

# DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 634-12-050-X

ENCUENTRO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO (1.<sup>a</sup> ed.)  
“DESAFÍOS DE LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA” (4.<sup>a</sup> parte)  
**ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

Coordinación: *Cristina García-Herrera Blanco*  
Instituto de Estudios Fiscales

DOC. n.º 18/2012



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

## SUMARIO

### COMUNICACIONES

La estabilidad financiera de las Comunidades Autónomas en el actual sistema de financiación, por JUAN IGNACIO GOROSPE OVIEDO (Universidad San Pablo-CEU)

De la estabilidad a la prudencia presupuestaria. El reforzamiento de la disciplina presupuestaria en las normas comunitarias (*six pack*), por ANTONIO LÓPEZ DÍAZ (Universidad de Santiago de Compostela)

Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de Derecho interno y control europeo, por GERMÁN ORÓN MORATAL (Universitat Jaume I de Castelló)

Estabilidad presupuestaria y sanciones, por MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ HUETE (Universidad Autónoma de Barcelona)





## Encuentro de Derecho Financiero y Tributario 1ª Edición 2011

### “Desafíos de la Hacienda Pública española”

Instituto de Estudios Fiscales

(Salón de Actos Edificio A - Avda. Cardenal Herrera Oria, 378 – 28035 Madrid)

Inscripciones: [derecho.financiero@ief.meh.es](mailto:derecho.financiero@ief.meh.es) / [petra.pacheco@ief.meh.es](mailto:petra.pacheco@ief.meh.es)

**Lunes, 12 de diciembre de 2011**

**9:30** PRESENTACIÓN

JESÚS RODRÍGUEZ MÁRQUEZ  
Director de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales

**10:00** CONFERENCIA

**Los principios materiales de justicia tributaria: su aplicación por la jurisprudencia constitucional**

ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREJO  
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

**11:00** *Coffee break*

**11:30** PRIMERA SESIÓN

**La justicia en el diseño del sistema tributario español**

*Moderadora:* CRISTINA GARCÍA-HERRERA BLANCO

**Primera mesa redonda**

- “La Hacienda española ante la crisis. Reflexiones para un momento de cambio”  
ENRIQUE GIMÉNEZ-REYNA (Cortés Abogados)
- “Los impuestos sectoriales desde un punto de vista constitucional”  
ABELARDO DELGADO PACHECO (Garrigues Abogados y Asesores Tributarios)

**Segunda mesa redonda**

- “Reflexiones en torno a los principios jurídicos tributarios: ¿Se han de reforzar, se han de cambiar o se ha de renunciar a su aplicación?”  
JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ-AMOR (Universidad Autónoma de Barcelona)
- “¿Es factible la implantación de un impuesto sobre las transacciones financieras en la zona euro?”  
JUAN CALVO VERGEZ (Universidad de Extremadura)
- “Crisis económica, armonización fiscal europea y justicia tributaria: incidencia reciente en la tributación de las operaciones societarias y el patrimonio”  
JESÚS RAMOS PRIETO y MÓNICA ARRIBAS LEÓN (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla)
- “El copago como mecanismo de financiación de los servicios públicos”  
ALBERT NAVARRO GARCÍA (Universidad de Gerona)
- “La efímera suspensión y restablecimiento del impuesto sobre el patrimonio. Análisis crítico”  
ANA LÓPAZ PÉREZ y PURIFICACIÓN PERIS GARCIA (Universidad Florida y Universidad de Valencia)



14:00 Descanso

16:00 SEGUNDA SESIÓN

**La reforma de la imposición sobre sociedades**

*Moderar:* JESÚS RODRÍGUEZ MÁRQUEZ

**Primera mesa redonda**

- “Cuestiones más relevantes en la configuración de la BICCIS: particular referencia a los aspectos sustantivos”  
JOSÉ ANTONIO LÓPEZ-SANTACRUZ MONTES (Dirección General de Tributos)
- “La propuesta de BICCIS. Problemas en la armonización de los aspectos gestores”  
ANTONIO MONTERO DOMÍNGUEZ (Dirección General de Tributos)
- “Repercusiones para España de la Propuesta de BICCIS”  
JESÚS RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (Instituto de Estudios Fiscales)

