

## **Las exigencias del Derecho comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las comunidades autónomas y las entidades locales\***

Roberto Ignacio Fernández López  
*Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Vigo*

1. Planteamiento introductorio.
2. Los retos exigidos por el Derecho financiero comunitario: el principio de finanzas públicas sólidas y la prohibición de déficit público excesivo.
3. La posición del ordenamiento español frente a la disciplina presupuestaria impuesta por el Derecho comunitario.
  - 3.1. El concepto de estabilidad presupuestaria.
  - 3.2. El encuadre constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.
4. La posible lesión por el ordenamiento estatal del poder financiero de las comunidades autónomas y de las entidades locales.
  - 4.1. Materias competenciales que sirven de fundamento a la legislación estatal.
  - 4.2. La autonomía financiera de las comunidades autónomas en el marco de la LGEP y de la LOGGEP.
  - 4.3. El poder financiero de las entidades locales y la LGEP.

---

\* El presente trabajo ha sido objeto de publicación en la obra colectiva VV.AA., *Hacienda autonómica y local*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2003, que recoge las ponencias y comunicaciones presentadas al III Seminario iberoamericano de Derecho tributario, celebrado en Vigo los días 23 a 26 de septiembre de 2003.

Además, este estudio se enmarca en el proyecto de investigación PGI-DIT02CS039901PR sobre "Hacienda autonómica y local: pacto local y descentralización", financiado por la Secretaría Xeral de Investigación e Desenvolvemento de la Xunta de Galicia y cuya directora es la profesora Dra. Ana María Pita Grandal.

## 1. Planteamiento introductorio

Es propósito de la presente intervención analizar el actual marco de influencia del Derecho comunitario europeo en una de las más destacadas parcelas del poder financiero de las comunidades autónomas y de las entidades locales, como es la aprobación y ejecución de sus respectivos presupuestos.

Para ello partiremos de las normas comunitarias en las que se postula el mandato dirigido a los estados miembros de alcanzar situaciones próximas al equilibrio o superávit presupuestario para, posteriormente, abordar en clave de Derecho interno su plasmación y traslado por el legislador español a las comunidades autónomas y entidades locales a partir de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (en adelante, LGEP), y de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior (en lo sucesivo, LOCGEP).

El objetivo descrito pasa, sin duda, por afrontar el delicado tema de la ejecución del Derecho comunitario por las autoridades nacionales, máxime en un Estado fuertemente descentralizado como es el caso de España, en cuya Constitución se garantiza la autonomía financiera de las comunidades autónomas (artículo 156.1) y la autonomía institucional junto con la suficiencia financiera de las entidades locales (artículos 137, 140 y 142). Por otra parte también deberemos enjuiciar, entre otros extremos, las consecuencias jurídicas de que, a la luz de las normas comunitarias, los gobiernos de los estados miembros sean los únicos responsables frente a la Comisión Europea del posible incumplimiento de las metas de estabilidad presupuestaria y convergencia económica que la propia Unión se ha marcado, aunque para el logro de tales objetivos resulte imprescindible la colaboración de los demás entes públicos territoriales con poder de gasto.

Con tal planteamiento, en primer lugar es preciso conocer la naturaleza y el alcance de las fuentes normativas comunitarias que condicionan el poder financiero de los entes públicos territoriales en materia de política presupuestaria, y posteriormente analizaremos si la reciente legislación española ha sabido conjugar el respeto a esos principios del acervo comunitario con el marco constitucional que delimita las competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales

## 2. Los retos exigidos por el Derecho financiero comunitario: el principio de finanzas públicas sólidas y la prohibición de déficit público excesivo

En el Derecho comunitario del último decenio existen dos momentos con un distinto grado de proyección o influencia sobre el Derecho presupuestario de los estados miembros. El primer hito importante lo constituye la aprobación del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, TUE) de 7 de febrero de 1992, que entra en vigor el 1 de noviembre de 1993, y entre cuyos objetivos prioritarios figura el de promover una auténtica unión económica y monetaria. La segunda etapa arranca con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo Europeo de Amsterdam de 17 de junio de 1997, y con las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira celebrado en junio de 2000. Consideramos oportuno detenernos por separado en cada uno de estos dos grupos de normas, por cuanto ello nos puede permitir indagar sobre las causas de la promulgación en España de dos leyes, la LGEP y la LOCGEP, que han venido a modificar parcialmente el marco jurídico presupuestario.

Pues bien, en primer lugar nos encontramos con que el artículo 4.3 del TCE, tras su modificación por el TUE, eleva al rango de principio rector de las actuaciones de la Unión Europea la exigencia de unas “finanzas públicas sólidas”.<sup>1</sup> Se ha señalado que estamos ante un principio superior, establecido por normas de Derecho comunitario originario, que conforma la denominada *Constitución financiera europea*.<sup>2</sup> Lo que no cabe duda es que, pese a tratarse de un principio genérico carente de definición normativa, implícitamente encierra un mandato de buena gestión presupuestaria dirigido a las administraciones financieras de los estados miembros, pues demanda la adopción de medidas de disciplina presupuestaria que limiten el déficit público y la consecuencia más inmediata de este último, el endeudamiento excesivo. Por ello no es descabellado afirmar que la solidez financiera constituye un impedimento jurídico al déficit excesivo y, simultáneamente, con tal limitación se pretende reducir el recurso a la deuda como fórmula para cuadrar el presupuesto tanto en el momento de su aprobación como en las ulteriores fases de ejecución y liquidación.

Si, como acabamos de apuntar, la solidez de las finanzas públicas está consagrada por el TCE como uno de los principios informantes de la actividad financiera de

1. El citado precepto reza del siguiente tenor: “Dichas acciones de los estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.”

2. Vid. SOLER ROCH, M<sup>o</sup>. T., “Principios inspiradores de la reforma de la Ley general presupuestaria”, PGP, núm. 30, 2002, pág. 20.

los estados miembros y de la propia Comunidad, una de sus derivaciones más importantes –la prohibición de déficit público excesivo– también adquiere rango de norma suprema al estar incorporada al artículo 104 del mismo Tratado, con lo que ambas reglas forman parte del Derecho comunitario originario.

Sin embargo, el laconismo del artículo 4.3 contrasta con la prolijidad del artículo 104, lo que nos advierte de que, pese a no existir una remisión expresa del primero al segundo, la evitación de un déficit excesivo constituye una meta económica a la vez que un mandato jurídico que las autoridades nacionales deben respetar a la hora de decidir el modo de financiar el gasto público. El objetivo último no es otro que el fortalecimiento y saneamiento de las finanzas públicas, que es lo que, en definitiva, proclama el citado artículo 4.3.

En cualquier caso, para el Tratado de Maastricht, solidez financiera y prohibición de déficit excesivo constituyen requisitos *sine qua non* para el logro de la Unión Económica y Monetaria. Ahora bien, ¿en qué aspectos se concreta el saneamiento de las finanzas públicas? Como señala algún autor, el denominado “déficit público no excesivo” se descompone en otros dos conceptos: el de déficit presupuestario y el de déficit no excesivo,<sup>3</sup> a los que desde mi punto de vista habría que añadir un tercero no menos importante a los efectos que ahora nos ocupan: el de déficit público.

Hablar de déficit presupuestario supone aludir a una situación en la que los gastos públicos (excluidos los destinados a la amortización de deuda viva) son superiores a los ingresos públicos ordinarios, esto es, a los tributos, precios públicos y rentas del patrimonio público. Si este escenario se presenta en el momento de la aprobación del presupuesto, por exigencias de la denominada “partida doble” y comoquiera que el presupuesto debe presentar siempre un equilibrio formal o contable, ese exceso de gastos sobre los ingresos se financiará necesariamente con la emisión de nueva deuda, ya que el propio Tratado de Maastricht también prohíbe acudir a otro tipo de ingresos como sería el caso de la emisión de dinero por los bancos centrales o la denominada “asistencia financiera mutua” entre los estados.<sup>4</sup> De este modo y en un plano estrictamente jurídico, se incurrirá en déficit en la fase inicial de aprobación del presupuesto si se prevé la contracción de nueva deuda por importe superior a la que se amortiza

en el mismo ejercicio presupuestario, lo que permite sostener que déficit público es sinónimo de endeudamiento neto.<sup>5</sup>

Corroborar la idea anterior el hecho de que en los presupuestos generales del Estado español no suele consignarse cantidad alguna en el capítulo IX del presupuesto de ingresos “pasivos financieros”, con lo que el déficit inicial se obtendrá a partir de la diferencia entre la suma de todos los gastos (capítulos I a IX) y la suma de todos los ingresos excluidos los pasivos financieros (capítulos I a VIII), siendo el saldo restante el importe del endeudamiento necesario para equilibrar el presupuesto.<sup>6</sup> Ahora bien, aun cuando las cuentas públicas no arrojen déficit en el momento de ser aprobado el presupuesto, esto no impide que no pueda presentarse en el momento de su ejecución o de su liquidación, lo que sucederá si los gastos finales superan a los ingresos ordinarios realmente obtenidos, es decir, si el importe de las obligaciones contraídas por el ente público excede al de los derechos reconocidos, viéndose también obligado el Estado en este nuevo escenario a buscar financiación adicional mediante el recurso a la deuda pública.<sup>7</sup>

Conocidas las posibles vertientes jurídicas del déficit presupuestario, ¿cuándo considera el Derecho comunitario que el déficit es excesivo? La respuesta la hallamos en el artículo 104.2 del TCE y en el artículo 1 de su protocolo anejo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, los cuales se han decantado por señalar un valor de referencia que marque la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado, de tal suerte que será excesivo todo aquel déficit que, computado en el período de un año, supere el tres por ciento del PIB. Esta limitación se complementa con una segunda en la que se toma como pauta el endeudamiento acumulado de años anteriores y así se prohíbe que la deuda que permanezca viva a final de año, es decir, la deuda bruta total a su valor nominal, supere el sesenta por ciento del producto interior bruto.

Finalmente, y a los efectos del Derecho comunitario, ¿cuándo se entiende que el déficit o el endeudamiento son públicos? El citado protocolo señala que público es lo perteneciente a las administraciones públicas, es decir, a la Administración central, a la Administración regional o local y a los fondos de la Seguridad Social,

3. Vid. PÉREZ DE AYALA, J. L., “La Unión Económica y Monetaria y sus repercusiones en el Derecho financiero español”, en VV.AA., *Sistema fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 198 y ss.; y del mismo autor, “Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria”, PGP, núm.27, 2001, pág. 74.

