

## FUNDAMENTO DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

César García Novoa

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Santiago

### 1. Introducción

El Boletín Oficial del Estado del pasado 13 de diciembre de 2001 publicaba la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), que tendría como complemento la publicación, al día siguiente, de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Este segundo texto normativo viene a ser una consecuencia de la pretensión de establecer una filosofía de control del gasto público para todas las Administraciones territoriales, para lo cual la Ley Complementaria 5/2001, con carácter de ley orgánica, se autocalifica norma de coordinación, dictada al amparo de la competencia que la Constitución reserva al Estado en su art. 156, 1 y al que también se refiere la LOFCA en su art. 3. Todo ello, a pesar de que la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2001 proponga una «aplicación» conjunta de ambas leyes. En cualquier caso, una y otra ley son, como la propia Exposición de Motivos del LGEP señala, normas transitorias, no evidentemente en su vigencia, sino en lo que concierne a las circunstancias que dieron lugar a la regulación que se establece: son transitorias en tanto no se acometa la adopción de una nueva Ley General Presupuestaria, en la cual, en cuanto norma codifica-

dora en materia de gasto público, deben tener acomodo «natural» las reglas de estabilidad presupuestaria. Transitoriedad que, en cualquier caso, no ha impedido una gran repercusión política de estas disposiciones, respecto a las cuales ya se han anunciado diversos recursos de inconstitucionalidad por parte del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso y de diversas Comunidades Autónomas.

Objetivo de las presentes líneas es analizar el «fundamento» de estas dos leyes. En tanto normas de Derecho, el fundamento de ambos textos es necesariamente jurídico, aun cuando la motivación o el criterio de oportunidad política para su adopción sean estrictamente económicos. Así pues, debemos entender por *fundamento* un fundamento de Derecho. Desde nuestro punto de vista, cuando se habla de *fundamento* de la LGEP y su Ley Orgánica Complementaria debemos pensar en tres circunstancias que deberán ser analizadas por separado.

En primer lugar, el fundamento de toda norma debe estar en el texto Constitucional. Sin pretender extendernos en este tema, conviene recordar que las Constituciones no se reducen en la actualidad a un mero estatuto de organización y limitación del poder, sino que tienen como finalidad ser el **fundamento ordenador**, de la vida de la Comunidad, lo que se consigue a través de su «función conformadora»<sup>1</sup>. En este sentido, la Constitución se afirma como *norma normarum*, regulando el proceso de creación y modificación de normas jurídicas y condensando los valores jurídico-políticos fundamentales que sirven de criterio de validez y aplicación del Derecho. Estas apreciaciones son especialmente aplicables a lo que podemos llamar *Constitución Financiera*, es decir, las disposiciones del texto constitucional que se refieren a la *actividad financiera* del Estado y que, por tanto, establecen los principios referidos a los ingresos y gastos públicos.

Siendo necesario buscar el fundamento de la LGEP en la Constitución, una primera acepción de lo que se debe entender por «fundamento constitucional» consistiría en lo que, para la propia Exposición de Motivos de la Ley de Estabilidad, constituye la razón de oportunidad u *ocasio legis* del mismo: el cumplimiento de determinados compromisos por parte del Estado español adquiridos en el marco de la Unión Europea. En concreto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en el Congreso de Amsterdam de junio de 1997 y las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira, en junio de 2000. Por tanto, en primer lugar, la LGEP y su Ley Orgánica Complementaria tienen su fundamento en ciertos compromisos internacionales del Estado en el ámbito comunitario.

<sup>1</sup> Véase al respecto, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Ed. Almedina, Coimbra, 1983, págs. 115-116.

La segunda manifestación del fundamento constitucional de la LGEP, una vez aclarado que estas leyes se dictan en cumplimiento de esos compromisos comunitarios, será ver si la LGEP y el concepto de *estabilidad presupuestaria*, objeto de la misma, tienen encaje, como parte del régimen jurídico del gasto público, en el régimen presupuestario diseñado por la Constitución.

Una tercera y última manifestación del fundamento constitucional de la LGEP y de su Ley Orgánica Complementaria es el que deriva de la organización territorial del Estado. Teniendo en cuenta que uno de los aspectos más importantes de estas leyes relativas a la estabilidad presupuestaria es el concerniente a los mecanismos que se habilitan para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad en todos los niveles territoriales, será importante determinar qué competencias puede esgrimir el Estado en cada caso para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en todos los niveles de Administraciones Públicas y para implementar las medidas de coordinación presupuestaria necesaria. A estos solos efectos, **fundamento constitucional** equivaldrá a **títulos competenciales**.

En las páginas siguientes vamos a referirnos a estas tres expresiones de lo que podemos entender como **fundamento constitucional de LGEP**, empezando por aventurar un concepto de lo que se entiende por estabilidad presupuestaria.

## 2. Concepto de estabilidad presupuestaria. El déficit y el equilibrio

Señala el art. 1 de la LGEP que el objeto del texto normativo es «el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos en el marco de la Unión Económica y Monetaria» y «la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento». El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 trae causa de los Consejos europeos de Madrid de diciembre de 1995 y Florencia de junio de 1996, en los que la estabilidad se erige como principal manifestación de las exigencias de «disciplina presupuestaria». La necesidad de garantizar la disciplina presupuestaria iba a adquirir carta de naturaleza en el Consejo europeo de Dublín, en diciembre de 1996, en el cual se acordaría perfilar el Pacto de Estabilidad, dándole carácter de texto jurídicamente vinculante, con la finalidad de que una de las condiciones de convergencia para el acceso a la Tercera Fase de la Unión monetaria –sobre todo la prohibición de un déficit en la liquidación del presupuesto superior al

3% del Producto Interior Bruto de cada Estado— pasase a convertirse en un principio jurídico permanente de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria es una de las manifestaciones de la estabilidad económica y financiera, objetivo de la Unión Económica y Monetaria y de la moneda única. Y la estabilidad presupuestaria parece indefectiblemente ligada a la «exclusión del déficit».

El rechazo al déficit, es como veremos, un principio de la Hacienda clásica. Desde la perspectiva de los clásicos, una definición de «déficit» puede ser la que nos da Duverger: «...hay déficit cuando el conjunto de los gastos del Estado es superior a los recursos obtenidos de los impuestos y de las rentas patrimoniales, lo que obliga a financiar el excedente, bien mediante el empréstito, sea mediante la tesorería (empréstitos a corto plazo), bien mediante la emisión de dinero»<sup>2</sup>.

Señalemos que cuando hablamos de déficit presupuestario podemos estar refiriéndonos a *déficit en la elaboración y presentación de los Presupuestos*, y *déficit tras su ejecución y liquidación*.

Respecto al primer supuesto, nos encontraríamos ante el llamado *déficit contable*, también conocido como *déficit inicial*, que encaja con la definición del instrumento presupuestario a que se refiere el art. 48 del TR de la LGP, que lo viene a entender como la diferencia entre las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Estado y los derechos que se prevean liquidar durante el ejercicio económico. Sería aquella situación en la cual los Presupuestos arrojan una situación inicial en la que los gastos autorizados o que se pretenden autorizar, sobrepasan los ingresos previstos. Por su parte, el déficit resultante de la liquidación del Presupuesto se dará en aquellos casos en que la liquidación del Presupuesto revele un exceso de gasto público efectuado sobre los ingresos públicos presupuestados.

El déficit contable o inicial, al recoger exclusivamente diferencias entre presupuestos iniciales, tiene un valor relativo<sup>3</sup>. En la mayoría de los casos, resultará excluido por motivos puramente formales. Como señala Fuentes Quintana, la utilización de la «partida doble», exige, por su propia esencia, la posición de equilibrio «formal» o «contable» en las cuentas, y, por tanto, la exclusión del déficit<sup>4</sup>. En este mismo sentido, proclama Chelliah que «en un determinado sentido el presupuesto está siempre equilibrado, entradas igual a salidas...»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> DUVERGER, M., *Hacienda Pública*, Ed. Bosch, Barcelona, 1968, pag. 193.

<sup>3</sup> FRANCÉS SÁNCHEZ, F.L., «Análisis del déficit del Estado», *HPE*, nº 63, 1980, pag. 31.

<sup>4</sup> FUENTES QUINTANA, E., *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*. I. Rufino García Blasco, Madrid, 1987, pag. 245.

<sup>5</sup> CHELLIAH, R. J., «El significado de conceptos alternativos del déficit presupuestario», en *La Economía del Déficit Público*, IEF, Madrid, 1984, pag. 85.

Sin embargo el «déficit» que debe rechazarse a partir de las disposiciones comunitarias es el que se deduce de la definición del Sistema Europeo de Cuentas Integradas y que se caracteriza, no por significar un desequilibrio contable entre ingresos y gastos, sino por no respetar la regla según la cual «determinados gastos se nivelen con determinados ingresos»<sup>6</sup>. Este es el llamado «*déficit económico*», también conocido como «*déficit de gestión*»<sup>7</sup>. Es decir, aquel en que los gastos de un ejercicio, restados los que se destinan a amortización de la Deuda Pública preexistente, son superiores a los ingresos ordinarios, es decir, ingresos tributarios, rentas del patrimonio público, y precios públicos. La definición de este tipo de déficit se acomoda más al concepto de Presupuesto del art. 49 del TR de la LGPE, que atiende al reconocimiento de derechos y a la liquidación de obligaciones durante el ejercicio, y sobre todo, a aquella situación en que estas operaciones generan un desequilibrio. Este desequilibrio normalmente se cubrirá acudiendo a la emisión de nueva Deuda Pública, por lo que *déficit* puede equivaler a endeudamiento neto. Es decir, habrá déficit cuando deba acudir a la emisión de *nueva* deuda, por encima de la que se amortiza el propio año<sup>8</sup>.

Este concepto de déficit, que arranca de las exigencias del Tratado de Maastricht, afecta tanto al déficit inicial o presupuestado como al déficit liquidado. Respecto al déficit inicial, a efectos jurídicos habrá déficit cuando los gastos públicos se cubran con ingresos públicos obtenidos con deuda pública *superior* a la que se amortiza en el ejercicio presupuestario correspondiente. Y ello aunque no haya déficit contable. Si, por ejemplo, hay equilibrio entre ingresos y gastos, pero parte de los ingresos previstos para cubrir los gastos programados se han de sufragar a través de un endeudamiento neto, jurídicamente el Presupuesto se está planteando deficitariamente. De igual manera, habrá siempre déficit liquidado cuando los gastos públicos realizados excedan de los ingresos obtenidos y hayan de financiarse con un endeudamiento público adicional neto.

