efectividad de los pagos, y en general del resultado global de la ejecución presupuestaria reflejada en las cuentas anuales.

presupuestario, a lo largo de estos años, se ha ido expandiendo a otros aspectos, como el control de objetivos y resultados, en aras de la eficiencia, eficacia y economía en la gestión más adecuada de los recursos públicos.

A nivel general, en el Derecho comparado, cada Estado determina los órganos encargados de tal fin, su grado de independencia, la forma de control y sus objetivos. Por otra parte, en el Derecho español se han fijado tradicionalmente por la doctrina varios criterios generales que permiten clasificar las distintas modalidades de control presupuestario ⁽⁶⁵⁵⁾.

Desde el punto de vista del órgano que realiza la actividad de control, se puede citar el control interno, ejercido por la propia Administración pública que ejecuta el presupuesto, y que en el caso español corresponde a la Intervención General. Y un control externo, ejercido por órganos independientes y ajenos a dicha Administración, que se desarrolla por el Tribunal de Cuentas y por las Cortes Generales ⁽⁶⁵⁶⁾. Éste último, tiene un marcado carácter político, y se desarrolla a través de preguntas, comparecencias, solicitudes de documentación e interpelaciones ⁽⁶⁵⁷⁾, y mediante el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado ⁽⁶⁵⁸⁾.

⁶⁵⁵ Vid. Martín Queralt, J. Curso de Derecho Financiero y Tributario. Editorial. Tecnos. Madrid, 2.014, pág. 836.

⁶⁵⁶ Este control puede ser ejercido individualmente por los diputados y senadores. Además, con la creación de la oficina de presupuestos de las Cortes Generales y conforme al artículo 135 de la LGP, se remitirá, con periodicidad mensual, información sobre la ejecución del presupuesto por la Intervención General. Finalmente se encuentra el clásico examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, al amparo del artículo 136 de la Constitución.

⁶⁵⁷ Vid. Las Comunidades Autónomas han mimetizado este modelo de control del Estado, así por ejemplo en la Comunidad Autónoma de Canarias el control interno se ejerce por la Intervención General de la Administración Autonómica, y el control externo se ejerce por la Audiencia de Cuentas de Canarias, sin perjuicio del control ejercido por el Tribunal de Cuentas y por el Parlamento de Canarias, conforme al artículo 123 de la Ley de Hacienda Pública de Canarias 11/2.006, de 11 de diciembre.

⁶⁵⁸ Vid. Artículos 130 ss. de la Ley General Presupuestaria, que regulan el contenido, formación y remisión de la Cuenta General del Estado. De esta forma se dispone que la Cuenta General de cada año se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y cuyo contenido comprenderá el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado y la memoria consolidada. Además, deberá suministrar información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público estatal. Se formará por la Intervención General de la Administración del Estado y se elevará al Gobierno para su remisión al Tribunal de Cuentas antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera. El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que las haya recibido. El Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca, para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.

Desde el punto de vista de la finalidad concreta que persigue la actividad fiscalizadora, se puede distinguir, el control de legalidad, por el que se comprueba el cumplimiento de la normativa que reglamenta cada actuación concreta. A su vez, se establece el control de oportunidad, que verifica la oportunidad social, política o económica, entre otros, de la medida adoptada y su correspondiente adecuación a la finalidad marcada. Y el control de eficacia, que comprueba que la actividad desarrollada se ajusta a los criterios de eficiencia, economía y a los objetivos fijados. El control tradicional se ha centrado en la comprobación de la legalidad de la actividad, mientras que el control de oportunidad política ha tenido un menor desarrollo en el Derecho presupuestario. Por el contrario, el control de eficacia ha sido el que mayor desarrollo ha tenido en las últimas décadas, y así se ha reflejado en la actual Ley General Presupuestaria.

Desde el punto de vista temporal, podemos distinguir un control previo, un control simultáneo y un control posterior a la actividad financiera.

De forma más concreta, el control interno corresponde a la Intervención General de la Administración General del Estado, que ejercerá la fiscalización de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle ⁽⁶⁵⁹⁾. Y se ajustará a cuatro objetivos distintos pero interconectados. En primer lugar, le corresponde verificar que el cumplimiento de la normativa resulte de aplicación a la gestión objeto del control. En segundo lugar, comprobar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y el fiel y regular reflejo en las cuentas y estados. En tercer lugar, evaluará que la actividad y los procedimientos objeto de control se realizan de acuerdo con los principios de buena gestión financiera. Y finalmente, la verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto.

⁶⁵⁹ Vid. Título IV de la Ley General Presupuestaria, artículos 140 y ss.

Además, este control interno se realizará mediante el ejercicio de diversas modalidades de control: la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública ⁽⁶⁶⁰⁾.

El control externo, se caracteriza por ser ejercido a través de un órgano ajeno e independiente a la Administración pública que ejecuta el presupuesto público y con posterioridad a la ejecución del presupuesto ⁽⁶⁶¹⁾. El control externo en nuestro país, es llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas ⁽⁶⁶²⁾, que conforme al artículo 136 de la Constitución, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público ⁽⁶⁶³⁾. Este órgano es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio

⁶⁶⁰ La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos. El control financiero permanente tendrá por objeto la verificación de una forma continua de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y las directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero. La auditoría pública, consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones.

⁶⁶¹ Vid. Yebra Martul, Ortega, P (Coordinador). Manual de Derecho Presupuestario. Editorial Comares, Granada, 2.001, pág. 142.

⁶⁶² Vid. García Fresneda Gea, F. El control de los gastos del Estado en las primeras leyes orgánicas del Tribunal de Cuentas. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público, 94/2019, pág. 25-47. En dicho trabajo, se realiza un estudio sobre la evolución del control presupuestario en España durante los siglos XIX y XX. Además, se profundiza en la configuración del Tribunal de Cuentas, sus funciones y sus antecedentes, y la especial relación de dicho órgano de control con las Cortes Generales, dado que su importancia aumentaba o disminuía, de igual forma que lo hacía el papel del poder legislativo en nuestro país.

⁶⁶³ Vid. Artículo 136.4 de la Constitución. Este precepto dispone que una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas. Conforme al mismo, se dictó la Ley Orgánica 2/1.982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y con posterioridad la Ley 7/1.988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

nacional (⁶⁶⁴), sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas, que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos Autonomía (⁶⁶⁵).

El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (⁶⁶⁶), actuando con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. Ejerce la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, en la que se verificará el sometimiento de la actividad económico-financiera a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, y además le corresponde el enjuiciamiento de la responsabilidad contable, en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos (⁶⁶⁷).

⁶⁶⁴ Vid. Artículo 153 de la Constitución. El control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se realizará por el Tribunal de Cuentas conforme al artículo 153 apartado d). Dispone a su vez el artículo 22 de la LOFCA que además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas le corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado dos del artículo ciento cincuenta de la Constitución. El artículo 29 de la LFTC establece que los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. En este sentido, las diversas Comunidades Autónomas han creado órganos de control externo en su ámbito.

⁶⁶⁵ Vid. STC 187/1.988, de 17 de octubre. En esta sentencia el Tribunal Constitucional analiza el ámbito de actuación de los órganos de control externo económico y financiero creados por las Comunidades Autónomas, y su relación con el Tribunal de Cuentas, afirmando que debe partirse de la supremacía de este último en dicho ámbito; además, descarta que dichos órganos autonómicos puedan ejercer la función de enjuiciamiento contable, aunque sí pueden ejercer competencias de fiscalización sobre las Entidades Locales de su ámbito territorial. Por último, el Tribunal Constitucional incide en la necesidad de profundizar en fórmulas de colaboración y coordinación entre dichos órganos de control presupuestario.

⁶⁶⁶ El Tribunal de Cuentas, por delegación, de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido. El Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.

⁶⁶⁷ Por lo que se refiere a la función de enjuiciamiento de responsabilidad contable la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas tiene declarado de manera uniforme (por todas, Sentencia 18/2.004 de 13 de septiembre) que para que concurra la responsabilidad contable no basta con que se haya producido el incumplimiento de alguna norma reguladora de la actividad económico-financiera del sector público, sino que se requiere que además, se haya producido en las arcas públicas un daño real, efectivo, económicamente evaluable e identificado en fondos públicos concretos. Solo si hay menoscabo patrimonial cabe reclamar indemnización para repararlo. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Cuentas de 2 de julio de 2015 afirma que en el ámbito contable hay que partir, por tanto, de que la diligencia exigible al gestor de fondos públicos es, al menos, la que correspondería a un buen padre de familia, a la que se refiere el artículo 1104 del Código Civil, sí bien debe tenerse en cuenta que la obligación de rendición de cuentas y la justificación de los pagos, que incumbe a todo gestor de fondos públicos, deriva de una relación jurídica de gestión de fondos ajenos, cuya titularidad corresponde a una Administración pública, por lo

En lo que se refiere al marco jurídico de estabilidad presupuestaria, desde el punto de vista subjetivo, la Intervención General del Estado ha visto incrementados sus cometidos, pues desempeña un papel decisivo en esta materia. Por otra parte, las Cortes Generales, con la instauración de la fase previa de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, también extienden su control político a dichas cuestiones. Además, debemos incluir en este control específico, a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, al Ministerio de Hacienda y a las autoridades de la Unión Europea, en especial a la Comisión, en virtud de las competencias de coordinación y supervisión en materia de política presupuestaria, tanto en su componente preventivo, como en su vertiente correctiva.

El establecimiento del principio de estabilidad presupuestaria, se fundamenta en una evaluación y análisis permanente que debe permitir adelantarse a los acontecimientos y en muchos casos, revertir los posibles riesgos frente a los desequilibrios presupuestarios. Estas características han hecho, que en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, vaya perdiendo relevancia el Tribunal de Cuentas, en favor de otros órganos, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Es por ello, que el Tribunal de Cuentas ha sido relegado por el marco de estabilidad presupuestaria, a pesar de las competencias atribuidas por la Constitución en materia económica y financiera ⁽⁶⁶⁸⁾. Como ha puesto de manifiesto Orón Moratal ⁽⁶⁶⁹⁾, este órgano de control por excelencia, ha sido ignorado por el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, a pesar del

que debe exigirse una especial diligencia en el cumplimiento de las obligaciones de custodia, justificación y rendición de cuentas, en cuanto que su incumplimiento da lugar a una conducta, generadora de daños y perjuicios, que puede considerarse socialmente reprobable. Por ello, en el ámbito contable, la tutela que se garantiza no es sino la declaración de exigencia de responsabilidad contable que trata de lograr la indemnización de los caudales públicos, es decir, la restitución íntegra de la Hacienda Pública que ha sufrido un daño económico como consecuencia del incumplimiento ilegal y culpable de sus obligaciones por parte del gestor de los fondos públicos menoscabados, por lo que se exige al declarado responsable contable el reintegro del importe en que se cifran los daños ocasionados, más los intereses correspondientes.

⁶⁶⁸ Vid. Soler Roch, M.T. Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público 27/2001, pág. 87.

⁶⁶⁹ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 206.

lugar que constitucionalmente le corresponde, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.

II.- EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

El control en materia de estabilidad presupuestaria se concentra principalmente en la comprobación de la adecuación de la actividad financiera del sector público a las tres reglas numéricas establecidas en la LOEPSF, reflejadas anualmente en los objetivos presupuestarios de déficit estructural, de deuda pública y cumplimiento de la regla de gasto (⁶⁷⁰), Además, también se desarrolla un control externo por los órganos encargados de velar por el cumplimiento de los objetivos a nivel general.

La mayor particularidad que se deriva de esta supervisión es la necesaria coordinación entre los objetivos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Como afirma el profesor García de Enterría (⁶⁷¹), las dos fases de toda potestad de supervisión y control son la información y la corrección. De esta forma, se hace necesario recopilar la información suficiente de la actuación del Ente supervisado, para comprobar si ésta se ajusta a los parámetros previamente establecidos. Si de esa información suministrada se deriva que

⁶⁷⁰ Vid. artículo 18 apartado 1 de la LOEPSF. Este precepto, se establece como pósito del conjunto de mecanismos de control y corrección del marco jurídico de estabilidad presupuestaria, disponiendo que las Administraciones públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria. Este deber general de control interno no es sino una consecuencia de la necesidad de corresponsabilizar a cada una de las Administraciones públicas y entes dependientes de las mismas, en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria. Se trata de una obligación general y permanente, que exige que las Administraciones de forma permanente, desarrollen un seguimiento de los datos de ejecución y ajusten el gasto y los ingresos públicos para garantizar el cumplimiento estricto de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

⁶⁷¹ Vid. García de Enterría, E. El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos, sistema de relaciones. Revista de Administración pública, números 100-102, enero-diciembre 1983, pág. 261-263. El principal problema de la competencia de supervisión no es su existencia y amparo constitucional o legal, sino su extensión y medios. La supervisión estatal no es una técnica de abstracta protección de la legalidad, sino de sostenimiento del equilibrio global del sistema.

dicha actuación no se ajusta a dichos parámetros queda justificada la adopción de medidas de corrección.

El control y seguimiento de la estabilidad presupuestaria, se realiza por el Ministerio de Hacienda, la Intervención General (⁶⁷²), y por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante AIREF).

En este sentido, destaca la importancia del Gobierno central en esta materia, a través del Ministerio de Hacienda, que además de ejercer un control interno respecto de la Administración General del Estado, desarrolla un control externo respecto de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (⁶⁷³).

Este control recae sobre todos los entes establecidos en el ámbito de la LOEPSF (⁶⁷⁴), siendo necesario y legítimo en el actual modelo de descentralización de competencias de nuestro Estado (⁶⁷⁵), conforme se ha expresado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (⁶⁷⁶).

⁶⁷² En este sentido, dispone el artículo 157 de la LGP, respecto de la Intervención General, que el control financiero permanente tendrá por objeto la verificación de una forma continua, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico y financiero, para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

⁶⁷³ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. Crónica Presupuestaria 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 207.

⁶⁷⁴ El marco jurídico de estabilidad presupuestaria tiene una vis expansiva, pues tanto desde el punto de vista vertical, afecta a todos los subsectores del sector público, pero también desde el punto de vista horizontal pretende abarcar a todas las entidades públicas, sin excepción, consciente de que cualquier desviación en control de las cuentas públicas puede suponer la no consecución de los objetivos marcados.

⁶⁷⁵ Vid. STC 118/1.996, de 22 de junio, fundamentos jurídicos 18 y 19. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a dichas entidades en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva. También se ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado genérico e indeterminado, que resulta contrario al principio constitucional de autonomía y aquéllos controles que resulten necesarios ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación, siempre que no se pretenda que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta.

⁶⁷⁶ Vid. SSTC 134/2.011, de 20 de julio; 46/1983, de 5 de agosto; y 4/1.981, de 2 de febrero. El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad, incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado.

En este sentido, la aprobación del marco jurídico de estabilidad presupuestaria supone una intensificación importante del control y seguimiento económico y financiero estatal sobre las Comunidades Autónomas y sobre las Entidades Locales ⁽⁶⁷⁷⁾.

Además, atendiendo a la materia concreta objeto de control se establecen diferencias respecto del control presupuestario tradicional. En efecto, conforme al artículo 17 de la LOEPSF, como hemos expresado, el control en materia de estabilidad presupuestaria recaerá sobre el grado de cumplimiento de la actividad financiera de cada Administración, a las tres reglas fiscales de déficit estructural, de deuda pública y el cumplimiento de la regla de gasto. Extendiéndose también al control del periodo medio de pago a proveedores de las distintas Administraciones públicas, y al cumplimiento de las demás obligaciones establecidas en el marco de estabilidad presupuestaria ⁽⁶⁷⁸⁾.

Dicho control tiene un marcado carácter finalista, pues se dirige directamente a la consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo aprobados previamente. Además, su finalidad es eminentemente preventiva y correctiva, pues la LOEPSF transpone el modelo de supervisión presupuestaria europea que está compuesto por una vertiente preventiva, constituido por el semestre europeo y otra correctiva, por el procedimiento de déficit excesivo ⁽⁶⁷⁹⁾. El componente preventivo, que se corresponde con la fase de control prevista en el artículo

⁶⁷⁷ Vid. Escribano López, F. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. CREDF, número 156, 2.012, pág. 17 y 27.

⁶⁷⁸ Vid. Artículo 18.4 de la LOEPSF.

⁶⁷⁹ Vid. López Escudero, M. La nueva gobernanza económica de la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario europeo, número 50, Madrid, 2015, pág. 361-433. Por lo que se refiere al modelo de control y supervisión del déficit y deuda pública de la Unión Europea, también está constituido por un componente preventivo y otro componente correctivo. El primero de ellos, se caracteriza por responder a la vertiente preventiva, denominado semestre europeo, y el segundo caracterizado por responder a la vertiente correctiva, constituido por el procedimiento de déficit excesivo. Mientras que el semestre europeo incide en la necesidad de contar con un procedimiento de alerta temprana que permita diagnosticar con antelación suficiente el riesgo de desequilibrio o desviación financiera, el segundo se pone en marcha una vez que se han constatado situaciones de desequilibrio reales, cuando se han rebasado los parámetros de déficit y deuda pública. Aunque, el impulso del semestre europeo se inició en 2.011, pues ya constaba como medida específica en el Pacto intergubernamental Euro Plus, de 11 de marzo de 2.011, fue objeto de regulación expresa, dentro del paquete de medidas six pack, a través del artículo 2 bis del Reglamento (UE) número 1175/2.011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011 por el que se modificó el Reglamento (CE) número 1466/97 del Consejo, de 7 de julio, relativo al refuerzo de la

17 de la LOEPSF, tiene por finalidad prevenir que se produzca cualquier desviación en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es por ello, que durante el control y seguimiento de las reglas de disciplina presupuestaria, se prevé la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda pueda formular recomendaciones sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, con el fin de anticiparse a las desviaciones o desequilibrios presupuestarios que puedan producirse.

El control en materia de estabilidad presupuestaria es complejo, pues se fundamenta en metodologías específicas de cuantificación; estadísticas, ajustes y previsiones; reglas numéricas, magnitudes y parámetros no directamente observables. Además, requiere de la utilización simultánea de la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional propia del Sistema Europeo de Cuentas ⁽⁶⁸⁰⁾.

Este control y seguimiento se proyecta sobre el conjunto del ciclo presupuestario, abarcando más allá de la fase de ejecución, que ha sido tradicionalmente la fase objeto del control presupuestario. ⁽⁶⁸¹⁾ De esta forma, al englobar las fases de elaboración, aprobación ejecución y liquidación presupuestaria, se deben supervisar en primer lugar, el plan y el proyecto de presupuestos y los presupuestos iniciales una vez aprobados. Además, de la ejecución del presupuesto corriente, junto a los resultados de la ejecución presupuestaria, y finalmente su correspondiente liquidación.

En lo que se refiere al aspecto formal, el control y vigilancia del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, se desarrolla a

supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Por su parte, el procedimiento de déficit excesivo se encuentra regulado, tanto a nivel de Derecho originario, en el artículo 126 del TFUE y en el Protocolo anejo al mismo, como a nivel de Derecho derivado, desarrollándose por el Reglamento (CE) número 1467/97, de 7 de julio. Es el artículo 126 del TFUE, el que establece el mandato expreso de que los Estados miembros evitarán los déficits excesivos, construyéndose a partir de dicha proclamación, todo el componente correctivo europeo en materia de disciplina presupuestaria.

⁶⁸⁰ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. *Crónica Presupuestaria* 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 191-192.

⁶⁸¹ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. *Crónica Presupuestaria* 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 188-189.

través de los informes de cumplimiento previstos en el artículo 17 de la LOEPSF. De esta forma, este precepto establece diversos informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos fiscales. Así, el proyecto de presupuestos y los presupuestos iniciales serán informados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mientras que la ejecución del ejercicio inmediatamente anterior y la evolución del ejercicio corriente, serán informadas por el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, se establece que el Ministerio de Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, y que los informes de cumplimiento se publicarán para general conocimiento.

En conclusión, como afirma la profesora Agulló Agüero ⁽⁶⁸²⁾, el Derecho interno del gasto público, tras la crisis económica mundial de 2.008, ha superado los límites del Derecho presupuestario tradicional, para evolucionar hacia un nuevo Derecho de control del gasto público, que pivota sobre las reglas limitativas del déficit y de la deuda pública, y que se nutre fuertemente por normas de la Unión Europea, como se verá en este capítulo, que van más allá del clásico control presupuestario.

III.- LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

La Ley Orgánica 6/2.013, de 14 de noviembre, crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante AIREF) ⁽⁶⁸³⁾, con la finalidad de velar por el estricto

⁶⁸² Vid. Agulló Agüero, A. Europa, crisis y Derecho. Notas para la construcción de un nuevo Derecho del gasto público, Revista Española de Derecho Financiero, número 170, abril-junio, 2016, pág. 42.

⁶⁸³ El carácter orgánico de dicha norma de creación se justificó en el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución. En este sentido, la Constitución permite la posibilidad de regular mediante ley orgánica aquellos aspectos que afecten al cumplimiento por las

cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y del análisis de las previsiones económicas.

La actual creación de estos organismos de control independientes (⁶⁸⁴), ha sido impulsada por la normativa en materia de disciplina presupuestaria de la Unión Europea (⁶⁸⁵). En todo caso, dichas instituciones fiscales independientes ya existían en otros Estados, como Bélgica, Holanda y Estados Unidos, con una larga tradición jurídica en materia de disciplina presupuestaria (⁶⁸⁶).

Por lo que se refiere a su naturaleza y fines, la AIREF es un ente de Derecho público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones públicas.

Administraciones públicas de los principios contenidos en dicho precepto, siendo por lo tanto esta Ley Orgánica complementaria a la LOEPSF.

⁶⁸⁴ Un análisis del Derecho Comparado, en lo que se refiere a las instituciones fiscales independientes de otros países se recoge en el trabajo de Lampreave Márquez, P. La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad Fiscal Independiente en la Unión Europea. Editorial Aranzadi, Revista Quincenal Fiscal número 1 - 2.014, y en el trabajo de Rallo Lombarte, A. La amenazada independencia de la Autoridad Fiscal Independiente. UNED. Teoría y realidad constitucional, número 38, 2016.

⁶⁸⁵ Vid. Directiva 2011/85 UE de 8 de noviembre y el Reglamento de la Unión Europea 473/2.013, de 31 de mayo, ambas normas se adoptaron en el marco del paquete de medidas normativas denominado six pack de 2.011 y del two pack de 2013. Desde la Unión Europea se ha procurado impulsar la homogeneidad de los caracteres de estos organismos, respetando las singularidades de cada Estado miembro. Así, la Directiva 2011/85 UE de 8 de noviembre, incidía en que dichos organismos constituirían una de las piedras angulares del marco de supervisión presupuestaria pues el control y seguimiento de las reglas presupuestarias numéricas debían basarse en un análisis fiable e independiente. La regulación jurídica de la AIREF viene reglamentada a nivel europeo también por el Tratado Europeo de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2.012, y por el Reglamento UE 473/2.013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de mayo. Un avance importante en este aspecto lo protagonizó este Reglamento, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, que define estos organismos y pretende garantizar su autonomía e independencia. Así se establece en su artículo 2, que son organismos estructuralmente independientes dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones normativas nacionales de carácter vinculante. Además, se incide en la prohibición de aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias del Estados miembro, y en la capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo. El procedimiento de nombramiento de sus miembros se realizará sobre la base de su experiencia y competencia, contando con recursos suficientes y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido.

⁶⁸⁶ El impulso de estos organismos se ha visto acompañado por la creación del Consejo de Política Fiscal de la Unión Europea, como órgano asesor de la Comisión Europea en materia de política fiscal, y por la instauración de la red de institutos fiscales independientes, que se configura como reunión de trabajo de dichos organismos, con el fin de abordar los temas relacionados con las reglas fiscales, su seguimiento y debatir sobre el marco de gobernanza fiscal europeo.