4. Vid. el artículo 103.1 del TCE, el artículo 101.3 de la LGP, y el artículo 13 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España.

5. Vid. PÉREZ DE AYALA, J. L., “La Unión Económica y Monetaria...”, *op. cit.*, pág. 199; y “Hacia una futura legislación...”, *op. cit.*, pág. 74.

6. Vid. PASCUAL GARCÍA, J., “Límites jurídicos al volumen del gasto público”, en RDFHP, núm. 259, 2001, pág. 84.

7. En España, según el Plan general de contabilidad pública, se habla de “resultado presupuestario” para aludir a la diferencia entre los ingresos y los gastos realizados con la exclusión de la posible variación de los activos financieros. En cambio, cuando se incorporan estos últimos y, por consiguiente, cuando se confronta la diferencia entre emisiones y reembolsos de deuda pública, se habla de “saldo presupuestario” positivo o negativo según que exista superávit o déficit de financiación, respectivamente.

con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal y como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas. Así pues, el término “público” tiene un alcance genérico, ya que afecta a todos y cada uno de los diferentes niveles de gobierno en que se halle estructurado interna y territorialmente cada Estado miembro, quedando únicamente al margen de dicha expresión aquellos entes u organismos que se financien mayoritariamente con ingresos de carácter comercial. Ello determina que para conocer con certeza el grado de cumplimiento de los límites al endeudamiento fijados por el TUE sea preciso analizar si esos techos son respetados en el plano estatal por el conjunto de las haciendas territoriales y no a título individual por cada una de ellas. Este dato no deja de ser relevante pues en países con un alto grado de descentralización administrativa, como es el caso de España, puede ocurrir que ningún ente público individualmente considerado rebase el nivel de endeudamiento permitido por el Derecho comunitario pero que sí contribuya decisivamente a superarlo si se computa conjuntamente con el de otros entes u organismos.

De todo lo que antecede extraemos tres conclusiones:

1.ª) Habida cuenta que la norma comunitaria se refiere al déficit no sólo “previsto” sino también al “real”, es evidente que no sólo pretende evitar un déficit excesivo en el momento de la aprobación de los presupuestos públicos sino que también afecta a las fases posteriores de ejecución y liquidación.

2.ª) Puesto que el Derecho comunitario prohíbe un déficit superior al tres por ciento del PIB, implícitamente está permitiendo que un Estado pueda incurrir en un déficit que se mantenga por debajo de esa cifra.

3.ª) La prohibición de un endeudamiento neto excesivo no sólo afecta a los presupuestos generales del Estado sino también, en el caso español, a los de las comunidades autónomas y de las entidades locales, aunque una cosa es que el mencionado principio comunitario comprenda en su formulación sustantiva a estos últimos entes públicos y otra cosa bien diferente es que los vincule jurídicamente.<sup>8</sup>

En efecto, el artículo 3 del protocolo anejo ha querido dejar claro que los gobiernos de los estados miembros son los únicos responsables frente a la Comisión Europea de los posibles déficits excesivos en que incurran el conjunto de los entes públicos nacionales y no sólo la Administración central. Esta última consecuencia parece lógica si se parte de la premisa de que la Unión Europea es, por encima de todo, una organización supranacional integrada por estados que, aun habiendo

hecho cesión parcial de su soberanía, actúan como sujetos de Derecho internacional público, lo que en última instancia determina que sean titulares de derechos pero también de obligaciones frente al ente supranacional que sería en este caso la Unión. Y dejando a salvo que una de las mayores diferencias entre el Derecho internacional público y el Derecho comunitario es que el destinatario de este último no sólo son los estados sino que también lo pueden ser sus nacionales, la consecuencia apuntada también descansa en gran medida en el artículo 149.1.3.<sup>9</sup> de la Constitución, por el que se otorga competencia exclusiva al Estado en las relaciones internacionales de resultados del principio de unidad de acción en los asuntos exteriores.

En cualquier caso, resulta obvio que el principio de finanzas públicas sólidas constituye una férrea limitación jurídica al poder financiero de los estados en lo que respecta a su capacidad para emitir deuda pública, ya que impide un endeudamiento neto excesivo. De hecho, hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el ejercicio del poder financiero en esta materia sólo estaba limitado constitucionalmente en España por el principio formal de legalidad en la emisión de deuda (artículo 135.1 de la CE).<sup>9</sup> Por ello, desde nuestro punto de vista, la gran novedad del TUE es que obliga a poner en relación las dos grandes magnitudes que conforman la institución presupuestaria, ingreso y gasto público –que antaño eran objeto de regulación separada por el Derecho interno–, de tal manera que el saldo o diferencia entre ambos va a convertirse en el verdadero elemento de análisis para medir el grado de cumplimiento de las exigencias comunitarias. En definitiva, lo que pretende esta formulación del Derecho comunitario es fijar una nueva correlación entre los gastos y los recursos públicos que los financian, de tal suerte que a los estados no les queda otra alternativa que o bien reducir el gasto público o bien mantener o aumentar exponencialmente esta última magnitud pero en este segundo escenario a costa de incrementar los ingresos tributarios y patrimoniales, con el consiguiente coste político y electoral que ambas medidas pueden conllevar. Además, no olvidemos que el aumento excesivo de los ingresos de naturaleza tributaria encontraría en el caso español un importante límite sustantivo en el principio de capacidad contributiva y en su derivación más extrema, la prohibición de confiscatoriedad (artículo 31.1 de la CE).

Por otro lado, no debemos pasar por alto el dato de que tanto el principio genérico –solidez de las finanzas públicas– como la prohibición o si se prefiere obligación de no hacer dimanante del mismo y dirigida a los

8. Vid. PÉREZ DE AYALA, J. L., “La Unión Económica y Monetaria...”, *op. cit.*, pág. 201.

9. Vid. NAVARRO FAURE, A., “La Ley de estabilidad presupuestaria y la autonomía financiera local, su marco constitucional”, PGP, núm. 30, 2002, pág. 137.

estados, a saber, incurrir en un déficit público excesivo, han sido incorporados al más alto nivel del sistema de fuentes comunitario, es decir, al Derecho originario, cuyas normas gozan por sí mismas de eficacia directa e inmediata sin necesidad de desarrollo por los ordenamientos nacionales.<sup>10</sup> Esto nos obliga a preguntarnos si en España era necesario acudir al ordenamiento interno, promulgando una ley de estabilidad presupuestaria, como fórmula capaz de dar cumplimiento a los citados principios comunitarios. Dicho de otra manera, cabe plantearse si no sería suficiente una "ejecución administrativa" del Derecho comunitario sin necesidad de acudir a una "ejecución normativa" del mismo, cuando es lo cierto que el empleo de esta segunda fórmula sólo resulta insalvable cuando la norma comunitaria adopta la forma de directiva.<sup>11</sup>

De entrada, parece superfluo que una ley estatal pretenda convertirse en fuente de obligaciones ya consagradas por normas de rango superior plenamente vinculantes para sus destinatarios, como serían en este caso las contenidas en el Tratado de Maastricht. Volveremos más tarde sobre este aspecto, aunque cabe anticipar que aquí se entremezclan cuestiones de orden constitucional con otras de política legislativa. Entre las primeras no sólo está el espinoso tema del reparto del poder financiero en materia de gasto entre los diferentes niveles de organización territorial, sino también la cuestión del anclaje jurídico del principio de estabilidad presupuestaria entre los demás criterios constitucionales que informan la aprobación de los presupuestos públicos. Entre las segundas se halla la conveniencia o, por el contrario, inoportunidad de la aprobación de una Ley ordinaria que se limita a crear una obligación específica para los poderes públicos intervinientes en el ciclo presupuestario, cuando tal vez lo más apropiado hubiese sido promulgar una nueva ley general presupuestaria que sistematizase toda esta materia.

Continuando con el planteamiento inicial, debemos ahora preguntarnos qué aportaciones efectúa el Pacto de Estabilidad y Crecimiento del Consejo Europeo de Amsterdam de 17 de junio de 1997 en materia de disciplina presupuestaria, y qué valor jurídico tiene este acuerdo como posible fuente del Derecho comunitario.

Desde el punto de vista de su contenido, el citado pacto procura acentuar el rigor presupuestario de los países que pretendiesen acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria el 1 de enero de 1999, pues en él se dispone expresamente que los estados miembros "se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus progra-

mas de estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, y a tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia". Al mismo tiempo –prosigue–, los estados "corregirán los déficits excesivos tan pronto como sea posible una vez que éstos se hayan producido; dicha corrección deberá haber terminado no más tarde del año siguiente al de la identificación del déficit excesivo, salvo que concurren circunstancias especiales". En definitiva, el Pacto de Estabilidad contiene disposiciones de carácter preventivo y disuasorio con las que busca limitar al máximo los presupuestos públicos deficitarios.

De forma complementaria al Pacto de Estabilidad se promulgan dos reglamentos del Consejo, el 1466/97, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el 1467/97, de la misma fecha, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Y en la misma línea deben enmarcarse las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira (Portugal), celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000, en las que se instó a los estados a acelerar la solidez y el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para dar cumplimiento al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Sin cuestionar el carácter obligatorio de los reglamentos comunitarios y su naturaleza de fuente del Derecho directamente aplicable en cada Estado miembro una vez promulgados en el DOCE, sí debemos preguntarnos sobre la naturaleza del denominado Pacto de Estabilidad. Formalmente, es una resolución del Consejo Europeo, el cual, a tenor del artículo 4 del TUE, "dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales". Por lo demás, el Consejo Europeo es un órgano compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, así como por el presidente de la Comisión, y se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que esté ejerciendo semestralmente la presidencia de turno de la Unión. Con ello queremos llamar la atención sobre el hecho de que el Consejo Europeo es un órgano distinto del Consejo de la Unión Europea, pues este último es la institución comunitaria formada por los representantes de los estados miembros (representantes de rango ministerial) en la que se halla incardinado el verdadero poder de decisión de la actividad comunitaria, ya que no en vano el Consejo adopta acuerdos

10. Vid. GARCÍA NOVOA, C., "La incidencia del Derecho comunitario en el Derecho español (especial referencia al ordenamiento financiero)", en VV.AA., *Sistema fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 70-76.