Este déficit, como consecuencia de las operaciones de liquidación, merecía tradicionalmente una valoración estrictamente económica, matizada por fuertes connotaciones ideológicas. Desde postulados liberales que inspiraban la concepción «clásica» de las finanzas públicas, se rechazaba el déficit al entender que los gastos públicos no sólo deberían

<sup>6</sup> LOZANO IRUJESTE, J. M., *Introducción a la Teoría del Presupuesto*, IEF, Madrid, 1983, pag. 30.

<sup>7</sup> FRANCÉS SÁNCHEZ, F. L., «Análisis del déficit del Estado», op. cit., pag. 32.

<sup>8</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L., «La Unión Económica y Monetaria y sus repercusiones en el Derecho Financiero Español», en *Sistema Fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pag. 200.

quedar reducidos a los estrictamente necesarios, sino que los mismos deberían resultar íntegramente cubiertos, en circunstancias normales, por los impuestos, lo que suponía también una implícita limitación al crecimiento de la presión fiscal<sup>9</sup>. Se llegó incluso a formular una «regla de oro» de la buena gestión presupuestaria, según la cual era repudiable el déficit, especialmente el motivado por gastos corrientes o de consumo. La financiación del déficit con cargo al crédito público debería rechazarse, además, por suponer trasladar a las generaciones futuras la carga de hacer frente a ese exceso de gasto actual<sup>10</sup>. Conviene señalar, no obstante, que el rechazo de los «clásicos» al déficit no es tan radical ni absoluto como a veces se hace creer. El «déficit» se consideraba un mal, pero un mal admisible en situaciones excepcionales, por lo que el recurso al crédito público debería ser limitadísimo y circunscrito a supuestos especiales.

Pero la teoría clásica no se limitaba a condenar el déficit presupuestario, es decir, el exceso de gastos con relación a los recursos ordinarios disponibles, sino también el *superávit* de ingresos<sup>11</sup>. Una política presupuestaria destinada a formar lo que se llaman «sobrantes presupuestarios», no resultaría admisible para los clásicos, puesto que, como dice Duverger, en la teoría clásica «estas cantidades atesoradas son absorbidas de la economía y conducen a esterilizar una parte del poder de compra, frenando la economía»<sup>12</sup>.

Frente al déficit se postula el «dogma del equilibrio», hasta el punto de que el equilibrio pasa a considerarse un principio elemental del presupuesto clásico. Este principio de «equilibrio presupuestario», puede catalogarse como verdadero axioma de la teoría clásica del presupuesto<sup>13</sup>.

Posteriormente, el keynesianismo vendría a admitir un tipo de déficit que podríamos calificar como «cíclico»<sup>14</sup>. En situaciones de recesión económica, la necesaria intervención del Estado propiciaría un aumento del

<sup>9</sup> ROGARI, U., *Il bilancio dello Stato*, Cedam, Padova, 1977, pag. 198.

<sup>10</sup> KAUFMANN, M., *El equilibrio del presupuesto*, Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1964, pags. 125 a 129.

<sup>11</sup> GIULIANI FONROUGE, C. M., *Derecho Financiero*, Vol. I, 5ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1987, pag. 168.

<sup>12</sup> Duverger, M., *Hacienda Pública*, op. cit., pags. 194-195.

<sup>13</sup> Así se venía a afirmar, como recoge KAUFMANN, M., que «el presupuesto equilibrado es el fundamento de toda buena política financiera y de un desarrollo estable y sostenido», *El equilibrio del presupuesto*, op. cit., pag. 125.

<sup>14</sup> «...una política de grandes gastos públicos no es criticable cuando se lleva a cabo en épocas de depresión, para conducir las magnitudes económicas a una posición que posibilite la ocupación plena de los recursos disponibles...». Sobre el tema, ATCHABAIAN, A.; MASSIER, G., *Curso de Contabilidad Pública*, Ed. Aguilar, Madrid, Buenos Aires, México, 1963, pag. 162.

gasto, no sólo de inversión, sino en el capítulo de transferencias corrientes –pagos por prestaciones asistenciales y por desempleo, subvenciones a empresas en crisis...–, a lo que habría que unir la reducción de ingresos públicos, sobre todo por la caída de la productividad y las contracciones salariales. En estas situaciones, tanto el déficit como el aumento de endeudamiento neto que este provocaba, estarían justificados<sup>15</sup>.

Sin embargo, el enquistamiento de este déficit, que dejó de ser «cíclico» para convertirse en «estructural», llevó a plantearse la adopción de medidas de limitación. Esas medidas, que comenzaron siendo simples propuestas teóricas claramente opuestas a los postulados keynesianos, terminaron por tener reflejo en las normas jurídicas<sup>16</sup>.

La crisis del keynesianismo y su reflejo jurídico, supuso un rechazo al déficit presupuestario y, en su lugar, la difusión del principio de «consolidación fiscal» que tiene en la estabilidad presupuestaria su principal rasgo definitorio, especialmente exitosa en los años ochenta en algunos países de la OCDE, como Estados Unidos o Gran Bretaña. En esa línea, y frente al «dogma del equilibrio», la LGEP propone la alternativa de la «estabilidad». La estabilidad, a diferencia del equilibrio y tal como lo define el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, consiste en «conseguir situaciones próximas al equilibrio o superávit». Así, el art. 3,2 de la LGEP define la «estabilidad» 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».

Pero no supone tampoco excluir el déficit. De hecho la LGEP no lo prohíbe, sino que configura las situaciones de déficit como excepcionales, obligando al Ministerio de Hacienda a presentar ante las Cortes un programa de corrección justificativo de las causas que han originado el desequilibrio, así como de las medidas que piensan adoptarse para remediar la situación a medio plazo<sup>17</sup>.

Así pues, la estabilidad presupuestaria constituye una técnica de saneamiento de las finanzas públicas que tiene como núcleo esencial el control y limitación del déficit. La idea de estabilidad está presidida por una tendencia a la exclusión del déficit, pues los Presupuestos deben formularse en situaciones de «equilibrio o superávit», previéndose en el

<sup>15</sup> Recuerda KAUFMANN, M., que el presupuesto compensatorio requiere para su aplicación la existencia de una desocupación permanente y la abundancia de ahorros ociosos por falta de inversiones; *El equilibrio del presupuesto*, op. cit., pags. 120 y ss.

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ CAÍNZOS, J. J., Estudio Preliminar, en *La Economía del Déficit Público*, IEF, Madrid, 1984, pag. 29.

<sup>17</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria», ponencia del Seminario del IEF ( inédita ), pag. 1.

art. 8 de la LGEP, la fijación de un «objetivo de estabilidad presupuestaria», que significa que las Cortes se autovinculan a la hora de excluir el déficit en la elaboración del Presupuesto. Excepcionalmente, se admiten situaciones de déficit, que deberán ser 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 de saneamiento a medio plazo para su corrección» (art. 7, 3 de la LGEP). En concreto, la aprobación excepcional de los presupuestos con déficit impone al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes. Un plan económico-financiero similar, está previsto en los casos en que el déficit sea consecuencia de la liquidación del Presupuesto.

### 3. Fundamento de la Ley en la normativa comunitaria

#### 3.1. *El Tratado de Maastricht*

Como dijimos, el primer fundamento de la futura LGEP radica en determinadas exigencias impuestas por la normativa comunitaria.

Fue precisamente el Derecho Comunitario el que dotó al déficit y a la lucha contra el déficit público de un rango jurídico. Hasta entonces, y a pesar de que existían normas de Derecho, y en especial, disposiciones de carácter constitucional que se referían al fenómeno del déficit, se trataba de una cuestión que quedaba confinada en el ámbito de lo económico, cuando no de lo puramente ideológico<sup>18</sup>. Sólo algunas disposiciones desperdigadas en nuestro ordenamiento interno se referían de modo directo o indirecto a la limitación del déficit. Así el TR de LGE en su art. 54, Primera, establece la prohibición de déficit inicial de los presupuestos de Organismos autónomos, así como de créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan de sus ingresos ordinarios. También la prohibición de déficit inicial en el ámbito de los Presupuestos Locales, para los cuales el art. 146, 4 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, excluye expresamente esta situación inicial de déficit.

Pero la verdadera «revitalización jurídica» del déficit, va a tener lugar como consecuencia del artículo 104 C, 1 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Tratado de Maastricht de 7 de

<sup>18</sup> Sobre la evolución histórica de las distintas ideologías relativas al gasto público, véase FERNÁNDEZ CAÍNZOS, J. J., Estudio Preliminar, op. cit., en especial páginas. 15 a 25.

febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993 ( art. 104 en la numeración posterior al Tratado de Amsterdam). El Tratado de la Unión Europea, jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros, impone a estos evitar un «*déficit público excesivo*». La prohibición del déficit, por efecto de la norma comunitaria dotada de eficacia directa en todos los Estados miembros, se convierte de esta manera en un principio jurídico. A partir de este momento, el déficit deja de ser una cuestión de naturaleza contingente o no necesaria, vinculada a una determinada ideología política o a la coyuntura económica, para convertirse en un principio de Derecho.

Esa «juridificación» del déficit es consecuencia de otro proceso bien definido, como es la fijación de las condiciones de convergencia para el logro de la Unión Económica y Monetaria. Como consecuencia de las conferencias intergubernamentales iniciadas en diciembre de 1990 y del Tratado de Maastricht, se establece como objetivo de la Segunda Fase de la Unión Monetaria (que discurriría del 1 de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1998), la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros, con el fin de garantizar la estabilidad de precios y el saneamiento de la situación de las finanzas públicas.

Esas condiciones de convergencia se refieren al déficit y a la deuda pública. Así el Tratado y los Protocolos anejos ( en concreto, el Protocolo 5, sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y que fue desarrollado por el Reglamento 3605/1993, de 22 de noviembre ) prohíben el déficit que computado año por año, supere el 3 por 100 del Producto Interior Bruto. Por lo tanto, el Tratado de la Unión Europea, cuya aplicación directa en nuestro país es innegable, impone una gestión presupuestaria que impida que la operación de liquidación traduzca un déficit superior al 3 por 100. Por otro lado, el propio Tratado de Maastricht introduce una segunda limitación, cuando prohíbe un endeudamiento neto o acumulado a la Deuda ya preexistente de años anteriores superior al 60 por 100 del Producto Interior Bruto del año que se esté considerando; ello incidirá también en el déficit si partimos del concepto que hemos dado del mismo como equivalente a «endeudamiento neto». Además, la Unión Económica impone otras reglas adicionales de disciplina presupuestaria, como la prohibición de financiar los déficits públicos recurriendo a los Bancos Centrales o a mecanismos coactivos de colocación de la deuda pública –lo que ha dado lugar, en nuestro país, a la reforma del art. 118 de la Ley General Presupuestaria por la Ley 21/1993, de 29 de diciembre<sup>19</sup>– o el principio de que cada entidad territorial es responsable de su propia deuda pública, prohi-

<sup>19</sup> Reforma que entra en vigor, coincidiendo cronológicamente con el inicio de la Segunda Fase de la Unión Monetaria. Ya antes del comienzo de esta segunda fase, el

biéndose la llamada «asistencia financiera mutua» (art. 104 B, 103 en la actualidad)<sup>20</sup>.