Su objeto es garantizar el cumplimiento efectivo por las mismas, del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y del análisis de las previsiones económicas.

Sus características fundamentales son: la unidad y exclusividad en el ejercicio de sus funciones; su independencia y autonomía funcional ⁽⁶⁸⁷⁾, su carácter eminentemente evaluador y de análisis; y por último, el carácter preceptivo de su actuación ⁽⁶⁸⁸⁾.

La independencia y la autonomía son elementos clave de su actuación. En este sentido, como ha expresado el profesor Rallo Lombarte, es posible que la independencia de la AIREF pueda verse amenazada durante el desarrollo de su actividad, dado que las experiencias en nuestro país de este tipo de órganos son escasas y relativamente recientes. Dicha amenaza puede provenir no tanto por la prohibición de dirigir instrucciones, sino por otras vías, como son la negativa a suministrar información adecuada o suficiente, o por la falta de dotación de medios humanos y económicos ⁽⁶⁸⁹⁾.

En cuanto a su organización y estructura, la AIREF está compuesta por su Presidente, por el Comité directivo y por las Divisiones ⁽⁶⁹⁰⁾. El Presidente dirige y representa a la AIREF y será designado entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años de

⁶⁸⁷ La AIREF ejercerá sus funciones en todo el territorio español de forma única y exclusiva y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público y actuará, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con plena independencia orgánica y funcional. Ni su Presidente, ni los miembros de los órganos ni el resto de personal de la Autoridad podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

⁶⁸⁸ Así se establece la obligación de suministro de información, disponiéndose expresamente que los sujetos incluidos en su ámbito de actuación, estarán obligados a facilitar la información económico-financiera requerida que sea necesaria para el desempeño de sus funciones. El incumplimiento grave o reiterado del deber de colaboración con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá, previa audiencia del sujeto incumplidor, llevar aparejada la imposición de las medidas de corrección oportunas. En este sentido, corresponde al Presidente de la AIREF apreciar si se trata de un incumplimiento grave o reiterado, en cuyo caso lo comunicará al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales.

⁶⁸⁹ Vid. Rallo Lombarte, A. La amenazada independencia de la Autoridad Fiscal Independiente. UNED. Teoría y realidad constitucional, número 38, 2016. En este estudio se realiza un extenso análisis sobre los elementos que pueden dar lugar a que dicha independencia y autonomía pueda verse amaneadas.

⁶⁹⁰ Vid. Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIREF.

ejercicio profesional en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público. Será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, previa comparecencia del mismo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, con el fin de que se examine si la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta son adecuadas para el cargo. El Congreso por mayoría absoluta aceptará la propuesta ⁽⁶⁹¹⁾. Se trata de una auténtica ratificación parlamentaria del candidato, que de no superarse, significará el rechazo de la propuesta gubernamental ⁽⁶⁹²⁾. Por su parte, el Comité Directivo, está integrado por los Directores o Directoras de División, y asiste al Presidente o Presidenta en el ejercicio de sus funciones ⁽⁶⁹³⁾.

La AIREF tiene como funciones, la valoración las previsiones macroeconómicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos y escenarios a medio plazo y el análisis de la implementación y la ejecución de las políticas fiscales, con la finalidad de detectar de forma temprana las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos. Además, podrá formular las opiniones que estime oportunas sobre los asuntos de su competencia. Dichas funciones se ejercerán a través de tres tipos de actuaciones: en primer lugar, los informes que podrán ser preceptivos o facultativos; en segundo lugar las opiniones y finalmente los estudios ⁽⁶⁹⁴⁾. De esta forma, la AIREF informará sobre las previsiones macroeconómicas, sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento, el proyecto de Programa de Estabilidad, el análisis de la ejecución presupuestaria,

⁶⁹¹ Si transcurridos quince días desde la comparecencia no hubiera aceptación, será suficiente la mayoría simple de la Comisión competente para manifestar la aceptación. El presidente permanecerá en el cargo durante seis años no renovables, y sólo cesará por las causas legalmente establecidas.

⁶⁹² Vid. Rallo Lombarte. A. La amenazada independencia de la Autoridad Fiscal Independiente. UNED. Teoría y realidad constitucional, número 38, 2016, pág. 173.

⁶⁹³ Cada Director de División será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente de la AIREF, de acuerdo con los principios de mérito, capacidad y publicidad, entre quienes cuenten con experiencia de al menos diez años en las materias propias de la División correspondiente. Existirán tres Divisiones; la División de análisis económico, la División de análisis presupuestario y la División jurídico-institucional.

⁶⁹⁴ Vid. Disposición adicional segunda de la LOCAIREF que crea la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal, y regula sus principales elementos. La citada tasa será la principal fuente de financiación de la AIREF, favoreciéndose de este modo su independencia.

deuda pública y de la regla de gasto, el establecimiento de los objetivos fiscales de las Comunidades Autónomas, los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio que se presenten, los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos, la adopción de los mecanismos de corrección y las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 11 apartado tercero, de la LOEPSF.

Estos informes son preceptivos, pero carecen de carácter de vinculante, aunque si la Administración destinataria del informe se aparta de las recomendaciones contenidas en el mismo, estará obligada a motivar el cambio de criterio (⁶⁹⁵). El carácter no vinculante de sus informes, es una nota característica de las Autoridades de Responsabilidad Fiscal, por lo que su fuerza se residencia únicamente en el ámbito estrictamente político (⁶⁹⁶), pudiendo tener una gran influencia en las decisiones que se adopten desde las instancias europeas (⁶⁹⁷).

IV.- MECANISMOS DE CORRECCIÓN.

4.1.- Introducción.

La LOEPSF en su capítulo IV incorpora un sistema completo de mecanismos de corrección para el supuesto de desviaciones o incumplimientos de los objetivos de estabilidad

⁶⁹⁵ Dispone el artículo 5 de la Ley Orgánica de creación de la AIREF, que si la Administración destinataria del informe se aparta de las recomendaciones en él contenidas, deberá motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal también podrá trasladar una propuesta de informe para que, en el plazo que determine y siempre dentro de los plazos totales previstos para la emisión de los informes, la Administración destinataria pueda indicar errores, ambigüedades o imprecisiones manifiestas. Respecto a las opiniones, se formularán a iniciativa propia de la Autoridad y la Administración o entidad destinataria de la opinión que puede apartarse del criterio en ella contenido sin necesidad de motivación.

⁶⁹⁶ Vid. Rallo Lombarte, A. La amenazada independencia de la Autoridad Fiscal Independiente. UNED. Teoría y realidad constitucional, número 38, 2016, págs. 180-818.

⁶⁹⁷ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 37. La influencia de estos informes es importante, ya que a modo de ejemplo, los programas de estabilidad, que son informados por la AIREF, son analizados posteriormente por la Comisión, el Comité Económico y Financiero y el Consejo. Estos órganos examinarán los objetivos presupuestarios a medio plazo de los Estados miembros, evaluarán si los supuestos económicos en los que se basan los programas son realistas, si la trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo es adecuada, incluido el examen de la trayectoria del coeficiente de la deuda que lo acompaña, y si las medidas adoptadas o propuestas para seguir la trayectoria de ajuste son idóneas para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo a lo largo del ciclo. El examen realizado por las instituciones europeas ha ganado en flexibilidad y globalidad, atendiendo al análisis de todos los factores concurrentes, evitando de esta forma, la rigidez del sistema, ello incrementa la relevancia de los informes emitidos por la AIREF en esta materia.

presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, con fundamento en el artículo 135 de la Constitución (⁶⁹⁸). De esta forma, se dispone de una regulación unitaria de medidas inspiradas en la vertiente correctiva de la normativa de disciplina presupuestaria europea (⁶⁹⁹), que se aplicarán de forma gradual, para el supuesto de que se constaten desequilibrios en las finanzas públicas o se incumplan las disposiciones de la norma (⁷⁰⁰).

Estos mecanismos de corrección son una consecuencia del incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (⁷⁰¹), que permiten asegurar el mantenimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y la regla de gasto, así como la competencia del Estado para garantizar el equilibrio de la política presupuestaria general. Sin embargo, al igual que la normativa comunitaria, la finalidad de estas medidas es más colaborativa que sancionadora (⁷⁰²).

Algunos autores han criticado la transposición automática del modelo de mecanismos de prevención y corrección establecidos a nivel europeo, al marco jurídico presupuestario español, sin una adecuada adaptación, lo que ha dado lugar a una excesiva complejidad del sistema, junto a la escasez de instrumentos de coordinación (⁷⁰³).

En dicho modelo, el grado de intensidad de las medidas a aplicar aumentará progresivamente en función de la posición incumplidora de la Administración pública afectada, con el fin de que las desviaciones presupuestarias sean corregidas inmediatamente (⁷⁰⁴). Los

⁶⁹⁸ Vid. Artículo 135 apartado 5 a) y c) de la Constitución, que determina que por ley orgánica se desarrollará la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre el límite de déficit y de deuda pudieran producirse, así como la responsabilidad de cada Administración pública, en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

⁶⁹⁹ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 40. Como afirma el profesor Calvo Ortega, la aplicación de dichos mecanismos de corrección debe ser cautelosa, pues su incoación y la publicidad de sus medidas, puede tener efectos negativos en los mercados financieros, para la Administración afectada.

⁷⁰⁰ Vid. García Roca J y Martínez Lago M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi 2013. Navarra, pág. 142 y 143.

⁷⁰¹ Vid. STC 134/2.011 de 20 de julio, fundamento jurídico 11.

⁷⁰² Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 35.

⁷⁰³ Vid. García Roca J y Martínez Lago M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi 2013. pág. 141 y 142.

⁷⁰⁴ Vid. La Ley 19/2.013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 28 como infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, el incumplimiento

supuestos que justifican la adopción de estas medidas son: el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública, el incumplimiento de la regla de gasto, el incumplimiento del periodo medio de pago en materia de deuda comercial y la infracción de las normas en materia de transparencia presupuestaria.

Entre las notas definitorias de este sistema de mecanismos de corrección destacan, su carácter estructural, pues afectan a todas las Administraciones públicas, si bien, se dirigen especialmente a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Además, su aplicación se realizará de forma progresiva y gradual, atendiendo al tiempo transcurrido sin que la Administración responsable haya adoptado las actuaciones necesarias para reconducir la situación, comenzando por las medidas preventivas, luego las correctivas y finalmente las coercitivas. Por último, se trata de mecanismos automáticos, ya que una vez que se produce el supuesto de hecho previsto legalmente, se debe proceder a la aplicación de las medidas ⁽⁷⁰⁵⁾.

Sin ostentar carácter sancionador, la norma establece para cada una de las medidas una estructura similar. Así, establece los supuestos de hecho que justifican su adopción, determinándose también las consecuencias, para el caso de que no se adopten las medidas o éstas no sean idóneas, siempre atendiendo a la finalidad prevista, que no es otra que la del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por todo ello, las medidas deberán

por los responsables políticos de las medidas y obligaciones establecidas en los artículos 19 a 26 de la LOEPSF, que hacen referencia a los mecanismos de corrección, con lo que se vincula legalmente el buen gobierno al cumplimiento efectivo de los principios presupuestarios, y en concreto al principio de estabilidad presupuestaria.

⁷⁰⁵ Aunque en esta materia las autoridades tienen un margen de discrecional, que permite que la aplicación automática de dichas medidas pueda ser flexibilizada en la práctica, tras el análisis y examen de la situación presupuestaria concreta de la Administración pública afectada o de los factores concurrentes.

estar suficientemente motivadas y ser proporcionadas ⁽⁷⁰⁶⁾, para evitar la arbitrariedad en su aplicación, pudiendo ser revisadas por los Tribunales de Justicia ⁽⁷⁰⁷⁾.

En todo caso, es la Administración pública destinataria de la medida la que en el ejercicio de su autonomía decide la forma y los medios para cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto, adoptando las decisiones presupuestarias y de tesorería, necesarias para la aplicación efectiva de la misma. Por ello, cuando las medidas de corrección sean inexistentes o insuficientes, el Estado, como responsable del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, podrá promover la adopción por la Administración destinataria de otras medidas para impedir que queden sin efecto dichos objetivos ⁽⁷⁰⁸⁾.

Por lo que se refiere a la tipología de mecanismos de corrección, la LOEPSF en su Capítulo IV, diferencia tres tipos de medidas aplicables: las medidas preventivas, las medidas correctivas y por último, las medidas coercitivas.

La puesta en marcha de estas medidas, su seguimiento y verificación corresponde al Gobierno del Estado, en ejercicio de las competencias que en materia de dirección de política presupuestaria y económica general ostenta, como responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento. Por su parte el cumplimiento efectivo de las mismas corresponde a todos los órganos y autoridades administrativas implicadas en cada una de sus instancias y dentro del ámbito de sus respectivas competencias financieras. Es por ello, que las actuaciones de las distintas Administraciones han de estar presididas, por el principio de lealtad constitucional y coordinación ⁽⁷⁰⁹⁾.

⁷⁰⁶ Vid. Dictamen del Consejo de Estado número 164/2.012, de 1 de marzo. En dicho dictamen, el Consejo de Estado afirma que la eficacia de las medidas y la consecución de los objetivos recogidos en el anteproyecto, en muchos casos, exigen actuaciones rápidas y no trabas procedimentales que puedan retrasar las medidas hasta hacerlas ineficaces. Sin embargo, tampoco puede ignorarse la garantía que el procedimiento supone, en particular cuando se trata de actuaciones que pueden afectar al principio de autonomía. En definitiva, la ley orgánica proyectada debe lograr el equilibrio entre la celeridad que demandan las medidas orientadas a la efectividad de los principios recogidos en el artículo 135 de la Constitución y las garantías que exige la efectividad del principio de autonomía, también consagrado en el artículo 137 de la misma.

⁷⁰⁷ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4.

⁷⁰⁸ Vid. STC 101/2.016, de 25 de mayo, fundamento jurídico 6.

⁷⁰⁹ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4.

La profesora Arias Abellán afirma que en la aplicación de dichos mecanismos de corrección interviene un órgano de control diferente del que debe aplicar dichas medidas, por lo que nos encontramos ante una tutela adicional y distinta, a la regulada con carácter general por la Constitución, en materia de ejecución presupuestaria (⁷¹⁰).

Finalmente como ha afirmado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se trata de unas medidas que, aun afectando al ámbito competencial de las Administraciones públicas, deben considerarse legítimas y necesarias desde el punto de vista constitucional, por dirigirse a la prevención y corrección de las desviaciones presupuestarias producidas, con la finalidad de permitir el cumplimiento de los objetivos presupuestarios fijados y la acción homogénea de todos los Entes en materia financiera (⁷¹¹).

4.2.- Medidas preventivas.

En la sección primera del capítulo IV de la LOEPSF, artículos 18 y 19, se recogen las medidas preventivas. A través de éstas, se pretenden adoptar actuaciones preventivas en caso de riesgo de un incumplimiento de los objetivos presupuestarios marcados, con la finalidad de evitar su producción.

Se trata de un mecanismo de alerta temprana consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que las distintas Administraciones públicas se anticipen al posible incumplimiento o desviación financiera, adoptando las medidas idóneas. Además, dicha advertencia se complementa con medidas legales automáticas y específicas en los supuestos de desviaciones en materia de deuda pública y en el periodo medio de pago. Finalmente, se dispone que la no adopción de estas medidas supondrá la aplicación de medidas correctivas.

La LOEPSF establece tres clases de medidas preventivas. La primera medida preventiva se establece cuando el volumen de deuda pública de una Administración se situé por encima

⁷¹⁰ Vid. Arias Abellán, M.D. Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas. REAF número 18, octubre de 2.013. pág. 156.

⁷¹¹ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4.

del 95 % del límite legal de deuda pública (⁷¹²). De esta forma, se dispone expresamente que las únicas operaciones de endeudamiento que se permitirán a dicha Administración serán las de tesorería, lo que conlleva una limitación en materia de política de endeudamiento. La aplicación de esta medida es automática, una vez se produce dicho supuesto legal.

La segunda se dispone en el supuesto de que se supere en más de treinta días el periodo máximo de pago de la normativa de morosidad, durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería. Ello conllevará la formulación de una comunicación de alerta, a partir de la cual la Administración afectada deberá adoptar las medidas que le permitan generar la tesorería suficiente para la reducción de su periodo medio de pago (⁷¹³).

La tercera medida se establece cuando se aprecie un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto. En este supuesto, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable, previa audiencia a la misma, a partir de la cual tendrá un plazo de un mes para adoptar las medidas financieras idóneas.

La cuestión principal respecto de esta medida se centra en determinar cuándo se puede apreciar un “riesgo de incumplimiento”, pues la norma no contempla respecto a este concepto jurídico indeterminado, los parámetros numéricos necesarios para su concreción. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha entendido, tras un análisis sistemático de la LOEPSF, que dicha norma cuenta con suficientes elementos objetivos para poder prever, con suficiente grado de certeza, cuando nos encontramos ante una situación de potencial riesgo de incumplimiento (⁷¹⁴).

⁷¹² Para la determinación del límite de deuda pública, habrá que estar a la limitación de endeudamiento público establecido para cada Administración pública concreta, conforme a las reglas establecidas en el artículo 13 de la LOEPSF.

⁷¹³ En el supuesto de que aplicadas dichas medidas por la Corporación Local, persista la superación del periodo medio de plazo, se podrá proceder por el Estado a la retención de recursos derivados de la participación en tributos del Estado, para satisfacer las obligaciones pendientes de pago a los proveedores.

⁷¹⁴ Vid. STC 215/2014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 4. El Tribunal Constitucional establece que, tanto el cumplimiento de los objetivos por parte de cada Administración pública como la labor de verificación del mismo, deberá efectuarse de acuerdo con los objetivos de déficit y endeudamiento fijados para cada ejercicio (art.

En palabras de la profesora Arias Abellán ⁽⁷¹⁵⁾, se trata de un supuesto general y amplio, en el que se permiten aplicar medidas a pesar de que no se han incumplido de forma efectiva las reglas y principios que contiene el marco jurídico de estabilidad presupuestaria. Lo que resulta desproporcionado. Con ello no se discute el control, ni su necesidad, se discute la potestad discrecional, dentro de los límites de la discrecionalidad administrativa, atribuida al Ministerio de Hacienda, el cual debe apreciar la idoneidad de las medidas adoptadas. Es por ello, que considera la misma autora que dicho marco jurídico debió haber arbitrado otros instrumentos, que se caracterizasen por un mayor grado de colaboración y coordinación.

4.3.- Medidas correctivas.

La sección segunda del capítulo IV de la LOEPSF prevé las medidas correctivas en los artículos 20 a 24. Éstas se caracterizan por un mayor grado de intensidad, ante un incumplimiento formal y constatado, a través de los informes de seguimiento, de las reglas en materia de estabilidad presupuestaria. Estas medidas legales automáticas pueden tener un gran impacto financiero en las arcas públicas de la Administración afectada. En referencia a estos mecanismos de corrección en materia presupuestaria, afirma el profesor Calvo Ortega, que su aplicación debe ser cautelosa, pues su incoación y la publicidad de sus medidas, puede tener

15.1 de la LOEPSF), en función de la regla del gasto (art. 15.2), de la capacidad o necesidad de financiación (art. 15.1) y del saldo estructural alcanzado en el ejercicio anterior (art. 15.2), con atención al límite de gasto no financiero (art. 30), teniendo una prioridad absoluta el pago de la deuda pública (art. 14), al amparo de la situación económica prevista (art. 15.5), de conformidad con los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera dictados para la aplicación de los objetivos de estabilidad (art. 15.8), a la vista de los informes y de las recomendaciones del Ministerio de Hacienda, sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad y la existencia de eventuales desviaciones (art. 17), de los datos de ejecución presupuestaria (art. 18.) y del cumplimiento de los períodos medios de pago a proveedores de cada Administración pública (art. 18.4). Puesto que los anteriores parámetros encauzan la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y condicionan la labor de verificación del grado de cumplimiento de los objetivos por parte del Estado, debe considerarse que la LOEPSF cuenta con suficientes elementos objetivos que permiten a sus destinatarios poder prever, con el suficiente grado de certeza, la eventual inclusión en una situación de potencial riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de cara a la activación de las medidas, propias o automáticas, dirigidas a su corrección. Basta con que, en la programación de los presupuestos o al momento de su ejecución, se incumpla con alguno o algunos de los mandatos referidos (como, por ejemplo, el desconocimiento del objetivo de déficit o de endeudamiento, la superación de la regla de gasto, la variación de la capacidad o necesidad de financiación o la alteración del saldo estructural existente), para colocar a una Administración en una situación de riesgo de incumplimiento.

⁷¹⁵ Vid. Arias Abellán M.D. Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas. REAF número 18, octubre de 2.013. pág. 159.

efectos negativos en los mercados financieros para la Administración afectada (⁷¹⁶). De esta forma, una vez se constate el incumplimiento de los objetivos de déficit estructural, de deuda pública, de la regla de gasto o no se adopten o sean insuficientes las medidas aprobadas y comunicadas, tras la advertencia por riesgo por incumplimiento, la LOEPSF en su artículo 20 prevé una serie de medidas tendentes a la corrección inmediata de dicha anomalía.

Entre estas medidas correctivas se establece, en primer lugar, que todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de la autorización del Estado, mientras persista el incumplimiento (⁷¹⁷). En segundo lugar, la concesión de avales u otra clase de garantías a las operaciones de crédito de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, precisará también autorización del Estado. Por último, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con las Comunidades Autónomas incumplidoras, requerirán de un informe favorable del Ministerio de Hacienda, con carácter previo a su concesión o suscripción.

La profesora Arias Abellán ha criticado esta última medida que sitúa a la Administración afectada en una posición de inferior condición que la de los particulares que acceden a las subvenciones. Y lo mismo cabe decir de la suscripción de los convenios, al condicionarse dichas actuaciones administrativas a la inexistencia de desviaciones financieras, cuando ambos instrumentos pueden coadyuvar a sanear las cuentas públicas (⁷¹⁸).

Por su especificidad, requiere de mención especial el tratamiento legal de las medidas correctivas automáticas en materia de deuda comercial. Así, una vez se constate que el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supera en más de 30 días el plazo

⁷¹⁶ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 40. Aunque el profesor Calvo Ortega, se refiere al procedimiento de déficit excesivo previsto en la normativa comunitaria, dicha consideración es plenamente aplicable a estos mecanismos correctivos internos.

⁷¹⁷ Esta medida automática se aplica también a las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aunque sólo para las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la Corporación Local incumplidora, conforme al artículo 20 apartado 1, el cual deja fuera de dicha previsión el incumplimiento de la regla de gasto.

⁷¹⁸ Vid. Arias Abellán, M.D. Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas. REAF número 18, octubre de 2.013. pág. 161.

máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería, el Ministerio de Hacienda formulará una comunicación a dicha Administración. En la misma, se indicará que partir de ese momento, todas las modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero y que, de acuerdo con la normativa autonómica no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía.

Además todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado, y finalmente la Administración afectada debe incluir en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior, nuevas medidas para cumplir con el plazo máximo de pago, previsto en la normativa de morosidad (⁷¹⁹).

Si a pesar de las medidas adoptadas, el periodo medio de pago a los proveedores supera en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos, el Ministerio de Hacienda iniciará el procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación, para abonar directamente a los proveedores de la Administración afectada, las facturas por sus servicios, conforme al Real Decreto 635/2.014, de 25 de julio (⁷²⁰).

Sobre esta capacidad del Estado de retención de los importes dinerarios y el posterior abono directo a los proveedores, el Tribunal Constitucional (⁷²¹) se ha pronunciado al respecto, indicando que esta medida es un límite legítimo de la autonomía financiera que se instrumenta como una reacción ante el incumplimiento de una Comunidad Autónoma o Entidad Local, a la

⁷¹⁹ Este conjunto de medidas se mantendrán hasta que la Comunidad Autónoma cumpla con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante seis meses consecutivos.