11. Vid. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993, págs. 93-103.

que pueden revestir la forma de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, y son justamente estos actos normativos los que luego son objeto de ejecución por la Comisión.<sup>12</sup>

Así pues el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, fruto de un acuerdo del Consejo Europeo, no entra en ninguna de las categorías de actos normativos susceptibles de ser dictados por el Consejo de la Unión. ¿Quiere ello decir que el Pacto de Estabilidad carece de eficacia jurídica frente a los estados miembros? Evidentemente, no. En realidad, estamos ante un acuerdo multilateral o, mejor aún, ante un acuerdo intergubernamental en el que los estados ahí representados se comprometen de forma explícita a seguir unas pautas de comportamiento en materia de política económica y presupuestaria.<sup>13</sup> Además, acabamos de señalar que las líneas esenciales de dicho acuerdo son objeto de desarrollo por dos reglamentos del Consejo de la Unión que lo convierten así en una norma jurídica de obligado cumplimiento bajo la directa supervisión de la Comisión.

En resumen, y llegados a este punto, cabe afirmar que el Tratado Maastricht primero y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado por el Consejo Europeo cinco años más tarde constituyen manifestaciones del Derecho comunitario cuya eficacia jurídica no está condicionada por la necesidad de que los estados los incorporen a su Derecho interno mediante la promulgación de nuevas normas, como sí ocurriría en el caso de que las autoridades comunitarias optasen por una directiva. Dicho de otra manera, ni el Tratado de Maastricht ni el Pacto de Estabilidad obligan a los estados miembros a dictar una norma que positivice las exigencias comunitarias en materia de disciplina presupuestaria.

Esta circunstancia aparentemente irrelevante posee, en cambio, interés en el tema que nos ocupa. En efecto, puesto que los compromisos adquiridos por España en el seno de la Unión Europea en lo relativo al cumplimiento de la prohibición de déficit excesivo y de conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o al superávit no precisan de un desarrollo normativo interno, de alguna manera se le está cerrando el paso al posible ejercicio de su potestad legislativa y reglamen-

taria a otros titulares del poder financiero como es el caso de las comunidades autónomas. Como ha señalado con todo acierto algún autor, respecto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las comunidades autónomas no podrán tomar parte en el desarrollo normativo del mismo en materias de su competencia, simplemente porque tal desarrollo no es preciso.<sup>14</sup> En definitiva, la participación de las comunidades autónomas en este punto exigiría como requisito previo que las normas comunitarias hubiesen de ser objeto de transposición a los ordenamientos nacionales, lo que acabamos de ver que no sucede en la materia relativa al saneamiento de las finanzas públicas.

No existe en nuestro régimen constitucional y legal referencia alguna al papel que pueden desarrollar las comunidades autónomas en la ejecución del Derecho comunitario.<sup>15</sup> De todos modos, nadie pone en duda, comenzando por el propio Tribunal Constitucional, que corresponde a las comunidades autónomas la ejecución del Derecho comunitario en aquellas materias de su competencia.<sup>16</sup> También es posible que en el ordenamiento interno determinadas materias no estén atribuidas en exclusiva a las comunidades autónomas, lo que exigirá de éstas un importante grado de colaboración con el Estado en aras de evitar solapamientos o actuaciones aisladas que malogren una ejecución concorde y efectiva de las normas comunitarias en su respectivo territorio. Y en otras ocasiones sucede que el Estado se reserva competencias "básicas" con el objeto de garantizar una homogeneidad normativa para todas las comunidades autónomas, como es el caso, por ejemplo, de la materia prevista en el artículo 149.1.13ª de la Constitución ("Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"), sobre la que volveremos más adelante. El problema surge cuando el Derecho comunitario incorpora al ordenamiento una normativa "básica" que de alguna manera absorbe una competencia básica estatal o, por mejor decir, cuando la normativa comunitaria puede considerarse básica a efectos de su posible desarrollo por las comunidades autónomas sin que éstas precisen aguardar a una hipotética actuación del Estado. A nuestro juicio, en cierta

12. Vid. MOLINA DEL POZO, C. F., "Instituciones y órganos de las comunidades europeas", en VV.AA., *Diccionario de Derecho y Economía*, Trivium, Madrid, 1998, págs. 757 y ss.

13. Vid. GARCÍA NOVOA, C., "Fundamento de la Ley de estabilidad presupuestaria", PGP, núm. 27, 2001, pág. 154.

14. Vid. GARCÍA NOVOA, C., "Fundamento de la Ley de estabilidad...", *op. cit.*, pág. 155.

15. Es cierto que determinados estatutos de autonomía (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid) reconocen expresamente que la respectiva comunidad autónoma puede intervenir en la ejecución de tratados y convenios internacionales en todo lo que se refiera a materias atribuidas a su competencia. Sin embargo, el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la Sentencia 153/1989, de 5 de octubre) ha rechazado que este tipo de normas o cláusulas estatutarias se puedan calificar como normas atributivas de competencias a las comunidades autónomas. Es

decir, el Tribunal Constitucional se ha decantado por la "inutilidad" de estas atribuciones competenciales específicas, señalando que lo importante es reconducir el problema a la luz del reparto interno de competencias materiales.

16. En efecto, la STC 236/1991, de 12 de diciembre, señala de forma muy gráfica que "[...] la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas del Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario [...]" (FJ 9 *in fine*). En la misma línea se ha pronunciado la STC 79/1992 al afirmar lo siguiente: "Nada obsta, en principio a que una comunidad autónoma dicte una disposición para la ejecución o aplicación, en su territorio, de una norma del Derecho comunitario, siempre que tenga la competencia sobre esa ejecución, en la materia de que se trate, y el contenido de la disposición no invada o menoscabe las competencias del Estado" (FJ 6).

medida esto es lo que sucede con la derivación de los principios comunitarios de finanzas públicas sólidas y de prohibición de déficit público excesivo.<sup>17</sup> A este respecto, la doctrina más autorizada sostiene que si, por efecto de la adhesión de España a la Unión Europea, las instituciones comunitarias acaparan determinadas competencias básicas que hasta entonces estaban en manos del Estado, cuando las facultades normativas de las comunidades autónomas deban tener en cuenta, conforme a la Constitución o a los respectivos estatutos de autonomía, las materias, normas o principios básicos ordenados por el Estado, tales materias, normas o principios quedan sustituidos por el contenido de la disposición comunitaria.<sup>18</sup>

Por todo ello, a nuestro entender, en el tema que nos ocupa se presenta una situación un tanto curiosa si ésta se analiza desde la óptica de la articulación de competencias normativas entre los diferentes titulares del poder financiero: de partida, las comunidades autónomas pueden ejecutar normativamente el Derecho comunitario en una materia de su competencia, como sería la referente a la necesidad de combatir el déficit excesivo en sus propios presupuestos públicos, pero esta incorporación de las exigencias marcadas por la Unión Europea a los ordenamientos autonómicos no sería necesaria por cuanto las propias normas comunitarias sobre la materia gozan de eficacia directa e inmediata en el territorio de los estados miembros, quienes, además, se convierten en únicos responsables del cumplimiento de tales compromisos ante las autoridades comunitarias aun cuando no sean los únicos entes públicos en la esfera interna con poder de gasto. A la postre, esta última consecuencia es aprovechada por el legislador estatal español para impulsar la aprobación de dos leyes con las que se pretende hacer corresponsables de las obligaciones comunitarias a otros titulares del poder financiero, comunidades autónomas y entidades locales, cuando lo cierto es que bastaría con una ejecución administrativa del Derecho comunitario por los diferentes entes públicos con capacidad de gasto sin necesidad de acudir a una ejecución normativa de proyección estatal.

Con ello, además, España adquiere el dudoso mérito de ser el primer Estado miembro de la Unión Europea que opta por implantar en su ordenamiento interno un marco de estabilidad presupuestaria aplicable a todas las administraciones públicas y que excede de las exigencias impuestas por el Derecho comunitario.

### 3. La posición del ordenamiento español frente a la disciplina presupuestaria impuesta por el Derecho comunitario

#### 3.1. El concepto de estabilidad presupuestaria

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, introduce en el Derecho español un nuevo concepto, el de estabilidad presupuestaria. Se trata de una obligación impuesta por el Estado a todos los niveles de la hacienda pública con la que se pretende garantizar una determinada disciplina en materia de gasto público. La estabilidad presupuestaria es definida por el artículo 3.2 de la citada ley como "la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las administraciones públicas".

Lo primero que debe destacarse es que la formulación de este criterio no es totalmente novedosa ni en el plano doctrinal ni en el plano del Derecho positivo español. Desde el punto de vista doctrinal, fue la hacienda clásica la que consagró el equilibrio presupuestario como fórmula de rechazo al déficit público, entendido éste como el exceso de gastos sobre los ingresos públicos ordinarios (impuestos y rentas patrimoniales). El dogma del equilibrio como expresión de la ideología económica liberal propia del siglo XIX únicamente admitía el déficit en situaciones verdaderamente excepcionales, ya que este último sólo podía financiarse mediante la emisión de dinero o a través del recurso al crédito público, el cual era considerado como un ingreso extraordinario cuyo uso desmedido podía frustrar la bonanza económica de las generaciones futuras. Desde esta perspectiva, también debe reconocerse que el concepto de déficit presupuestario en la doctrina económica clásica era más rígido que el derivado de la LGEP, en la que se identifica como la necesidad de acudir a nuevas emisiones de deuda pública por importe superior a la que se amortiza en el propio ejercicio presupuestario.<sup>19</sup> Sin embargo, lo cierto es que el axioma del equilibrio presupuestario clásico careció por completo de virtualidad jurídica ya que nunca encontró un respaldo genérico y explícito en el ordenamiento.<sup>20</sup>

En cambio, como decíamos, en el plano del plano del Derecho positivo sí hubo alguna manifestación aislada

17. La disposición final segunda de la LGEP reconoce expresamente que dicha ley, aprobada al amparo de los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, "constituye legislación básica del Estado", salvo lo dispuesto en el capítulo II de su título II, que concierne a la aplicación del equilibrio presupuestario al sector público estatal.

18. Vid. MANGAS MARTÍN, A., "La aplicación del Derecho comunitario por las comunidades autónomas" en VV.AA., *Relaciones internacionales y comuni-*

*dades autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pág. 74.