Dejando claro que el Tratado prohíbe en los Estados miembros el déficit público excesivo, la posible existencia en algún Estado de déficit público excesivo, puede, según el art. 104 del Tratado, ser apreciado por la Comisión, la cual dará inicio a lo que se denomina «procedimiento del déficit excesivo». Este procedimiento comienza con el informe que la Comisión trasladará al Consejo, el cual por mayoría cualificada, sobre la base de la recomendación de la Comisión, y tomando en cuenta las observaciones del Estado en cuestión, decidirá si existe o no déficit excesivo y dirigirá al Estado miembro de que se trate las recomendaciones para poner fin a esta situación, así como el plazo para adoptarlas, a través de lo que se ha dado en llamar «mecanismo de alerta preventiva»<sup>21</sup>. Si el Consejo comprobase que no se han seguido sus recomendaciones, podrá hacerlas públicas y si el Estado miembro en cuestión persistiese, el Consejo podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit.

Pero, como ya dijimos, estas medidas no podían estar vinculadas a la coyuntura del momento, ni considerarse unas simples exigencias ocasionales de convergencia económica. La aspiración de estabilidad que está detrás de la pretensión de crear una moneda única, es incompatible con el déficit público y convierte al «déficit público no excesivo» en un «principio jurídico inherente a la Unión»<sup>22</sup>. A lo que hay que unir que las disposiciones del Tratado relativas a la Unión Económica imponen la coordinación de las políticas económicas con arreglo a las orientaciones generales que establezca el Consejo Europeo.

---

1 de enero de 1994, se limitó el endeudamiento del Estado con el Banco de España, que se puso de manifiesto con la redacción que al artículo 101,4 del TR de la LGP dio la Ley 4/1990, de 29 de junio. Este precepto decía: «el saldo vivo, al cierre de cada ejercicio, del endeudamiento neto del Estado frente al Banco de España, según se define en el número anterior, no podrá exceder del importe de dicho saldo a 31 de diciembre de 1989, cuyo importe íntegro quedará consolidado como crédito singular del Estado». Véase ORÓN MORATAL, G., «consecuencias de la integración en las Comunidades Europeas sobre el Derecho Financiero y Tributario», *Civitas, REDE*, n.º 97, 1998, pag. 87.

<sup>20</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L., «La Unión Económica y Monetaria y sus repercusiones en el Derecho Financiero Español», op. cit., pag. 207.

<sup>21</sup> En círculos políticos se ha insistido mucho en la importancia de esta «alerta preventiva» para garantizar la credibilidad del Pacto de Estabilidad. Credibilidad que no ha quedado muy bien parada cuando, recientemente, el Consejo decidió no someter a votación la recomendación de poner en marcha el mecanismo de alerta preventiva hecha por la Comisión a los Gobiernos alemán y portugués.

<sup>22</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L., «La Unión Económica y Monetaria», op. cit., pag. 201.

## 7 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Aunque la limitación del déficit fijada en el Tratado de la Unión Europea respondía a exigencias coyunturales de cumplimiento de los requisitos de convergencia para acceder a la primera fase de la moneda única, sería a partir del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam de 1997, cuando la limitación del déficit público se eleve a la categoría de instrumento de política económica en los distintos Estados de la Unión Europea.

El fundamento comunitario más inmediato de la LGPE es, por tanto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este Pacto está integrado, fundamentalmente, por dos disposiciones de naturaleza distinta.

Por un lado, el núcleo del Pacto viene constituido por un compromiso con «el objetivo de unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios». El elemento nuclear del Pacto lo integran así una serie de compromisos de los Estados, en lo relativo a «respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistentes en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit», pero también a tomar las medidas presupuestarias necesarias para alcanzar estos objetivos, así como poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores o corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible. Este compromiso tiene naturaleza jurídica de «Resolución del Consejo».

En segundo lugar, determinados aspectos relativos a la eficacia práctica del Pacto en todos los Estados de la Unión europea, han sido regulados desde las instituciones comunitarias de modo uniforme y vinculante para todos los Estados miembros. De ahí que se hayan adoptado dos Reglamentos: el 1466/97, del Consejo, 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, referida «a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo».

La naturaleza y eficacia jurídica de una y otra clase de disposición es claramente distinta.

El contenido esencial del Pacto de Estabilidad adopta la forma de «resolución del Consejo Europeo». Conviene señalar, aun a riesgo de incurrir en una obviedad, que hay que diferenciar el Consejo Europeo del Consejo de la Unión. El Consejo de la Unión Europea es, como se sabe, la principal institución decisoria de la Unión europea. Por el contrario el Consejo Europeo es simplemente la reunión regular de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros. El Consejo Europeo sólo tiene existencia jurídica en las normas comunitarias desde que lo consagró el

Acta Única, y el Tratado de Masstricht le dio un estatuto oficial, imponiendo su reunión, al menos dos veces al año.

Que se trate de una disposición aprobada por el Consejo Europeo y no por el Consejo, tiene gran importancia. El Consejo Europeo es un órgano más de impulso político general que de decisión en el sentido jurídico de la palabra. Sólo toma decisiones jurídicas en aquellas materias de «atribución precisa», que son las relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común -PESC- (art. 13 TUE ), defensa común y ampliación (art. 17 TUE). Al adoptar la forma de una «resolución del Consejo», el Pacto de Estabilidad se limita, como dice el Anexo I, a constituir una «orientación», y al mismo tiempo, una «invitación» a los Estados miembros para que adopten las medidas pertinentes para lograr el objetivo de la estabilidad.

Lo que hay que tener claro es que el Consejo Europeo no es, propiamente, una institución comunitaria y que sus decisiones se toman de manera independiente. Se trata de un órgano fundamentalmente intergubernamental, lo que no quiere decir que sus resoluciones no sean técnicamente «Derecho Comunitario». Lo son en la medida en que, como vimos, el Acta Unica y el Tratado de Maastricht se refieren al Consejo Europeo y lo toman en consideración como fuente de acuerdos. Pero esos acuerdos y, en concreto, sus resoluciones, carecen de la relevancia jurídica que tienen las fuentes del Derecho comunitario derivado. La primacía de estos acuerdos deriva, no tanto de su naturaleza de disposiciones comunitarias, sino de caracteres propios de todos los acuerdos internacionales e intergubernamentales: la existencia de una serie de compromisos a desarrollar en sus ordenamientos internos que impiden que los Estados adopten normas contrarias al sentido de los mismos (*stoppel*).

Los compromisos de estabilidad asumidos por los Estados en el Pacto no sólo impedirían adoptar normas contrarias a sus previsiones, sino que también obligarían, en sentido positivo, a promover normativamente esa estabilidad presupuestaria. La resolución que contiene el Pacto de Estabilidad no obliga a su ejecución como si se tratase de una disposición comunitaria. La «ejecución» del Pacto de Estabilidad lo es, en este caso, como si nos encontráramos ante un acuerdo intergubernamental multilateral<sup>23</sup>. Podría entenderse que nos hallamos ante lo que la doctrina internacionalista denomina un «acuerdo político no normativo», los cuales se caracterizan por ser «acuerdos de intencionalidad política abstracta», porque, en efecto, el Pacto de Estabilidad contenido en la Resolución del Consejo Europeo incluye una serie de objetivos políticos

<sup>23</sup> DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, t. I, décima edición, Tecnos, Madrid, 1994, pag. 159.

abstractos. Estos «acuerdos políticos», tienen como nota distintiva un dato que no concurre en las resoluciones del Consejo Europeo: son *acuerdos no normativos* y por tanto, no obligatorios, desprovistos de su núcleo esencial como es el principio *pacta sunt servanda*. Afirmar que la resolución del Pacto de Estabilidad es un acuerdo político no normativo, supondrá, al mismo tiempo, afirmar que no es un tratado y por tanto, que no es necesaria la autorización de las Cortes prevista en el art. 94, 1 de la Constitución, aunque el Pacto implique obligaciones financieras para la Hacienda Pública española, y por tanto, incurre en uno de los supuestos en que, con carácter general, sí es necesaria tal autorización.

A nuestro juicio, no es acertado calificar la resolución del Consejo Europeo como un pacto que no tendría como finalidad crear normas jurídicas, porque es evidente que sí existe esa eficacia jurídica, al menos en cuanto un «deber de comportamiento» de los distintos Estados que se desprende del Pacto. Ese «deber de comportamiento» aparece claramente formulada en la Resolución. Así los Estados miembros deben asumir el compromiso de «respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, y a adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de presupuesto para alcanzar los objetivos establecidos en dichos programas...».

Ni tampoco es admisible afirmar que estamos ante un acuerdo no normativo, sólo para justificar la no concurrencia de la autorización de las Cortes, porque esa autorización no es necesaria en tanto el Pacto se dicta a partir del reconocimiento del Consejo Europeo que en su momento llevó a cabo el Derecho Comunitario originario. Como tal Derecho Comunitario que es, el Pacto ni precisa esa concreta autorización ni requiere ser publicado en España.

El Pacto es un Acuerdo Intergubernamental con plena eficacia jurídica, al menos en función de un comportamiento de buena fe respecto a lo acordado. La obligatoriedad de tal comportamiento vendría dado por el hecho de que los Estados no podrían «ir contra sus propios actos», una vez que han acordado en el Consejo Europeo un determinado compromiso de política económica (doctrina del *stoppel*). Queda a la libre decisión de los Estados la adopción de las normas internas que consideren necesarias para cumplir esos compromisos, función ésta que se pretende otorgar en nuestro país a la LGEP.

Por el contrario, el pacto incluye dos Reglamentos adoptados por el Consejo de la Unión, el relativo a la supervisión y coordinación de políticas económicas y el referente a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Estas dos normas tienen los atributos propios del Reglamento como norma comunitaria. Tienen alcance general,

serán obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro (art. 249 del TUE, tras la reforma del Tratado de Amsterdam, antiguo 189). Es decir, se trata de normas con plena «eficacia directa», que obligan directamente –*gilt unmittelbar* en la terminología alemana–, y como señala la clásica sentencia *Variola* del TJCE 10 de octubre de 1973 (As. 34/73), su entrada en vigor y su aplicación tienen lugar «sin ninguna medida de recepción en el Derecho nacional». Cualquier norma interna dictada por el legislador español que desconozca, contrarie u obstaculice el contenido de estos reglamentos debe inaplicarse por resultar contraria a un Reglamento Comunitario –sentencia del TJCE *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978 (As. 106/77)–. El juez nacional podrá plantear cuestión prejudicial y el TJCE tendrá competencia exclusiva para interpretar estos Reglamentos, de acuerdo con lo que se deduce del art. 234 del TUE (antiguo art. 177).