⁷²⁰ Vid. Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF. El Capítulo III de este reglamento regula en sus artículos 8 a 11, las condiciones para la retención de los importes a satisfacer, cuando se den las condiciones previstas en el artículo 20 apartado 6 para las Comunidades Autónomas, y 18 apartado 5 para las Entidades Locales.

⁷²¹ Vid. STC 101/2.016, de 25 de mayo, fundamento jurídico 6.

que en principio le corresponde la posibilidad de adoptar las políticas financieras que considere oportunas, y sólo cuando no se hayan adoptado las medidas necesarias o sean insuficientes se iniciará dicho procedimiento de pago.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo de retención de los importes dinerarios y pago directo a proveedores, se dispone que con carácter previo a su inicio, que el Ministerio de Hacienda procederá a formular una comunicación a la Administración afectada, con la finalidad de que mediante certificación de su órgano de control interno económico y financiero, cuantifique y determine la parte de deuda comercial que se va a pagar con cargo a sus recursos.

El inicio del procedimiento se produce con la notificación formal del Ministerio de Hacienda en la que se dispone el importe económico que será objeto de retención o deducción. A partir de dicho momento, con periodicidad mensual, se comunicará a la Administración afectada, el importe efectivo objeto de retención (⁷²²).

La Administración afectada comunicará a sus proveedores la relación de obligaciones que vayan a pagarse mediante dicho procedimiento, conllevando dicho abono la extinción de la deuda contraída. El Estado que en este procedimiento sólo interviene por cuenta de la Comunidad Autónoma o la Corporación Local afectada, solo efectúa la gestión del pago de las obligaciones con cargo al importe retenido, lo que no genera asunción de responsabilidad alguna.

4.4.- Medidas coercitivas.

La sección tercera del capítulo IV de la LOEPSF prevé finalmente las medidas coercitivas en sus artículos 25 y 26. Estas medidas suponen un mayor grado de injerencia en

⁷²² El Ministerio de Hacienda sólo podrá abonar directamente las facturas de los proveedores de las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales que cumplan todos los requisitos siguientes: que sean obligaciones vencidas, líquidas y exigibles y que la factura haya sido presentada en un registro administrativo, antes de la formulación de la propuesta de pago por parte de la Administración afectada. Además, la obligación debe encontrarse aplicada en los presupuestos o estados contables de la entidad y referirse a las operaciones a las que resulta aplicable la regulación, a efectos del cálculo del periodo medio de pago a proveedores.

la actividad de las Administraciones públicas afectadas, motivadas por la gravedad del incumplimiento. Se trata del último recurso con el que dispone el marco jurídico de estabilidad presupuestaria tendente a evitar los incumplimientos de sus reglas y principios, mediante la disuasión o persuasión o mediante el cumplimiento forzoso.

Estas medidas tienen por objeto la corrección forzosa del incumplimiento y suponen un endurecimiento en el nivel de actuación por parte de los órganos supervisores. Las mismas, se adoptarán cuando se hayan agotado los medios de cumplimiento voluntario. En todo caso, ello no impide que la Administración afectada pueda cumplir voluntariamente con los requerimientos incluso en esta fase.

Son medidas extraordinarias, por lo que su interpretación debe ser realizada con extrema cautela, pues suponen una restricción de las reglas de ordenación competencial establecidas por nuestro ordenamiento jurídico.

Los supuestos que motivarán la adopción de estas medidas coercitivas son dos. Por un lado, la falta de presentación, de aprobación o el incumplimiento del plan económico-financiero, del plan de reequilibrio o del plan de ajuste por la Administración afectada (⁷²³). Y por otro lado, cuando el periodo medio de pago a los proveedores de dicha Administración supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad, durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación realizada a este efecto.

Frente a dichos incumplimientos se establecen tres tipos de medidas. La primera medida consiste en la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, en el que se identificarán los créditos afectados y se efectuará la correspondiente retención de los mismos, detallando las

⁷²³ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 17 de octubre de 2018, número 1.510. En dicha sentencia se analizan las medidas adoptadas en el marco de estabilidad presupuestaria, por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos de fecha 15 de septiembre de 2017, respecto de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El fallo de la sentencia desestima el recurso interpuesto por dicha Comunidad Autónoma y concluye que no es necesario acudir al procedimiento del artículo 155 para adoptar medidas de carácter financiero, y que dicho acuerdo está correctamente motivado y es proporcional, sin que se haya prescindido del procedimiento correspondiente, dado que las medidas se adoptan ante los incumplimientos de la Administración afectada de sus compromisos en materia de financiación y estabilidad presupuestaria.

medidas de reducción del gasto público que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. La segunda, supondrá la constitución de un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda (⁷²⁴). Finalmente, de no adoptarse alguna de las medidas anteriores, o en caso de resultar insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada, que deberá presentar una propuesta de medidas, que serán de obligado cumplimiento para la misma.

La primera de las medidas supone una restricción de las competencias ejecutivas en materia de gasto público, ya que una parte del mismo, quedará afecto al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por lo que se refiere a la segunda de las medidas, se trata de un instrumento de influencia netamente europea, que supone una medida de auténtica coerción, la cual deriva en un coste monetario para la Administración afectada que se podría traducir, para el caso de que se convierta en multa, en una verdadera pérdida de recursos públicos importantes.

Sobre la actuación del Ministerio de Hacienda en estas medidas, el profesor Oron Moratal, ha afirmado que dicho órgano como receptor de la información y vigilante en materia de estabilidad presupuestaria, se convierte a su vez en instructor, juzgador y ejecutor de dichas medidas (⁷²⁵). En todo caso, se trata de actuaciones en las que se entremezclan aspectos del Derecho administrativo, del Derecho financiero y se inspiran en el moderno concepto de gobernanza económica (⁷²⁶).

⁷²⁴ Esta medida podrá ser objeto de agravamiento en perjuicio de la Administración responsable, pues si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses y si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordarse que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

⁷²⁵ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria 1/2013, pág. 202.

⁷²⁶ Vid. Arias Abellán, M.D. Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas. REAF número 18, octubre de 2.013. pág. 163.

Con respecto al nombramiento de una comisión de expertos, se trata de una medida sin parangón en nuestro Derecho presupuestario, que deriva del Derecho de la Unión Europea ⁽⁷²⁷⁾. Supone un control “in situ” de la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ⁽⁷²⁸⁾ sobre dicha medida ha afirmado que es legítima, necesaria y proporcionada, que solo puede entenderse en el marco de la coordinación constitucional, a fin de que la Administración afectada remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que genere, en caso de no ser atendido, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial de las Administraciones. Representa otro intento, de forzar el cumplimiento voluntario, a quien le asiste la posibilidad de adoptar sus propias medidas o, en su caso, de aplicar las propuestas por el Gobierno. La propuesta de medidas realizada por la comisión de expertos ni impiden ni sustituye a la Administración afectada en la adopción de las medidas oportunas para la corrección del incumplimiento detectado.

Finalmente el artículo 26 de la LOEPSF contempla las denominadas medidas de cumplimiento forzoso que se establecen como último recurso, frente a los posibles incumplimientos graves de las de las reglas de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Los supuestos legales que justifican su adopción son: La no aprobación del acuerdo de no disponibilidad de créditos o la no constitución del depósito obligatorio, la negativa a implementar las medidas propuestas por la comisión de expertos. Y por último, cuando exista una situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera,

⁷²⁷ Vid. Dictamen del Consejo de Estado número 164/2.012, de 1 de marzo. Dicho dictamen advertía a este respecto, que aunque es razonable la utilización del modelo comunitario, deben salvarse las distancias y cuidarse el lenguaje cuando las medidas se enmarcan dentro del ámbito estatal y en el marco del ordenamiento interno.

⁷²⁸ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 7.

apreciada por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, que atente gravemente al interés general (⁷²⁹).

Una vez constatado el incumplimiento, el procedimiento de puesta en marcha de dichas medidas es diferente según que la Administración afectada sea una Comunidad Autónoma, en cuyo caso es de aplicación el artículo 155 de la Constitución, o una Corporación Local, en cuyo caso se aplica el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL). En todo caso, en ambos supuestos, su adopción va precedida del oportuno requerimiento por el Gobierno de la nación dirigido al presidente de la Comunidad Autónoma afectada o al responsable de la Entidad Local correspondiente (⁷³⁰).

Cuanto el incumplimiento provenga de una Comunidad Autónoma, el Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española (⁷³¹), requerirá al Presidente de la misma, para que lleve a cabo, en el plazo que se le indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio, la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos, o las medidas precisas para solventar la situación de riesgo en el pago de la deuda comercial. En el caso de no atenderse dicho requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a su ejecución forzosa, pudiendo dar instrucciones a todas las autoridades de la misma (⁷³²).

⁷²⁹ Vid. Disposición adicional cuarta de la LOEPSF.

⁷³⁰ El requerimiento a la Corporación Local puede ser efectuado también por la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

⁷³¹ El artículo 155 de la Constitución, tiene su reflejo en distintos mecanismos de coerción establecidos en diferentes sistemas constitucionales de nuestro entorno, como el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn de Alemania. Además, existen otros instrumentos similares como el artículo 52 de la Constitución de Suiza; el artículo 126 de la Constitución de Italia; el artículo 100 de la Constitución de Austria; el artículo 238 de la Constitución de Portugal o el artículo 4.4 de la Constitución estadounidense.

⁷³² Vid. Arias Abellán, M.D. Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas. REAF número 18, octubre de 2.013. pág. 165-166. Será el Tribunal Constitucional el órgano legitimado para pronunciarse sobre la constatación del presupuesto de hecho al que se vincula la aplicación de la medida concreta establecida en el precepto constitucional.

El Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido y estableciendo las líneas generales que rodean la aplicación del artículo 155 de la Constitución ⁽⁷³³⁾. Conforme a dicha jurisprudencia, éste ha afirmado que se trata de una modalidad de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados ⁽⁷³⁴⁾, operando como medida de último recurso del Estado ⁽⁷³⁵⁾.

Dicha medida se adopta ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Administración, que no ha adoptado por propia iniciativa o a instancias del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación presupuestaria, en la que ha incurrido. Es un precepto constitucional consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, que sólo procede en circunstancias especialmente críticas ⁽⁷³⁶⁾.

El fin de la intervención es el de restablecer el orden constitucional. Y por lo tanto, las medidas necesarias que se aprueban han de responder a dicha finalidad, pero sin que pueda dar lugar a la suspensión indefinida de la autonomía, ni a la supresión institucional de la Comunidad Autónoma. Por su propia naturaleza, dicho procedimiento ha de tener un límite temporal bien expresamente determinado ⁽⁷³⁷⁾.

⁷³³ Vid. Vírjala Foruria. E. La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. Revista española de Derecho Constitucional, Número 73, enero-abril 2.005, págs. 58-59. En los Estados compuestos o descentralizados pueden producirse situaciones extraordinarias y graves de incumplimiento de las reglas constitucionales por los entes territoriales. Ante dichos sucesos debe existir un último y extraordinario recurso constitucional que reconduzca la situación, obligando al ente territorial a cumplir con sus cometidos. Dicha respuesta constitucional no siempre adopta la forma de ejecución o coacción federal. Por el contrario, la coacción federal es una institución propia de la Constitución suiza y alemana, a la que ha seguido la Constitución española. En cambio, otros Estados han seguido otras fórmulas diferentes, como Estado Unidos, Méjico, Australia, Italia Austria o Portugal.

⁷³⁴ Vid. STC 89/2.019 de 2 de julio, fundamento jurídico 5.

⁷³⁵ Vid. STC 215/2.014 de 18 de diciembre, fundamento jurídico 8.

⁷³⁶ Vid. STC 49/88 de 22 de marzo, fundamento jurídico 31. Se trata de un medio extraordinario de coerción no aplicable a supuestos normales, que se sitúa como medio de control excepcional de las Comunidades Autónomas por el Estado.

⁷³⁷ Vid. STC 89/2.019 de 2 de julio, fundamento jurídico 4.

Su aplicación exige dos requisitos procedimentales ⁽⁷³⁸⁾. Por un lado, el requerimiento previo del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma incumplidora ⁽⁷³⁹⁾, que posee la función de identificación del presupuesto constitucional habilitante para iniciar dicho procedimiento. Por otro lado, en el caso de que el requerimiento no fuera atendido, la aprobación por el Senado ⁽⁷⁴⁰⁾, por mayoría absoluta de las medidas coercitivas que se estimen oportunas, a partir de la previa propuesta del Gobierno de la nación ⁽⁷⁴¹⁾.

Con respecto a las medidas que se pueden adoptar en el marco del artículo 155 de la Constitución, dicho artículo no especifica ni concreta las mismas. Tampoco exige que las medidas aprobadas por el Senado hayan de ser necesariamente auto-aplicativas, en el sentido de que no requieran ulteriores disposiciones y actos de aplicación. No cabe en abstracto restringir las modalidades de intervención coercitiva, pues dicho precepto permite acordar las medidas necesarias. El silencio del precepto, al no enumerarlas o fijar su carácter, trata de facilitar su adaptación a los variados supuestos de incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales ⁽⁷⁴²⁾.

⁷³⁸ Vid. STC 89/2.019 de 2 de julio, fundamento jurídico 5.

⁷³⁹ En nuestra historia constitucional ha sido activado el mecanismo de coerción del artículo 155 en dos ocasiones, la primera de ellas frente a la Comunidad Autónoma de Canarias en el año 1989, por el incumplimiento de sus obligaciones en el ámbito fiscal, en la que fue suficiente el requerimiento al Presidente de dicho ente territorial, para que dicha Administración cesara en su comportamiento, sin necesidad de acudir al Senado para la adopción de medidas ulteriores. La segunda de ellas, se realizó frente a la Comunidad Autónoma de Cataluña, formulándose requerimiento por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017. Dicho acuerdo del Consejo de Ministros, se tuvo por no atendido, y se propuso al Senado para su aprobación junto a las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general.

⁷⁴⁰ Vid. Artículo 189 del Reglamento del Senado. En este precepto, se establece la tramitación parlamentaria correspondiente a la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

⁷⁴¹ Vid. STC 89/2.019 de 2 de julio, fundamento jurídico 11. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional el Gobierno y el Senado son aquí llamados por la Constitución para actuar como garantes del ordenamiento integral del Estado.

⁷⁴² Vid. STC 89/2.019 de 2 de julio, fundamento jurídico 11. El concepto de “medida necesaria” que emplea el artículo 155 de la Constitución supone un límite jurídico que el Tribunal ha de utilizar, para juzgar, no la medida en sí, sino el juicio que han realizado otros órganos constitucionales, el Gobierno y el Senado, acerca de la adecuación de la medida a las circunstancias que han desencadenado su aplicación. En ese juicio externo, es al Tribunal, que es el garante de la supremacía constitucional, al que corresponde decidir si la valoración de la necesidad se ajusta o no a lo que exige al artículo 155, ejerciendo para ello su papel de intérprete de la definición de las categorías y conceptos constitucionales, sin sustituir el juicio político ni formular hipótesis sobre la viabilidad de otras alternativas. Juzgar sobre la “necesidad” o no de unas determinadas medidas aprobadas mediante este procedimiento supone apreciar si lo acordado en concreto por el Senado fue o no respuesta adecuada a las circunstancias. El juicio que ha de formularse, en clave de legitimidad y funcionalidad para el fin perseguido, debe llevar a examinar si las decisiones en disputa resultan o no razonables en orden a lo procurado por el precepto constitucional. Y eso a la vista de la concreta situación que ha planteado el ejercicio desviado de la autonomía o,

Las medidas que se adopten en cada caso dependerán de la gravedad del incumplimiento o del atentado al interés general. Estarán vinculadas a la finalidad a la que han de responder, es decir el cumplimiento de la obligación quebrantada o el cese del atentado contra el interés general. De esta forma, se otorga a los órganos constitucionales un margen de necesaria discrecionalidad ⁽⁷⁴³⁾.

Finalmente, para el supuesto de que la Administración incumplidora sea una Entidad Local, la LOEPSF traslada a su ámbito el mecanismo de control más extremo que establece la legislación en materia local, que no es otro que la posible disolución de la misma. Como han puesto de manifiesto diversos autores ⁽⁷⁴⁴⁾, también funciona como último recurso.

De esta forma, el artículo 26 de la LOEPSF establece que la persistencia en el incumplimiento de la adopción del acuerdo de no disponibilidad, del depósito obligatorio o de las medidas propuestas por la comisión de expertos, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, se considerará como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la LRBRL ⁽⁷⁴⁵⁾.

en otros términos, atendiendo a la gravedad y generalidad de la conducta de la Comunidad Autónoma. Esto es, se trata de utilizar parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables, ponderados en atención a las circunstancias del caso, en función tanto de los hechos consumados como de otros previsibles, para valorar, con un canon de escrutinio externo, la razonabilidad del juicio acerca de la relación de las medidas acordadas con la finalidad de defender el orden constitucional frente a su patente transgresión por un poder público.

⁷⁴³ Vid. STC 89/2.019 de 2 de julio, fundamento jurídico 10. No cabe la equiparación entre las medidas necesarias para el restablecimiento del orden jurídico conculcado del artículo 155 de la Constitución y las instrucciones que a efectos de su ejecución pueda el Gobierno dirigir a las autoridades autonómicas. Las instrucciones y la potestad de impartirlas a que se refiere el artículo 155.2 no son propiamente una medida, sino un excepcional instrumento jerárquico, puesto a disposición del Gobierno para conseguir ejecutar las medidas aprobadas por el Senado.

⁷⁴⁴ Vid. Salazar Benítez, O. La disolución de las Corporaciones Locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local. Revista de estudios de Administración Local, número 290, septiembre-diciembre 2.002, y Pérez Francesh, J.L. (Coord.). Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica. Aproximación al caso Marbella, y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria. REALA. 305 (septiembre-diciembre 2.007).

⁷⁴⁵ Vid Artículo 61 de la LRBRL. El artículo 61 contempla dos supuestos legales que justifican su aplicación, uno más genérico en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga un incumplimiento de obligaciones constitucionales y otro más específico al disponer que se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las Corporaciones Locales, que den cobertura o apoyo, expreso o

El procedimiento previsto en el artículo 61 requiere también de la intervención del Gobierno, así como del Senado. Así, una vez constatado el incumplimiento, el Gobierno o la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado, las medidas oportunas. De no atenderse dicho requerimiento, se adoptarán las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local a su cumplimiento forzoso (⁷⁴⁶).

Si persiste el incumplimiento, el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, o a solicitud de ésta, podrá disolver mediante Real Decreto, y previo acuerdo favorable del Senado, el órganos de gobierno de la Corporación Local (⁷⁴⁷). Acordada la disolución de la Corporación Local, será de aplicación la legislación electoral general (⁷⁴⁸).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (⁷⁴⁹) ha admitido esta actividad de control sobre las Corporaciones Locales, pero siempre con carácter concreto y referido a supuestos en

tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares.

⁷⁴⁶ El artículo 26 apartado 2 de la LOEPSF, prevé el supuesto de que una Comunidad Autónoma no haga uso de sus funciones de tutela financiera, disponiendo que en el caso de que la Comunidad Autónoma, que tenga atribuida la tutela financiera, no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento por el procedimiento contemplado en el apartado primero dicho artículo.

⁷⁴⁷ La aplicación concreta del artículo 61 de la LRBRL se produjo en virtud del Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, por el que se dispuso la disolución del Ayuntamiento de Marbella (BOE número 84, de 8 de abril de 2.006).

⁷⁴⁸ Vid. Artículo 183 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1.985, de 19 de junio, que dispone que en los supuestos de disolución de Corporaciones Locales por acuerdo del Consejo de Ministros, previstos en la legislación básica de régimen local por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año. Mientras se constituye la nueva corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de sus asuntos corresponderá a una comisión gestora designada por la diputación provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, cuyo número de miembros no excederá del número legal de miembros de la Corporación.

⁷⁴⁹ Vid. STC 4/1981, de 24 de febrero, fundamento jurídico 10. El Tribunal Constitucional se ha referido a dichos controles al perfilar el significado de la garantía constitucional de la autonomía local (artículos 137, 140, 141.2 de la Constitución), con relación a los controles que incluían varias leyes estatales, especialmente el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. Según razona en su fundamento jurídico 3, los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local; el control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitucional, de otro modo, la toma de decisión vendría

que el ejercicio de competencias de la Entidad Local incida en los intereses generales de la Nación o de la Comunidad Autónoma. Es por ello, que es necesario graduar el alcance e intensidad de la intervención local, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales ⁽⁷⁵⁰⁾.

Sobre el modelo de medidas examinado, el profesor Orón Moratal ⁽⁷⁵¹⁾, concluye que el Senado, el Gobierno, el Ministerio de Hacienda y la comisión de expertos, se erigen en órganos de control que van a fiscalizar y además, a exigir el cumplimiento de las medidas en materia financiera. Este control tiene un amplio ámbito de actuación, pues al mismo tiempo es económico, jurídico, financiero, presupuestario, tributario, y político. De esta forma, se transpone a nuestro Derecho presupuestario, el componente preventivo y correctivo, previsto en la normativa comunitaria para los Estados miembros, lo que conlleva problemas de adaptación al modelo presupuestario español.

a compartirse con una Administración no directamente relacionada con los intereses locales involucrados. En esta línea, la posterior STC 14/1981, de 29 de abril, fundamento jurídico 6, aclaró que la suspensión de actos locales como método de control administrativo es constitucionalmente admisible respecto de los que vulneren las competencias de otra Administración; no cabe si responde a la defensa genérica de la legalidad en el ámbito estricto de las competencias locales. El principio de autonomía es compatible con la existencia de controles de la actividad de las Corporaciones Locales, especialmente en el supuesto en que pueda proceder la disolución de aquéllas por derivarse de su actuación un daño grave a los intereses generales que supongan un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Estos controles deberán ser de carácter concreto, y referidos normalmente a supuestos en que el ejercicio de competencias de la Entidad Local incida en los intereses generales de la Nación o de la comunidad autónoma concurrentes con los de aquellos.

⁷⁵⁰ Vid. STC 154/2.015, de 9 de julio, fundamentos jurídicos 6 y 7. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional se hace necesario que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. En cuanto a los controles sobre la actividad local, hay que distinguir los límites directamente derivados de la Constitución, de los añadidos por el legislador básico del régimen local, al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución. Los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local; el control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitucional, de otro modo la toma de decisión vendría a compartirse con una Administración no directamente relacionada con los intereses locales involucrados.

⁷⁵¹ Vid. Orón Moratal, G. El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno. Crónica Presupuestaria número 1/2013. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 203.

4.5.- Planes económico-financieros y planes de reequilibrio.

Frente a las desviaciones presupuestarias en materia de déficit o deuda pública, el marco jurídico de estabilidad presupuestaria exige el inmediato restablecimiento de la senda de equilibrio presupuestario mediante una planificación adecuada. Para ello, se establecen una serie de mecanismos de corrección cuyo instrumento clave son los planes financieros, que incorporan una serie de medidas financieras, adecuadas para restablecer la situación presupuestaria. Estos planes se encuentran regulados en los artículos 21 a 24 de la LOEPSF, y deben ser aprobados por la Administración que se encuentre incurso en causa de desequilibrio. Mediante la aprobación y aplicación de las medidas financieras aprobadas en el plan, se persigue el restablecimiento y consecución de los objetivos presupuestarios, previamente aprobados, en un periodo temporal determinado ⁽⁷⁵²⁾.

La LOEPSF, establece tres tipos de planes: los planes económico-financieros (en adelante PEF); los planes de reequilibrio (en adelante PR); y en tercer lugar, los planes de ajuste ⁽⁷⁵³⁾.

Los planes establecidos en la LOEPSF, en su doble versión económico-financieros o de reequilibrio, y con independencia de la distinta terminología utilizada, se pueden definir como los acuerdos dictados por el órgano competente, de forma obligatoria, en determinadas situaciones excepcionales de desequilibrio o desviación financiera, que recogen una serie de medidas presupuestarias con la finalidad de cumplir o alcanzar de forma efectiva y en un periodo de tiempo establecido, los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública.