19. Vid. NAVARRO FAURE, A., "La Ley de estabilidad presupuestaria...", *op. cit.*, págs. 139-140.

20. Vid. PALAO TABOADA, C., *Derecho Financiero y Tributario*, tomo I, Colex, Madrid, 1985, pág. 72.

de la filosofía propugnada por el recientemente acuñado principio de estabilidad presupuestaria. Así, en relación con las haciendas locales, el artículo 146.4 de su ley reguladora sí preveía y prevé para éstas que “cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial”.<sup>21</sup> Podría objetarse que este precepto limita la prohibición de déficit a la fase de aprobación del presupuesto mientras que la LGEP y la LOCGEP la amplían, además, a las fases de ejecución y liquidación. Pero es que, antes de ser promulgadas estas dos leyes, el artículo 54 de la LHL ya había adoptado medidas para prevenir y, en su caso, corregir el déficit de las entidades locales mediante la implementación de férreas limitaciones a las operaciones de crédito, entre las que se pueden citar las exigencias de autorización de la Administración estatal, la vinculación del endeudamiento a la financiación de gastos de inversión y la limitación cuantitativa a la emisión de deuda. A su vez, el artículo 174 de la LHL también contemplaba y contempla una serie de consecuencias para el caso de que la liquidación del presupuesto local se apruebe con remanente de tesorería negativo, entre las que figuran la necesaria reducción de gastos en el presupuesto del ejercicio corriente, todo lo cual lleva a sostener –en palabras de Soler Roch– que para las entidades locales “el camino hacia la estabilidad presupuestaria ya se había iniciado”.<sup>22</sup>

Sin embargo, una de las mayores novedades introducidas por la Ley 18/2001 y por su complementaria, la Ley orgánica 5/2001, es que hacen extensiva la estabilidad presupuestaria a todo el sector público dependiente de los tres niveles de organización territorial (Estado, comunidades autónomas y entidades locales). Por eso, a nuestro entender, la plasmación de este principio en una ley estatal debe ser analizada desde dos perspectivas distintas. Por un lado, es preciso despejar la duda de si su alcance objetivo, subjetivo y temporal coincide o difiere del contenido específico de los principios comunitarios a que hemos hecho referencia anteriormente: finanzas públicas sólidas y prohibición de déficit público excesivo. Por otra parte, habrá que ver en qué medida encaja el mandato de la estabilidad presupuestaria entre los principios constitucionales que gobiernan la actividad financiera de las comunidades autónomas y de las entidades locales

Por lo que hace al primer aspecto, lo primero que llama la atención del concepto de estabilidad presupuestaria acuñado por la Ley 18/2001 es que no estamos ante un objetivo con el que se pretendan “conseguir

situaciones presupuestarias *próximas* al equilibrio o con superávit”, tal y como rezaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sino que la norma estatal va más allá al imponer una “situación de equilibrio o de superávit” (artículo 3.2 de la LGEP), que es lo que se ha dado en llamar “el déficit cero”. Es decir, no se trata de que los entes públicos tiendan al logro de la deseada meta del equilibrio, como reseñaba la norma comunitaria, sino que estamos ante un precepto imperativo en el que el equilibrio es el nivel mínimo exigido en el saneamiento de las finanzas públicas. Esto no significa que la Ley 18/2001 y la Ley orgánica 5/2001 no permitan en ningún caso el déficit público, lo que sucede es que el equilibrio o el superávit se presentan como la regla general, mientras que el déficit sólo se admite como circunstancia excepcional. Es decir, la LGEP admite el déficit coyuntural en un marco general de reducción y eliminación del déficit estructural.<sup>23</sup> Prueba de ello es que las situaciones de déficit estarán justificadas “mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, y requerirán la formulación de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección” (artículo 7.3 de la LGEP).<sup>24</sup> Tampoco tendría ningún sentido que la LGEP prohibiese tajantemente el déficit, por cuanto cualquier ley ordinaria posterior, incluso la propia Ley anual de presupuestos, podría dejar sin efecto esa prohibición, aunque –eso sí– tal vez con un importante desgaste político para el grupo o grupos parlamentarios que secundasen esta decisión.

Por otra parte, algún destacado autor como Soler Roch ha recalado que la estabilidad presupuestaria en cuanto criterio acuñado por la Ley 18/2001 es una manifestación en el Derecho interno del principio de solidez financiera formulado por el Derecho comunitario. Por lo tanto, si ello es así, bastaría con que el ordenamiento jurídico enunciase uno solo de ambos y lo lógico sería quedarse con el segundo habida cuenta de la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno. Sin embargo, la citada autora considera acertada la positivización de ambos, pues, a su juicio, el principio de finanzas públicas sólidas implica una prohibición de déficit público excesivo y la estabilidad conlleva una situación de equilibrio o superávit presupuestario, y si bien es verdad que la estabilidad es una exigencia más rigurosa no es menos cierto que no resulta incompatible con el principio comunitario, ya que no implica una prohibición absoluta del déficit excesivo.<sup>25</sup> Por lo tanto, es evidente que desde el punto de vista de la disciplina pre-

21. En la misma línea se pronuncia el artículo 54 de la LGP en relación con los organismos autónomos dependientes de la Administración estatal.

22. Vid. SOLER ROCH, M.<sup>a</sup> T., “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las administraciones públicas”, PGP, núm. 27, 2001, pág. 86.

23. Vid. NAVARRO FAURE, A., “La Ley de estabilidad presupuestaria...”, *op. cit.*, pág. 140.

24. En relación con las haciendas locales véase el artículo 22 de la LGEP, y para las comunidades autónomas el artículo 8 de la LOCGEP.

25. Vid. SOLER ROCH, M.<sup>a</sup> T., “Principios inspiradores de la reforma de la Ley general presupuestaria”, *op. cit.*, pág. 25.



supuestaria y del nivel de endeudamiento público admisible el legislador español ha sido mucho más exigente que la normativa comunitaria.

Desde una perspectiva subjetiva, tanto el principio comunitario de finanzas públicas sólidas como su concreción, la prohibición de déficit público excesivo, se dirigen al conjunto de los entes que conforman el sector público de los diferentes niveles de gobierno, si bien el protocolo anejo al Tratado de Maastricht sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo deja al margen de la norma prohibitiva a los organismos que se financien mayoritariamente con operaciones de carácter comercial. En este punto sí hay una clara concordancia con la Ley 18/2001, pues su artículo 2.1 detalla los entes que integran el sector público y, a los efectos del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, enumera a las administraciones territoriales y a los organismos y entes dependientes de ellas que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

Para el resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas o de las entidades locales se formula un concepto distinto de estabilidad presupuestaria. Así, se entiende por tal "la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional" (artículo 3.3 de la LGEP). Se trata, sin duda, de una definición más acorde con su naturaleza de entes sometidos por lo general al Derecho privado y, por ende, dotados de un régimen presupuestario más flexible que el de la Administración pública de la que dependen. En efecto, tanto las entidades públicas empresariales como las sociedades mercantiles estatales deberán elaborar anualmente un presupuesto de explotación y un presupuesto de capital pero con la particularidad de que son presupuestos de carácter estimativo.<sup>26</sup> Quiere ello decir que, salvo que dichas entidades o sociedades reciban subvenciones directas de explota-

ción o de capital con cargo a los presupuestos de la Administración pública a la que pertenecen –en cuyo caso el presupuesto de gastos es limitativo para sus gestores–, por regla general el valor de sus presupuestos de explotación y capital es puramente informativo.<sup>27</sup> Esta circunstancia puede conllevar una mayor dificultad para alcanzar el objetivo de equilibrio financiero a que se refiere el artículo 3.3 de la LGEP, todo ello sin perjuicio de los efectos que a su incumplimiento asocian los artículos 18 y 25 de dicha ley y el artículo 11 de la LOCGEP.

Finalmente, la vertiente temporal del objetivo de estabilidad presupuestaria también ha sido objeto de un desarrollo normativo más acusado por el ordenamiento interno que por el Derecho comunitario europeo. En efecto, la LGEP prevé dos nuevos mecanismos que inciden en la planificación temporal de la actividad financiera de los entes públicos. Así, el artículo 8 establece que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público, y dicho acuerdo gubernamental irá acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad. Además, el artículo 4 dispone que la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad presupuestaria.<sup>28</sup> De todos modos, ni el objetivo de estabilidad presupuestaria a corto o medio plazo ni los citados escenarios presupuestarios plurianuales matizan o excepcionan el principio constitucional de anualidad del presupuesto (artículo 134.2 de la CE), pues en todo caso la aprobación y ejecución de este último seguirá siendo anual. En realidad, la única novedad destacable en este punto la constituye la aparición de un trámite en la fase de elaboración de los presupuestos del conjunto del sector público consistente en la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria para su ulterior ratificación o rechazo por las Cortes Generales. Además, conviene hacer notar que el acuerdo gubernamental fija un objetivo plurianual pero su aprobación es anual, con lo que todos los años

26. Vid. el artículo 48.1.c) y el artículo 50 de la LGE.

27. Vid. PASCUAL GARCÍA, J., "Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control", en *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1999, págs. 121, 141, 187 y 762.

Esta misma connotación la mantiene el Proyecto de ley general presupuestaria (publicado por el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 14 de julio de 2003) aunque con la novedad de que divide el sector público estatal en tres subsectores: a) el administrativo; b) el subsector público empresarial, en el que se integran las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales, y c) el subsector público fundacional. Pues bien, mientras que los presupuestos del primer subsector son limitativos en lo que respecta a la cuantía del crédito presupuestario, en cambio, los de los dos últimos mantienen su naturaleza de presupuestos estimativos.

28. A su vez, y en relación con los presupuestos generales del Estado, el artículo 12 establece que con carácter previo a su elaboración "el Ministerio

de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. Dichos escenarios detallarán para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria".

En la misma línea se pronuncia el artículo 28.1 del Proyecto de ley general presupuestaria al disponer 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".

es posible modificar dicha previsión para los tres ejercicios presupuestarios siguientes.<sup>29</sup>

### 3.2. El encuadre constitucional del principio de estabilidad presupuestaria

Un segundo orden de cuestiones que nos planteábamos era si el principio de estabilidad presupuestaria goza o no de cobertura constitucional en su formulación conceptual. Pues bien, ningún precepto de la Constitución española, ni siquiera el artículo 134, destinado específicamente a la institución del presupuesto, consagra como criterio a seguir a lo largo del ciclo presupuestario la necesidad de alcanzar y mantener situaciones de equilibrio o superávit. Así, por ejemplo, su apartado 6 requiere la conformidad del Gobierno para tramitar cualquier proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, pero de aquí ni mucho menos puede deducirse la radical proscripción de un presupuesto deficitario.