La adopción de estos dos Reglamentos, convierte a esas disposiciones del Pacto de Estabilidad, por mor del principio de aplicación directa del Derecho Comunitario, en normas directamente aplicables e integrantes del ordenamiento interno –así lo disponen, entre otras, la sentencia del TS de 28 de abril de 1987, *Aranzadi* 4499–. Ello es importante en tanto, por ejemplo, el Reglamento 1467/97, sobre «procedimiento de déficit excesivo», introduce algunas matizaciones en el concepto de «déficit excesivo», como esa especie «presunción» de que, en principio, el déficit superior al valor de referencia se considerará excepcional y temporal, si viene determinado por una «circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro afectado» o «cuando obedezca a una grave recesión económica». Se trata de una disposición ligada a conceptos jurídicos indeterminados y cuya apreciación se reserva a los órganos comunitarios. Pero en lo que más puede llamar la atención el contenido de este Reglamento es en lo concerniente a algunas disposiciones que pudieran contradecir el texto de la LGEP. Así, el art. 7 rechaza el «déficit deliberadamente planificado», lo que, aparentemente, parece una condena a la posibilidad de déficit inicial, admitido en el art. 14, 1 de la LGEP. Sin embargo, esta posible contradicción se salva, tanto si tenemos en cuenta que el Reglamento excluye sólo el déficit planificado que sea «excesivo», como por el hecho de que la LGEP admite el déficit inicial siempre que sea excepcional, obligando a su posterior corrección.

Más grave puede ser la circunstancia de que el art. 3, 4 del Reglamento 1467/97, establezca que la corrección del déficit excesivo se hará, «en el año siguiente a la identificación de dicho déficit», salvo que concurren circunstancias especiales. Por el contrario, la LGEP, en sus arts. 14 y 17, prevé una extensión mayor de las políticas de corrección del déficit, al fijarlas en «los tres ejercicios presupuestarios siguientes». La fijación de un plazo más largo, que puede suponer que la normativa interna está legiti-

mando la prolongación de una situación de desequilibrio, en tanto supone contradecir un Reglamento comunitario, podría llegar a interpretarse como una «disposición interna que obstaculice su eficacia» –sentencia *Variola* de 10 de octubre de 1973 (As. 34/73)–. Ello está especialmente prohibido en relación con los Reglamentos. La posible incompatibilidad de estas disposiciones con el Derecho Comunitario genera además un incertidumbre que pueden colisionar con la seguridad jurídica, incorporada al acervo de principios comunitarios (sentencia *Comisión vs. Países Bajos*, 1986).

Los Textos Normativos de Derecho Comunitario que regulan el Pacto de Estabilidad no adoptan en ningún caso, como se ha visto, la forma de Directiva. Esto significa que la legislación interna que dicte el Estado español, y en concreto, estas leyes de «estabilidad», no constituyen desde el punto de vista jurídico, «ejecución» o «transposición» de las normas comunitarias. Al no existir «aplicación del Derecho Comunitario» en sentido estricto, tampoco se puede hablar de participación de las Comunidades Autónomas, pues esta participación, según el Tribunal Constitucional español, en la sentencia 165/94, de 26 de mayo, y en otras como la 173/89, 153/89, y 80/93, se refiere a normas comunitarias que deban ser objeto de transposición.

Así, respecto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, no habrá participación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo legislativo y reglamentario en materias de su competencia –sentencia 252/1988 del TC– porque no existe tal desarrollo legislativo o reglamentario. Recordemos que las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones en ejecución del Derecho Comunitario que sean necesarias para dar cumplimiento al mismo en el ámbito de las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos –sentencia 165/94, de 26 de mayo–. Por el contrario esta misma sentencia señala que la «creación de obligaciones internacionales que den lugar a responsabilidad internacional del Estado», como puede ser el caso de los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad, corresponde en exclusiva al Estado.

Es el Estado, por tanto, quien tiene en exclusiva competencia para adoptar las disposiciones en cumplimiento de los compromisos del Pacto de Estabilidad. Sin embargo, a la hora de adoptar las disposiciones legales para hacer efectivo ese cumplimiento, el Estado debe respetar la distribución de competencias internas.

Nuestro país, a diferencia de lo que ha ocurrido en Alemania, no ha introducido modificación alguna en su Constitución para regular las relaciones entre la Administración Central y los demás entes territoriales como consecuencia del cumplimiento de las disposiciones relativas a la Unión económica y monetaria. Por el contrario, la Constitución alemana fue modificada el 21 de diciembre de 1992 (en vigor desde el 25

de diciembre de 1993), para, entre otras cosas, regular las relaciones entre el Gobierno Federal, y los *Länder* a fin de que éstos participen en la elaboración y ejecución de esas normas comunitarias. Por tanto, el Estado a la hora de cumplir sus compromisos internacionales, deberá recurrir a algún un título competencial contenido en el art. 149 de la Constitución. La cuestión será, por tanto, a qué título competencial recurre el Estado para cumplir esos compromisos. El cumplimiento de compromisos comunitarios por el Estado central se ha venido caracterizando, como dice Mangas Marín, por una «omnipresencia del Estado». Esta ominipresencia se ve en las competencias que el Estado ha venido esgrimiendo, como la ordenación general de la economía o las leyes de bases, aunque el Tribunal Constitucional en sentencias 76/1991, de 11 de abril ó 115/1991 de 23 de mayo se haya inclinado por una interpretación «no excesivamente amplia de las competencias de ordenación general o de la legislación básica»<sup>24</sup>. Volveremos sobre este tema al referirnos a los títulos competenciales en función de los cuales se dicta la LGEP.

#### 4. Fundamento de la Ley en las disposiciones constitucionales en materia de presupuestos

##### || El equilibrio presupuestario y la Constitución española

Un segundo fundamento de la LGEP también hay que buscarlo en la Constitución. Pero desde este segundo punto de vista, la Norma Fundamental no será considerada elemento de legitimación del cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado, sino elemento de legitimación de la LGEP en cuanto norma del ordenamiento interno. Y por tanto, aunque la legislación ordinaria no constituye ejecución de la Constitución, debemos plantearnos si la categoría de la estabilidad presupuestaria y la regulación que de la misma lleva a cabo la LGPE, encuentra o no acomodo en las disposiciones que la Carta Magna dedica a la institución del Presupuesto<sup>25</sup>.

La Constitución Española de 1978 se refiere a la estabilidad en su art. 40, 1, cuando señala que «los poderes públicos promoverán las condi-

<sup>24</sup> MANGAS MARÍN, A., «La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas», *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Ariel, Barcelona, 1990, pag. 62.

<sup>25</sup> Sobre las relaciones entre la legislación ordinaria y la Constitución, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1982, pags. 63 y ss.

ciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica», añadiéndose que «de manera especial, realizará una política orientada al pleno empleo». La Constitución se refiere al concepto de «estabilidad económica», que sin duda abarca la estabilidad presupuestaria, y lo erige en valor a proteger por la Constitución<sup>26</sup>. Aunque se trata, como señaló el Tribunal Constitucional alemán de un «concepto jurídico indeterminado», que puede llevarse a cabo a través de diversas medidas, la estabilidad presupuestaria como manifestación de la estabilidad económica aparece condicionada en el art. 40,1 por el hecho de ser un instrumento al servicio de las políticas redistributivas y de promoción del pleno empleo. Políticas que pueden suponer un aumento del gasto público frente a los posibles recortes que pudiera exigir la estabilidad presupuestaria. Como señala Pérez de Ayala, el art. 40 de la Constitución parece proteger objetivos que en la práctica pueden ser incompatibles<sup>27</sup>.

Si la estabilidad es un valor que hay que proteger, configurándolo como el marco de ciertas políticas de clara tono intervencionista no parece, sin embargo, que la constitución recoja un principio de prohibición del déficit, de equilibrio o de estabilidad. Teniendo en cuenta, como señala Cayón Galiardo, que la positivización de un principio presupuestario no depende exclusivamente de que se enuncie expresa y directamente, sino que estará en función «de la cabida que se otorgue a las normas que lo integran...»<sup>28</sup>, habrá que ver si se deduce este principio de las disposiciones que la Constitución recoge en materia presupuestaria, y que expresan una determinada concepción político-ideológica del instituto presupuestario.

De salida cabría entender que no, a partir de ciertas afirmaciones, que podríamos tachar de apodícticas. Entre ellas la de que la concepción político-ideológica del Presupuesto en el momento en que se promulgó la Norma Fundamental enlazaba con la crisis del Estado liberal, que coincide con la crisis del derecho presupuestario clásico tradicional<sup>29</sup>. El modelo presupuestario que refleja la Constitución, sobre todo en los siete apartados del art. 134, es la de un presupuesto que ha superado los esquemas del «presupuesto clásico», ya que el ejecutivo como responsa-

<sup>26</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L., «La Unión Económica y Monetaria...», op. cit., pag. 202.

<sup>27</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L., «La Unión Económica y Monetaria...», op. cit., pag. 204.

<sup>28</sup> CAYÓN GALIARDO, A., «El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales», en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pag. 92.

<sup>29</sup> ESCRIBANO LÓPEZ, F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, IEF, Madrid, 1981, pag. 295.

ble de la política económica habrá asumido progresivamente competencias en detrimento del Parlamento –por ejemplo, exigencia de que toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos deba ser aprobada por el Gobierno, art. 134, 6–. La Constitución, al referirse al Presupuesto no hace mención al déficit, ni impone ni prohíbe el equilibrio. De ello, podríamos deducir que el equilibrio no es un requisito imprescindible del instituto presupuestario. Es más, las facultades que el texto constitucional asigna a los poderes públicos –entre ellas, «planificar la actividad económica general», art. 131, 1–, parece que perfilan un tipo de presupuesto intervencionista que podría aconsejar, e incluso exigir, el déficit<sup>30</sup>.

Y ello porque los Textos Constitucionales que inspiraron la Constitución española de 1978 ( fundamentalmente la Constitución italiana de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949), son Constituciones imbuidas de un «espíritu keynesiano» en muchas de sus formulaciones económicas. Y por ello se inspiran en las ideas que defienden la inversión pública para combatir las crisis cíclicas del capitalismo, y por tanto, los presupuestos deficitarios<sup>31</sup>. Ideas que pueden llevar a considerar, como señala Baleeiro, que en circunstancias especiales, el equilibrio presupuestario puede ser nocivo<sup>32</sup>. Teniendo en cuenta estas fuentes de inspiración, algún autor como Lobo Torres, llega a afirmar, con evidente exageración, que la Constitución española de 1978, constituye «un ejemplo importante de constitucionalización de la teoría de Keynes».<sup>33</sup>

Pero a pesar de que se puede decir que estas Constituciones europeas de los años cuarenta recogen en buena medida ese «espíritu keynesiano», no todos los Textos se enfrentan de igual manera al problema del déficit.