**Segunda mesa redonda**

- “Las amortizaciones en la BICCIS; una comparativa con el tratamiento previsto en el Impuesto sobre Sociedades”  
FRANCISCO MAGRANER MORENO y MERCEDES FUSTER GÓMEZ (Universidad de Valencia)
- “Aspectos procedimentales de la base imponible común consolidada en el Impuesto sobre Sociedades”  
FRANCISCO M. CARRASCO GONZÁLEZ y ANA M. FERNÁNDEZ GÓMEZ DEL CASTILLO (Universidad de Sevilla)
- “La tributación de los grupos de sociedades a nivel europeo. El tratamiento de la compensación de pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades de los países miembros y en el proyecto de BICCIS”  
JAIME ANEIRO PEREIRA (Universidad de Vigo)
- “La compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea de las medidas tributarias destinadas a favorecer la competitividad de las empresas españolas en el marco de un modelo de economía sostenible”  
LUIS MALVÁREZ PASCUAL (Universidad de Huelva)
- “La pérdida de incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades por el incumplimiento de sus requisitos futuros: consecuencias materiales y procedimentales”  
VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ BLÁZQUEZ (Universidad de las Palmas de Gran Canaria)

18:00 Fin de la jornada

**Martes, 13 de diciembre de 2011**

10:00 TERCERA SESIÓN

**La Administración Tributaria**

PONENCIA

**La Reforma de la Administración**

JORDI SEVILLA SEGURA

PricewaterhouseCoopers

**Mesa redonda**

*Moderar:* MANUEL GUTIÉRREZ LOUSA

- “Urgencia y necesidad de una reforma global del sistema tributario español”  
DOMINGO CARBAJO VASCO (Agencia Estatal de la Administración Tributaria)
- “Derechos y garantías de los contribuyentes ante los procedimientos de aplicación de los tributos”  
JAVIER MARTÍN FERNÁNDEZ (Universidad Complutense de Madrid)



- “La Administración tributaria cooperativa: entre el posibilismo y la utopía”  
FERNANDO SERRANO ANTÓN (Oficina Defensor del Contribuyente. Ayuntamiento de Madrid)
- “La lucha de la Unión Europea contra el blanqueo de capitales y el fraude fiscal”  
JOSÉ PEDREIRA MENÉNDEZ (Universidad de Oviedo)

12:30 *Coffee break*

13:00 CONFERENCIA

**Retos pendientes de la fiscalidad internacional**

MARÍA TERESA SOLER ROCH

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Presidenta del Consejo para la Defensa del Contribuyente

14:00 Descanso

16:00 CONFERENCIA

**La formulación constitucional de la regla de estabilidad presupuestaria**

ANDRÉS JIMÉNEZ DÍAZ

Letrado de las Cortes Generales. Letrado de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados

17:00 CUARTA SESIÓN

**Estabilidad presupuestaria**

PONENCIA

**La estabilidad presupuestaria**

MARIO GARCÉS SANAGUSTÍN

Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón

**Mesa redonda**

*Moderar:* LILO PIÑA GARRIDO

- “Control del principio de estabilidad presupuestaria de Derecho interno y control europeo”  
GERMÁN ORÓN MORATAL (Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Jaume I de Castellón)
- “De la estabilidad a la prudencia presupuestaria. El reforzamiento de la disciplina presupuestaria en las normas comunitarias (*six pack*)”  
ANTONIO LÓPEZ DÍAZ (Universidad de Santiago de Compostela)
- “La fiabilidad de los Presupuestos”  
BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ (Universidad de Oviedo)
- “Estabilidad presupuestaria y sanciones”  
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ HUETE (Universidad Autónoma de Barcelona)
- “La estabilidad financiera de las Comunidades Autónomas en el actual sistema de financiación”  
JUAN IGNACIO GOROSPE OVIEDO (Universidad San Pablo CEU)