Es cierto que el artículo 40.1 de la Constitución ordena a los poderes públicos que promuevan una política de estabilidad económica, y no cabe duda que una de sus posibles proyecciones puede ser la prohibición de un déficit público excesivo. Pero tampoco debemos pasar por alto el dato de que el artículo 40.1 de la Carta Magna se reordena en último término a promover una política de redistribución de la renta y de la riqueza más equitativa y a la consecución del pleno empleo.<sup>30</sup> Y, paradójicamente, estas políticas pueden conducir a un incremento del gasto público que ponga en peligro el objetivo de la estabilidad presupuestaria.<sup>31</sup> Si a ello unimos que el propio texto constitucional le encomienda al Estado la planificación de la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, podría incluso inferirse que la Constitución española apuesta por un modelo presupuestario de corte intervencionista en el que el déficit público hallaría pleno acomodo. Como sostiene con todo acierto García Novoa, “por el contenido de las disposiciones que la Constitución dedica a los presupuestos generales del Estado y los textos que se han tomado como referencia para su elaboración (Constitución italiana de 1947 y Ley fundamental de Bonn de 1949), no parece que estemos ante una Carta Magna en la que la limitación del déficit sea un valor que se deduce claramente de su letra”.<sup>32</sup> De todos modos, tampoco podemos obviar que la “juridificación” por las normas comunitarias de la prohibición de un

déficit excesivo y de la limitación a un determinado nivel de endeudamiento obligan a interpretar en un determinado sentido las disposiciones de la Constitución española que directa o indirectamente inciden en esta materia (artículos 40, 131, 134 y 135).

Por lo demás, también debemos preguntarnos si la decidida apuesta de la Ley 18/2001 por la prohibición del déficit público puede colisionar con el principio de asignación equitativa de los recursos públicos del artículo 31.2 de la Constitución. Evidentemente, si esa colisión se produjese, el objetivo de la estabilidad –en la medida en que ha sido formulado por una ley ordinaria– debería ceder ante las exigencias constitucionales de justicia material en el gasto público, sin que por ello se viesen vulnerados los compromisos adquiridos por España frente a la Unión Europea. Es decir, desde nuestro punto de vista y en términos de política presupuestaria, sería posible respetar a un tiempo los límites al nivel de endeudamiento marcados por el Derecho comunitario –habida cuenta de su mayor grado de flexibilidad con respecto a la Ley 18/2001– y la pauta señalada por la Carta Magna en cuanto a la equidad en el gasto público.

Pues bien, la asignación equitativa en el gasto público significa, por encima de todo, que los poderes públicos garanticen y defiendan los valores del Estado social de derecho, entre los que sin duda ocupan un lugar destacado los principios rectores de la política social y económica de los artículos 39 a 52 de la Constitución. Quiere ello decir que, por ejemplo, una drástica reducción de las prestaciones económicas a las personas que se encuentren en situación de desempleo con el único y exclusivo fin de alcanzar la meta del déficit cero sería una medida que probablemente colisionaría con el artículo 31.2 de la Carta Magna. Es cierto que la filosofía que preconiza la Ley 18/2001 va en la línea de limitar cuantitativamente el gasto público. Prueba de ello es que su artículo 6 declara que “las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria”, y que las disposiciones legales y reglamentarias, actos administrativos, convenios y contratos que afecten a los gastos públicos “deben valorar su repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria”. Desde esta perspectiva, cabría pensar que en un marco jurídico que se caracteriza por una clara tendencia hacia la contención del gasto público podría resultar afectada la asignación equitativa de los recursos

29. Com explica NAVARRO FAURE, “esto quiere decir, en mi opinión que el acuerdo se proyecta a los tres ejercicios siguientes pero con carácter provisional en la medida en que será objeto de revisión todos los años”. (Vid. “La Ley de estabilidad presupuestaria...”, *op. cit.*, pág. 140).

30. Vid. PÉREZ DE AYALA, J. L., “La Unión Económica y Monetaria...”, *op. cit.*, pág. 203.

31. Vid. GARCÍA NOVOA, C., “Fundamento de la Ley de estabilidad...”, *op. cit.*, pág. 156.

32. *Ibidem*, pág. 157.

públicos, en la medida en que se hace preciso adoptar decisiones más selectivas sobre el destino del gasto. De hecho, uno de los mayores problemas que plantea la aplicación práctica del principio consagrado en el artículo 31.2 de la Constitución es que su efectividad depende en gran medida de decisiones políticas que no se hallan condicionadas por un específico marco normativo que concrete y garantice la equidad en el gasto.<sup>33</sup> Por ello, el mayor reto interpretativo que suscita el citado principio constitucional es el de determinar el modo en que debe proyectarse hacia la realidad, pues de lo que no cabe duda es que en términos de justicia material sólo se hace efectivo si los gastos sociales cumplen una función verdaderamente redistributiva.<sup>34</sup>

No obstante lo anterior, consideramos que no tiene porque estar reñido el empeño en la eliminación del déficit, que es lo que en última instancia auspicia la LGEP, con las grandes líneas programáticas en que se asienta el Estado del bienestar (atención prioritaria a la educación, a la sanidad, a la vivienda, a las pensiones, a la situación de desempleo, etc.), pues obviamente el presupuesto deficitario se puede combatir no sólo con la reducción del gasto sino también con la adopción de políticas que estimulen el incremento de los ingresos tributarios.

En definitiva, cabe concluir que la prohibición de déficit público no encuentra un respaldo explícito en la Carta Magna pero no es menos cierto que tampoco colisiona con otros principios constitucionales. En este punto, como en tantos otros, el texto constitucional español tiene el mérito de ser lo suficientemente flexible como para dar cabida a una norma legal que apuesta por un modelo económico que hace bandera de la prevención y eliminación del déficit, y ello sin perjuicio de que el legislador ordinario pueda apostar en un momento dado por otra política económica y presupuestaria diferente pero igualmente ajustada a la letra y al espíritu de la Constitución.

#### 4. La posible lesión por el ordenamiento estatal del poder financiero de las comunidades autónomas y de las entidades locales

##### 4.1. Materias competenciales que sirven de fundamento a la legislación estatal

Un tercer bloque de cuestiones que debemos abordar –y quizás el más importante al objeto de esta ponencia–

es si encuentra encaje en el marco constitucional vigente la técnica utilizada por el legislador estatal consistente en hacer extensivo el mandato de la estabilidad presupuestaria a todos los niveles de la hacienda pública. Esto último plantea el problema de la posible invasión por el Estado del poder financiero de las comunidades autónomas y de las entidades locales

Ya hemos avanzado en otro momento que el Derecho comunitario europeo atribuye al Estado español la exclusiva responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos marcados en cuanto al nivel de endeudamiento y déficit público admisible, y ello pese a que dichas obligaciones en el plano interno afectan al conjunto de las administraciones públicas y no sólo a la estatal. El propio artículo 3 del protocolo anejo al Tratado de Maastricht sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo dispone de forma tajante que “los estados miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender, en dicho ámbito, a sus obligaciones derivadas del Tratado”. Apoyándose en este planteamiento, la LGEP ha querido hacer copartícipes a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales junto con el Estado del consabido mandato de equilibrio o superávit presupuestario, si bien esta –llamémosla– “corresponsabilidad presupuestaria” opera únicamente en la esfera interna del Estado porque, insistimos, el único responsable del posible incumplimiento ante las autoridades comunitarias sigue siendo el Gobierno de España.

Constituye una opinión pacífica que las relaciones entre la Unión Europea, los estados miembros y los entes subcentrales se apoyan en dos principios esenciales: el principio de subsidiariedad y el principio de autonomía institucional en el ámbito interno de cada Estado.<sup>35</sup> El primero de ellos, que aparece formulado en el vigente artículo 5 del TCE, parte de la premisa de que la Unión Europea sólo puede actuar dentro de los márgenes competenciales permitidos por el Derecho comunitario y que en aquellos ámbitos que no sean de su exclusiva competencia intervendrá sólo en la medida en que los objetivos pretendidos no puedan ser alcanzados de forma suficiente por los estados miembros. Así pues, la subsidiariedad permite ampliar la intervención de la Comunidad más allá de sus propias atribuciones cuando las circunstancias así lo exijan y, por el contrario, abandonará esa intervención cuando deje de estar justificada.<sup>36</sup>

33. Vid. SOLER ROCH, M.ª T., “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público”, en VV.AA., *El sistema económico en la Constitución española*, volumen II, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, págs. 1848-1849.

34. Vid. GARCÍA-MONCÓ, A. M., “Los gastos sociales en la Constitución española”, en VV.AA., *El sistema económico en la Constitución española*, volumen II, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, págs. 1751-1752.

35. Vid. LÓPEZ DÍAZ, A., “El control del gasto público en la Unión Europea”, en VV.AA., *Sistema fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 150.

36. Vid. a este respecto el protocolo añadido por el Tratado de Amsterdam de 1997, anejo al TCE, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

No menos importante es el principio de autonomía institucional interna, que a su vez se asienta en dos postulados: de un lado la responsabilidad de los estados frente a la Unión Europea y de otro el respeto al sistema interno de reparto y articulación de competencias a la hora de aplicar el Derecho comunitario.<sup>37</sup> Sobre el primer aspecto, el TJCE ha considerado en numerosas ocasiones que la responsabilidad del Estado miembro surge cualquiera que sea el ente u órgano que haya incurrido en la posible vulneración del Derecho comunitario, incluso aunque se trate de instituciones cuya autonomía esté explícitamente reconocida por la propia Constitución nacional.<sup>38</sup> Ni siquiera el Estado miembro puede alegar circunstancias internas que afecten a su propia estructura u organización territorial como exoneradoras de su posible responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario. Cuestión distinta es que sin perjuicio de que la Unión Europea, y más concretamente la Comisión, pueda dirigir una acción judicial contra el Estado incumplidor, éste a su vez pueda hacer lo propio contra la región, ente u organismo que haya incurrido en el comportamiento ilícito. Por consiguiente, debe ser el Estado miembro el que en primera instancia deba adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el estricto cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Derecho comunitario originario y derivado.

En este sentido, esa responsabilidad imputable en exclusiva al Gobierno de la nación puede justificar y hasta incluso legitimar la competencia del Estado español a la hora de promulgar la LGEP como instrumento jurídico capaz de garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales derivados del Tratado de Maastricht y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.<sup>39</sup> Por otra parte y a mayor abundamiento, no olvidemos que el artículo 93 de la Constitución, por el que se autoriza la celebración de tratados en los que se ceda a una organización internacional parte de la soberanía estatal –como puede ser el caso del TUE–, atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, “la garantía del cumplimiento de dichos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. De todos modos, y bien entendido, esta norma en modo alguno prejuzga ni limita las facultades de las comunidades autónomas para ejecutar y aplicar

el Derecho comunitario en materias de su competencia.