Así, la Ley Fundamental de Bonn tras la reforma de 1967, año en que además se dictó la Ley para la Promoción de la Estabilidad y el Crecimiento de la Economía (*Gesetz zur Forderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*) de 8 de junio de 1967, experimentó la modificación de sus arts. 109 a 115, para adoptar las ideas sobre el presupuesto anticíclico<sup>34</sup>. Menos determinante es la Constitución italiana, que re-

<sup>30</sup> DE LA HUCHA CELADOR, F., «Constitución, Planificación y Ley de Presupuestos», *Civitas, REDF*, N° 46, 1985, págs. 209 a 211.

<sup>31</sup> KEYNES, J. M., *The General Theory of Employment, Interest und Money*, Mc. Millan, London, 1951, pag. 129.

<sup>32</sup> BALEEIRO, A., *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, Rio de Janeiro, Forense, 1981, pag. 401.

<sup>33</sup> LOBO TORRES, R., *O Orçamento na Constituição*, Tratado de Derecho Constitucional Financeiro e Tributario, Vol. V, Ed. Renovar, Rio de Janeiro-Sao Paulo, 2000, pag. 56.

<sup>34</sup> KLEIN, F., *Lehrbuch des Öffentlichen Finanzrechts*, Luchterhand, Darmstad, 1987, pag. 127.

coge las reglas referidas a los Presupuestos en los cuatro apartados de su art. 81. En éstos no existe ninguna disposición que imponga el equilibrio presupuestario, limitándose a exigir que cualquier ley que determine gastos mayores deberá indicar los medios para hacer frente a los mismos. Pero de lo no exigencia del equilibrio no se deduce una posibilidad de uso desmedido del déficit, que tampoco está expresamente amparado por la Norma Fundamental italiana.

Por el contrario, algunos autores intentan buscar en ciertos aspectos concretos del régimen del Presupuesto en la Constitución, algún atisbo del requisito de equilibrio: por ejemplo, en las limitaciones de las Cámaras respecto a las proposiciones o enmiendas que supongan «aumento de gasto» o «disminución de ingresos», que son situaciones que pueden generar desequilibrio, pero lo cierto es que estos preceptos lo que hacen es reforzar el poder del ejecutivo, y no excluir el déficit. Como señala García García, la Constitución ha omitido «toda referencia a un problemático principio de equilibrio», lo que a este autor le parece acertado, porque el contenido de este eventual principio le corresponde definirlo en cada momento a los órganos y autoridades del Estado<sup>35</sup>.

En suma, la Constitución española de 1978 no se pronuncia sobre el fenómeno del déficit, el equilibrio y la estabilidad de los Presupuestos, a pesar de la mención a la estabilidad económica general del art. 40,1. Sin embargo, 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, no parece que nos encontremos ante una Carta Magna en la que la limitación del déficit sea un valor que se deduce claramente de su letra. Incluso, como vimos, se habla de estabilidad como «marco» de políticas claramente intervencionistas.

Por el contrario, las ideas favorables a que las Constituciones recojan limitaciones al gasto público o prohíban directamente el déficit, empiezan a prodigarse a principios de los ochenta, especialmente en Estados Unidos coincidiendo con los albores de la Administración Reagan.

Entre todas ellas destacan las propuestas de Buchanan, J. y Wagner, R., para el establecimiento o rehabilitación del principio de equilibrio presupuestario como norma constitucional<sup>36</sup>. Las propuestas de estos autores se tradujeron en la aprobación por el Senado de Estados Unidos en 1981 de la enmienda mixta del equilibrio presupuestario y limita-

<sup>35</sup> GARCÍA GARCÍA, J. L., «La constitucionalización de los principios presupuestarios», *PGP*, n° 22, 1984, pag. 91.

<sup>36</sup> NAVARRO FAURE, A., *Aspectos Jurídico-financieros del Déficit Público*, op. cit., pag. 65. Véase al respecto la beligerancia contra el déficit, manifestado por WAGNER, R., en *Déficit del Sector Público y Democracia. El Legado Político de Lord Keynes*, Ed. Rialp, Madrid, 1983, pag. 45.

ción del nivel de imposición, aunque después sería rechazada por el Congreso<sup>37</sup>.

En los Estados de Europa occidental no se detectan, en estas mismas épocas, propuestas explícitas de llevar a los textos constitucionales las ideas contrarias al déficit y favorables al equilibrio y la estabilidad. Sin embargo, en Alemania determinados autores, como es el caso de Arnim o Püttner, y un cierto sesgo de la jurisprudencia constitucional, han pretendido reinterpretar la reforma de 1967 en un sentido favorable a erosionar los postulados keynesianos, revitalizar la Ley de Estabilidad de 1967 –*Gesetz der Stabilität*– y promover el «equilibrio económico general» (*gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht*)<sup>38</sup>.

Así la Ley de Estabilidad alemana de 1967, que encuentra perfecto acomodo en la Constitución germana, se va a convertir en el principal referente de derecho comparado de nuestra LGEP. Es una ley que incluye cuatro objetivos esenciales, muy en la línea de las exigencias de nuestra LGEP. Esos serían, estabilidad en el nivel de precios, mejor situación del empleo, equilibrio económico exterior y crecimiento económico constante, y sobre todo, el gran objetivo, del «equilibrio económico general», (*gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht*), que el Tribunal Constitucional alemán definió como un concepto indeterminado, que puede ser pretendido a través de un amplio abanico de posibilidades.

La posible interpretación de la Constitución en un sentido favorable a una limitación del déficit y a la introducción de la estabilidad presupuestaria parte, sin lugar a dudas, del Tratado de la Unión Europea y de la «juridificación» de las limitaciones al déficit y al endeudamiento. Desde el Tratado de la Unión Europea, que incorpora el principio de «déficit público no excesivo», hay que entender que el mismo aparece incorporado y añadido a los principios que de modo expreso recoge el art. 134 de la Constitución.

La incorporación de la exigencia de déficit no excesivo no parece contradecirse con los principios básicos del orden económico contenidos en la Constitución.

Así, la Constitución española recoge, unos principios básicos del orden económico (sentencia del TC 1/1982 y 11/1984), caracterizado por la existencia de una serie de garantías institucionales (propiedad privada y libre iniciativa), y el reconocimiento de la iniciativa pública en la

<sup>37</sup> La enmienda señalaba que «...antes de cada ejercicio fiscal el Congreso adoptará una relación de ingresos y gastos para dicho ejercicio». Se puede ver su contenido íntegro en NAVARRO FAURE, A., *Aspectos Jurídico-financieros del Déficit Público*, op. cit., pag. 68.

<sup>38</sup> ARNIM, H. H., «Grundprobleme der Staatsverschuldung», *Bayerische Verwaltungsblätter*, 1981, pag. 516; PÜTTNER, G., *Staatsverschuldung als Rechtsproblem*, Walter de Gruyter, Berlin, 1980, pag. 9.

economía. Como dice Aragón Reyes, este modelo económico tiene una delimitación más negativa que positiva<sup>39</sup>. Sea cual sea la ideología que acceda al poder, hay libertades económicas que se deben preservar y hay mandatos que se deben cumplir, sobre todo respecto a los «principios rectores de la política social y económica», que imponen unos determinados niveles de gasto público. Lo que queda a la libre determinación de cada opción política que eventualmente acceda al poder es la intensidad en el cumplimiento de esos objetivos constitucionales o la posibilidad de acudir o no a determinadas «cláusulas de habilitación» que la propia Constitución contempla (planificación, reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, intervención de empresas etc...), que dejan mayor libertad a los poderes públicos para utilizarlas, lo que también significa libertad para intervenir más o menos en la economía. Ello permite que, en cada momento, se opte legítimamente por alguno de los variados modelos específicos del sistema económico que quepan dentro del modelo genérico constitucionalmente establecido, lo cual además es una expresión del pluralismo político. En suma, el modelo económico constitucional admite una variedad de políticas y la opción por una norma ordinaria que pueda inducir al control del déficit e, indirectamente, a limitaciones de gasto público, cabe perfectamente en el marco constitucional.

Esta variedad de políticas económicas susceptibles de desarrollar el modelo constitucional legitimarían adoptar una norma como la LGEP. Y ni siquiera el mandato del art. 40, 1 según el cual la «estabilidad» es el condicionante de ciertas políticas intervencionistas puede servir para negar la viabilidad de la LGEP. Según Pérez de Ayala, a partir de Maastricht es necesaria una relectura del art.40 de la Constitución, que tenga en cuenta las limitaciones en materia de déficit y deuda pública<sup>40</sup>.

La cuestión no es por tanto si la filosofía de la LGEP y el objetivo de la estabilidad cabe en la Norma Fundamental, cuestión sobre la que no parece haber ninguna duda, puesto que la Constitución ampara una amplia variedad de políticas económicas. La cuestión es analizar el posible contraste con la Constitución de determinadas disposiciones contenidas en la LGEP.

Sobre todo porque la «estabilidad» y la lucha contra el déficit son fines que pueden lograrse a través de diferentes mecanismos. Así, autores muy críticos con el marco normativo-presupuestario existente en nuestro país y firmes partidarios de la imposición de reglas de estabilidad ju-

<sup>39</sup> Según ARAGÓN REYES, M., «se rechaza la economía enteramente libre y la enteramente dirigida», Voz «Orden Constitucional Económico», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. III, Civitas, Madrid, 1995, pag. 4626.

<sup>40</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L., «La Unión Económica y Monetaria...2, op. cit., pag. 204.

rídicamente vinculantes, han propuesto la derogación de diversos preceptos del TR de la LGP relativos al *ciclo presupuestario*, a los que acusan de crear las condiciones que provocan el déficit. Es el caso de Barea Tejeiro, para quien se debe modificar el art. 64 del TR de la LGP, para que la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito quede reducida a supuestos muy excepcionales. Además, entiende este autor que hay que reformar el art. 66 para que se detallen los procedimientos de cuantificación de los créditos ampliables y suprimir el art. 73, relativo a las incorporaciones de crédito<sup>41</sup>.

Por el contrario, la mecánica que prevé la LGEP para lograr la estabilidad no provoca ningún cambio radical, ni en el ciclo del Presupuesto ni el en régimen de las modificaciones presupuestarias del TR de la LGP, salvo la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el primer cuatrimestre de cada año y el debate en las Cortes sobre el mismo (art. 8 de la LGEP) y, con carácter previo, la determinación del «escenario presupuestario plurianual» (art. 12), amén de la previsión del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, con cargo al cual se sufragarán los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito (art. 15).