⁷⁵² Vid. González Páramo. J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág. 66. El profesor González Páramo advierte, sobre la utilización excesiva de estas cláusulas de salvaguardia, como sería el caso de admitirse situaciones de déficit en las desaceleraciones cíclicas, normales, que tendrían una doble repercusión negativa, ya que con ellas se erosionaría la credibilidad de la norma y además afectaría a los beneficios de la estabilidad presupuestaria.

⁷⁵³ El plan de ajuste se establece como figura jurídica en la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, como instrumento requerido para el acceso a medidas extraordinarias o mecanismos de apoyo a la liquidez. Así, se dispone que las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales que soliciten al Estado el acceso a dichas medidas, vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda un plan de ajuste cuando sea preceptivo.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional ⁽⁷⁵⁴⁾, la aprobación de dichos planes es legítima, al ser una consecuencia necesaria del incumplimiento o no cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria ⁽⁷⁵⁵⁾. Es imprescindible, contar con un plan estratégico financiero adecuado, que establezca de forma expresa la correlación entre las medidas adoptadas y los objetivos fiscales alcanzados, y así permitir también su evaluación.

La diferencia entre los PEF y el PR estriba en la causa que los motiva, lo que conlleva también un contenido distinto. Así, el origen de la aprobación del PEF es el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. En cambio, el PR se prevé para el supuesto de que la Administración pública afectada, haya incurrido en alguno de los supuestos excepcionales que permiten la superación de los niveles de déficit estructural o de endeudamiento público, previstos en los artículos 11.3, y 13. 3 de la LOEPSF ⁽⁷⁵⁶⁾.

La elaboración, aprobación y aplicación de estos planes es obligatoria para el Estado, las Comunidades Autónomas, o las Entidades Locales, una vez que se produzca la causa que los motiva ⁽⁷⁵⁷⁾. En cambio, la norma guarda silencio sobre la relación que dichos planes y las

⁷⁵⁴ Vid. STC 134/2.011 de 20 de julio, fundamento jurídico 11. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, sin dichos planes de corrección de desequilibrios, quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad presupuestaria, y por tanto, la garantía del equilibrio de la política económica general. En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

⁷⁵⁵ Vid. Dictamen del Consejo de Estado número 164/2.012, de 1 de marzo. Dicho dictamen incidía en la necesidad de que en el proyecto de LOEPSF, debiera incluirse una disposición destinada a establecer con carácter general, cuando se producen los incumplimientos de las distintas reglas y principios y en qué términos debe producirse su declaración.

⁷⁵⁶ Vid. Artículo 11 de la LOEPSF. Dispone que excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. A los efectos anteriores, la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

⁷⁵⁷ Vid. STSJ de Andalucía Granada, de 9 de mayo de 2016, En esta sentencia se afirma que el incumplimiento de la regla de gasto supone la obligación de la Entidad Local de formular un Plan Económico-Financiero que permita el cumplimiento de los objetivos para lograr la estabilidad presupuestaria. La parte demandada replica que, aunque se incumpla la regla del gasto, ello no afecta al documento de presupuestos y a su aprobación, sin perjuicio de las modificaciones que, a la luz de este Plan Económico-Financiero, se deban realizar. El artículo 21.1 de la

medidas presupuestarias que en ellos se contienen, tendrán con el presupuesto público vigente ⁽⁷⁵⁸⁾.

El artículo 21 de la LOEPSF, establece un contenido mínimo y preceptivo para los PEF, que podrá ser ampliado si lo estima el órgano que lo formula. De esta forma, el PEF ⁽⁷⁵⁹⁾, contiene las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto. En segundo lugar, se contemplan en él, las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, junto a la descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan. Por último, se incorporan las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, junto a un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

En el artículo 22, atendiendo a la causa que motiva su aprobación, déficit estructural o superación de los niveles de deuda pública, se amplía con información complementaria, en el supuesto de los PR. Así si se trata de un supuesto de los previstos en el artículo 11.3, que conlleva la superación de los límites de déficit estructural, recogerá además la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos.

mencionada Ley Orgánica 2/2012, dispone que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo. Por su parte, el artículo 23 del mismo texto legal, en sus apartados 1 y 4, establecen respectivamente, los plazos de presentación y de aprobación de dicho plan económico-financiero. Pues bien, el motivo ha de prosperar, ya que, admitiendo la propia Intervención Municipal en su informe sobre Estabilidad y Regla del Gasto del Presupuesto combatido, que se incumple la regla del gasto, por lo que deberá formularse un plan económico-financiero, es lo cierto que no consta que ello se haya producido en los plazos determinados en el precitado artículo 23.1 y 4 de la Ley Orgánica 2/2012, esto es, el Ayuntamiento de Maracena (Granada) debería haber elaborado un plan económico-financiero que tendría que haber sido aprobado por el Pleno en el plazo máximo de tres meses (un mes para elaborarlo y dos meses para ser aprobado por el mencionado órgano del ente local), vulnerando, así, el artículo 135 de la Constitución, que prevé que todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

⁷⁵⁸ Vid. Jiménez Díaz, A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos. Instituto de Estudios Fiscales. Documento número 7/2.002. En dicho trabajo se realiza un estudio exhaustivo sobre la influencia del marco jurídico de estabilidad presupuestaria en el tradicional procedimiento de aprobación del presupuesto público.

⁷⁵⁹ El artículo 9 de Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, procede al desarrollo de esta materia, estableciendo los requisitos específicos, plazos, e información adicional, respecto de los PEF y PR.

Si se trata de un supuesto de los previstos en el artículo 13.3, mediante el que se supera el volumen de deuda pública, el PR recogerá además la senda prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública, desagregando los factores de evolución, junto a un análisis de la dinámica de la deuda pública. Además, se incluirán las variables que determinan su evolución, los factores de riesgo y un análisis de la vida media de la deuda.

Su tramitación se regula de forma similar, tanto para los PEF como para los PR en el artículo 23, al exigir un procedimiento idéntico (⁷⁶⁰). En cambio, si debemos distinguir entre los PEF y PR que apruebe el Estado, los que aprueben las Comunidades Autónomas y los PEF que aprueben las Entidades Locales, teniendo en cuenta que las Administraciones locales quedan fuera de los supuestos extraordinarios previstos, que posibilitan incurrir en déficit estructural o superar los niveles de deuda pública.

De esta forma, el plan económico-financiero y el plan de reequilibrio que deba presentar el Estado es elaborado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación, siguiendo el mismo procedimiento dispuesto en la LOEPSF, para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (⁷⁶¹), respetándose así, el modelo competencial establecido por nuestra Constitución en materia presupuestaria, previsto en el artículo 134, debiendo ser el Gobierno el que elabora el plan y las Cortes Generales las que lo examinan y aprueban.

⁷⁶⁰ Los planes económico financiero y los planes de reequilibrio serán presentados, ante los órganos competentes en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento, o se aprecien las circunstancias excepcionales en el caso de los planes de reequilibrio. Además, se exige informe previo y preceptivo de la AIREF. Finalmente, se dispone que deberán ser aprobados en el plazo máximo de dos meses desde su presentación y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento o de la apreciación de las circunstancias excepcionales.

⁷⁶¹ Vid. Jiménez Díaz, A. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos. Instituto de Estudios Fiscales. Documento 7/2.002, pág. 17-18. Aunque el procedimiento sea idéntico en los artículos 15 y 23, su contenido difiere notablemente, pues la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se reduce, en última instancia, a la fijación de unos objetivos fiscales. Por el contrario, la aprobación de los PEF y PR exigirá un debate sobre las medidas incluidas en el plan y su idoneidad para afrontar la causa que ha motivado su presentación.

La LOEPSF en concordancia con la autonomía y capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 148.1.1ª de la Constitución, no establece qué órganos de dicha Administración pública deben proceder a la elaboración y aprobación de los PEF y PR, debiendo ser por tanto cada Administración autonómica la que designe en sus propias normas institucionales dicha competencia.

En cambio, sí determina que sus planes económico-financieros y planes de reequilibrio sean remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la finalidad de que este órgano compruebe la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado (⁷⁶²). Dicha comprobación sobre la idoneidad del plan y sus medidas ha sido avalada por el Tribunal Constitucional (⁷⁶³).

Los planes económico-financieros elaborados por las Corporaciones Locales deberán estar aprobados por el Pleno de dicha Corporación. Además, los PEF de las Corporaciones incluidas, en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, serán remitidos al Ministerio de Hacienda para su aprobación definitiva y seguimiento (⁷⁶⁴). De esta forma, se establece una fiscalización de mayor grado, pues además

⁷⁶² Si dicho órgano considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan. En caso de que no se presente un nuevo plan, en el plazo requerido o se considera que las medidas contenidas en el mismo no son suficientes para alcanzar los objetivos, se aplicarán las medidas coercitivas correspondientes.

⁷⁶³ Vid. STC 134/2.011 de 20 de julio, fundamento jurídico 11. El alto Tribunal ha afirmado que ningún reproche merece la necesaria comprobación de la idoneidad de las medidas de dicho plan, ya que ello tiene repercusión en la estabilidad presupuestaria del Estado y de las restantes Administraciones públicas, la cual puede resultar desvirtuada si no se consta esa idoneidad. Mediante dicha comprobación no se sustituye a la Administración correspondiente, sustitución que sería inconstitucional, sino que se traduce en un requerimiento a aquella para que lleve a cabo su reformulación, dicha técnica de requerimiento es legítima, pues consiste en comunicar la anomalía, a fin de remediar el incumplimiento detectado. Se trata de un instrumento que permite al Estado velar porque no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo, ya que incluso en los sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones o funciones de vigilancia. Nos encontramos ante una función de coordinación que persigue la integración de las partes en el conjunto o sistema evitando contradicciones, sin que ello vulnere la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

⁷⁶⁴ En el supuesto de que la Comunidad Autónoma, en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local, tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales, el plan será remitido a la misma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos.

de su aprobación por el Pleno de la Corporación, se requiere la aprobación por el Ministerio de Hacienda o de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Finalmente, se determina que los planes económico-financieros de las Entidades Locales se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local, estableciéndose la misma publicidad que la dispuesta para los presupuestos de la entidad. La actuación de la Comisión Nacional de Administración Local en esta materia es muy diferente a la del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues su remisión es a los simples efectos de conocimiento, sin capacidad de pronunciarse sobre la idoneidad de dichos planes.

Los PEF y PR tendrán que ser objeto de publicación. La publicidad tiene un doble sentido en el caso de los PEF, ya que actúa como un medio de transparencia pero al mismo tiempo constata el incumplimiento de la Administración frente a la ciudadanía, lo que supone el reflejo de una defectuosa gestión presupuestaria (⁷⁶⁵).

Por lo que se refiere a su seguimiento, el Ministerio de Hacienda elaborará trimestralmente (⁷⁶⁶), un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y en los planes de reequilibrio vigentes. En el caso, de que en los informes de seguimiento se constate una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministerio de Hacienda requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda verifica que persiste el incumplimiento del objetivo

⁷⁶⁵ El Ministerio de Hacienda dará oportuna publicidad a los planes económico-financieros, a los planes de reequilibrio y a la adopción efectiva de las medidas aprobadas, con un seguimiento del impacto efectivamente observado de las mismas. Además, procederá a publicar para el general conocimiento también los informes de seguimiento de dichos planes.

⁷⁶⁶ Vid Artículo 24.4 de la LOEPSF. En las Corporaciones Locales el informe de seguimiento se efectuará semestralmente, en relación a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por el Ministerio de Hacienda, o en su caso, por la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera.

de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas correspondientes (⁷⁶⁷). De esta forma, el informe elaborado por el Ministerio de Hacienda sobre la ejecución del plan será determinante para la decisión de imponer las medidas coercitivas. En definitiva, tanto la falta de aprobación del plan o su no idoneidad, como el incumplimiento del mismo, derivarán en la activación de las medidas coercitivas correspondientes (⁷⁶⁸).

V.- EL CONTROL PRESUPUESTARIO DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA.

5.1.- Evolución normativa del marco europeo de coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados.

Desde los inicios de la construcción de la Unión Económica y Monetaria, se puso énfasis en la necesidad de que cada uno de los Estados miembros controlara sus niveles de déficit y de endeudamiento público. Este control era condición inexcusable para una adecuada unión monetaria, por el riesgo que suponía para la futura moneda, las inestabilidades económicas derivadas de los desequilibrios que pudieran afectar a ambas variables. De esta forma, si un Estado miembro que hubiese aceptado la nueva moneda sufría una crisis económica que afectase a estos índices, se corría el riesgo de un contagio sistémico que se extendiese al resto de Estados de la Unión, lo que supondría poner en serio peligro la moneda única europea. Por lo tanto, la estabilidad presupuestaria es una de las manifestaciones de la estabilidad económica

⁷⁶⁷ Como podemos comprobar, durante la fase de aprobación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, comprobará la idoneidad del plan y de sus medidas, pero durante la fase de seguimiento dicha competencia recae en el Ministerio de Hacienda.

⁷⁶⁸ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso- administrativo, de 17 de octubre de 2018. En dicha sentencia se analizan las medidas adoptadas en el marco de estabilidad presupuestaria, por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos de fecha 15 de septiembre de 2017, respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, concluyéndose que no es necesario acudir al procedimiento del artículo 155 para adoptar medidas de carácter financiero, dado que las medidas se adoptan ante los incumplimientos de la Administración afectada de sus compromisos en materia de financiación y estabilidad presupuestaria.

y financiera, y al mismo tiempo objetivo fundamental de la Unión Económica y Monetaria ⁽⁷⁶⁹⁾.

La idea de la estabilidad presupuestaria, que en un primer momento fue configurada como criterio de convergencia, posteriormente se estableció como obligación jurídica de los Estados miembros, conforme al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea ⁽⁷⁷⁰⁾. Este principio ha acabado por imponerse por el riesgo real de los desequilibrios en las finanzas públicas de los Estados miembros ⁽⁷⁷¹⁾.

La política económica en la Unión Europea, conformada por sus dos principales pilares, la política monetaria y la política presupuestaria, ha evolucionado de forma diametralmente diferente. En el caso de la política monetaria ha sido asumida en exclusiva por la Unión Europea, mediante la creación del euro y del Banco Central Europeo. En cambio, la política presupuestaria ha seguido en poder de los Estados miembros, lo que ha generado una mayor necesidad de compatibilización de ambas políticas. Es por ello, que desde las instancias europeas se ha impulsado un proceso de armonización y coordinación de dichas políticas, con la finalidad de avanzar progresivamente hacia una mayor supervisión y control multilateral, denominado modelo de gobernanza económica europea, que posibilite una efectiva coordinación económica ⁽⁷⁷²⁾.

⁷⁶⁹ Vid. Martínez Lago, M.A. Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos. Editorial Colex, Madrid 2.002, pág. 23.

⁷⁷⁰ Vid. STC 145/2.012, de 2 de julio, fundamento jurídico 5. El Tribunal Constitucional ha afirmado que la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional se rige por el principio de primacía, conforme al cual, las normas de la Unión Europea, tiene capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente, pues no sólo forma parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento sino que tienen un efecto vinculante de manera que opera como técnica o principio normativo destinado a asegurar su efectividad.

⁷⁷¹ Vid. Martínez Lago, M.A. Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto público, número 27/2.001, pág. 180. Si bien en otros países las reglas fiscales de disciplina presupuestaria, han surgido en el propio seno de cada Estado, como fue el caso de la reforma constitucional de Suiza en 2.001, en la Unión Europea han sido las propias instancias europeas las que ha impulsado su incorporación al Derecho comunitario y a los ordenamientos nacionales de los Estados miembros. Es por ello, que el fundamento del marco jurídico de estabilidad presupuestaria de los Estados de la Unión Europea, ha de buscarse en el Derecho comunitario, originario y derivado.

⁷⁷² Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 136-137. Como afirma dicho autor, una proximidad permanente a los Estados por parte de un órgano de la Zona Euro hubiese sido la mejor forma de cumplimiento de los requisitos y observación de los límites comunitarios. En ocasiones, no se explica bien que estudien los grandes problemas con tanto retraso, de manera que la eficacia comunitaria queda muy deteriorada y las soluciones han crecido notablemente en dificultades y costes. En definitiva, una gobernanza lenta, y defectuosa.

Por lo tanto, la necesidad de configurar un marco jurídico de disciplina presupuestaria que afecte a los Estados miembros, deriva del hecho de que la política monetaria reside en el Banco Central Europeo, al ser competencia exclusiva de la Unión Europea, mientras que la política económica, la presupuestaria y las políticas estructurales siguen siendo competencia en gran medida de los Estados miembros (⁷⁷³), lo que supone un problema de coordinación para la política económica global de la Unión (⁷⁷⁴).

Este modelo de coordinación presupuestaria y económica se ha ido configurando bajo ciertas líneas maestras, como es el establecimiento de determinadas reglas numéricas expresas, entre las que destacan las dos variables concretas mencionadas: el control del déficit público y de la deuda pública. Además su regulación no sólo afecta a nivel comunitario, sino que también ha provocado transformaciones en los ordenamientos nacionales de los distintos Estados miembros, mediante un proceso de armonización de los marcos presupuestarios. Como afirma el profesor Calvo Ortega, la limitación de los desequilibrios, se encuentra íntimamente conectada con la armonización fiscal de los Estados miembros. (⁷⁷⁵). Finalmente, el sistema se fundamenta también en el establecimiento de procedimientos concretos de coordinación y supervisión, integrados por un componente preventivo, que tiene por finalidad anticiparse de forma temprana a las posibles desviaciones financieras y un componente correctivo, que incide

⁷⁷³ Vid. González Páramo, J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2.001, pág. 11. La estabilidad presupuestaria a nivel europeo se enmarca en el proyecto de la moneda única, y no se circunscribe exclusivamente a la elaboración del presupuesto o a sus resultados, sino que constituye un instrumento de coordinación económica, y no sólo de coordinación presupuestaria.

⁷⁷⁴ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo, número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones pág. 4. En este sentido, esta autora indica que existe una auténtica laguna institucional, pues si bien la política monetaria es dirigida y controlada por el Banco Central Europeo, no existe una institución análoga que dirija la política económica y presupuestaria, más allá de la supervisión y coordinación realizada por las instituciones europeas, a través de la gobernanza económica.

⁷⁷⁵ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 67-68. En la Unión Europea se consideró esencial para el correcto funcionamiento del marco de supervisión presupuesta, que todos los Estados miembros contasen con unos marcos presupuestarios que se adecuaran correctamente a los principios y reglas establecidos en materia de disciplina presupuestaria comunitaria. Como afirma este autor, la limitación de los desequilibrios, se encuentra íntimamente conectada con la armonización fiscal de los Estados miembros. Es necesaria dicha armonización para alcanzar una auténtica unión económica y política. Este proceso de armonización europeo de legislaciones nacionales se caracteriza por ser un fenómeno inacabado, continuado e irreversible, que sólo puede avanzar a través de pasos concretos.

en la reversión de dichas situaciones de forma inmediata.

Este proceso de integración ha supuesto una pérdida importante de capacidad por parte de los Parlamentos nacionales en lo que se refiere a la aprobación de los presupuestos públicos. La integración de nuestro país en la Unión Europea ha afectado a las propias potestades del Estado en materia económica, y especialmente presupuestaria y monetaria (⁷⁷⁶).

La importancia de este proceso de gobernanza económica en el seno de la Unión Europea ha supuesto que las reformas del marco jurídico de disciplina presupuestaria se hayan dirigido hacia determinados objetivos, considerados fundamentales. Así se ha perseguido el reforzamiento de las normas de disciplina presupuestaria, otorgando un papel más destacado al nivel y a la evolución de la deuda pública y a la sostenibilidad general de las Administraciones. Y también se han reforzado los mecanismos para garantizar la observancia y la aplicación de las normas, mediante procedimientos sencillos, transparentes y equitativos, en los que las decisiones sean más automáticas.

Al mismo tiempo, se ha procedido al fortalecimiento de la gobernanza económica, mediante un marco más sólido a escala comunitaria, para la supervisión de las políticas económicas y presupuestarias nacionales, que incida en la prevención y corrección de los déficit públicos excesivos y de los desequilibrios macroeconómicos, y una mayor titularidad nacional de las normas y políticas establecidas de común acuerdo (⁷⁷⁷).

De esta forma el marco jurídico de disciplina presupuestaria europeo de coordinación de las políticas presupuestarias, ha ido evolucionando desde el Tratado de Maastricht de 7 de

⁷⁷⁶ Vid. García Moncó, A. Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del artículo 135 de la Constitución. La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. Instituto de Derecho Público. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2012. pág., 142.

⁷⁷⁷ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo, número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones pág. 1. Aunque no ha sido el único motivo, la estabilidad presupuestaria, se ha convertido en el principal elemento catalizador del proceso de coordinación y supervisión de las políticas económicas. Se ha pretendido alcanzar una mayor coordinación y supervisión económica, procurando que la supervisión de las políticas de los Estados miembros se amplié más allá de la supervisión presupuestaria, a fin de incluir un marco más detallado y formalizado con el que se prevengan desequilibrios macroeconómicos excesivos y se ayude a los Estados miembros afectados a establecer planes correctores, antes de que las divergencias se arraiguen.

febrero de 1.992, a medida que se desarrollaba la Unión Económica y Monetaria y los distintos Estados miembros se incorporaban a la zona euro ⁽⁷⁷⁸⁾. Para alcanzar la disciplina presupuestaria en el conjunto de la zona euro, desde los años noventa hasta la actualidad se ha ido configurando todo un marco jurídico a nivel comunitario, que ha tenido por finalidad la consecución de la convergencia económica y presupuestaria.

Además, como característica más importante de esta evolución, es el hecho de que no sólo se establecen mandatos dirigidos a los Estados como miembros de la Unión Europea, sino que se establecen también disposiciones que obligan a modificar sus propios ordenamientos nacionales, como la Directiva 2.011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, lo que da lugar a una mutación de los ordenamientos jurídicos internos ⁽⁷⁷⁹⁾, inclusive de su Constitución, y que por lo tanto afectan a sus propias Administraciones territoriales. Como ha expresado el Tribunal Constitucional, los Estados miembros no sólo adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o las resultantes de los actos de las instituciones de la Unión, sino también todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión ⁽⁷⁸⁰⁾.

⁷⁷⁸Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi, Navarra 2013. pág. 38. Este proceso normativo se ha caracterizado por estar constituido por una compleja y densa regulación de distinta naturaleza jurídica de la Unión Europea.

⁷⁷⁹ Vid. Martínez Lago, M.A. Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Revista Electrónica de Derecho Tributario 2015, pág. 10. La instauración del marco jurídico europeo de disciplina presupuestaria ha incidido también en la armonización y homogeneización de los marcos presupuestarios de los Estados miembros, con la finalidad de mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias. Como ha afirmado el profesor Martínez Lago, este conjunto de reglas se impone a los ordenamientos internos, mediante la mimetización, produciendo la modificación de la denominada Constitución económica y también de su esquema territorial.

⁷⁸⁰ Vid. SSTC 64/1.991, de 22 de marzo, fundamento jurídico 4 y 1/2012, de 13 de enero, fundamento jurídico 12. Aunque la vinculación del Derecho comunitario, instrumentada con fundamento en el artículo 93 de la Constitución, en el Tratado de adhesión, es el fundamento último de la incorporación al proceso de integración europea y de nuestra vinculación a dicho Derecho, sin embargo ello no significa que se haya dotado a las normas de Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni que el mismo, ya sea originario o derivado, constituya canon de la constitucionalidad de las normas con rango de ley. Si implica, por el contrario, que los Estados miembros no sólo adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el

El marco jurídico de disciplina europea supondrá también una transformación del ciclo presupuestario, ya que en la elaboración del presupuesto nacional no sólo influirán las decisiones de los Estados miembros, sino que además influirán las recomendaciones de las instituciones europeas, produciéndose un verdadero desdoblamiento decisorio, entre el semestre europeo y el semestre nacional.