En cuanto al segundo pilar de la autonomía institucional interna, a saber, la no-alteración del modelo competencial creado por el propio Estado, desde el punto de vista del sistema constitucional español es preciso determinar de antemano qué títulos competenciales habilitan al Estado para legislar sobre una materia, la presupuestaria, que forma parte esencial del poder financiero de los demás entes territoriales y, de modo particular, de la autonomía financiera de las comunidades autónomas. A este respecto, la disposición final segunda de la LGEP establece que dicha ley es aprobada con el carácter de legislación básica del Estado al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas). La exposición de motivos de la ley argumenta que el fundamento de su carácter de norma básica está en que el objetivo de estabilidad presupuestaria resulte aplicable a todas las administraciones públicas en sus distintas personificaciones.<sup>40</sup> Sin embargo, como ha señalado el Dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2001, no resultaría necesario invocar el título competencial previsto en la regla 18.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución, toda vez que la misma disposición final segunda de la LGEP también cita otras competencias que la Carta Magna atribuye en exclusiva al Estado y que posibilitarían que la regulación contenida en la Ley 18/2001 se aplicase en todo el territorio nacional y a todas las administraciones públicas, como son las enumeradas en sus artículos 149.1.11.<sup>a</sup> (sistema monetario) y 149.1.14.<sup>a</sup> (hacienda general y deuda del Estado).

Sin duda, de todos los títulos citados el que puede despertar un mayor interés es el de la regla 13.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Carta Magna, pues el Tribunal Constitucional ha interpretado en términos muy amplios el concepto de “planificación general de la actividad económica”. En efecto, en su temprana Sentencia 1/1982, de 28 de enero, ya declaró que es competencia exclusiva del Estado el establecimiento del “marco jurídico fundamental para la estructura y el funcionamiento de la actividad económica nacional” y que “ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter

37. No faltan autores que distinguen dos vertientes del principio de autonomía. Así, de una parte se habla de autonomía *institucional* para referirse a la capacidad de decisión de los estados miembros a la hora de determinar en su ámbito interno a quién corresponde la ejecución del Derecho comunitario. Y de otra parte estaría la autonomía *procedimental*, que alude a la capacidad de aquéllos para elegir los procedimientos que permitan hacer efectiva la ejecución del Derecho comunitario. De todas formas, esta última no deja de ser una modalidad o variante de la autonomía institucional. (Vid. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario...*, op. cit., págs. 66 y ss.).

38. Así, en relación con España, A. J. GIL IBÁÑEZ cita como asuntos en los que el TJCE ha declarado la responsabilidad del Estado por los municipios y por las comunidades autónomas los siguientes: C-355/90 Comisión/España (1993 Rec.4277), y C-375/92 Comisión/España (1994 Rec.943). (Vid. *El control y ejecución del Derecho comunitario*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1998, pág. 173).

39. Vid. SOLER ROCH, M.<sup>a</sup> T., “Coordinación presupuestaria...”, op. cit., pág. 83.

40. Vid. el párrafo segundo del apartado II de la Exposición de motivos.

unitario [...]. 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 (artículos 40.1, 130.1, 131.1, 138.1).<sup>41</sup> Para la Sentencia 96/1986, de 10 de julio, la expresión “planificación general de la actividad económica” equivale a “ordenación general de la economía”. Posteriormente, la Sentencia 242/1999, de 21 de diciembre, justifica la adopción por el Estado de medidas de dirección de la actividad económica general en el hecho de que tales medidas posean “suficiente relevancia económica”. Y por último, la Sentencia 190/2000, de 13 de julio, ha sostenido que “el Estado está legitimado para adoptar medidas de ordenación y coordinación económica para el conjunto del territorio nacional, incidiendo incluso en sectores atribuidos a la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña, siempre, naturalmente, que la relevancia de las medidas adoptadas así lo justifiquen y no se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas” (FJ 2).

Por consiguiente, la necesidad de establecer una regulación normativa uniforme en materia económica y con vigencia unitaria en todo el Estado, que es la tesis que en definitiva subyace en esta doctrina del Tribunal Constitucional, anularía cualquier posible tacha de inconstitucionalidad a la aplicación de la Ley 18/2001 al conjunto de las administraciones públicas. De todos modos, también podría considerarse que las normas comunitarias que, según hemos visto, tipifican el principio de finanzas públicas sólidas y la prohibición de déficit público excesivo constituyen conceptos o materias “básicos” que de algún modo suplantán o cubren, en lo que atañe a la planificación de la actividad financiera pública, a las normas básicas estatales y, entre ellas, al título competencial del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución. Tomando como punto de partida esta premisa la consecuencia no se deja esperar: las comunidades autónomas podrían proceder a la ejecución normativa directa de las citadas disposiciones del Derecho comunitario obviando total o parcialmente el contenido de la LGEP y de la LOCGEP, por ejemplo autoimponiéndose una disciplina presupuestaria igual o más rigurosa que la comunitaria pero menos exigente que la estatal.

Al margen de ello, como vamos a ver, la LGEP y la LOCGEP también plantean dudas de constitucionalidad cuando se enjuician a la luz del artículo 156.1 de la Carta Magna, que, como es sabido, garantiza la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

#### 4.2. La autonomía financiera de las comunidades autónomas en el marco de la LGEP y de la LOCGEP

Sobre la extensión y los límites a la autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia presupuestaria también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones.

Así, por ejemplo, en la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo (más tarde citada por el FJ 3 de la Sentencia 96/1990, de 24 de mayo, y por el FJ 4 de la Sentencia 237/1992, de 15 de diciembre), se afirma que la autonomía financiera de las comunidades autónomas se halla sometida a ciertos límites materiales entre los que se encuentra el derivado de la necesaria coordinación con la hacienda del Estado, lo que implica que “la actividad financiera de las comunidades se someta a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa”. Por esta razón, “[...] no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos”. Lo que ya no parece justificado en este concreto caso, a juicio del Tribunal Constitucional, es que “el Estado predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las comunidades autónomas, individualmente considerado, desplazando así la competencia autonómica para regularlas en sus presupuestos”.

Por lo tanto, en el citado pronunciamiento, el Tribunal Constitucional considera a los objetivos de política económica general trazados por el Gobierno del Estado como elementos capaces de dar contenido a las relaciones de coordinación entre la hacienda estatal y las haciendas autonómicas, relaciones de coordinación que a su vez servirían como instrumento constitucionalmente válido para limitar la autonomía financiera de las comunidades autónomas. No obstante, el razonamiento anterior silencia que la Carta Magna también apela a la necesidad de que la planificación económica fijada por el Gobierno, y por lo tanto la política presupuestaria como una de sus más importantes proyecciones, deberá tomar en consideración las aportaciones o previsiones suministradas por las propias comunidades autó-

41. En este mismo pronunciamiento el Tribunal Constitucional es muy explícito al afirmar que “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 (título VIII de la CE). 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”.

nomas, sindicatos y otras organizaciones, a cuyo fin debería constituirse un Consejo (artículo 131.2 de la CE).

Por su parte, la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, orienta la autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia de gasto hacia la capacidad de decisión de éstas para poder elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. Es decir, que el Estado no puede condicionar el destino de los gastos de las comunidades autónomas por razón del origen de los recursos a ellos destinados, pues la potestad de gasto de cualquier ente público se traduce necesariamente en la capacidad de comprometer el empleo de fondos públicos que se dirijan a satisfacer una necesidad cuya determinación, evaluación y concreción entre dentro del marco de actuación competencial de dicho ente.<sup>42</sup> Y la Sentencia 171/1996, de 30 de octubre, ha resaltado que el principio de coordinación con la hacienda estatal actúa como un límite al poder de gasto de las comunidades autónomas y constituye la “auténtica clave de bóveda” de su autonomía financiera. De todos modos, el propio Tribunal Constitucional también ha considerado que las decisiones en materia de gasto público constituyen una de las máximas expresiones de la autonomía financiera de las comunidades autónomas (FJ 7 de la Sentencia 13/1992 y FJ 10 de la Sentencia 68/1996).

En suma, el máximo intérprete de la Carta Magna ha querido buscar un cierto punto de equilibrio entre el poder financiero autonómico en materia de gasto y la coordinación con la política presupuestaria diseñada por el legislador estatal, y por ello ha considerado compatible el principio de autonomía financiera con una cierta injerencia del Estado en las políticas presupuestaria y de endeudamiento. Esta misma filosofía es la que parece desprenderse de la Exposición de motivos de la LOCGEP cuando constata que el principio de autonomía financiera obliga a que la presente ley orgánica deje a las comunidades autónomas la capacidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar el marco de estabilidad presupuestaria, “permitiéndoles igualmente decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación”.

Ahora bien, a nuestro entender, existen una serie de aspectos controvertidos o puntos de fricción creados por la LGEP y por la LOCGEP en lo que atañe a las relaciones entre el poder financiero del Estado y de las comunidades autónomas. En primer lugar, recorde-

mos que según el artículo 8.1 de la LGEP es el Gobierno el que, a propuesta conjunta de los ministerios de Economía y de Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas, fijará para éstas el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. En el Proyecto de ley general de estabilidad presupuestaria se preveía que el acuerdo del Gobierno se remitiría a las Cortes Generales y que, tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso y el Senado se pronunciarían aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad para el conjunto de sujetos que conforman el sector público. El texto definitivo del artículo 8.2 de la LGEP dejó limitada la intervención de las Cortes a la aprobación o el rechazo de la propuesta del Gobierno que afecte a los diferentes entes del “sector público estatal”, con lo que las funciones de las cámaras se ciñen ahora a los presupuestos generales del Estado. El matiz es importante porque la versión contenida en el proyecto de ley le daba carta de naturaleza al proceso de toma de decisión no sólo por el Gobierno central sino también por las cámaras sobre el poder de gasto de las demás haciendas territoriales y más concretamente sobre su capacidad de endeudamiento, lo que podría estar vulnerando la autonomía financiera de las comunidades autónomas. Ahora bien, incluso con el cambio introducido, consideramos que en la regulación vigente el citado acuerdo gubernamental implícitamente encierra una autorización a las comunidades autónomas para endeudarse hasta un determinado nivel, con lo que la LGEP se convierte en una poderosa arma en manos del Estado para controlar una importante parcela de la actividad financiera de aquéllas.