Desde luego, no cabe apreciar ninguna radical oposición entre estas nuevas previsiones de la LGEP y el Texto Constitucional. Así, ni los escenarios presupuestarios plurianuales previstos en el art. 12 de la LGEP pueden considerarse contrarios a la anualidad establecida en el art. 134, 2 de la Constitución, porque esta anualidad se refiere a la aprobación y ejecución del presupuesto y ésta se respeta plenamente en la LGEP. Ni tampoco cabe afirmar que se opone a la Constitución la determinación de un límite máximo anual de gasto, puesto que la Norma Fundamental no prohíbe limitaciones de gasto público. La opción por limitar el gasto público es una de las posibles alternativas económicas que encajan, como hemos visto, en el modelo económico de la Constitución. Es verdad que una limitación del gasto podría ser inconstitucional por violación del principio de «*asignación equitativa*» del art. 31, 2 de la Norma Fundamental. La asignación equitativa tiene un primer nivel de manifestación, en el cual la misma supone la «*garantía de una mínima satisfacción de necesidades públicas por encima de intereses particulares*»<sup>42</sup>. La «*asignación equitativa*» juega un papel similar a lo que es la capacidad económica en relación con la justicia tributaria, en tanto constituye el principal, aunque no el único, elemento de valoración de la justicia del gasto público.

<sup>41</sup> BAREA TEJEIRO, J., «El sector público español ante la integración europea», en *Problemas económicos españoles en la década de los noventa*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1995, pag. 243.

<sup>42</sup> BAYONA DE PEROGORDO, J. J., *El Derecho de los Gastos Públicos*, IEF, Madrid, 1991, pag 29.

En consecuencia, existe asignación equitativa cuando se contempla un volumen de recursos económicos suficiente para hacer frente a las necesidades públicas. La cuestión es establecer con carácter objetivo, tanto qué necesidades son susceptibles de protección a través de la asignación de recursos económicos, como cuál es el volumen de recursos que se ha de contemplar para que se entienda cumplida esta regla de equidad. Respecto al primer tema, parece claro que las necesidades públicas a cubrir se relacionan directamente con los principios rectores de la política social o económica, recogidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución. Estos principios obligan a todos los poderes públicos y permiten un enjuiciamiento de la constitucionalidad de sus actos y disposiciones. Por eso, en la medida en que fijan las que podemos llamar «necesidades públicas constitucionales», estos principios nos dan orientaciones para valorar la justicia constitucional del gasto público. Será «justa» en términos objetivos una asignación que contemple estas necesidades públicas recogidas en los principios de la política social o económica (vivienda, enseñanza, sanidad, promoción del empleo y asistencia social...). Por tanto, la limitación del gasto derivada de las exigencias de estabilidad podría ser inconstitucional si afectase a volúmenes sustanciales de ese gasto público, vinculado a los principios rectores de la política social y económica, y determinantes del Estado del Bienestar. Pero eso no se deduce indefectiblemente del contenido de la LGEP.

Tampoco el régimen de modificaciones de créditos previsto en el art. 16 de la LGEP puede considerarse contrario al Texto Constitucional. Es verdad que el principio de reserva de ley en materia presupuestaria del art. 134, 1 de la Constitución, y los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa, no «casan» con las modificaciones presupuestarias. Pero existe una general aceptación acerca de su compatibilidad, dentro de ciertos límites. El régimen de modificaciones presupuestarias se encuentra desarrollado de forma profusa en la Ley General Presupuestaria, Título II, Capítulo I, Sección 2<sup>a</sup>. Y lo que hace la LGEP es, simplemente, alterar el régimen de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito ya previsto en el art. 64 de la vigente Ley General Presupuestaria. En lugar de optar por el obligatorio señalamiento de las fuentes de financiación del crédito extraordinario o suplemento de crédito, que es por lo que se inclina en la actualidad el art. 64, 1 de la Ley General Presupuestaria, se asume en la LGEP la alternativa del sistema del «fondo de reserva» (llamado *fondo de contingencia de ejecución presupuestaria*), lo que, según Rogari, es perfectamente lícito<sup>43</sup>, y no afecta, a nuestro juicio, a las exigencias impuestas por la legalidad en materia presupuestaria.

<sup>43</sup> ROGARI, U., *Il bilancio dello Stato*, op. cit., pags. 321 y 322.

## 5. Fundamento de la Ley teniendo en cuenta la organización territorial del Estado

### 5.1 Condiciones de convergencia y organización territorial del Estado

Esta es sin lugar a dudas la cuestión que mayor complejidad técnica puede plantear. El núcleo del problema ya lo hemos señalado: si la decisión de dictar la LGEP trae causa en un compromiso internacional del Estado español, como es el que se deriva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado por el Consejo Europeo, la responsabilidad de su cumplimiento recae en el Estado. Pero los objetivos de estabilidad y control del déficit público alcanzan a «todas las Administraciones Públicas», porque en su proyección comunitaria tiene relevancia el volumen de gasto público imputable a todas esas Administraciones.

De esta manera, el cumplimiento de un objetivo comunitario vinculado a la Unión económica y monetaria hace surgir un problema interno, de relación entre los diversos niveles de organización territorial. Como ya dijimos, y previendo estos problemas, la reforma constitucional alemana de 1992 introdujo disposiciones destinadas a regular las relaciones entre el Gobierno Federal, y los *Länder* a fin de que éstos participen en la elaboración y ejecución de las normas comunitarias dictadas como consecuencia del proceso de unión monetaria. Ello no se hizo en nuestro país donde, precisamente en este instante, se están avivando las discusiones en torno a la necesidad de articular técnicas de participación de las Comunidades Autónomas en el marco comunitario. Hoy por hoy, los importantes problemas jurídicos que se derivan de esta cuestión han de intentar resolverse acudiendo al vigente esquema de reparto competencial.

La cuestión en realidad ya se había planteado con la fijación en 1992, y como consecuencia del Tratado de Maastricht, de ciertos objetivos de convergencia económica entre los que se encontraban los ya citados de prohibición de déficit superior al 3 por 100 del Producto Interior Bruto computado año por año y de endeudamiento neto o acumulado a la Deuda ya preexistente de años anteriores superior al 60 por 100 del Producto Interior Bruto del año que se esté considerando.

Es evidente, como ya apuntamos, que estas limitaciones se extendían al déficit y a la deuda de todas las Administraciones territoriales del Estado, y por tanto, también a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales. La cuestión era si el Tratado de la Unión Europea vinculaba *directamente* también a esas entidades territoriales distintas del Estado, teniendo en cuenta que el único responsable ante la Unión Europea del cumplimiento de estos requisitos de convergencia sería el Estado español.

Un argumento para defender que las exigencias de déficit público no excesivo vinculaban a los Presupuestos de las Comunidades Autónomo-

mas, sería, como ya hemos señalado y como se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que las Comunidades Autónomas tienen competencia para aplicar el Derecho comunitario y, en concreto, el Tratado de Maastricht. Como señala Pérez de Ayala, ello no sólo les daría una potestad de aplicación, «sino que también implicaría el deber de cumplir y observar los Tratados»<sup>44</sup>. Sin embargo, esta vinculación y por tanto, la extensión de la obligación de cumplimiento de las exigencias del Tratado de Maastricht a todas las administraciones territoriales, exigiría instrumentos en manos del Estado, único responsable ante la CEE, para garantizar tal cumplimiento.

La cuestión será, por tanto, la de la búsqueda de un título competencial que el Estado pueda invocar para dictar las medidas normativas que garanticen el cumplimiento del contenido del Tratado de la Unión Europea por todas las Administraciones territoriales y, en especial, por las Comunidades Autónomas.

### 5.1 Autonomía financiera y condiciones de estabilidad.

#### *El problema del endeudamiento autonómico*

Un importante escollo con el que nos podemos encontrar es el argumento de que la imposición de alguna medida al respecto por el Estado a las Comunidades Autónomas, pudiera afectar a la autonomía financiera de éstas, constitucionalmente salvaguardada por el art. 156, 1 al señalar que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad de entre todos los españoles».

El contenido de esta autonomía financiera ha sido valorado por la doctrina. Así en el caso Buscema entendió que la autonomía reconocida a las regiones es una autonomía *di indirizzo politico*<sup>45</sup>, por lo que necesariamente abarcará una vertiente de «autonomía financiera»<sup>46</sup> que comprende no sólo la disponibilidad de ingresos propios, sino la posibilidad de fijar las propias necesidades determinando la correspondencia de ingresos y gastos. Esa autonomía se reflejará en la «autonomía presupuestaria» –*autonomia contabile*–, de la que será titular la entidad autónoma cuando disponga de capacidad para decidir sus ingresos y aplicar-

<sup>44</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L., «La Unión Económica y monetaria...», op. cit., pag. 202.

<sup>45</sup> BUSCEMA, S., *Il Bilancio*, Vol. Secondo, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 1972, pag. 9.

<sup>46</sup> Autonomía financiera, que puede definirse en la doctrina italiana, en palabras de PIERANDREI, F., como «la disponibilidad de medios necesarios para el ejercicio de sus diversas funciones»; «Prime osservazioni sull'autonomia delle Regioni», *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1949, t. I, pag. 269.

los al gasto. Así, la autonomía financiera traducida en autonomía para la formulación de un presupuesto propio viene a crear –como el propio Buscema recuerda<sup>47</sup>– «una neta separación entre el presupuesto regional y el presupuesto estatal», que sería oponible al Estado. Esa autonomía presupuestaria sería también autonomía para incurrir en déficit, en tanto no exista una prohibición expresa que tendría que localizarse en el texto constitucional.

Sin embargo, el propio Buscema recuerda que, entre los límites de la autonomía presupuestaria de las regiones se encuentra la potestad reservada al Parlamento, fundamentada en la «unidad de las finanzas públicas», de «coordinar las finanzas regionales con los demás sectores de las finanzas públicas»<sup>48</sup>.

Una postura similar a la defendida hace ya algunos años por el profesor italiano, la ha asumido en nuestro país, y de forma reiterada, el Tribunal Constitucional<sup>49</sup>. Valga como muestra la sentencia 13/1992, de 6 de febrero, donde, después de señalar que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en la Constitución, «por relación con la vertiente del gasto público», aclara que el contenido de la misma incluye «capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándoles a los fines, mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades» (FJ 7º). Pero esa autonomía debe ejercerse, necesariamente, de acuerdo con los principios de coordinación – entre otras, sentencia 193/2000, de 13 de julio, FJ 4º.