Además, dicha evolución normativa, no se ha desarrollado al margen de los acontecimientos políticos, sociales y económicos que se han producido a nivel mundial, europeo y nacional. Las circunstancias de índole política, social y económica han influido de manera decisiva en esta evolución, y han afectado en gran medida a su transformación. Es por ello, que pasamos a describir este proceso evolutivo, destacando los hitos más importantes referentes al marco jurídico de disciplina presupuestaria de la Unión Europea.

A).- El proceso de convergencia.

El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1.992 ⁽⁷⁸¹⁾, supuso un gran cambio de dirección en la integración europea, que implicó una ampliación considerable de las competencias de la Unión Europea, especialmente en materia de política monetaria. Mediante este Tratado, se sentaron las bases de la Unión Económica y Monetaria, cuyo objetivo clave era la instauración de una moneda única ⁽⁷⁸²⁾. De esta forma, también se produjo una mayor europeización de las Constituciones económicas de los Estados miembros ⁽⁷⁸³⁾.

cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o las resultantes de los actos de las instituciones de la Unión, sino también todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

⁷⁸¹ Vid. Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1.992, en vigor desde el 1 de enero de 1.993 (Diario oficial, número C191, de 29 de julio de 1.992).

⁷⁸² Durante los años ochenta se requería a nivel comunitario un proyecto que impulsase el proceso de integración europea, no sólo en términos económicos sino también sociales y políticos, ese fue el objetivo de la elaboración del informe de la Comisión Delors titulado "*White Paper on Completion of the Internal Market*", que estableció las bases de una unión más sólida, suponiendo un punto de inflexión que encontró su reflejo años más tarde con la aprobación en el Tratado de Maastricht en 1.992, y que desde el punto de vista económico impulsaría definitivamente la creación de la Unión Monetaria, junto al proceso de convergencia necesario para su consecución.

⁷⁸³ Vid. Ruiz Almendral V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 3.

El Tratado de Maastricht estableció en su artículo 104 C apartado 1, que los Estados miembros evitarían déficits públicos excesivos, cuya observancia financiera se residenciaba por primera vez en dos criterios, por un lado, en la proporción entre el déficit público y el producto interior bruto, y por otro lado, en la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, conforme a los valores de referencia. Dichos umbrales de referencia no se recogían en el propio Tratado, sino en el artículo 1 del Protocolo número 12 anexo al mismo, que determinaba que los valores de referencia serían, en lo relativo al déficit público, el 3 % de aquella proporción, y en lo relativo al endeudamiento público se fijaba en el 60 % de la indicada proporción.

Asimismo, el Tratado Maastricht preveía también la supervisión por parte de la Comisión europea de la evolución de la situación presupuestaria de cada Estado miembro y de su nivel de endeudamiento público, e incluía un procedimiento correctivo aplicable en caso de déficit excesivo mediante el cual el Consejo, previa declaración formal de la existencia de un déficit excesivo de un Estado, podría exigir al mismo que adoptase las medidas dirigidas a su reducción (⁷⁸⁴).

Por último, el Tratado con el fin de alcanzar la Unión Económica y Monetaria, en su artículo 109 fijaba como uno de los cuatro criterios de convergencia el control del déficit y de deuda pública, reflejado en unas finanzas públicas sostenibles, junto al logro de un alto grado de estabilidad de precios, el control de márgenes normales de fluctuación de los tipos de cambio y finalmente el control de los niveles de tipos de interés a largo plazo. Por lo tanto, durante los años noventa, los distintos Estados miembros realizaron un gran esfuerzo presupuestario, con

⁷⁸⁴ En desarrollo de estas premisas básicas se procedió a la aprobación de diversas disposiciones de Derecho comunitario derivado, que procedían a desarrollar las disposiciones del Tratado y del Protocolo anexo en esta materia, entre las que destacaba el Reglamento 3.605/1.993 del Consejo, de 22 de Noviembre, reformado por el Reglamento 475/2.000 del Consejo, de 28 de Febrero, que imponía a los Estados miembros la obligación de enviar a la Comisión europea toda la información relativa a su nivel de déficit y deuda pública de forma semestral, con la finalidad de que dicha institución supervisara la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, y examinara así la observancia de la disciplina presupuestaria.

el fin de poder conseguir los objetivos marcados a través de los criterios de convergencia, tanto en materia de control del déficit presupuestario como de deuda pública.

B).- El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Aunque la limitación del déficit público establecida en el Tratado de la Unión Europea respondió a exigencias coyunturales en el marco del cumplimiento de los requisitos de convergencia para acceder a la Unión Monetaria, sería a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Ámsterdam, de 17 de junio de 1.997, cuando la limitación del déficit público se elevó a la categoría de instrumento de política presupuestaria y económica de los distintos Estados de la Unión Europea. Es, en este momento, cuando se crea de forma permanente un verdadero marco jurídico de disciplina presupuestaria a nivel europeo ⁽⁷⁸⁵⁾.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se compuso por una resolución de compromiso político, alcanzada entre los Estados miembros en el seno del Consejo Europeo y por dos Reglamentos comunitarios. La Resolución sobre la que se fundamenta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, del Consejo Europeo, de 17 de Junio de 1997 ⁽⁷⁸⁶⁾, tenía por objeto ofrecer a las partes que aplicarán el Pacto, entre los que se incluían los Estados miembros, la Comisión, y el Consejo, una orientación política firme en materia presupuestaria como instrumento necesario para conseguir la disciplina presupuestaria de cara a la consecución de la Unión Económica y Monetaria. Se trataba de una disposición de naturaleza eminentemente política, sin carácter normativo, que se configuró como un compromiso entre los distintos Estados miembros ⁽⁷⁸⁷⁾.

⁷⁸⁵ Vid. García Novoa, C. Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público número 27/2001, pág. 152. Como afirma este autor, la prohibición de déficit excesivo, por efecto de la norma comunitaria dotada de eficacia directa en todos los Estados miembros, se convierte de esta forma en un principio jurídico. El déficit dejó de ser una cuestión de naturaleza contingente o vinculada a una determinada doctrina o coyuntura económica, para convertirse realmente en un principio jurídico incorporado al Derecho originario de la Unión Europea.

⁷⁸⁶ Vid. Resolución del Consejo Europeo, de 17 de junio de 1.997 (Diario Oficial número 236, de 2 de agosto).

⁷⁸⁷ Vid. De la Quadra-Salcedo Janini, T. La discrecionalidad política en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la sentencia del tribunal de Justicia de 13 de julio de 2.004. Revista de Estudios Políticos, número 126. Octubre-diciembre 2.004, pág. 164.

En cuanto al Derecho derivado, el Pacto, incluyó también la aprobación del Reglamento del Consejo número 1466/1.997, del Consejo de 7 de julio (⁷⁸⁸), relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, que tenía por objeto, establecer las normas que regulaban el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad en el marco de la supervisión multilateral anual por el Consejo, para impedir, en una fase inicial y con carácter eminentemente preventivo, que se produjeran déficit públicos excesivos e impulsar la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y especialmente presupuestarias.

Además, se dictó el Reglamento 1467/1.997, del Consejo, de 7 de julio (⁷⁸⁹), relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, que tenía por objeto, incidir en la vertiente correctiva, estableciendo las disposiciones necesarias para acelerar y clarificar dicho procedimiento, con el objetivo de impedir los déficit públicos excesivos, y para propiciar su pronta corrección, a través de la adopción de las medidas de restablecimiento oportunas.

Mediante esta norma se otorgó un mayor grado de formalidad al procedimiento de déficit excesivo que, si bien hasta ese momento se regía por sus reglas generales contenidas en el artículo 104 del Tratado de la Comunidad Europea, a nivel procedimental no se encontraba desarrollado lo suficientemente. Es por ello, que esta norma concretó los supuestos que derivaban en el inicio del procedimiento, así como los factores económicos y presupuestarios a valorar por las instancias europeas.

Además, se determinaban los distintos plazos correspondientes a las diferentes fases del procedimiento, que serían de obligado cumplimiento para las instancias europeas y los Estados miembros, junto a las circunstancias que motivaban la suspensión del procedimiento cuando el Estado adoptara las medidas en respuesta a las recomendaciones o advertencias, y su resolución, así como la supervisión posterior de la situación del Estado miembro afectado por cada decisión

⁷⁸⁸ Vid. Diario Oficial de la Unión Europea, de 2 de agosto de 1997.

⁷⁸⁹ Vid. Diario Oficial de la Unión Europea, de 2 de agosto de 1997.

y la eficacia de las medidas adoptadas y los progresos alcanzados. Por último, se fijaban las consecuencias que se derivarán del incumplimiento, en lo relativo al depósito y sanciones a imponer, así como su levantamiento en caso de que se derogara la decisión.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, supuso un espaldarazo político del Consejo Europeo al marco de disciplina presupuestaria comunitaria. Estableció un mandato claro y expreso del compromiso de los Estados miembros a perseguir un objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit. Al mismo tiempo, se realzó el papel del Consejo y de la Comisión en materia de control y supervisión presupuestaria, tanto en su componente preventivo como correctivo.

En definitiva, dicho Pacto no suponía una mera declaración de intenciones, sino que se reforzaba con la aprobación de los dos reglamentos anteriores, que disponían obligaciones de inmediato y general cumplimiento para los Estados miembros, y para las instituciones europeas, que incluían un desarrollo procedimental que permitía un mayor grado de concreción respecto de la aplicación del Pacto. Con ello, no sólo se incidió en las obligaciones materiales, a través del cumplimiento de los objetivos presupuestarios, sino también en las obligaciones formales o procedimentales (⁷⁹⁰).

C).- La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se produjo en el año 2.005, mediante la aprobación del Reglamento número 1055/2.005 del Consejo, de 27 de junio, por el que se

⁷⁹⁰ Vid. Ruiz Rescalvo, M.P. El principio de estabilidad presupuestaria. Edisofer S.L 2.003, pág. 43. Las recomendaciones relativas a las orientaciones generales en materia de política económica del Consejo Europeo de Santa María de Feira, el 19 de junio de 2.000, apelaron a los esfuerzos presupuestarios de los Estados miembros para acelerar el saneamiento fiscal en curso, para lograr lo más rápidamente posible y mantener a medio plazo posiciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit y para reducir y controlar la deuda pública. Al mismo tiempo, daban un paso más e insistían en la necesidad de que los Estados miembros continuaran con el saneamiento de las cuentas públicas con la finalidad de generar un margen de maniobra adicional para la estabilización, más allá de las contingencias del ciclo económico y para protegerse ante una posible evolución presupuestaria imprevista, acelerando la reducción de la deuda y preparándose para los retos presupuestarios del envejecimiento de la población. En consecuencia, con la finalidad de alcanzar dichos objetivos presupuestarios, los respectivos Estados miembros también debían reconocer en sus legislaciones nacionales el principio de estabilidad presupuestaria.

modifica el Reglamento 1466/1.997, de 7 de julio (⁷⁹¹), y el Reglamento 1056/2.005, del Consejo, de 27 de junio, por el que se modifica el Reglamento número 1467/1.997, de 7 de julio (⁷⁹²). Esta reforma tuvo como finalidad primordial la renovación de un nuevo pacto presupuestario a nivel europeo, que garantizase la continuidad de los principios en materia de estabilidad presupuestaria.

Dicha reforma tendió a la flexibilización de las reglas desarrolladas en materia de disciplina presupuestaria incorporadas en 1.997 (⁷⁹³), y de las normas sobre déficit y deuda pública, para permitir a los Estados miembros con dificultades financieras, afrontar de forma más eficaz sus objetivos presupuestarios, con un mayor grado de margen de maniobra. Para ello, era necesario reforzar el compromiso de los Estados miembros con la disciplina presupuestaria (⁷⁹⁴).

Los motivos que inspiraron la reforma fueron diversos (⁷⁹⁵), así en la reforma se primó la valoración concreta de la situación económica y presupuestaria de cada Estado miembro, a la hora del cumplimiento de las reglas fiscales y el examen y valoración de las mismas, dada la creciente heterogeneidad económica y presupuestaria de los Estados de la Unión Europea. De esta forma, se flexibilizaron las consecuencias de los incumplimientos y se establecieron excepciones para los supuestos donde se justificaba una desviación presupuestaria temporal. Además, se pretendía que el cumplimiento de los objetivos presupuestarios se alcanzase a lo

⁷⁹¹ Vid. Diario oficial de la Unión Europea, de 7 de julio de 2.005.

⁷⁹² Vid. Diario oficial de la Unión Europea, de 7 de julio de 2.005.

⁷⁹³ La reforma se basó en el informe adoptado el 20 de marzo de 2.005 por el Consejo titulado “*Mejorar la aplicación del Pacto de estabilidad y crecimiento*”, que tenía como objetivo avanzar en la gobernanza y el compromiso de los Estados miembros respecto al marco fiscal. Con ello, se pretendía adecuar y amoldar las reglas en materia de disciplina presupuestaria europea, tanto en su vertiente preventiva como en su vertiente correctora, a la coyuntura económica de cada momento, evitando una excesiva rigidez de las reglas y procedimientos base del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el fin de que el mismo cumpliera de forma más efectiva su función.

⁷⁹⁴ La reforma del Pacto, fue impulsada principalmente por Alemania y Francia que en aquel momento tenían graves dificultades para cumplir los objetivos de déficit público.

⁷⁹⁵ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España. La Ley Grupo Wolters Kluwer 1ª edición, Madrid 2.008 pág. 103-104.

largo del ciclo económico, con lo cual se permitía cierto grado de flexibilidad en materia de política fiscal.

Se incidió también en la necesidad de incorporar la inversión pública y las reformas estructurales como factores claves, a tener en cuenta en la evaluación de las situaciones presupuestarias de cada Estado miembro, permitiendo así un análisis económico más global. Con ello se ampliaba el margen de maniobra que ofrecía la flexibilidad del objetivo de estabilidad presupuestaria, posibilitando que dicha inversión no se viera impedida por el cumplimiento estricto de dichos objetivos; de igual manera se resaltaba la importancia de adoptar reformas estructurales, que garantizaran la sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas. Finalmente, se incrementó el marco temporal de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, mediante la ampliación de los plazos que regían el mismo.

Esta reforma supuso una flexibilidad y relajación de las reglas en materia de disciplina presupuestaria, tanto desde el punto de vista de las reglas numéricas del marco jurídico, especialmente las que afectaban a la determinación de los objetivos presupuestarios a alcanzar por los Estados miembros, por cuanto se vinculaban al ciclo económico, como desde el punto de vista de las reglas procedimentales que afectaban al propio procedimiento de déficit excesivo. Ello condujo en la práctica, a una inactividad de hecho de sus medidas correctoras y a una excesiva politización del procedimiento de déficit excesivo. Además los principios inspiradores de esta reforma se expandieron a los marcos jurídicos presupuestarios internos de los Estados, lo que dio lugar también a una flexibilidad interna, con respecto al cumplimiento de los objetivos fiscales nacionales (⁷⁹⁶).

D).- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el día 13 de diciembre de 2007 (en adelante TFUE), como Derecho comunitario originario de primer orden en esta

⁷⁹⁶ Vid. García Roca, J y Martínez Lago, M. A. Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Editorial Aranzadi, Navarra 2013. pág. 34.

materia, supuso un impulso decidido de la coordinación por parte de las instancias de la Unión Europea de las políticas económicas de los Estados miembros. Lo que incrementó notablemente la supervisión multilateral de dichas políticas y en especial de las políticas presupuestarias, tras el fracaso del proyecto de Constitución Europea.

Este hecho se refleja específicamente en diversos preceptos del TFUE, entre los que destaca la obligación de los Estados miembros de coordinar sus políticas económicas, conforme a su artículo 2.3, que establece que los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas según las modalidades establecidas en el TFUE, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia. De esta forma, aunque la política económica sigue siendo competencia de los Estados, se ve fuertemente limitada por la competencia exclusiva de la Unión Europea en materia de política monetaria, como instrumento esencial de aquella. En este sentido, el Consejo puede adoptar orientaciones generales y decisiones particulares en materia económica, para que sean asumidas por los Estados miembros cuya moneda sea el euro. En particular, el artículo 5 del TFUE establece que los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, y en particular, las orientaciones generales de dichas políticas.

Así, se incide en la necesidad una estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros con la política económica general de la Unión Europea, mediante una mayor implicación de las instancias europeas, incluido el Parlamento Europeo. Además, los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo (⁷⁹⁷).

Junto a estas disposiciones, el TFUE, reitera los principios fundamentales en materia

⁷⁹⁷ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 3. Como establece el Tribunal Constitucional, los Estados deben coordinar sus políticas económicas en el seno de la unión (artículo 5 TFUE). Se trata, a fin de cuentas, de la obligación de cumplimiento de las normas del Derecho Comunitario, con fundamento en el principio de cooperación leal entre la Unión Europea y los Estados miembros (artículo 4 TUE).

presupuestaria, como es el de finanzas públicas sólidas (⁷⁹⁸), en su artículo 119 apartado 3 del TFUE, cuando dispone que, las acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. Además en su artículo 126, en consonancia con el antiguo artículo 104 del Tratado de la Comunidad Europea, pero incrementando el nivel de coordinación y supervisión multilateral, establece el principio clásico de que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos (⁷⁹⁹). Mediante estas disposiciones las instituciones europeas ven intensificadas sus competencias para actuar en materia económica y presupuestaria y además a la hora del examen y valoración de las situaciones presupuestarias y económicas de los Estados miembros se permite un mayor margen de flexibilidad, teniendo en cuenta un análisis más global de dicha situación (⁸⁰⁰).

E).- El paquete de medidas de la Unión Europea six pack.

La crisis económica de 2.008 afectó de manera considerable a las cuentas públicas de determinados Estados miembros, como Grecia, Portugal y España, lo que supuso que los niveles de déficit y deuda pública aumentaran notablemente, poniendo así, en serio peligro a la moneda

⁷⁹⁸ Vid. Navarro Faure, A. La conciliación entre estabilidad presupuestaria y una Hacienda autonómica social, Revista valenciana de estudios autonómicos, número 61, 2016, pág. 87 y 96. Con la introducción de dicho principio se produce una de las primeras manifestaciones jurídicas con efectos vinculantes del marco jurídico de disciplina presupuestaria a nivel comunitario, que también desplegará sus efectos a nivel interno sobre los distintos Estados miembros. En efecto, este principio produce efectos jurídicos sobre las competencias presupuestarias y financieras de los Estados miembros de la Unión Europea, mediante medidas normativas de disciplina y control presupuestario y limitaciones del volumen de endeudamiento público. Es por ello, que el principio de solidez financiera ha inspirado toda la regulación europea y nacional en materia de disciplina y estabilidad presupuestaria durante toda su transformación.

⁷⁹⁹ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo, número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 4. Entre las reglas numéricas, se encuentra por un lado, la supervisión de la evolución de su situación presupuestaria, entendida como control del déficit público, fijándose la proporción entre el déficit público previsto o real y el P.I.B., en el valor de referencia del 3 %, y por otro lado, el seguimiento de la evolución de su situación de endeudamiento público, entendida como control de la deuda pública, estableciéndose la proporción entre la deuda pública y el P.I.B., en el valor de referencia del 60 %. Entre los economistas, las críticas se han proyectado mayoritariamente sobre la elección, que se considera arbitraria, de los dos criterios de referencia indicados (tanto el 3 % en el caso del déficit público como el 60% en el caso del endeudamiento), cuyo fundamento teórico ha sido puesto en duda en numerosas ocasiones, la mayoría para negar la existencia de tal fundamento, pues es claro que dichos parámetros dependen en gran medida de la situación y posibilidades económicas de cada país concreto.

⁸⁰⁰ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 101-103 y 146.

única, ante la posibilidad de contagio sistémico al resto de los Estados de la zona euro. Además, la experiencia adquirida durante el transcurso del primer decenio de la Unión Económica y Monetaria en materia presupuestaria y económica, derivó en la necesidad de mejorar la gobernanza económica de la Unión Europea ⁽⁸⁰¹⁾.

Mediante esta reforma se pretendía un mayor grado de integración a nivel europeo en política económica y presupuestaria, pero también un mayor compromiso por parte de las instancias internas de los Estados miembros, que debían adecuar sus marcos jurídicos presupuestarios nacionales a las reglas y procedimientos europeos. Su objetivo clave era la mejora de la supervisión presupuestaria, en consonancia con el elevado nivel de integración de las economías de los Estados miembros dentro de la Unión Europea, y más concretamente en la zona del euro, siendo así, que las bases de la supervisión multilateral presupuestaria servirían como paso previo para la construcción de una auténtica supervisión económica multilateral.

Todos estos objetivos se tradujeron en un amplio paquete de medidas legislativas, denominadas “*six pack*”, que tenían por finalidad reforzar la gobernanza económica de la Unión Económica y Monetaria. El *six pack* estaba constituido por cinco Reglamentos, relativos a la supervisión presupuestaria, la corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos, el componente preventivo y semestre europeo, la reforma del procedimiento de déficit excesivo, y una Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

De esta forma, en dicho paquete de medidas se aprobó el Reglamento (UE) número 1173/2.011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; el Reglamento (UE) número

⁸⁰¹ Los Jefes de Estado y de Gobierno, en el ámbito de la Unión Europea, aprobaron el Pacto Euro Plus, el 11 de marzo de 2.011, con el que se pretendía actuar frente a la crisis económica y financiera de 2.008, y así proseguir el camino hacia un crecimiento sostenible, incluyendo un conjunto medidas, entre las que se encontraban también medidas presupuestarias, que debían tener por finalidad reforzar la gobernanza económica y presupuestaria de la Unión Europea y garantizar una estabilidad económica duradera de la zona euro.

1174/2.011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro; el Reglamento (UE) número 1175/2.011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento 1466/1.997 del Consejo de 7 de julio; el Reglamento (UE) número 1176/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) número 1177/2.011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento 1467/1.997 del Consejo de 7 de julio, y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2.011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

El aspecto más destacado de esta reforma fue el sustancial refuerzo del gobierno económico en la Unión Europea, mediante un mayor control a nivel presupuestario, macroeconómico y estructural. En efecto, antes de la aprobación de este paquete de medidas, la actuación de las instancias europeas se centraba en la supervisión de las políticas presupuestarias, mientras que mediante este marco jurídico, la supervisión y coordinación se extiende definitivamente a la política económica en su conjunto ⁽⁸⁰²⁾. Es necesario destacar, que dicha reforma estaba fundamentalmente dirigida a los Estados miembros de la zona euro.

Entre los principales aspectos de la reforma propiciada por el six pack ⁽⁸⁰³⁾, cabe destacar que desde el punto de vista de la estructura institucional europea, la Comisión pasa a desempeñar un papel más relevante en el procedimiento de supervisión multilateral económica y presupuestaria de los Estados miembros, mientras que el papel del Consejo se centra en las decisiones finales de cada procedimiento. Además, se potencia la participación del Parlamento

⁸⁰² Vid. Ruiz Almendral, V. La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria. Cuadernos de Derecho Público, número 38, 2.009, pág. 107.

⁸⁰³ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 1.

Europeo en la gobernanza económica, mediante una mayor coordinación entre las instituciones de la Unión Europea.

Se incide en la distinción entre el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que viene conformado por la supervisión multilateral, a través del semestre europeo, y el componente corrector, conformado por el procedimiento de déficit excesivo.

Sin duda alguna la gran novedad de este paquete de medidas fue la implementación del semestre europeo como marco de supervisión y coordinación multilateral en materia económica y presupuestaria, con el que se pretendió reforzar la vertiente preventiva del pacto, con la finalidad de evitar de forma temprana los desequilibrios económicos y presupuestarios de los Estados miembros.