Soler Roch salva esta posible invasión de las competencias autonómicas considerando que la intervención del Estado no se trata en realidad de una competencia presupuestaria sino de un simple acuerdo formal sobre un objetivo predeterminado por el Gobierno cuyo contenido no interfiere en la aprobación anual de los presupuestos.<sup>43</sup> De todos modos, y sin entrar en la cuestión formal del proceso seguido para la adopción del acuerdo, parece evidente que el poder ejecutivo estatal sí incide de lleno en la definición de la cuantía de una de las fuentes de financiación que el artículo 157.1 de la Constitución prevé y garantiza para las comunidades autónomas, como es el producto de las operaciones de crédito, y lo hace recortando su poder de decisión sobre esta importante parcela de su actividad financiera.

Tampoco faltan quienes aducen que la LGEP y la LOCGEP establecen una regulación abiertamente “asimétrica” en relación con el Estado y con las comunidades

42. Vid. BAYONA DE Perogordo, J. J., “La potestad de gasto público”, en VV.AA., *El sistema económico en la Constitución española*, volumen II, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, pág. 1665.

43. Vid. “Coordinación presupuestaria...”, *op. cit.*, pág. 87.

autónomas.<sup>44</sup> En relación con el primero, no sólo el artículo 8 de la LGEP prevé la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria con equilibrio o superávit para un ejercicio determinado sino que, además, el artículo 13 determina el modo en que dicho objetivo habrá de cumplirse, que no es otro que la limitación del gasto público no financiero del Estado mediante el señalamiento de un techo anual. En cambio, las comunidades autónomas pueden decidir libremente si el objetivo de equilibrio o superávit se alcanza de la misma forma que la prevista para el Estado, es decir, mediante una política de contención o reducción del gasto, o si por el contrario hacen uso de sus potestades normativas para incrementar los ingresos públicos (artículo 3.1 de la LOCGEP).<sup>45</sup> La opción por esta segunda alternativa demostraría que las responsabilidades de las comunidades autónomas en materia de estabilidad presupuestaria no sólo pueden tener consecuencias en sus respectivos programas de gasto y, consecuentemente, en sus niveles de endeudamiento, sino que también inciden indirectamente en sus políticas tributarias.

No obstante lo anterior, la hipotética opción de las comunidades autónomas por el aumento de los ingresos apenas será efectiva en la práctica por cuanto las facultades decisorias de que disponen para actuar en este capítulo son muy limitadas. Así, la Ley 18/2001 y la Ley orgánica 5/2001 proscriben el recurso a la deuda pública como fórmula para dotarse de mayores recursos económicos. Por su parte, el margen de crecimiento de los ingresos patrimoniales es muy limitado. Por último, dentro del apartado de los ingresos tributarios, el importante escollo legal del artículo 6.2 de la LOFCA cercena considerablemente la potestad de creación de tributos propios, y en cuanto a los impuestos cedidos el posible ejercicio de sus potestades normativas por las comunidades autónomas mediante un hipotético aumento de la presión fiscal sobre sus ciudadanos tampoco permite incrementar de forma sustancial la recaudación. Así pues, el supuesto respaldo a la autonomía financiera de las comunidades autónomas por la LGEP y por la LOCGEP más parece una declaración de intenciones sin contenido jurídico que una verdadera apuesta por hacer efectivo el citado principio constitucional.

Por último, también se podría argumentar en defensa de la constitucionalidad del procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte del Gobierno que las comunidades autónomas participan en

dicho proceso de decisión por medio del Consejo de Política Fiscal y Financiera en dos fases diferentes. Así, en un primer momento este órgano emite un informe previo al acuerdo del Gobierno en el que se fija el objetivo global de estabilidad presupuestaria.<sup>46</sup> Adoptado dicho acuerdo, nuevamente es el Consejo de Política Fiscal y Financiera el que determina el objetivo individual de estabilidad correspondiente a cada comunidad autónoma a través de una especie de reparto o distribución del volumen de endeudamiento neto entre todas ellas, de tal suerte que de no alcanzarse un acuerdo en el seno del Consejo todas y cada una de las comunidades autónomas vendrán obligadas a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario.<sup>47</sup>

Sin embargo, a nuestro entender, el argumento anterior carece de consistencia por varias razones: primero, porque el Consejo de Política Fiscal y Financiera sólo tiene capacidad decisoria dentro del estrecho margen predeterminado por el Gobierno, pues es éste en definitiva el que impone previamente mediante un acuerdo preceptivo y vinculante el límite máximo de endeudamiento o, si se prefiere, el objetivo conjunto de estabilidad –por cierto sin tener en cuenta la situación de partida que presenta el nivel de endeudamiento de cada comunidad autónoma–. Sólo a partir del cumplimiento de ese acuerdo gubernamental previo el Consejo de Política Fiscal puede reasignar dicho nivel de endeudamiento neto a cada una de las comunidades autónomas, lo que recorta sobremanera la autonomía financiera de éstas.<sup>48</sup> En segundo lugar, y pese a que, aparentemente, la LGEP y la LOCGEP parecen favorecer un clima de diálogo y colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas por medio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo cierto es que este último no deja de ser un mero órgano de coordinación en materia financiera entre ambos niveles de hacienda, cuyas funciones –previstas en el artículo 3.2 de la LOFCA– en modo alguno pueden llegar a suplantar las competencias específicas de las instituciones propias de las autonomías que actúan como depositarias de su poder financiero: el Parlamento y el Consejo de Gobierno. Más bien, lo que a primera vista se desprende de la regulación vigente es que se ha querido potenciar el principio de coordinación en detrimento del criterio de la autonomía financiera de las comunidades autónomas,<sup>49</sup> ambos consagrados en el artículo 156.1 de la Constitución con la finalidad de complementarse y, a la vez, contrapesarse

44. Vid. URÍA FERNÁNDEZ, F., "La Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de estabilidad presupuestaria", PGP, núm. 25, 2001, pág. 196.

45. Vid. URÍA FERNÁNDEZ, F., "La Ley de presupuestos generales...", *op. cit.*, pág. 197.

46. Vid. el artículo 8.1 de la LGEP, y el artículo 6.1 y 2 de la LOCGEP.

47. Vid. el artículo 6.3 y 4 de la LOCGEP.

48. Vid. en este sentido GARCÍA NOVOA, C., "Fundamento de la Ley de estabilidad...", *op. cit.*, pág. 164.

49. El propio Dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2001 confirma esta impresión al sostener que la fijación del objetivo global de estabilidad presupuestaria por el Estado "constituye un condicionamiento a la competencia autonómica en materia presupuestaria, pero no es menos cierto que tal condicionamiento resulta imprescindible para alcanzar el objetivo de política presupuestaria programado, en la medida en que se encuentra en relación directa con la finalidad de reducción del déficit público que se concreta en la norma proyectada y cuya consecución implica dar prioridad al principio de coordinación sobre la pura autonomía financiera".

recíprocamente. Sin embargo, si se analiza con más detalle la regulación actual, advertimos que bajo este aparente anclaje constitucional el verdadero papel de las comunidades autónomas más bien queda reducido a ejecutar una prohibición de déficit impuesta previamente y de forma unilateral por el Estado, lo que podría plantear problemas de inconstitucionalidad.<sup>50</sup> Creemos que nadie puede cuestionar la necesidad de adoptar medidas correctoras frente a un déficit público excesivo, que sin duda puede lastrar el crecimiento económico de cualquier país, pero ello no puede ser a costa de un vaciamiento parcial del poder financiero de los entes públicos afectados.

Por lo demás, esa prohibición legal de déficit público por encima de un determinado techo u objetivo aprobado de antemano por el Estado carecería de eficacia si el incumplimiento de la norma no se viese acompañada de alguna consecuencia jurídica. Ya hemos avanzado en otro momento que la aprobación o liquidación de los presupuestos en situación de desequilibrio o incumpliendo el objetivo de estabilidad obliga a la comunidad autónoma afectada a presentar un plan de saneamiento económico-financiero a medio plazo para la corrección de dicha situación (artículo 8 de la LOCGEP). Sin embargo, desde nuestro punto de vista, las dos medidas realmente disuasorias para las comunidades autónomas son las previstas en los artículos 4 y 9 de la LOCGEP.

Por virtud del primero, las comunidades autónomas que provocasen o contribuyesen a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.<sup>51</sup> Conviene llamar la atención sobre el hecho de que la corresponsabilidad de las comunidades autónomas no surge a raíz de la vulneración del objetivo de estabilidad señalado por el Estado para un determinado ejercicio presupuestario –el denominado déficit cero– sino por el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión

Europea –déficit no superior al tres por ciento del PIB–, obligaciones que –no olvidemos–, son mucho menos exigentes que las derivadas de la propia legislación estatal. En realidad, este precepto habilita al Estado a ejercer una especie de derecho de repetición frente a la comunidad autónoma responsable de tal suerte que, en la situación más extrema, dicha comunidad se vería obligada a asumir la parte de la multa que la Unión Europea impusiese al Estado,<sup>52</sup> si bien debe reconocerse que sería muy improbable llegar a este escenario.<sup>53</sup>

Más persuasiva puede llegar a ser para las comunidades autónomas la consecuencia prevista en el artículo 9 de la LOCGEP, a tenor del cual “la autorización del Estado a las comunidades autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda [...] tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso”. Se crea así una suerte de relación de efectos recíprocos entre objetivo de estabilidad presupuestaria y autorización o denegación de operaciones de crédito que puede dar lugar a actuaciones discrecionales del Estado alejadas del principio de coordinación demandado por el artículo 156.1 de la Constitución.

Finalmente, y para concluir con este apartado, sí debe ser destacado el inexplicable silencio que guardan la LGEP y la LOCGEP sobre el Tribunal de Cuentas, que no olvidemos que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas no sólo del Estado sino de todo el sector público –incluido, pues, el autonómico y el local–. El absoluto mutismo sobre este importante órgano de control externo resulta si cabe tanto más llamativo cuanto que una de las parcelas esenciales de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas consiste en comprobar la sujeción de la actividad económico-financiera del sector público a la legalidad vigente, y entre esa legalidad supuestamente habría que incluir la que afecta al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. La nula atención que la LGEP le dispensa al Tribunal de Cuentas contrasta, en cambio, con el protagonismo que

50. No participa de esta opinión el citado dictamen del Consejo de Estado cuando afirma que, a la vista de la jurisprudencia constitucional, cabe considerar que la limitación a la autonomía financiera de las comunidades autónomas es “[...] una medida exigida por la propia e indispensable unidad de la política económica en cuanto instrumento para contener o reducir el crecimiento del déficit público; medida que, en consecuencia, tiene cabida dentro del marco constitucional de articulación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y en cuya concreción práctica juega un papel importante el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas [...]”.