En el caso español, y ante la necesidad de coordinar las políticas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas, a fin de cumplir las condiciones de convergencia impuestas por el Tratado de Maastricht, el principal problema que surgió desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea fue el del nivel de endeudamiento. Recordemos que la deuda pública es un ingreso de las Comunidades Autónomas, tal y como reconocen el art. 157, 1, e) de la Constitución y el 4,1, f) y 14 de la LOFCA y de las Corporaciones Locales, en los términos de los arts. 49 y ss de la LHL. Es un elemento definidor de la autonomía financiera, en especial del de las Comunidades Autónomas.

No obstante, en lo relativo a la Deuda Pública, ya antes del Tratado de Maastricht se reconocía al Estado competencias para controlar y limitar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. En concreto el art. 14 de la LOFCA establece el régimen de autorización de la deuda pública diferenciando las operaciones de tesorería concertadas por plazo

<sup>47</sup> BUSCEMA, S., *Il Bilancio*, op. cit., pag. 27.

<sup>48</sup> BUSCEMA, S., *Il Bilancio*, op. cit., pag. 30.

<sup>49</sup> Véase sobre el tema MARTÍNEZ GARCÍA-MONCO, A., *Autonomía Financiera de las Comunidades Autónomas*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1996, pag. 34

inferior al año y todas las demás operaciones de endeudamiento, respecto a las cuales opera el límite del 25% de la carga financiera y se exige la necesidad de autorización del Estado. También se distinguen las operaciones de crédito singulares, que están excluidas de autorización del Estado si se conciertan en España, frente a las emisiones colectivas o empréstitos que, al igual que ocurre con el art. 54 de la LHL, necesitan autorización en todo caso.

Junto con estos límites, como señala Lago Montero, hay que incluir uno adicional que es el derivado del Tratado de Maastricht, el límite del 60 % de Deuda Pública, «límite que necesita un preciso desarrollo normativo concretando la medida de la potestad de endeudamiento que corresponde a cada nivel de Gobierno»<sup>50</sup>.

Estos controles sobre la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y, por tanto, sobre su autonomía financiera, están plenamente justificados en el marco constitucional. Así el TC los ha admitido cuando en la sentencia 1/1982, de 28 de enero, señala que es competencia específica del Estado regular todo lo relativo a la «unidad económica» y al «marco jurídico fundamental para la estructura y el funcionamiento de la actividad económica nacional» (FJ 4º). En virtud de esta competencia, el Estado podría legislar sobre las limitaciones al endeudamiento y el déficit de las Comunidades Autónomas, llegando incluso a modificar en lo necesario las normas presupuestarias y de endeudamiento público contenidas en la LOFCA, en especial su art. 14. Posteriormente el TC señalaría que la autorización del endeudamiento prevista en el art. 14 de la LOFCA es el único control de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas expresamente admitido, que viene a traducirse en una limitación de sus competencias «económicas y financieras» (sentencia 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5º).

Si a partir de Maastricht se había incorporado un límite adicional a la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, parece ser que el instrumento para hacerlo efectivo podrían ser los sistemas de autorización ya previstos en el art. 14 de la LOFCA. Ahora bien; el recurso a las autorizaciones de las emisiones de deuda como vía para que el Estado verifique el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de las exigencias de endeudamiento derivadas de Maastricht presenta algunos matices importantes que la doctrina pronto se encargó de destacar. Así, el uso de estas autorizaciones para verificar el cumplimiento de las condiciones de convergencia en lo relativo a la deuda im-

<sup>50</sup> LAGO MONTERO, J. M., «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea», en *La Constitución Española en el Ordenamiento Comunitario Europeo*, II, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1995, pag. 2179.

pondría la superación de las diferencias de tratamiento respecto a las operaciones de tesorería y las operaciones de crédito singulares, para las que la LOFCA no exige autorización del Estado. Sería necesario equiparar el régimen de control de estas emisiones a las del resto de operaciones de crédito, pues el Tratado de la Unión no prevé para las mismas ningún régimen singular.

Pero frente a un sistema de autorización generalizado en manos del Estado ha surgido la alternativa, planteada sobre todo por Lago Montero, de utilizar correctamente la exigencia de coordinación de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas, contenida en el art. 14, 4 de la LOFCA, y revitalizar el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>51</sup>.

En efecto: en cuanto Maastricht supone un límite de Deuda Pública del 60% del PIB y el mismo se refiere a todas las Administraciones Públicas, es difícilmente admisible un control unilateral en manos del Estado que es sólo una Administración Pública más, y un «competidor» de las demás Administraciones a la hora de repartir el máximo de Deuda Pública a emitir.

Para Lago Montero, por ejemplo, lo ideal sería fijar en primer lugar el reparto del montante máximo de Deuda Pública a emitir entre las distintas Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local). Se podrían pactar unos porcentajes revisables y darles carácter permanente a través de su recepción en la LGP, LOFCA y LHL. Posteriormente se procedería, a través de fórmulas paccionadas, al reparto entre las Comunidades Autónomas del máximo que corresponda a éstas, fijando criterios objetivos de reparto o acudiendo a aquellos establecidos para la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. Y lo mismo debería de hacerse respecto a la deuda que corresponda a las Corporaciones Locales, pudiendo también acudir a criterios de reparto consensuados, por ejemplo entre el Estado y la Comisión Nacional de Administración Local, que luego se llevarían al texto de la LHL, o aplicar transitoriamente los que ya se tienen en cuenta para distribuir la participación de los Municipios en los ingresos del Estado. En la Comunidades Autónomas que en sus Estatutos hayan asumido competencias de tutela financiera de las Corporaciones Locales –el caso de Galicia en el art. 49, uno de su Estatuto de Autonomía<sup>52</sup>– les corresponderá a aqué-

<sup>51</sup> LAGO MONTERO, J.M., «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea», op. cit., pag. 2184.

<sup>52</sup> Sobre el alcance de estas potestades de tutela financiera, véase FERREIRO LAPATZA, J. J., «Art. 49», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (dirigidos por Carro Fernández-Valmayor, J. L.), MAP, Madrid, 1991, pag. 843.

llas la vigilancia del cumplimiento de los criterios limitativos del endeudamiento local. Esa misma función corresponderá al Estado cuando las Comunidades Autónomas no hayan asumido tal competencia.

La función del Estado sería más de ejercicio de una potestad de coordinación que de autorización, y al Consejo de Política Fiscal y Financiera, correspondería «deliberar y tomar acuerdos periódicos acerca de las condiciones en que se realizan todas las operaciones de crédito en sus diversas modalidades»<sup>53</sup>. De esta manera se optaría por una fórmula más respetuosa con la autonomía financiera, en la línea del nuevo modelo de financiación en vigor desde el 1 de enero de 2002, y de Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, que al aumentar las competencias normativas en materia tributaria par las Comunidades Autónomas, las dota también de instrumentos para intentar paliar las situaciones de déficit por el «lado e los ingresos».

### 5.3. El título competencial

Debemos fijarnos ahora en la situación con la que se encuentra el legislador a la hora de adoptar la LGEP. En efecto, el cumplimiento de los requisitos de estabilidad derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento implica a todas las Administraciones Públicas, pero hace responsable de ello exclusivamente al Estado, por lo que es necesario determinar qué título competencial invoca el Estado para poder asegurar el cumplimiento de las previsiones de estabilidad en todas las Administraciones y hacerlo con garantías de plena constitucionalidad.

Menos problemas de constitucionalidad puede plantear la incidencia de la LGEP en las Haciendas Locales. En este sentido, las novedades de la Ley, como señala Uría Fernández, se agotan básicamente en el ámbito de lo conceptual, «toda vez que los instrumentos jurídicos y aplicativos del mismo se encontraban ya previstos en la Ley de Haciendas Locales»<sup>54</sup>. Ciertamente la LGEP recoge una serie de límites que pudieran parecer opuestos a la autonomía y suficiencia financiera de las Corporaciones Locales, pero ninguno de ellos puede entenderse como incompatible con tal autonomía. Téngase en cuenta que el Tribunal Constitucional ya había validado ciertas medidas, como el control del endeudamiento local, señalando en la sentencia 57/1983, de 28 de junio que tales controles se justifican «por las consecuencias que en el conjunto de la economía y del equilibrio financiero pudieran generarse de una desordenada apelación al crédito y de un endeudamiento local excesivo» (FJ 7º) y

<sup>53</sup> LAGO MONTERO, J. M., «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea», op. cit., pag. 2188.

<sup>54</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria», op. cit., pag. 3.

que tales límites al endeudamiento no son contrarios a la autonomía local – sentencia 4/1981, de 20 de febrero (FJ 6º, F).

Así pues, la LGPE, aplicable a todas las Administraciones Territoriales del Estado, lo es en función del art. 149, 1, 13ª, expresamente invocado por la Exposición de Motivos, y que atribuye al Estado las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Si observamos la interpretación que el Tribunal Constitucional ha venido haciendo de la competencia «bases y coordinación de la actividad económica», lo cierto es que ha ensanchado notablemente el ámbito de esta competencia, basándola en el «principio de unidad económica» (sentencia 1/1982, de 28 de enero), vinculándola a la «ordenación general de la economía» (sentencia 96/1986, de 10 de julio), y señalando que la mayoría de las medidas de carácter económico que el Estado puede adoptar a partir de este título competencial se caracterizan porque «sólo pueden ser consideradas y aplicadas como una unidad», por lo que respecto a las mismas resultaría artificiosa una diferenciación de lo que es básico de lo que no lo es (sentencia 152/1988, de 20 de julio –FJ 4º–). En suma, la jurisprudencia del TC viene a decir que es básico todo lo que el Estado regule con pretensiones de uniforme aplicación en todo el Estado y que el objeto de esta competencia no es sólo el sistema económico globalmente considerado, sino cada uno de los sectores y subsectores de la economía (entre otras, sentencias 179/85, 29/1986, 152/88 y 186/88).

Posteriormente el Tribunal Constitucional relativizaría esta aparente robustecimiento de la competencia estatal sobre coordinación de la actividad económica, propugnando en sentencias 76/1991, de 11 de abril ó 115/1991 de 23 de mayo, una interpretación «no excesivamente amplia de las competencias de ordenación general o de la legislación básica».

El criterio para moderar un recurso desproporcionado a las competencias exclusivas de coordinación en manos del Estado radica, según la doctrina constitucional más actual, puesta de manifiesto en la sentencia 13/1992 (FJ 8º), y posteriormente en la 242/1999, de 21 de diciembre, en que las medidas de «dirección económica» que el Estado adopte, tengan «suficiente relevancia económica» - (FJ 3º). Más recientemente, la sentencia 190/2000, de 13 de julio, señalaría 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 2º).