En materia presupuestaria la reforma incide en el concepto del déficit o saldo estructural como parámetro de medición del objetivo presupuestario a medio plazo; y también se impulsa un mayor análisis del crecimiento del gasto público en relación a la tasa de referencia de crecimiento potencial del PIB, haciendo hincapié en la necesidad de constatar las reformas estructurales previstas y sus efectos presupuestarios, especialmente en lo que se refiere al sistema de pensiones. Además, se concretan las causas que permiten una desviación temporal de los objetivos presupuestarios a medio plazo, como acontecimientos excepcionales o crisis económicas graves.

Por su parte, a través de este paquete de medidas se refuerza la vertiente económica del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, repitiendo la fórmula normativa y procedimental desarrollada con la vertiente presupuestaria, distinguiéndose también un componente preventivo en materia de desequilibrios económicos, y un componente correctivo.

Finalmente, a través de la Directiva 2.011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2.011, se impulsa la necesidad de homogeneizar y coordinar los marcos presupuestarios

nacionales, a través de un tratamiento jurídico común ⁽⁸⁰⁴⁾, con la finalidad de que los Estados miembros a la hora de aprobar sus presupuestos y desarrollar sus políticas presupuestarias, tengan en cuenta las reglas y parámetros comunitarios ⁽⁸⁰⁵⁾.

De esta forma, se incide en la necesidad de que esta asunción de las normas de disciplina presupuestaria se produzca de forma general por todas las Administraciones públicas sin excepciones, de modo que los Entes territoriales deben adoptar sus decisiones presupuestarias conforme a dichos principios. Como afirma el Tribunal Constitucional, la redacción dada al artículo 135 de la Constitución, consagra unos nuevos límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que condicionan sus políticas de gasto, al someterlas no sólo a las políticas que, en materia de estabilidad presupuestaria, determine con carácter general el Estado, sino ahora también a las que adopten las propias instituciones europeas ⁽⁸⁰⁶⁾.

El marco presupuestario entendido en sentido amplio, se configura como la figura jurídica clave, utilizada para el desarrollo de dicha armonización, y a estos efectos es definido

⁸⁰⁴ Esta armonización abarca las finanzas públicas en su totalidad, incluyendo tanto las operaciones presupuestarias como las extrapresupuestarias, con especial atención a los pasivos contingentes. Además, se incide en el mantenimiento de una contabilidad pública fiable, visada y auditada por órganos independientes, y la disponibilidad pública de todos los datos presupuestarios, mediante el impulso del principio de transparencia, que se considera clave a este respecto. Es por ello, que los marcos presupuestarios deben basarse en reglas presupuestarias numéricas sólidas, junto al establecimiento de las consecuencias que lleva aparejado su incumplimiento y los correspondientes mecanismos de coordinación. De esta forma, se considera imprescindible la alineación y compatibilidad entre el marco presupuestario nacional y el marco europeo, en todo lo relativo a las reglas presupuestarias, procedimientos, planificación, metodología, estadísticas, elaboración de previsiones económicas y presupuestarias, y contabilidad pública. En esta línea, dichos marcos presupuestarios deben impulsar la planificación presupuestaria y la perspectiva plurianual, que supere la visión anual de la ley de presupuestos, en aras de la consecución de los objetivos a medio plazo, permitiendo también la actualización permanente de los marcos presupuestarios a medio plazo. Finalmente, las reglas y procedimientos contenidos en los marcos presupuestarios nacionales deben extenderse al conjunto de subsectores de las Administraciones públicas, central, intermedio, local y Administración de la seguridad social, con la finalidad de que la descentralización administrativa no ponga en riesgo los objetivos presupuestarios.

⁸⁰⁵ Vid. Marco Peñas, E. Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: El six pack. Revista de control externo, número 41, mayo 2.012, pág. 31-80. Como establece esta autora la reforma incide en otros aspectos como el principio de política fiscal prudente mediante la limitación del gasto, en la independencia de las Autoridades evaluadoras, en las estadísticas fiables. Además, se incorpora la técnica del voto inverso, con la finalidad de avanzar en la automaticidad de los procedimientos de toma de decisiones.

⁸⁰⁶ Vid. STC 215/2.014, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 7.

como el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las Administraciones públicas ⁽⁸⁰⁷⁾.

Es por ello, que para el desarrollo de la homogeneización y armonización de los marcos presupuestarios nacionales, y así disponer de unos requisitos uniformes tanto en las normas como en los procedimientos presupuestarios, que reforzara la responsabilidad nacional de los Estados, se aprueba en el marco del six pack, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros ⁽⁸⁰⁸⁾.

La reforma six pack supone desde el punto de vista político, un mayor reforzamiento de la coordinación y supervisión multilateral europea de las políticas económicas y presupuestarias de los distintos Estados miembros, que al mismo tiempo conlleva una limitación de su capacidad financiera cuantitativa. También supone una mayor complejidad procedimental, tanto en la vertiente preventiva como correctiva del Pacto fiscal. Además, atendiendo a su finalidad, supuso una separación regulatoria entre los Estados miembros de la zona euro y el resto de Estados miembros de la Unión Europea ⁽⁸⁰⁹⁾.

⁸⁰⁷ Vid. Artículo 2 de la Directiva 2.011/85/UE, de 8 de noviembre de 2.011. El concepto de marco presupuestario engloba los sistemas de contabilidad presupuestaria e información estadística; las normas y procedimientos que regulan la elaboración de las previsiones para la planificación presupuestaria; las reglas presupuestarias numéricas específicas por país, expresadas como indicadores sintéticos de los resultados presupuestarios, como el déficit presupuestario, las necesidades de financiación o la deuda de las Administraciones públicas. Además, los procedimientos presupuestarios, comprendiendo también las normas procedimentales que sostienen todas las etapas del proceso presupuestario y los marcos presupuestarios a medio plazo, entendidos como el conjunto específico de procedimientos presupuestarios nacionales que amplían el horizonte de la política presupuestaria, más allá del calendario presupuestario anual. Finalmente, también incluye los dispositivos de control y análisis independientes destinados a reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario y los mecanismos y las normas que regulan las relaciones presupuestarias entre las autoridades de todos los subsectores de las Administraciones públicas.

⁸⁰⁸ La Comisión supervisará periódicamente la correcta aplicación y transposición de esta Directiva, y a tal fin los Estados miembros se comprometen a poner en vigor sus disposiciones antes del 31 de diciembre de 2.013. La Comisión a tal fin, previa comunicación de los Estados miembros, debía preparar un informe sobre dicha aplicación que sería presentado al Parlamento y al Consejo.

⁸⁰⁹ Vid. López Escudero, M. La nueva gobernanza económica de la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario europeo, número 50, Madrid 2015, pág. 361-433.

F).- El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

En fecha 2 de marzo de 2.012, se firmó en Bruselas, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (⁸¹⁰), que, como acuerdo intergubernamental, mantiene una relación especial con el Derecho originario y el Derecho Derivado de la Unión Europea, al establecerse expresamente en el mismo que se aplicará e interpretará de conformidad con los Tratados y el resto del Derecho de la Unión Europea.

A través de este Tratado, los Estados miembros asumieron una serie de compromisos que implicaban una coordinación más estrecha en materia de política económica, una mayor limitación del gasto público y de la deuda pública, además de una limitación de su poder presupuestario, al establecerse la obligación de alcanzar situaciones próximas al equilibrio o superávit presupuestario. Además, estos compromisos debían ser incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales. Como afirma la profesora Navarro Faure, mediante dicho Tratado, la vinculación entre la política presupuestaria y la política económica es absoluta (⁸¹¹).

El profesor Calvo Ortega (⁸¹²), ha afirmado, que dicho Tratado, incide especialmente en el gasto público, y no tanto en los ingresos, cuestión esta recurrente en materia de estabilidad presupuestaria. En líneas generales, supone un mayor grado de concreción en materia presupuestaria e implicación por parte de los Estados firmantes, al aumentar la presión política sobre los mismos.

En cuanto a su contenido incide en la necesidad de reforzar el pilar económico y presupuestario de la Unión Económica y Monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas y reglas que giran en torno al principio aceptado por los Estados miembros, de

⁸¹⁰ Vid. BOE número 29, de 2 de febrero de 2.013. La autorización prevista en el artículo 93 de la Constitución para la ratificación de dicho Tratado, fue otorgada mediante Ley Orgánica 3/2.012, de 25 de julio.

⁸¹¹ Vid. Navarro Faure. A. La conciliación entre estabilidad presupuestaria y una Hacienda autonómica social. 2016, Revista valenciana de estudios autonómicos, número 61, pág. 94-97.

⁸¹² Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 12 y 122-125.

considerar sus políticas económicas como una cuestión de interés común para el conjunto de la Unión Europea, promoviendo la disciplina presupuestaria, reforzando la coordinación de las políticas económicas y mejorando la gobernanza de la zona euro. Este compromiso se fundamenta en tres ejes fundamentales. El primero, se centra en el pacto presupuestario, el segundo eje aborda la mayor coordinación de las políticas económicas y de convergencia, y el tercer eje incide en la mejora de la gobernanza de la zona del euro.

El primer eje referido al pacto presupuestario, se establece en su Título III, bajo la denominación de Pacto Presupuestario, artículos 3 a 8 del Tratado (⁸¹³). En el mismo, se disponen una serie de reglas que refuerzan el marco jurídico de disciplina presupuestaria comunitario y establecen el compromiso de alcanzar una situación presupuestaria de equilibrio o de superávit (⁸¹⁴).

Con respecto al endeudamiento público, se confirma la regla de la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto por debajo del 60 %. En el supuesto de que dicha regla se rebase, el Estado firmante se compromete a reducirla a un ritmo medio de una veintava parte al año como referencia. Finalmente, se establece que las normas relativas al déficit público establecidas en el Tratado, se incorporarán al Derecho nacional, mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales (⁸¹⁵).

⁸¹³ Vid. Bar Cendón, A. La reforma constitucional y la Gobernanza económica de la Unión Europea. Teoría y realidad constitucional, número 30, 2012 pág. 70.

⁸¹⁴ De esta forma, se establece el compromiso de alcanzar una situación presupuestaria de equilibrio o de superávit, aunque se considerara respetada dicha regla si el saldo estructural anual alcanza el objetivo nacional a medio plazo, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto, a precios de mercado. Así mismo, se admite una desviación temporal, únicamente ante acontecimientos que estén fuera de control del Estado, o periodos de grave recesión económica. Como se puede comprobar dicho compromiso es mucho más ambicioso que las disposiciones establecidas en el Derecho originario y derivado de la Unión Europea en materia de disciplina presupuestaria. Además, se admite alcanzar un 1 % de déficit estructural cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60 %, y además que los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean escasos.

⁸¹⁵ La Comisión Europea presentará un informe sobre esta obligación, y en caso de incumplimiento de la misma el asunto podrá ser sometido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

G).- El paquete de medidas de la Unión Europea two pack.

Este paquete de medidas denominado “*two pack*”, está constituido por dos disposiciones. En primer lugar, el Reglamento (UE) número 472/2.013, de 21 de mayo, sobre el refuerzo de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro, cuya estabilidad financiera pueda encontrarse con graves dificultades (⁸¹⁶). En segundo lugar, el Reglamento (UE) número 473/2.013, de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (⁸¹⁷). Mediante estas dos normas se pretende impulsar una serie de medidas tendentes a reforzar aún más la zona euro en materia de disciplina presupuestaria, con la finalidad de proteger el euro.

Mediante la primera de estas disposiciones se reforzó la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros, cuando presentasen dificultades desde el punto de vista de su estabilidad financiera o de la sostenibilidad de sus finanzas públicas, con posibles efectos de desbordamiento adversos en otros Estados miembros de la zona euro.

De esta forma, en dicho Reglamento se regula un seguimiento y un control más estrecho de la situación presupuestaria de las autoridades europeas al Estado afectado, estableciéndose la realización de evaluaciones periódicas, junto a la presentación de un programa de ajuste macroeconómico, con la finalidad de restablecer su situación económica.

La segunda norma establece disposiciones para reforzar la supervisión de las políticas presupuestarias de la zona euro y para garantizar que los presupuestos nacionales sean coherentes con las orientaciones económicas formuladas en el contexto normativo de la Unión Europea y del semestre europeo. Entre sus medidas destacan la fijación de los caracteres generales que tendrán que tener los organismos independientes nacionales encargados del seguimiento de las reglas presupuestarias, con el fin de evitar la fragmentación institucional y

⁸¹⁶ Vid. Diario Oficial de la Unión Europea, de 27 de mayo de 2.013.

⁸¹⁷ Vid. Diario Oficial de la Unión Europea, de 27 de mayo de 2.013.

el refuerzo de su autonomía. Además, se impulsa un calendario presupuestario común, que permita la coherencia entre el procedimiento presupuestario nacional y el modelo europeo de coordinación de políticas económicas, estableciéndose la obligación de presentar un plan nacional de emisión de deuda pública. Por último, se refuerza el dialogo económico con el Parlamento Europeo, el suministro de información y se adoptan medidas complementarias en materia de déficit excesivo.

A la vista de esta evolución y del conjunto normativo que ha resultado de la misma, es indudable la transformación que ha sufrido el modelo de coordinación y supervisión presupuestaria de la Unión Europea, especialmente a raíz de la crisis económica y financiera mundial de 2.008. Dicha transformación ha supuesto una enorme complejidad en los procedimientos de supervisión y corrección europeos, dado que los mismos quedan integrados dentro del marco más amplio de gobernanza económica ⁽⁸¹⁸⁾. Ello también ha supuesto una diferenciación clara entre los Estados integrantes de la zona euro y el resto de Estados miembros de la Unión Europea. Todas estas cuestiones permiten atisbar que la evolución del marco de disciplina presupuestaria y económica está en continua evolución ⁽⁸¹⁹⁾.

A mi juicio, el principal problema con el que se encuentra es la línea a seguir, la cual tampoco se encuentra definida. Así desde ciertos Estados miembros, como es el caso de Francia, se ha requerido la necesidad de incidir más en la centralización de las políticas económicas, a través de un mando o autoridad única de las instancias europeas. Por el contrario, otros Estados miembros, como Alemania, optan por una postura más abierta de gobernanza económica. Por lo tanto, si bien se ha conseguido, a través de la gobernanza económica, impulsar la coordinación de las políticas económicas, dicho proceso de integración va avanzando conforme

⁸¹⁸ Vid. Bar Cendón, A. El libro blanco, la gobernanza europea y la reforma de la Unión. GAPP, número 22, 2.001, pág. 7. En dicho trabajo se analiza el concepto de gobernanza y sus distintas dimensiones, en el marco de la Unión Europea, entendida como las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo.

⁸¹⁹ Vid. López Escudero, M. La nueva gobernanza económica de la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario europeo, número 50, Madrid 2015, pág. 361-433.

a las distintas decisiones en materia presupuestaria de los Estados miembros ⁽⁸²⁰⁾.

5.2.- El semestre europeo.

El semestre europeo es el marco en el que se coordinan las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión Europea. Dicho marco permite a los Estados debatir sus planes económicos y presupuestarios.

En el mismo, el Consejo y la Comisión realizarán una supervisión multilateral, a través de los programas y planes presentados por los Estados miembros. Su finalidad es prevenir de forma anticipada que se produzcan déficits públicos excesivos e impulsar la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias, para así alcanzar los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento y empleo. Por lo tanto, esta supervisión multilateral de las políticas presupuestarias de los Estados miembros, repercute directamente en sus procesos presupuestarios nacionales ⁽⁸²¹⁾.

Aunque su impulso se inició en 2.011, pues ya constaba como medida específica en el Pacto intergubernamental Euro Plus, de 11 de marzo de 2.011, el semestre europeo fue objeto de regulación expresa, dentro del paquete de medidas six pack, a través del artículo 2 bis Reglamento (UE) número 1175/2011, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modificó el Reglamento (CE) número 1466/97 del Consejo, de 7 de julio, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

Desde el punto de vista institucional europeo, el semestre europeo reitera la estructura bicéfala tradicional recogida en el procedimiento de déficit excesivo, atribuyendo al Consejo la condición de órgano garante de la eficacia de dicha supervisión multilateral y a la Comisión europea las amplias funciones de evaluación y examen de la actuación de los Estados miembros.

⁸²⁰ Vid. De Carreras Serra, F. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Revista Española de Derecho Constitucional, número 23 septiembre-diciembre 2011, pág. 185.

⁸²¹ Vid. Ruiz Almendral, V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. Revista española de derecho europeo número 41/2012. Editorial Civitas. Aranzadi instituciones, pág. 3-4.

Además, se ha incidido en la necesidad de vincular también al Parlamento Europeo, a través del denominado dialogo económico, con la finalidad de que mediante la comparecencia ante el mismo de los representantes de las instituciones europeas y de los Estados se pueda debatir en su seno, sobre las orientaciones generales, las conclusiones y recomendaciones, y los resultados de las supervisión multilateral ⁽⁸²²⁾.

Una de las finalidades fundamentales del semestre europeo, es la necesidad de que los procesos presupuestarios nacionales o semestre nacional, en los que se integran las fases de elaboración y aprobación de los presupuestos públicos de los Estados miembros, se alineen plenamente con el marco de gobernanza europeo. Se pretende de esta forma, que el semestre europeo y el semestre nacional estén perfectamente coordinados, lo que requiere de una perfecta colaboración entre las instancias europeas y las instancias nacionales.

La necesidad de que el semestre europeo y el semestre nacional se alineen anualmente, pone de manifiesto las notas distintivas entre uno y otro proceso. Así el semestre europeo es esencialmente ejecutivo, pues la representación la tienen los Gobiernos de cada Estado miembro, junto al Consejo y la Comisión que tienen un papel central. En cambio, en el semestre nacional, el poder legislativo ostenta una mayor relevancia al aprobar los presupuestos. Ciertamente, que tras las últimas reformas europeas, se ha incrementado el papel interlocutor del Parlamento europeo, a través de la fórmula denominada como dialogo económico.

Además, el semestre europeo tiene un ámbito objetivo mayor que el semestre nacional, pues abarca la política económica en su generalidad, englobando a la política presupuestaria,

⁸²² Como alto órgano político actúa el Consejo Europeo, con la finalidad de marcar las grandes líneas estratégicas, al comienzo del semestre europeo. La institucionalización del semestre europeo como marco de supervisión anual ha sido todo un reto, que se ha ido afianzando progresivamente, dentro del concepto más general de gobernanza económica y de supervisión multilateral. Al igual que el semestre nacional, el semestre europeo se manifiesta como ciclo o marco constituido por distintas fases, donde la iniciativa corresponde casi en exclusiva a la Comisión europea, y donde el peso recae en los Estados como receptores de las orientaciones y recomendaciones que derivan de dicho proceso, siendo el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea los guardianes de las propuestas de la Comisión, y finalmente jugando un papel más simbólico el Parlamento europeo, a través de la fórmula denominada como dialogo económico.

las reformas estructurales y los desequilibrios macroeconómicos, en cambio el semestre nacional, más tradicional, se centra prácticamente en ciclo presupuestario.

Finalmente, en el semestre europeo se entrecruzan los objetivos generales de la Unión Europea y los objetivos individuales de los Estados miembros. De esta forma, el ámbito objetivo del semestre europeo incluye, la formulación y la supervisión de la aplicación de las orientaciones generales de la política económica de los Estados miembros y de la Unión, junto a la formulación y el examen de la aplicación de las orientaciones en materia de empleo. Además en el mismo, se realizará la evaluación de los programas de estabilidad (⁸²³) o de

⁸²³ Los Programas de Estabilidad, se han convertido para los Estados miembros cuya moneda es el euro, en el documento estratégico fundamental para el desarrollo de la supervisión multilateral periódica a nivel europeo. Estos programas nacieron como programas de convergencia, en principio, con carácter provisional, durante las primeras fases de la Unión Económica y Monetaria, pero posteriormente ante el éxito de la experiencia, se convirtieron en un documento de trabajo de presentación obligatoria y permanente. Mediante dicho programa comienza realmente el proceso de supervisión multilateral, ya que en el mismo están reflejadas las grandes decisiones en materia presupuestaria, económica y de reformas estructurales de cada Estado miembro. Su contenido, presentación, examen y el seguimiento se regula en el Reglamento 1466/1.997 del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Así se dispone que su presentación y publicación se realizará preceptivamente durante el mes de abril de cada año. Las directrices sobre el formato y contenido concreto de los programas de estabilidad han sido recogidos en un código de conducta acordado por el ECOFIN, el 10 de julio de 2.001, y posteriormente remplazado por el de 11 de octubre de 2.005, que a su vez ha sido modificado el 24 de enero de 2.012, para adecuarlo a la reforma operada por el six pack. El contenido de los programas ha ido incrementándose, con la finalidad de incluir el mayor grado de información posible sobre los elementos que pueden tener influencia en el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y macroeconómicos. Así el programa de estabilidad contendrá el objetivo presupuestario a medio plazo, la trayectoria de la evolución prevista para la proporción de la deuda pública, la trayectoria prevista de crecimiento del gasto público y la trayectoria prevista de crecimiento de los ingresos públicos. También incluirá la información sobre las obligaciones implícitas relacionadas con el envejecimiento y pasivos contingentes, así como la información sobre la coherencia del programa con las orientaciones generales de política económica y el programa nacional de reformas. Así como los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que son relevantes para el cumplimiento del programa de estabilidad, tales como el gasto público en inversión, el crecimiento del PIB en términos reales, el empleo y la inflación. Finalmente, contendrá un análisis cuantitativo de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica adoptadas o propuestas para alcanzar los objetivos del programa, incluido un análisis del coste beneficio de las reformas estructurales más importantes, que tengan efectos directos presupuestarios positivos a largo plazo, y en su caso, las razones de la desviación de la trayectoria de ajuste exigida hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Los programas de estabilidad son analizados por la Comisión y el Comité Económico y Financiero y el Consejo, que examinarán los objetivos presupuestarios a medio plazo de los Estados miembros, evaluarán si los supuestos económicos en que se basan los programas son realistas, si la trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo es adecuada, incluido el examen de la trayectoria del coeficiente de la deuda que lo acompaña, y si las medidas adoptadas o propuestas para seguir la trayectoria de ajuste son idóneas para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo a lo largo del ciclo. Dicho examen del programa de estabilidad se efectuará en el plazo máximo de tres meses a partir de su presentación. Posteriormente, el Consejo sobre la base de una recomendación de la Comisión y tras consultar al Comité Económico y Financiero, adoptará, si es necesario, un dictamen sobre el programa y además vigilará su correcta aplicación.

convergencia de los Estados miembros (⁸²⁴), junto a sus programas nacionales de reforma, y la supervisión con la finalidad de prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos (⁸²⁵).

Durante el transcurso de dicha supervisión se facilitará un asesoramiento integrado sobre las políticas macro-presupuestarias y macro-estructurales a los Estados miembros. El Consejo ofrecerá orientaciones a los Estados miembros, tras la evaluación por la Comisión de los programas de estabilidad y la realización de sus recomendaciones, y estos tendrán en cuenta dichas orientaciones antes de adoptar sus decisiones sobre los presupuestos nacionales de los años siguientes.

El semestre europeo se ha construido sobre la base de diversas fases de actuación, que se desarrollan de forma puntual a lo largo de cada año, aunque su punto central ocupa los primeros seis meses de cada ejercicio:

En cuanto a la primera fase, el semestre europeo comienza con una fase preparatoria o previa en octubre de cada año, que se prolonga hasta finales de año, en la que se realiza una doble evaluación previa de la situación económica de la Unión Europea en su conjunto y de la

⁸²⁴ Los Estados miembros cuya moneda no es el euro, no presentarán programas de estabilidad, sino programas de convergencia cuyo contenido, presentación, examen y seguimiento se regula también de forma exhaustiva por la normativa de disciplina presupuestaria europea.