51. Los apartados 7 a 11 del artículo 104 del TCE prevén una serie de medidas que podrá adoptar el Consejo para el caso de que un Estado miembro no respete el techo de déficit público permitido por las normas comunitarias. Entre las consecuencias más graves cabe citar la de obligar al Estado incumplidor a publicar una información adicional especificada por el Consejo antes de emitir obligaciones y valores (lo que podría influir decisivamente en la calificación de su deuda por parte de las agencias internacionales de valoración de riesgos), la de recomendar al BEI que reconsiderase su política de

préstamos respecto al Estado en cuestión, la de exigirle a dicho Estado que efectúe ante la Comunidad un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado o, en fin, también cabe la posibilidad de imponerle multas hasta una determinada cuantía.

Ahora bien, el carácter vinculante de estas normas jurídicas parece que se ha transformado por la vía de hecho en una mera declaración de intenciones tras la reunión del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECO-FIN) celebrada en noviembre de 2003, en la que sorprendentemente no se adoptó ningún tipo de medida correctora o sancionadora contra Alemania, Francia y Portugal, pese a que estos países sobrepasaron los límites de déficit público permitidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ante esta situación, un tanto insólita, sólo cabe esperar que la Comisión impugne la citada decisión del Consejo ante el TSJCE por violación clara y flagrante de una norma de Derecho comunitario.

52. *Vid.* GARCÍA NOVOA, C., “Fundamento de la Ley de estabilidad...”, *op. cit.*, pág. 165.

53. *Vid.* HERRERA MOLINA, P. M., “Las leyes de estabilidad presupuestaria: Una perspectiva jurídico-constitucional”, PGP, núm.29, 2002, pág. 37.



su artículo 9.1 le otorga a un órgano de control interno como es la Intervención General de la Administración del Estado, pues será ésta la encargada de informar al Gobierno sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior. Ni siquiera razones de oportunidad temporal en el desarrollo de la actividad fiscalizadora, habida cuenta que el control de la Intervención es simultáneo a la ejecución del presupuesto, mientras que el del Tribunal de Cuentas es posterior, pueden justificar el diferente trato que la LGEP dispensa a cada uno de estos órganos.

#### 4.3. El poder financiero de las entidades locales y la LGEP

Sobre la autonomía de las haciendas locales y su relación con el principio de suficiencia financiera, el Tribunal Constitucional –apoyándose en la competencia exclusiva del Estado sobre la hacienda general y deuda (artículo 149.1.14.ª)– ha sostenido que el Estado puede adoptar medidas de saneamiento dirigidas a evitar un déficit excesivo de las entidades locales, déficit que en última instancia habría de ser cubierto o saneado con los recursos de la propia hacienda estatal. No obstante, también ha matizado que, cuando “el Estado regula cuestiones referentes a la Administración local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas comunidades autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esta Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle” (STC 179/1985, de 19 de diciembre).

Pues bien, teniendo en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en esta y otras sentencias sobre la dimensión del principio de suficiencia financiera, como capacidad de disposición de medios suficientes para el cumplimiento de sus funciones aunque esos recursos no sean en su totalidad propios o exclusivos de las corporaciones locales,<sup>54</sup> el enjuiciamiento formulado por el Dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2001 sobre el Anteproyecto de la LGEP fue favorable, al declarar que las disposiciones de esta norma “se ajustan al marco constitucional vigente, respetando junto al principio de autonomía el principio de suficiencia financiera de las entidades locales”. Sin embargo, una

cosa es que la regulación de la LGEP se ajuste en ese punto a la Carta Magna y otra cosa muy distinta es que, al igual que hemos planteado con relación a las comunidades autónomas, quepa considerar la posibilidad de ejecución por las entidades locales del Derecho comunitario atinente a la contención del déficit público al margen de lo que pueda disponer la normativa estatal.<sup>55</sup>

Ahora bien, somos conscientes de que, a diferencia de las comunidades autónomas, las posibilidades de desarrollo normativo del Derecho comunitario por los municipios y provincias son mucho más limitadas, habida cuenta de que su potestad reglamentaria se encuentra supeditada a la ley estatal o autonómica que los habilite para regular una determinada materia. Es decir, desde el punto y hora que toda ordenanza municipal debe operar como norma reglamentaria *secundum legem* esto constituye un importante obstáculo jurídico a la ejecución normativa directa del Derecho comunitario por las entidades locales. Por consiguiente, tanto el posible desarrollo normativo como la ejecución puramente administrativa de las citadas normas comunitarias estaría fuertemente condicionada por una atribución o habilitación en tal sentido contemplada en las leyes estatales (LHL y LGEP) o, en su caso, en una ley autonómica cuando la comunidad autónoma gozase de potestades de tutela financiera sobre las entidades locales situadas en su respectivo territorio.

Retomando, pues, el estudio de la regulación contenida en la LGEP, cabe decir que esta ley incorpora muy pocas modificaciones al régimen presupuestario de las entidades locales, pues lo cierto es que la LHL ya preveía toda una serie de normas tendentes a la contención, reducción o, en su caso, eliminación del déficit público local. Básicamente, se trata de disposiciones con las que se establece un régimen limitativo de los nuevos o mayores gastos que se presenten a lo largo del ejercicio presupuestario. Es decir, una de las diferencias más apreciables entre el régimen presupuestario estatal y el local es que en relación con este último tanto la LHL como los artículos 34 a 51 del Real decreto 500/1990, de 20 de abril, establecen unas condiciones más rígidas para poder efectuar modificaciones presupuestarias.<sup>56</sup> Ya hemos avanzado que en la fase inicial de aprobación del presupuesto del ente local la ausencia de déficit era un criterio impuesto por el artículo 146.4 de la LHL. En la fase de ejecución, la posibilidad de acudir a los expedientes de créditos extraordinarios y de suplementos de

54. *Vid.* la STC 4/1981, de 2 de febrero, y la STC 96/1990, de 24 de mayo. A la luz de esta doctrina del Tribunal Constitucional, a nuestro entender, resultan incomprensibles afirmaciones como la de URÍA FERNÁNDEZ cuando sostiene lo siguiente: “[...] el deber constitucional del Estado de respetar ese principio de suficiencia financiera a la hora de establecer un sistema de financiación de las entidades locales legitima a aquél para tratar de minorar el volumen global de sus aportaciones, sin que la mencionada suficiencia quede perjudicada”. (*Vid.* “La Ley de presupuestos generales del Estado...”, *op. cit.*, pág. 204.)

55. Sobre la posible intervención de los municipios en la ejecución del Derecho comunitario puede verse la obra de MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, págs. 185 y ss.

56. *Vid.* SOLER ROCH, M.ª T., “Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto...”, *op. cit.*, págs. 1851-1854.

crédito estaba condicionada por el artículo 158.4 y 5 de la LHL a que el nuevo gasto necesario y urgente se financiase con cargo al remanente líquido de tesorería, con nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto, mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto o, en último caso, mediante operaciones de crédito a su vez condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos. Finalmente, conforme al artículo 174, si la corporación local hubiese liquidado el presupuesto con remanente de tesorería negativo, ello le obliga a reducir gastos en el nuevo presupuesto por un importe igual al déficit producido. Si la reducción de gastos no fuese posible, el recurso al crédito sólo se admitirá si se cumplen las estrictas exigencias previstas en el artículo 158.5. Y de no adoptarse ninguna de las medidas citadas, necesariamente el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al del déficit del presupuesto liquidado.

A todo este muestrario de normas dirigidas a erradicar el déficit público local –que ya preveía la LHL–, debe sumársele la necesaria autorización del Ministerio de Hacienda, o de la comunidad autónoma respectiva si tiene asumidas competencias en la materia, para que la entidad local pueda concertar operaciones de crédito a largo plazo cuando de la liquidación de los presupuestos del último ejercicio se deduzca un ahorro neto negativo, o sea, cuando las obligaciones reconocidas superen a los derechos liquidados (artículo 54.1 de la LHL).

Por lo tanto, las únicas novedades significativas que ha introducido la LGEP son las siguientes:

1.ª) De forma similar a lo que sucede con las comunidades autónomas, es el Gobierno el que, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previo informe en este caso de la Comisión Nacional de Administración Local, fija el objetivo de estabilidad presupuestaria de alcance plurianual para las entidades locales, eso sí, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las comunidades autónomas (artículo 20 de la LGEP). Evidentemente, esta última salvedad se refiere a las comunidades autónomas que, en sus respectivos estatutos, hayan asumido potestades de tutela financiera sobre las corporaciones locales situadas en su territorio. Un aspecto sobre el que la ley guarda silencio es el que atañe a la forma en que habrá articularse el procedimiento por el que el Estado y las comunidades autónomas titulares de la citada tutela financiera fijarán el nivel de endeudamiento admisible para las entidades locales afectadas, pues no se olvide que conforme al artículo 8.1 de la LGEP es el Gobierno el que fija el objetivo global de estabilidad para el conjunto del sector público pero, al mismo tiempo, quien también lo determina a título individual para cada uno de los

diferentes niveles de hacienda (Estado, comunidades autónomas y entidades locales).

2.ª) Otro paralelismo con las comunidades autónomas es que el cumplimiento o incumplimiento del objetivo de estabilidad, además de llevar aparejada la obligación de aprobar y ejecutar un plan de saneamiento que corrija la situación de desequilibrio (artículo 22 de la LGEP), condiciona la autorización o denegación por el Estado para realizar las operaciones de crédito reguladas en el artículo 54 de la LHL (artículo 23 de la LGEP).

3.ª) Si la verificación por el Estado del cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado para las comunidades autónomas puede resultar complejo, y ello pese al instrumento de la central de información sobre las operaciones de crédito concertadas (artículo 10 de la LOC-GEP), más complicado todavía se presenta el control previsto sobre las entidades locales (es difícil imaginarnos al Ministerio de Hacienda comprobando simultáneamente y año tras año la situación financiera de los más de 8.000 municipios existentes en España). Por eso, creemos que el único control real y posible será el de una comprobación selectiva por el Estado a la hora de autorizar el endeudamiento de las corporaciones locales.

4.ª) Por último, el artículo 11 de la LGEP también incluye entre los posibles responsables del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria a las entidades locales. Sin embargo, como ya hemos avanzado, es evidente que esta norma sólo operaría si el Estado sufriese alguna de las sanciones económicas o de otro tipo previstas en los apartados 7 a 11 del artículo 104 del TCE. ■