No parece que, en este sentido, la invocación de la competencia basada en el art. 149,1, 13ª para extender la aplicación de la LGPE a las Comunidades Autónomas pueda calificarse como contradictoria con

esta jurisprudencia constitucional. Así lo apreció el Consejo de Estado, en dictamen de 19 de enero de 2001. Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la competencia del art. 149, 1, 13<sup>a</sup>, que califica de «genérica» puede coexistir con otras de carácter específico –sentencia 190/2000, de 13 de julio, FJ 2<sup>o</sup>–. Eso es lo que hace la LGEP al invocar además, las competencias exclusivas del Estado de los artículos 149, 1, 11<sup>a</sup>, «sistema monetario...», y 149,1, 14<sup>a</sup>, «Hacienda General y Deuda del Estado».

A ello hay que unir la abundante jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional que ha interpretado la competencia del art. 149,1, 13<sup>a</sup> como límite implícito a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconocida en el art. 156,1 de la propia Norma Fundamental (sentencia 103/1997, FJ 1<sup>o</sup>). En especial en lo relativo a la adopción de decisiones de contención salarial de los funcionarios, que el Tribunal ha calificado como «medida económica general de carácter presupuestario», constitucionalmente justificada «en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público» (sentencia 63/1986 FJ 11<sup>o</sup>). La constitucionalidad de una política general del Estado, de estabilidad y limitación del déficit, a través medidas de contención salarial del personal de *todas* las Administraciones públicas, y la posibilidad de adoptarlas a partir de la competencia del art. 149, 1, 13<sup>a</sup>, resultaría confirmada por la sentencia de 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4<sup>o</sup>.

A nuestro juicio, la cuestión a dilucidar no es tanto si lo establecido en la LGEP y en la Ley orgánica complementaria, encaja o no en las competencias que se invocan, lo que parece indudable, dados los amplios términos en que las mismas han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional. La cuestión es si las normas de estabilidad presupuestaria a que nos estamos refiriendo han asimilado el progresivo pero claro cambio de rumbo que la jurisprudencia del TC ha venido imponiendo a la amplitud de la competencia «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», sobre todo a partir de los años noventa, en el sentido de recortar el ámbito de este título competencial, exigiendo «suficiente relevancia económica», en la medida adoptada por el Estado, y que no se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas. Como expusimos, esa es la clara línea de evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, quizás con la salvedad ( por llamarla así ) del régimen de contención salarial para funcionarios. Pero hay que tener en cuenta que en esta materia resulta implicada además la competencia del art. 149,1, 18<sup>o</sup> referida a las «bases del régimen estatutario» de los funcionarios de las Administraciones Públicas<sup>55</sup>, lo

<sup>55</sup> Esta implicación aparece relativizada en el FJ 2<sup>o</sup> de la sentencia del TC 62/2001, de 1 de marzo, donde se proclama que el art. 149, 1, 18<sup>o</sup> «no respalda la

que podría avalar un recorte del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Y si, en el caso de las medidas de estabilidad presupuestaria insertadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la relevancia económica de las mismas parece evidente, lo que debemos averiguar es si el texto de ambas leyes afectan al alcance de las competencias propias de las Comunidades Autónomas.

### 3.4 *Posible colisión de la LGEP con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*

Recapitulando lo dicho, la autonomía financiera según el Tribunal Constitucional supone capacidad para asignar medios económicos a los fines que la Comunidad Autónoma estime mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades, pero ejerciendo siempre esta autonomía de acuerdo con los principios de coordinación. Coordinación que más que un límite es parte sustancial de la autonomía financiera. A nuestro juicio, esto se estará respetando en la LGEP cuando las medidas para asegurar el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los requisitos de estabilidad sean auténticas medidas de coordinación y no se estará respetando cuando sean mecanismos tendentes a vaciar su autonomía financiera.

En cualquier caso, debe ser el Tribunal Constitucional el que tenga sobre esto la última palabra, y la posibilidad de pronunciarse parece que va a concretarse a partir de los recursos anunciados. Pero, a nuestro juicio, no conviene olvidar que el art. 2, 1, b) de la LOFCA, al señalar las reglas que rigen la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado, incluye las exigencias de estabilidad como un criterio de coordinación «a través de la política económica general». Ello, en nuestra opinión, supone admitir que las potestades que el Estado esgrime a efectos de asegurar la estabilidad presupuestaria y que pudieran menoscabar la autonomía financiera, sólo son y pueden ser «potestades de coordinación».

Cuestión distinta es que esto se respete en toda la regulación de la LGEP y de la ley orgánica complementaria. Y parece que no, porque, a pesar de que se modifica el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, para asignarle carácter de órgano de coordinación de las políticas de estabilidad (art. 3 de la LOFCA), los objetivos de estabilidad presupuestaria los fija unilateralmente el Estado (art. 8 de la LGEP y 3 de la Ley orgánica), imponiéndoselo a las Comunidades Autónomas, puesto que la función coordinadora asignada al Consejo de Política Fiscal y Financiera, se atribuye sobre la base de un objetivo de

---

competencia del Estado para fijar límites o topes máximos, de carácter global, a los incrementos retributivos del personal al servicio de las Administraciones Públicas...».

estabilidad previamente definido (art. 5 de La Ley orgánica). El Consejo de Política Fiscal y Financiera se limita a «repartir» los objetivos de estabilidad entre las distintas Comunidades. Es cierto que esta imposición es a título de *mero objetivo*, y que queda a la libre decisión de las Comunidades Autónomas determinar si tal objetivo de estabilidad debe alcanzarse con la fijación de un techo de gasto o con un incremento de los ingresos. Pero, en cualquier caso se está reconociendo unilateralmente al Estado-Administración central imponer a las Comunidades Autónomas presupuestos equilibrados o con superávit, con lo que, indirectamente, se está prohibiendo el déficit y, por consiguiente, el endeudamiento. Esto, a nuestro juicio, sobrepasa el ámbito de «coordinación», para afectar gravemente al núcleo de la autonomía financiera.

Y este efecto resulta, si cabe, más grave, en relación con los regímenes forales. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, por ejemplo, se estaría recortando unilateralmente por las Cortes Generales las competencias que la Comunidad Foral venía ejerciendo sin seguir el procedimiento paccionado previsto en la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Al extender la aplicación de la ley orgánica complementaria a las Haciendas Forales se está produciendo una equiparación de éstas con las Comunidades Autónomas de régimen común, lo que no resulta salvado por la Disposición Final Primera, 2 de la Ley orgánica complementaria, que sólo prevé un «procedimiento» adecuado al régimen foral propio de los territorios de Navarra y el País Vasco.

Para evitar esas situaciones, La Ley orgánica podría haber optado por otras alternativas. Se podría haber mitigado la posibilidad de que el Estado sea el que fije unilateralmente los objetivos de estabilidad, e, indirectamente la facultad de endeudamiento, admitiendo que las Comunidades Autónomas alcancen, en caso de coyuntura económica negativa, el déficit que el Pacto de Estabilidad permite a los Estados, es decir, el 3% del PIB. Esta postura, defendida por el Grupo Catalán en el Congreso durante la tramitación parlamentaria de ambos textos, podría apoyarse en la tesis ya expuesta en torno a la vinculación de las Comunidades Autónomas con el Derecho Comunitario. Pero si las disposiciones del Derecho Comunitario vinculan a las Comunidades Autónomas lo hacen en la medida en que se les reconoce a las mismas la posibilidad de su desarrollo y ejecución, no porque las Comunidades Autónomas sean destinatarias de estas disposiciones. Esa condición la tienen, también respecto al Pacto de Estabilidad, exclusivamente los Estados miembros.

La segunda disyuntiva por la que se podría haber optado consistiría en asegurar que la actividad del Estado orientada a garantizar los objetivos del Pacto de Estabilidad sea una actividad de coordinación. A nuestro juicio el Consejo de Política Fiscal y Financiera, al que se reconoce

esa función coordinadora, podría ser quien fijase los objetivos de estabilidad. Fijados estos objetivos, las Comunidades Autónomas quedarían vinculadas, tanto en déficit como en volumen de endeudamiento. La determinación de los objetivos de cada Comunidad Autónoma, incluido el posible déficit y la deuda pública nueva que desean emitir, correspondería entonces a su respectivo Parlamento, para así garantizar su autonomía financiera. Si el endeudamiento neto de todas las Comunidades Autónomas supera el máximo global fijado previamente, se podría acudir a fórmulas de prorrateo, atendiendo, por ejemplo, a la responsabilidad de gasto de cada Comunidad.

Y en el caso de las Haciendas Forales deben seguirse las fórmulas paccionadas previstas en el Concierto Económico o el Convenio Estado-Navarra. La conclusión respecto a estas Comunidades de régimen especial es que la LGEP no les resulta aplicable.

Además, las previsiones tendentes a que las Comunidades Autónomas compartan la responsabilidad financiera frente a la Unión Europea (art. 4 de la Ley orgánica complementaria), sólo pueden significar que el Estado disponga de un derecho de repetición contra la Comunidad Autónoma corresponsable. Lo demás iría en contra de lo dispuesto en la Sección Cuarta del Reglamento 1467/97, integrante del Pacto de Estabilidad, que prevé sanciones en caso de incumplimiento y señala a los Estados miembros como responsables exclusivos de las mismas. Antes de incurrir en responsabilidad, y ante la evidencia de que la conducta de una Comunidad Autónoma pudiese estar comprometiendo el cumplimiento de los objetivos del Pacto de Estabilidad, cabría, en última instancia, que el Estado acudiese al art. 155, 1 de la Constitución, instando, por mayoría absoluta del Senado, a que esa Comunidad adopte las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de tales obligaciones.

## 6. Conclusiones

En suma, nos encontramos ante dos textos legales que vienen a responder a una nueva filosofía político-económica, vinculada a las exigencias de la moneda única y a la integración permanente de las economías europeas. Ciertamente es que estas leyes trasladan al derecho interno español los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero también es cierto que dicho Pacto es sólo una relación de objetivos y cuyo cumplimiento no exige de modo indefectible una ley como ésta. Quizás su punto más conflictivo, como hemos pretendido que quedase claro en este trabajo, es su articulación con la distribución territorial del poder financiero. El haber optado por fórmulas de imposición del equilibrio presupuestario, en lugar de mecanismos de coordinación, puede

significar un claro recorte a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, difícilmente compatible con el Texto Constitucional y con el *bloque de constitucionalidad*. Resulta además contradictorio que el nuevo modelo de financiación autonómica haya aumentado notablemente la «corresponsabilidad» en el lado de los ingresos, incrementando las participaciones de las Comunidades Autónomas en ingresos del Estado y ampliando su capacidad normativa en materia tributaria a la par que la LGEP admite imposiciones de equilibrio presupuestario, que van a ejercer una importante presión en sus fuentes de financiación.

Y por último, las más elementales exigencias de sistemática legal y de seguridad jurídica aconsejan que las disposiciones sobre estabilidad presupuestaria encuentren mejor acomodo en una nueva Ley General Presupuestaria. ■