⁸²⁵ Además de la obligación de presentar el programa de estabilidad, el reforzamiento jurídico de la zona euro ha supuesto que los Estados miembros, deban presentar también los planes fiscales nacionales a medio plazo, los programas nacionales de reforma, el proyecto de plan presupuestario, y los planes nacionales de emisión de deuda pública. En cuanto a los planes fiscales nacionales a medio plazo, se establece la obligación de los Estados miembros, de que en el contexto del semestre europeo, deberán hacerlos públicos preferentemente antes del 15 de abril, y a más tardar el 30 de abril de cada año. Dichos planes fiscales incluirán al menos, todas las informaciones que deba facilitarse en los programas de estabilidad y se presentarán junto con los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad. Además, se establece que los planes fiscales nacionales a medio plazo y el programa de estabilidad pueden ser el mismo documento. Los programas nacionales de reforma se presentarán junto al programa de estabilidad, e incluirán un análisis detallado del coste y beneficio de las reformas estructurales importantes, prestando especial atención a las reformas de las pensiones, ya que dichas reformas conllevan un deterioro a corto plazo de las finanzas públicas durante el periodo de aplicación. Asimismo, se establece la obligación de presentar el proyecto de plan presupuestario de la Administración central, cada año, a más tardar el 15 de octubre, junto con los principales parámetros de los proyectos de presupuesto de todos los demás subsectores de las Administraciones públicas. Dicho proyecto de plan presupuestario se presentará a la Comisión e incluirá la información relativa al objetivo para el saldo presupuestario de las Administraciones, desglosado por subsectores y las previsiones relativas a los gastos y a los ingresos. A tal fin, la Comisión aprobará lo antes posible y a más tardar el 30 de noviembre, un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario. Finalmente, los Estados miembros estarán obligados a comunicar a la Comisión y al Eurogrupo sus planes nacionales de emisión de deuda pública.

situación presupuestaria y económica concreta de cada Estado miembro. Durante dicha fase los Estados miembros deben presentar los planes presupuestarios relativos al ejercicio siguiente, en los que se tienen que contener las líneas estratégicas en materia de política presupuestaria y económica. Además, la Comisión elabora un Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento, a través del cual se realiza un análisis global de la política económica a nivel europeo y un informe sobre el mecanismo de alerta, donde se examinan los posibles desequilibrios ante los que se pueden encontrar los distintos Estados.

La segunda fase de contenido más general, se realiza durante los meses de enero a marzo. En ella el Consejo de la Unión Europea estudia y analiza los informes presentados por la Comisión y realiza las orientaciones de política económica general para el conjunto de la Unión Europea. Durante esta fase, la Comisión también realiza informes específicos y detallados de cada Estado miembro. Con todo este material, el Consejo Europeo representado por los Jefes de Estado, se reúne para debatir y pronunciarse sobre las orientaciones generales y propuestas en materia económica y presupuestaria y para asumir el compromiso de que los Estados reflejen en sus Programas de estabilidad o de convergencia y en su plan nacional de reformas, dichas orientaciones y propuestas. El examen realizado por las instituciones europeas ha ganado en flexibilidad y globalidad, atendiendo al análisis de todos los factores concurrentes, evitando de esta forma, la rigidez del sistema ⁽⁸²⁶⁾.

En una tercera fase, que se inicia en el mes de abril y se extiende hasta el mes de julio, el semestre europeo se concentra en las situaciones económicas y presupuestarias de cada Estado. Durante esta fase los Estados miembros deben presentar sus programas de estabilidad o convergencia, sus planes de deuda pública y sus planes nacionales de reforma. Dichos documentos serán examinados por la Comisión, realizando las oportunas propuestas de

⁸²⁶ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 37.

recomendaciones, que si lo estima, ratificará el Consejo, a los efectos de que sean aplicadas e impulsadas por cada Estado, y queden reflejadas en sus presupuestos públicos nacionales.

Finalmente, la cuarta fase, es cuando el semestre europeo se conecta con el semestre nacional en la fase de aplicación e impulso de las recomendaciones y medidas propuestas desde las instituciones europeas. De esta forma, el semestre nacional, durante el cual se aprobarán los presupuestos públicos de los Estados incluyendo las recomendaciones comunitarias, se alinea con el semestre europeo.

5.3.- El procedimiento de déficit excesivo.

El procedimiento de déficit excesivo constituye el componente correctivo del marco europeo de disciplina presupuestaria, que tiene un doble objetivo respecto de la política presupuestaria de los Estados miembros, por un lado, disuadir los déficits públicos excesivos, y por otro lado, en el caso de que se produzcan dichos déficits, propiciar su inmediata corrección. Es por ello, que como afirma el profesor Calvo Ortega, su aplicación debe ser cautelosa, pues su incoación y la publicidad de sus medidas puede tener efectos negativos en los mercados financieros, para el Estado afectado ⁽⁸²⁷⁾.

Este procedimiento se encuentra regulado tanto a nivel de Derecho originario, en el artículo 126 del TFUE y en el Protocolo anejo al mismo, como a nivel de Derecho derivado, desarrollándose por el Reglamento (CE) número 1467/1.997, de 7 de julio. Es el artículo 126 del TFUE, el que establece el mandato expreso de que los Estados evitarán los déficits excesivos, construyéndose a partir de dicha proclamación, todo el componente correctivo europeo en materia de disciplina presupuestaria.

Sobre la naturaleza del procedimiento de déficit excesivo, se ha planteado si dicho procedimiento responde a una naturaleza eminentemente política, tesis que se ha defendido

⁸²⁷ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 40.

tradicionalmente por el Consejo de la Unión Europea, o por el contrario, se trata de un procedimiento de naturaleza administrativa, tesis que ha seguido la Comisión.

A mi juicio, sobre su naturaleza, no cabe dar una respuesta definitiva, ya que el procedimiento de déficit excesivo participa de ambos caracteres, pues desde el punto de vista estructural, se configura como un procedimiento de naturaleza administrativa, pero al mismo tiempo goza de un componente político importante, que cobra un especial relieve en la toma de decisiones que afectan al mismo (⁸²⁸). Es por ello, que ambos caracteres se han reflejado en las distintas reformas que han modificado dicho procedimiento.

Partiendo de su carácter eminentemente correctivo, el procedimiento de déficit excesivo solamente se activa en los supuestos tasados de incumplimiento de los parámetros establecidos sobre los niveles de déficit y deuda pública, con la finalidad de corregir dichos desequilibrios. De esta forma, constituye el último recurso con el que cuentan las instituciones europeas para revertir la situación de desviación presupuestaria de los Estados miembros (⁸²⁹).

Desde el punto de vista objetivo, su incoación debe obedecer a un incumplimiento del nivel déficit público o del endeudamiento público en relación al producto interior bruto (⁸³⁰).

⁸²⁸ Vid. De la Quadra-Salcedo Janini, T. La discrecionalidad política en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2.004. Revista de Estudios Políticos, número 126. Octubre – diciembre 2.004. En este trabajo se realiza un estudio minucioso de esta sentencia y de los antecedentes determinantes del asunto, así como de las conclusiones que el autor establece en relación a las cuestiones debatidas en la misma. La naturaleza del procedimiento de déficit excesivo y sus elementos esenciales, fueron cuestionados en el asunto C-27/04 contra la decisión del Consejo de la Unión Europea de suspender los procedimientos de déficit excesivos abiertos contra Alemania y Francia, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a instancias de la Comisión. El debate iba más allá de la naturaleza del procedimiento en sí, afectando directamente a los mecanismos de disciplina presupuestaria, pero también afectaba de forma drástica al equilibrio institucional establecido en los Tratados, pues el Consejo frenaba las iniciativas de la Comisión tendentes a continuar el procedimiento frente a dichos Estados miembros, y además afectaba a los fundamentos de la creación de la Unión Europea, toda vez que existía la sensación de que se favorecía a unos Estados frente a otros. Lo cierto es que la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, inadmitió el recurso presentado por la Comisión y no se pronunció sobre la cuestión de la naturaleza del procedimiento de déficit excesivo, y si este responde a un procedimiento que podríamos denominar administrativo, y por tanto, de cumplimiento estricto donde cada órgano está obligado jurídicamente actuar y no puede abstenerse de ello o realizar actos que no respondan a dicha finalidad, posición que defendía la Comisión, o por el contrario nos encontramos ante un procedimiento eminentemente político, donde los órganos gozan de bastante discrecionalidad como para frenar dicho procedimiento si lo estiman adecuado y no imponer sanciones como pretendía el Consejo.

⁸²⁹ Vid. Calvo Ortega, R. El Pacto Fiscal Europeo. Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra 2.013, pág. 35. Como afirma este autor la finalidad de estos mecanismos de corrección es más colaborativa que sancionadora.

⁸³⁰ Vid. El artículo 126 no establece la proporción de déficit y deuda pública que determinan la incoación del procedimiento, sino que es el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al

En cuanto a su vertiente subjetiva, los órganos responsables de su tramitación son la Comisión como órgano eminentemente impulsor e instructor del mismo, y como órgano eminentemente decisorio el Consejo. También puede intervenir el Parlamento, aunque de forma más testimonial, a través de la fórmula del dialogo económico, y con funciones consultivas e informantes el Comité Económico Financiero.

De conformidad con el artículo 126 del TFUE, podemos describir las siguientes cinco fases del procedimiento, la de propuesta, la de declaración del déficit excesivo, la de advertencia, la sancionadora, y la de derogación.

El procedimiento de déficit excesivo parte de la previa supervisión de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento de cada Estado miembro, es decir, de la constatación expresa de un desequilibrio financiero por la Comisión (⁸³¹).

Así, una vez se constate el incumplimiento, comienza la fase de propuesta de déficit excesivo. A tal efecto, la Comisión elaborará un informe (⁸³²), que debe tener en cuenta todos los factores específicos de la situación económica y presupuestaria de cada Estado miembro, para llegar a una conclusión exacta sobre su situación, con ello se persigue un examen más exhaustivo y riguroso. Durante esta fase, el Comité Económico y Financiero emitirá un dictamen en el plazo de dos semanas, sobre el informe de la Comisión.

Partiendo de estos documentos, si la Comisión considerare que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remitirá un dictamen a dicho Estado miembro e informará de ello al Consejo, junto a una propuesta motivada. También se dará cuenta al

Tratado, el que determina de forma expresa dichos porcentajes, que en el caso del déficit público es del 3 % del PIB, y en el caso de la deuda pública es el 60 % del PIB.

⁸³¹ De esta forma, la Comisión supervisará la evolución de ambas variables macroeconómicas con el fin de detectar errores o desequilibrios manifiestos. Así, examinará si la proporción entre el déficit público previsto o real sobrepasa el valor de referencia del 3 %, a menos, que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente llegando a un nivel que se aproxime al valor de referencia o que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia. Y si la proporción entre la deuda pública rebasa el valor de referencia 60 %, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

⁸³² La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro.

Parlamento europeo. A partir de estos momentos, se pasa a la fase de inicio y declaración de déficit excesivo. Durante esta fase el Consejo, sobre la base de la propuesta de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro afectado, y tras una valoración general de su situación presupuestaria y económica, decidirá en un plazo de cuatro meses, si existe un déficit excesivo (⁸³³).

Cuando el Consejo, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará las recomendaciones dirigidas al Estado afectado, para que ponga fin a dicha situación en un plazo de seis meses, adoptando las medidas efectivas. Dicho déficit excesivo debe corregirse en el plazo de un año siguiente al de su detección, salvo que concurren circunstancias especiales. La recomendación podrá ser revisada en el supuesto de que aparezcan factores económicos adversos e inesperados. Dicho Estado miembro deberá presentar al Consejo y a la Comisión un informe sobre las medidas adoptadas, con la finalidad de comprobar si las mismas son idóneas y efectivas.

Tras dicha comprobación y teniendo en cuenta las actuaciones realizadas por el Estado, se podrá iniciar una nueva fase de advertencia, cuando no se hayan seguido sus recomendaciones en el plazo fijado. Además, el Consejo podrá hacer públicas sus recomendaciones e inmediatamente informará al Consejo Europeo sobre dicha situación. De esta forma, si se persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá, en el plazo de dos meses, formular una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas necesarias dirigidas a la reducción del déficit, para poner remedio a la situación. En tal caso, se podrá exigir al Estado afectado la presentación de

⁸³³ Por Decisión de 27 de Abril de 2.009 del Consejo, se decidió que en España existía un déficit excesivo, fijándose como fecha para poner fin a dicha situación a más tardar en el año 2.012. Posteriormente, por Decisión 2.017/984 del Consejo se dirigió a España una advertencia para que adoptase medidas encaminadas a la reducción del déficit público, fijando un nuevo plazo en 2.018 para la corrección. Finalmente, por Decisión 2.019/1001, del Consejo, de 14 de junio, se deroga la decisión 2.009/417 sobre la existencia de un déficit excesivo en España.

informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro (⁸³⁴).

Una vez, se constate que un Estado miembro incumpliera una decisión adoptada en el marco de la fase anterior, comienza la fase sancionadora. Desde este momento, el Consejo, en el plazo de cuatro meses desde la decisión de advertencia, podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas. En primer lugar, exigir al Estado que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores.

En segundo lugar, recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión. Y en tercer lugar, exigirá a dicho el Estado que efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo. Por último, podrá imponer multas de forma proporcionada al hecho sancionado (⁸³⁵).

El presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de las decisiones tomadas. Además, se realizarán revisiones anuales de la situación presupuestaria, hasta que se derogue la decisión de déficit excesivo, pudiéndose reforzar la sanción inicial con multas adicionales.

La finalización del procedimiento se produce por la derogación dictada por el Consejo de algunas o la totalidad de sus decisiones o recomendaciones adoptadas durante el

⁸³⁴A la vista del informe presentado por el Estado miembro sobre las medidas adoptadas, y el resultado de las misiones de supervisión efectuadas por la Comisión, para evaluar la situación económica real del Estado miembro en cuestión, el Consejo determinará si se han tomado las medidas efectivas para la corrección de la situación. En este sentido, la Comisión velará en todo momento por el dialogo permanente con los Estados afectados, efectuándose misiones para evaluar la situación económica real, informando al Consejo de las mismas, pudiéndose acordar una supervisión reforzada. En todo caso, la advertencia podrá ser revisada en el supuesto de que aparezcan factores económicos adversos e inesperados, y se podrá suspender el procedimiento en los supuestos de que se adopten medidas idóneas en respuesta a las recomendaciones o advertencias del Consejo, incluso, ante factores adversos sobrevenidos se puede acordar la prórroga de los plazos de corrección.

⁸³⁵ Por lo que se refiere a las sanciones, como regla general se impondrá una multa, que cabe complementar con alguna de las medidas anteriormente examinadas. La sanción abarcará un componente fijo en relación al PIB, y un componente variable.

procedimiento, cuando considere que el déficit excesivo del Estado miembro en cuestión se ha corregido. Además, si con anterioridad, el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, realizará una declaración pública en la que se establezca que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado afectado.

5.4.- El Tribunal de Cuentas Europeo.

El Tribunal de Cuentas Europeo, compuesto por un nacional de cada Estado miembro, fiscaliza y controla las cuentas de la Unión Europea, con plena independencia y en interés general de la misma, asistiendo al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto comunitario (⁸³⁶).

El Tribunal de Cuentas Europeo como institución de la Unión Europea, tiene su sede en Luxemburgo, y se encuentra regulado en los artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y por los artículos 254 a 263 del Reglamento Financiero de la Unión Europea 2.018/1046, de 18 de Julio (⁸³⁷). Su consideración como institución de la Unión Europea en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, supuso un reconocimiento expreso de la necesidad de afianzar su autoridad y elevarla a un estado equivalente al de aquellas instituciones que auditaba (⁸³⁸).

Los miembros del Tribunal son nombrados para un periodo de seis años, que será renovable, por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido a instituciones de control externo o que estén especialmente cualificadas para esta función y ofrezcan absolutas garantías de independencia.

⁸³⁶ El Tribunal de Cuentas Europeo, fue creado en 1.975, por el Tratado de Bruselas, de 22 de julio de 1975, a iniciativa del Parlamento Europeo, y se convirtió en institución europea mediante el Tratado de Maastricht en el año 1.993. Con el Tratado de Ámsterdam, el 11 de mayo de 1.999, fue reconocido como institución de la Unión Europea.

⁸³⁷ Vid. Reglamento UE 2.018/1046, del Parlamento y del Consejo, de 18 de Julio, sobre normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión Europea.

⁸³⁸ Vid. Olesti Rayo, A. La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 67, 2.020, pág. 812.

Como órgano de control externo comunitario examina y audita las cuentas de la totalidad de los ingresos y de los gastos de la Unión, a través de la fiscalización de la documentación contable. Además, dicha fiscalización se podrá desarrollar en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto comunitario (⁸³⁹).

En cuanto a su naturaleza y funciones, son similares a las de las instituciones de control superior de los Estados miembros, pues lleva a cabo un control “a posteriori”. Su actuación es colegiada y su labor fundamental se centra en la asistencia al Parlamento europeo y al Consejo en el control presupuestario de la gestión desarrollada por la Comisión (⁸⁴⁰).

El Tribunal de Cuentas se compone del Presidente que es elegido de entre sus miembros por un periodo de tres años, cuyo mandato será renovable, y además, se estructura en cinco salas cada una de las cuales fiscaliza un ámbito de gastos e ingresos concreto. Dichos ámbitos son: el uso sostenible de los recursos naturales; la inversión para la cohesión; el crecimiento y la inclusión; acciones exteriores, seguridad y justicia; regulación de mercados y economía competitiva, y finalmente la financiación y administración de la Unión. Además, cuenta con una Secretaría General y diversos comités y grupos de trabajo (⁸⁴¹).

El control del Tribunal de Cuentas Europeo, tienen por objeto la verificación de la fiabilidad de las cuentas anuales de la Unión, a través de la auditoría financiera de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos, en las que se comprueba si las cuentas reflejan fielmente

⁸³⁹ Vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, de 15 de noviembre de 2011, Comisión/Alemania, recurso 539/09. En esta sentencia se consideró contraria al Derecho de la Unión Europea, la negativa del Ministerio de Finanzas alemán de colaborar con el Tribunal de Cuentas Europeo, en su misión auditora.

⁸⁴⁰ Vid. Antoni Castells. El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España. Revista española de control externo, 2.002, pág. 121.

⁸⁴¹ El Tribunal de Cuentas elabora su propio reglamento interno que requiere de la aprobación del Consejo. El actual Reglamento interno del Tribunal de Cuentas Europeo, fue aprobado el 11 de marzo de 2.010, DOUE 23 de abril de 2.010.

la situación financiera. Mediante la auditoria de conformidad, en la que se analiza si las operaciones se adecuan a la normativa. Y el control del principio de buena gestión, mediante la auditoría operativa o de resultado, en la que se examinan los objetivos alcanzados y la adecuación a los principios de economía, eficiencia y eficacia. Además, el Tribunal ejerce una importante función consultiva en materia presupuestaria y financiera.

Como hemos dicho, su función principal es asistir al legislativo comunitario, en su tarea de control de la gestión y ejecución del presupuesto ⁽⁸⁴²⁾. La función auditora se desarrolla a través del informe anual, de los informes especiales y de la función consultiva, a través de los dictámenes, que deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros del Tribunal.

De esta forma, se dispone que el Tribunal de Cuentas elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un informe anual que será transmitido a las instituciones de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas. Junto a dicho informe anual se acompañará, una declaración anual sobre la fiabilidad, regularidad y legalidad de las cuentas comunitarias y sus operaciones contables ⁽⁸⁴³⁾. Esta declaración tiene un doble contenido, por un lado, informa sobre la fiabilidad de las cuentas anuales y además, incluye una declaración sobre la legalidad y regularidad de los gastos e ingresos. Dicha información es esencial para la aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión por el Parlamento, lo que se ha denominado tradicionalmente como procedimiento de descargo ⁽⁸⁴⁴⁾.

Además, podrá presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares. Finalmente, con base en su función consultiva puede emitir dictámenes, a instancia de las demás instituciones de la Unión.

⁸⁴² Vid. Antoni Castells. El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España. Revista española de control externo, 2.002, pág. 118.

⁸⁴³ Dicha declaración anual recibe la denominación de DAS.

⁸⁴⁴ Vid. Artículo 319 TFUE. Dicho artículo dispone que el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprobará la gestión de la Comisión, previo examen del informe anual del Tribunal de Cuentas y de su declaración de fiabilidad.

En cambio, el Tribunal no tiene competencias de investigación ni jurisdiccionales, debiendo remitir los supuestos de fraude, irregularidades y corrupción a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, con competencias en materia de investigación. No dispone el Tribunal de poderes de decisión o sanción, sus funciones son de carácter fiscalizador y consultivas, reflejadas en sus observaciones, informes y dictámenes ⁽⁸⁴⁵⁾.

Finalmente, en los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las instituciones superiores de control presupuestario, que en el caso de nuestro país, es el Tribunal de Cuentas, o, si éstas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes. Es por ello, que se establece que el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia.

En definitiva, la mayor parte de la gestión del presupuesto comunitario se realiza en colaboración entre las instituciones europeas y las nacionales. En efecto, el artículo 317 del TFUE, establece que la Comisión, bajo su propia responsabilidad ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros ⁽⁸⁴⁶⁾, lo que exige también fórmulas de cooperación en materia de control presupuestario ⁽⁸⁴⁷⁾. Aunque no se ha establecido un modelo de colaboración eficaz en este sentido ⁽⁸⁴⁸⁾, para desarrollar una función de control adecuada del presupuesto y

⁸⁴⁵ Vid. Fabra Vallés, J. M. El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España. Revista española de control externo, 2.002, pág. 14.

⁸⁴⁶ Vid. Ramallo Massanet, J. Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el ejercicio 2.009. Revista española de control externo 2.011, pág. 134. Ello plantea una contradicción a efectos de control presupuestario, porque la Comisión es la única responsable ante el Parlamento, cuando la gran parte del gasto público comunitario es ejecutado por los Estados miembros.

⁸⁴⁷ Vid. Pascual García, J. Régimen jurídico del Gasto Público. Boletín oficial del Estado, 6ª edición, Madrid, 2014, pág. 932-933. Como establece dicho autor, no existe una cooperación reglada en esta materia ni a nivel europeo, ni a nivel interno, deficiencia legal que se ha suplido a través, de un comité de contacto, que reúne a los responsables de los órganos de control externo de los Estados miembros, que en nuestro caso, es el Presidente del Tribunal de Cuentas, junto a la creación de la figura del agente de enlace encargado de coordinar las misiones que realiza el Tribunal de Cuentas Europeo a los Estados miembros. Además, también se establecen, visitas, reuniones, y grupos de trabajo.

⁸⁴⁸ Vid. Fabra Vallés, J. M. El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España. Revista española de control externo, 2.002, pág. 14. En este trabajo se afirma que el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones superiores de control de los Estados miembros de la Unión Europea no han establecido un sistema de colaboración adecuado capaz de asegurar un control eficaz del gasto público. El gasto público europeo no está suficientemente controlado, por no contar con un sistema de colaboración eficaz.

los fondos comunitarios por dichos organismos ⁽⁸⁴⁹⁾, si se ha impulsado desde el propio Tribunal una cooperación más acentuada en dicho ámbito, a través, de un comité de contacto, que reúne a los responsables de los órganos de control externo de los Estados miembros, que en el caso español es el Presidente del Tribunal de Cuentas, junto a la creación de la figura del agente de enlace, encargado de coordinar las relaciones entre el Tribunal y los Estados miembros, junto a reuniones, y grupos de trabajo ⁽⁸⁵⁰⁾.

⁸⁴⁹ Vid. Martínez Giner, L.A (coord.). Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos. Editorial Tirant Lo Blanch 3ª edición. Valencia 2.018, pág. 308.

⁸⁵⁰ Vid. Olesti Rayo, A. La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 67, 2.020, pág. 817. A esta cooperación también contribuye la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), mediante la elaboración de estándares y normas profesionales de aplicación para el desarrollo de la función de control presupuestario, que son utilizados por el Tribunal de Cuentas Europeo y los órganos de control externo de los Estados miembros.

CONCLUSIONES.

1.- La evolución del Derecho presupuestario y del presupuesto público como instituto jurídico en España ha pasado por diferentes etapas históricas. Así, durante el siglo XIX se desarrollaron sus aspectos fundamentales y principios configuradores, principalmente, bajo los postulados de la Hacienda clásica. Durante el siglo XX su evolución fue más técnica, en línea con la perspectiva contable del presupuesto público, realizándose también su función como instrumento clave de la política económica, con fundamento en la doctrina económica keynesiana. La aprobación de la Constitución de 1.978 supuso un hito fundamental en dicha institución, al quedar definitivamente establecidos sus principios constitucionales básicos. En la actualidad, el presupuesto público y el Derecho presupuestario, se han visto influidos por el marco jurídico de disciplina presupuestaria europea, que ha incidido en el control del gasto público, a través de la supervisión permanente del déficit y del endeudamiento público.

2.- El principio de estabilidad presupuestaria difiere sustancialmente del clásico principio de equilibrio presupuestario, pues incide de forma general en todas las fases del ciclo presupuestario y no sólo en la fase de aprobación inicial del presupuesto público. Además, supone la consolidación de un marco jurídico, constituido por reglas y procedimientos, al que deberá adecuarse la política presupuestaria, en sentido amplio. Por último, a diferencia del principio de equilibrio presupuestario, el principio de estabilidad presupuestaria permite de forma limitada el déficit y el endeudamiento público. En definitiva, el principio de estabilidad presupuestaria despliega sus efectos sobre el conjunto de la política presupuestaria y de la actividad financiera, y no sólo respecto del presupuesto público.

3.- El marco jurídico de estabilidad presupuestaria ha supuesto un aumento de la complejidad del proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público, al incorporar una fase previa de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, junto a la fijación de un límite de gasto no financiero, al que habrá de adecuarse el presupuesto. Además, el proceso presupuestario nacional debe alinearse con el marco de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de la Unión Europea. En particular, en el semestre europeo, se examinan los programas de estabilidad de los Estados miembros, con la finalidad de que las autoridades europeas puedan realizar recomendaciones, que posteriormente deben reflejarse en los presupuestos nacionales aprobados durante el semestre nacional. De esta forma, se produce la necesaria coordinación entre el semestre europeo y el semestre nacional. Ello supone también un incremento de la perspectiva económica del presupuesto y una planificación plurianual de los gastos e ingresos públicos.

4.- El procedimiento de determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, ha sido analizado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En particular, la sentencia 1035/2016, de 10 de mayo, permite extraer la doctrina jurisprudencial sobre los acuerdos por los que se aprueban los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, previstos en la LOEPSF, interpretación que a mi juicio resulta muy acertada. Así se determina, la naturaleza meramente preparatoria del acuerdo del Consejo de Ministros adoptado al amparo del artículo 15 de la LOEPSF, en el que constan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y por lo tanto, no cabe calificarlo de actuación administrativa sujeta al Derecho administrativo, quedando su control fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por el contrario, la aprobación por las Cortes Generales de dichos objetivos fiscales tiene valor jurídico de acto parlamentario en sentido amplio y una fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento, por lo que su control

corresponde al Tribunal Constitucional. De esta forma, el Tribunal Supremo, reitera que el legislador orgánico sigue el esquema trazado en la Constitución en su artículo 134, para la elaboración y aprobación de los presupuestos. En cambio, si atribuye naturaleza administrativa al acuerdo gubernamental que fija los objetivos de estabilidad presupuestaria para las distintas Comunidades Autónomas, previsto en el artículo 16 de la LOEPSF. Se aprueba por el Consejo de Ministros y puede ser recurrido ante el Tribunal Supremo, en última instancia ante la sala de lo contencioso administrativo.

5.- La estabilidad presupuestaria se extiende más allá de los límites tradicionales del presupuesto público, mediante un control más amplio del conjunto de la actividad financiera de las Administraciones, y especialmente del gasto público, presupuestario y extrapresupuestario, incluyéndose el control de la deuda. De esta forma, se regulan los principios que deben inspirar la política presupuestaria y que condicionarán las competencias financieras de los poderes públicos. Además, en lo que se refiere a los ingresos públicos, realza su importancia en lo que afecta a los ingresos impositivos estructurales, tanto en fase de su previsión durante la elaboración de los presupuestos, como de recaudación, pues de su correcta cuantificación y ejecución depende el nivel de déficit y endeudamiento público final de las Administraciones públicas, y por lo tanto, el grado de cumplimiento de los objetivos fiscales aprobados.

6.- La crisis económica y financiera de 2.008, supuso un replanteamiento de los principios del marco normativo de disciplina presupuestaria, a nivel europeo y nacional. La disminución de los ingresos públicos, hizo que el déficit estructural de determinados Estados miembros de la Unión Europea aumentase considerablemente, lo que conllevó también un incremento de los niveles de endeudamiento público. Ello puso en peligro la Unión monetaria, ante el efecto de contagio sistémico de dichos desequilibrios financieros al resto de Estados

miembros de la zona euro. De esta forma, la Unión Europea aprobó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012. Además, se impulsó desde las instancias europeas, un proceso de armonización fiscal con la finalidad de que los Estados miembros asumieran este marco normativo, incorporando en sus ordenamientos jurídicos estas reglas y principios.

7.- La reforma del artículo 135 de la Constitución fue necesaria, a mi juicio, porque no existía en nuestro marco constitucional un fundamento jurídico expreso que permitiera la vinculación de forma homogénea y unitaria de todas las Administraciones públicas, a las reglas de estabilidad presupuestaria. La regulación normativa del principio de estabilidad presupuestaria existente hasta ese momento, no constituía un marco jurídico suficiente para encausar la política presupuestaria de forma adecuada, en un Estado fuertemente descentralizado. Además, dicha reforma constitucional, como es sabido, se impuso desde la Unión Europea. Los compromisos europeos exigían que la incorporación al Derecho nacional de los Estados miembros de las reglas en materia de disciplina presupuestaria debían desarrollarse a través de disposiciones que tuvieran fuerza vinculante y carácter permanente, preferentemente de rango constitucional. En todo caso, no podemos obviar, a mi juicio, que dicha reforma estuvo marcada por una situación coyuntural, que no favoreció el debate y consenso que la misma requería.

8.- En la actualidad el presupuesto público está fuertemente vinculado por los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, aprobados para el conjunto de las Administraciones públicas. Estos objetivos y reglas presupuestarias deben cumplirse durante todas las fases del ciclo presupuestario y son objeto de control y supervisión permanente, a través del suministro periódico de información económica y financiera, realizado

conforme al principio de transparencia. Caso de que se produzca su incumplimiento se adoptarán de forma progresiva los mecanismos correctivos establecidos en el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, mediante medidas preventivas, correctivas o coercitivas. En este sentido, el principio de responsabilidad incrementa el grado de corresponsabilidad de cada Administración pública en esta materia, lo que debe incidir en el cumplimiento escrupuloso de los principios y reglas que configuran el actual marco jurídico presupuestario, con la finalidad de evitar que se puedan derivar responsabilidades hacia las mismas, como consecuencia del incumplimiento de los compromisos asumidos por España, de acuerdo con la normativa europea.

9.- La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el marco jurídico de estabilidad presupuestaria, confirmando su plena constitucionalidad. En este sentido, destaca la sentencia 134/2.011, de 20 de julio, que examinó la constitucionalidad de las leyes de estabilidad de 2.001. Y en segundo lugar, la sentencia 215/2.014, de 18 de diciembre, que analizó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 2/2.012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En dicha jurisprudencia se concluye que la configuración del marco jurídico de estabilidad presupuestaria desarrollado por el legislador español, antes y después de la reforma del artículo 135 de la Constitución, no es contraria al principio de autonomía de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ya que sus límites derivan de la política presupuestaria general. Y son admisibles los controles en materia de déficit y deuda pública, en aras de la estabilidad presupuestaria y económica, cuya responsabilidad recae principalmente en el Estado como garante del equilibrio económico.

10.- El control en materia de estabilidad presupuestaria se ha elaborado sobre la base del modelo de supervisión europea. En primer lugar, distingue un componente preventivo,

mediante un control permanente del cumplimiento de los objetivos presupuestarios a través de los informes previstos en el artículo 17 de la LOEPSF. En segundo lugar, se establece un componente correctivo a través del establecimiento de medidas que pretenden revertir las desviaciones producidas con respecto a dichos objetivos fiscales, cuando se ha incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda o la regla de gasto. Dicho control se diferencia del control presupuestario clásico, tanto desde el punto de vista subjetivo, porque es ejercido principalmente por el Ministerio de Hacienda y por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, siendo relegado de este ámbito el Tribunal de Cuentas, y desde el punto de vista objetivo, pues abarca la verificación permanente del cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

11.- El proceso de coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros impulsado por la Unión Europea ha evolucionado hasta integrarse en un modelo más general de gobernanza económica. En lo que se refiere, al ámbito presupuestario, dicho modelo se estructura en un componente preventivo, constituido por el semestre europeo, que persigue una intervención temprana ante posibles desequilibrios financieros, mediante el análisis de la situación presupuestaria de cada Estado y la realización de recomendaciones por las autoridades europeas, que deben reflejarse en los presupuestos nacionales. Y un componente correctivo, que está constituido por el procedimiento de déficit excesivo, a través del cual se pretenden modificar los déficits excesivos de los Estados. En definitiva, mediante la gobernanza económica, se pretenden paliar las deficiencias existentes en el sistema competencial de la Unión Europea, incidiendo en la integración de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros, con la finalidad de que las autoridades europeas, puedan tener un control sobre los asuntos económicos y presupuestarios, en conjunción con la competencia exclusiva en materia de política monetaria.

BIBLIOGRAFÍA

AGULLÓ AGUERO, A. “Europa, crisis y Derecho. Notas para la construcción de un nuevo Derecho del gasto público”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, número 170, abril-junio, 2016.

ALBERTÍ ROVIRA, E. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011.

ALIAGA AGULLÓ, E. *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*, editorial Tirant Tributario, Valencia, 2.018.

ANDREU MESTRE, A. *Las modificaciones presupuestarias, un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Editorial Lex Nova, Valladolid 2.005.

ARAGÓN REYES, M. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011.

ARENAS RAMIRO, M. “La reforma constitucional suiza: el origen de la regla de oro fiscal”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, número 30, 2.012.

ARIAS ABELLÁN, M.D. “Estabilidad Presupuestaria y Deuda Pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, número 18, octubre de 2.013.

ARROYO GIL, A y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M. “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, número 98, mayo y agosto 2.013.

BAR CENDÓN, A. “El libro blanco, la gobernanza europea y la reforma de la Unión”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 22, 2.001.

- “La reforma constitucional y la Gobernanza económica de la Unión Europea”, en *Teoría y realidad constitucional*, número 30, 2012.

BASTIDA FREIJEDO, F.J. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011.

BAYONA DE PEROGORDO, J. “El procedimiento de gasto público y su control”, en *Presupuesto y Gasto Público*, número 13, 1982.

- *Compendio de Derecho Financiero*. Librería Compas, Alicante, 1991.

BRANCASI, A. “Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione”, en *Osservatorio sulle fonti.it fasc*, número 2, 2.012.

- “La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio”, Agosto 2.012.

CALATRAVA ESCOBAR, M.J. *Gastos Públicos. Principios constitucionales. Manual General de Derecho Financiero*, editorial Comares, 1999.

CALVO ORTEGA, R. *El Pacto Fiscal Europeo*, Cuadernos Civitas, Aranzadi, Navarra, 2.013.

- *Curso de Derecho Financiero*. Editorial Aranzadi, Navarra 2020, 24ª edición.

CÁMARA VILLAR, G. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre, 2011.

CASCAJO CASTRO, J.L. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011.

CASTELLS OLIVERES, A.M. “El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España”, en *Revista española de control externo*, número 12, 2.002.

CAZORLA PRIETO, L M. “Comentario al artículo 31”, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 1980.

- *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*, 20ª edición, Aranzadi, 2.020.

CORCUERA TORRES, A. “Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y seguridad jurídica: consideraciones críticas”, en *Universidad de Burgos*, 2014.

CURT MALMBORG. “La experiencia sueca ante una norma de estabilidad presupuestaria” en *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*, número 27/2.001.

DE CARRERAS SERRA, F. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011.

DE ESTEBAN, J. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011.

DE LA HUCHA CELADOR, F. “La Deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978”, en *Cuadernos de Derecho Público*, número 25, mayo-agosto 2005.

- “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, en *Revista española de Derecho Financiero*, número 153/2012, editorial Civitas, Pamplona 2012.
- “La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica Presupuestaria*, número 1/2013.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “La discrecionalidad política en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2.004”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 126, octubre-diciembre 2.004.

ESCRIBANO LÓPEZ, F. “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, número 156, 2.012.

ESPARZA AROZ, M. “El nuevo marco de estabilidad presupuestaria en España”, en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 26, 2012.

FABRA VALLÉS, J. M. “El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España”, en *Revista española de control externo*, 2.002.

FALCÓN Y TELLA, R. “El carácter automático de la prórroga de los presupuestos y la práctica de regular dicha prórroga mediante Decreto Ley: la injustificada obsesión por las normas tributarias temporales”, en *Editorial Aranzadi, Revista Quincena Fiscal*, número 1/1.996.

FERREIRO LAPATZA, J.J. *Curso de Derecho Financiero Español*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2.006.

FONTANA LÁZARO, J. “Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen español: 1823-1833”, en *Instituto de Estudios Fiscales*, 2.001.

FUENTES QUINTANA, E. *Hacienda Pública. Presupuesto y Gasto Público*, F. CC. PP. EE, Madrid, 1966-67.

GARCÉS SANAGUSTÍN, M. “Los proyectos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del presupuesto en España”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica presupuestaria*, número 27/2.001.

GARCÍA AÑOVEROS, J. “Derecho Presupuestario” en *Apuntes de Cátedra, Facultad de Derecho*, Sevilla, 1965.

- “Presupuesto y gasto público en la Constitución, en el sistema económico de la Constitución española”, en *volumen, II, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1.994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos, sistema de relaciones”, en *Revista de Administración Pública*, números 100-102, enero-diciembre 1983.

GARCÍA FRESNEDA GEA, F. “El control de los gastos del Estado en las primeras Leyes Orgánicas del Tribunal de Cuentas”, en *Instituto de Estudios Fiscales*, número 94, 1/2.019.

- “Dos figuras claves en los orígenes del Derecho Presupuestario español: López Ballesteros (1782-1853), y Bravo Murillo (1803-1873)”, en *Instituto de Estudios Fiscales*, número 94, 1/2.019.

GARCÍA MONCÓ, A. *Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del artículo 135 de la Constitución. La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, 2012.

GARCÍA NOVOA, C. “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*, número 27/2001.

GARCÍA ROCA, J. “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica Presupuestaria*, 1/2.013,

GARCÍA ROCA, J y MARTÍNEZ LAGO, M. A. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2013.

GÓMEZ SÁNCHEZ, J.A. “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*, número 27/2.001.

- “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la futura Ley General Presupuestaria”, en *Revista española de control externo*, 2.003.

GONZÁLEZ GARCÍA, E. *Introducción al Derecho Presupuestario, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.

GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2.001.

GUAITA, A. *Derecho Administrativo especial*, Tomo. I, Zaragoza, 1965.

HERNÁNDEZ DE COS, P. “La reforma del marco fiscal en España: Los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público”, en *Banco de España*, número 59, Boletín económico, septiembre 2011.

- “La nueva Ley de estabilidad presupuestaria”, en *Banco de España*, número 70, Boletín económico, abril 2013.

HERRERO DE MIÑÓN, M. “La Constitución económica: de la ambigüedad a la integración”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, número 57, 1999.

JAMES. M BUCHANAN. *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, Editorial Katz, Madrid, 2.009.

JIMÉNEZ DÍAZ, A. “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos”, en *Instituto de Estudios Fiscales*, número 7/2.002.

LABAND PAUL. *Derecho Presupuestario, Clásicos del pensamiento*, Técnos, 2.012.

LAMPREAVE MÁRQUEZ, P. “La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad Fiscal Independiente en la Unión Europea”, en *Editorial Aranzadi, Revista Quincenal Fiscal*, número 1/2.014.

LASARTE ÁLVAREZ. J y ADAME MARTÍNEZ. F. “La limitación de la política del gasto público de España. Consideraciones sobre las Leyes de estabilidad presupuestaria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, número 14, 2.001.

LÓPEZ DE AYALA, J. *Contribuciones e impuestos de León y Castilla durante la Edad Media*, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, Madrid, 1896.

LÓPEZ DÍAZ, A. “La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España”, en *Revista española de Derecho Financiero*, número 157/2.013.

LÓPEZ ESCUDERO, M. “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario europeo*, número 50, Madrid, 2.015.

LOPO LÓPEZ, M.A y MARTINEZ-GIL GUTIÉRREZ DE LA CAMARA, L. *Presupuesto y Gasto Público en España*, editorial Dykinson, 2.018.

MARCO PEÑAS, E. “Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: El six pack”, en *Revista de Control Externo*, número 41, mayo 2.012.

MARTÍN CÁCERES, A.F. *La prescripción del crédito tributario*, Marcial Pons, 1.994.

MARTÍN QUERALT, J. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, editorial Tecnos. 2.020, 31ª edición.

MARTÍNEZ DE PISÓN, J.A. “El Derecho del crédito público”, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, número 16, 2.007.

MARTÍNEZ GINER L. A. “El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria”, en *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, número 115, 2.002,

- *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*, (Coord.), Editorial Tirant Lo Blanch 3ª edición, Valencia, 2.018.

MARTÍNEZ LAGO, M.A. *Manual de Derecho Presupuestario*, editorial Colex, Madrid, 1992.

- “Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto público*, número 27/2.001.

- *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos*, editorial Colex, Madrid, 2.002.

- “Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria”, en *Quincena fiscal Aranzadi*, número 20/2.005.

- “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica Presupuestaria*, número 1/2.013.
- “Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, en *Revista Electrónica de Derecho Tributario*, 2015.
- “Gasto público, sostenibilidad y control”, en *Revista española de control externo*, enero de 2018, número 58.

MAURICIO SUBIRANA, S. *Derecho financiero y tributario*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2.013.

MEDINA GUERRERO, M. “La reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Teoría y realidad constitucional, UNED*, número 29, 2012.

MEDRANO PERALES, M. *Manual didáctico de los Presupuestos Generales del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, 2ª edición, 2015.

NAHARRO MORA, J.M. *Lecciones de Hacienda Pública*, editorial Marsiega, Madrid 1961.

NAVARRO FAURE, A. “El gobierno económico de la Unión Europea y los principios de justicia del gasto público en una Hacienda plural”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica presupuestaria*, número 1/2013.

- “La conciliación entre estabilidad presupuestaria y una Hacienda autonómica social”, en *Revista valenciana de estudios autonómicos*, número 61, 2016.

NEUMARK, FRITZ. *Principios de la imposición*, Instituto de estudios fiscales, 1994.

NIETO GARCÍA, A. *La burocracia*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1976.

OLESTI RAYO, A. “La supervisión y el control del presupuesto de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 67, 2.020.

ORÓN MORATAL, G. “El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica Presupuestaria*, número 1/2013.

PASCUAL GARCÍA, J. “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”, en *Revista española de control externo*, 2.002.

- *Régimen jurídico del Gasto Público*, Boletín oficial del Estado, 2.014, Madrid, 6ª edición.

PÉREZ FRANCESH, J.L. (Coord.). “Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica. Aproximación al caso Marbella, y comparación con la normativa

italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria”, en *REALA*, número 305, septiembre-diciembre 2.007.

PÉREZ ROYO, F. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, editorial Aranzadi. Navarra, 2020.

- “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 23, septiembre-diciembre 2011.

PÉREZ ZÚÑIGA, J.M. “Aspectos constitucionales de los principios de legalidad y estabilidad presupuestaria en la aprobación del gasto”, en Instituto de Estudios Fiscales, *Presupuesto y gasto público*, número 99/2.020.

RALLO LOMBARTE, A. “La amenazada independencia de la Autoridad Fiscal Independiente”, en *Teoría y realidad constitucional, UNED*, número 38, 2016.

RAMALLO MASSANET, J. “Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el ejercicio 2.009”, en *Revista española de control externo*, 2.011.

RIVERO CEBALLOS, J.L. “Presentación”, en *número especial 53 de Hacienda Canaria*, 2.020, ejemplar dedicado a la segunda crisis del siglo XXI, 2021.

RODRÍGUEZ BEREIJO. A. *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, editorial Tecnos, Madrid, 1970.

- “La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978”, en *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979.
- “Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, en *X jornadas de control interno, Intervención General del Estado*, Madrid 1.993.
- “La reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución y la crisis financiera del Estado”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica Presupuestaria*, número 1/2013.
- “*La Constitución fiscal de España*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.
- “Una perspectiva del control del gasto público”, en *Revista española de control externo*, enero de 2018, número 58.

RODRÍGUEZ HERRERA, M.E. “Los problemas presupuestarios en los años próximos,” *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*, número 24/2000.

RUBIO GUERRERO, J.J. “Presentación”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*, 2001, número 27.

RUIZ ALMENDRAL, V. *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*, editorial la Ley, Grupo Wolters Kluwer 1ª edición, Madrid, 2.008.

- “La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, número 38, 2.009.
- “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, en *Revista española de derecho europeo*, editorial Civitas, Aranzadi instituciones, número 41/2012.
- “La estabilidad presupuestaria en la Constitución española”, en *Ponencia presentada en las V jornadas ítalo-hispano-brasileñas de Derecho Constitucional*, celebradas en Bríndisi (Italia), los días 14 y 15 de septiembre de 2.012.

RUIZ RESCALVO, M.P. *El principio de estabilidad presupuestaria*, editorial Edisofer S.L 2.003.

SAINZ DE BUJANDA, F. *Hacienda y Derecho*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

- *Sistema de Derecho Financiero*, Tomo I Volumen Segundo, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1985.
- *Lecciones de Derecho Financiero*, décima edición, Universidad Complutense de Madrid, 1993.

SALAZAR BENÍTEZ, O. “La disolución de las Corporaciones Locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local”, en *Revista de estudios de Administración Local*, número 290, septiembre-diciembre 2.002.

SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V.M. “La ley de presupuestos y las leyes de acompañamiento”, en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, número 242, 1.996.

SÁNCHEZ GALIANA, J.A. “Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica presupuestaria*, número 3/2015.

SÁNCHEZ MAYORAL, J, ANTOLÍN RUIZ DE LA CUESTA, B. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L. “Nueva gobernanza económica europea, reglas fiscales y evolución del presupuesto”, en *Revista española de control externo*, número 44/2013.

SÁNCHEZ REVENGA, J. “Del título II de la Ley General Presupuestaria de 2003”, en *Revista española de control externo*, septiembre de 2.004.

- “La institución presupuestaria española: evolución reciente y modernización”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica presupuestaria*, número 4/2016.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Acuerdos parlamentarios de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria”, en *Revista Aranzadi doctrinal*, número 5/2.018.

SESMA SÁNCHEZ, B. “El principio de transparencia presupuestaria”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Crónica Presupuestaria*, número 1/2013.

SILVA ARDANUY, F.M. “Impacto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las competencias de las Administraciones locales en materia de derechos sociales (2.011-2.019)”, en *Revista jurídica de derechos sociales, Lex social*, julio 2.020.

SOLER ROCH, M.T. “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas,” en *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*, número 27/2001.

- “Principios inspiradores de la reforma de la Ley General Presupuestaria”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*, 2.002, número 30.

TORRES DEL MORAL, A. *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Universidad Complutense de Madrid, 1.991.

VILLAR PALASÍ, J.L. *Derecho Administrativo, Introducción y Teoría de las normas*, Madrid, 1968.

VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, en *Revista española de derecho constitucional*, número 73, enero-abril 2.005.

YEBRA MARTUL ORTEGA, P. (Coordinador). *Manual de Derecho Presupuestario*, editorial Comares, Granada, 2.001.