19:00 CONFERENCIA

**Reflexiones desde el Derecho financiero para la construcción de la Hacienda Pública del futuro**

JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

19:30 CLAUSURA

JOSÉ MARÍA LABEAGA AZCONA

Director General del Instituto de Estudios Fiscales





## *COMUNICACIONES*



## La estabilidad financiera de las Comunidades Autónomas en el actual sistema de financiación

JUAN IGNACIO GOROSPE OVIEDO  
(Universidad San Pablo-CEU)

### 1. PLANTEAMIENTO

El 27 de diciembre de 1978 con la aprobación de la Constitución se otorgaba al pueblo español la soberanía nacional dentro de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1 CE). El carácter social del Estado implicaba el paso de un Estado abstencionista, preocupado por respetar la libertad de los ciudadanos, a un Estado en el que la sociedad, en su conjunto, se convertía en objeto mismo de la actividad administrativa<sup>1</sup>. Ello ha tenido su reflejo en el incremento de la Deuda Pública a través de políticas más o menos intervencionistas de los sucesivos gobiernos y ha desembocado en desequilibrios presupuestarios.

Tras la muerte de Franco se crearon las preautonomías<sup>2</sup>, y se consensuó un modelo de descentralización que se recogió en la propia Constitución. Podemos decir que la concordia prevaleció frente a la coherencia, pues no se hizo para racionalizar la estructura del estado, tanto en sus aspectos administrativos (mayor eficacia y eficiencia) como políticos (acercamiento del poder al ciudadano, mayor control sobre los poderes públicos), sino más bien para garantizar la identidad de determinadas regiones (o nacionalidades, en expresión de la CE), dejando la puerta abierta al resto.

Frente a la alternativa entre un Estado centralista y un Estado federal se optó por un sistema diferente –las concepciones federalistas “clásicas” han encontrado poca acogida en España<sup>3</sup>–, un Estado autonómico fundado en la unidad de España y estructurado bajo los principios de autonomía, solidaridad e igualdad. Ello requería determinar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas para la asignación de bienes y servicios, así como los recursos para financiarlos, distribuyendo el coste entre los ciudadanos de acuerdo con los principios de capacidad económica y de beneficio. Habida cuenta que se partía de un Estado centralista, la financiación autonómica se ha caracterizado por su dependencia financiera del Estado mediante un sistema de fundado inicialmente en la participación en los ingresos del Estado y unos impuestos cedidos de poca recaudación. Esta dependencia ha ido disminuyendo en relación directa a la progresiva responsabilidad en los ingresos –incrementando la recaudación y fijando competencias normativas y de gestión en los impuestos cedidos–, pero no ha evitado un endeudamiento excesivo del que hoy en día adolecen las arcas autonómicas.

Desde el punto de vista normativo, la configuración actual del sistema de financiación autonómico no es sencilla debido a cuatro factores: las continuas modificaciones normativas, especialmente en materia tributaria; la descentralización política y, por ende, financiera en las distintas Administraciones territoriales; el desequilibrio entre ingresos y gastos de las Haciendas Autonómicas, carentes de un

---

<sup>1</sup> GARRIDO FALLA, F. *et al.*: *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, vol. I, 15.ª ed., 2010, pág. 83.

<sup>2</sup> El proceso de descentralización autonómico comenzó bastante antes de la aprobación de la Constitución, en la fase de creación de las denominadas Preautonomías. Como resultado de la evidente demanda política de autogobierno en Cataluña se aprobó el Decreto Ley 41/1977 de 29 de septiembre (más de un año antes de la aprobación de la Constitución) sobre establecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña; después, se aprobó el correspondiente Decreto relativo a la preautonomía del País Vasco (Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero) y así hasta un total de trece Decretos-leyes.

<sup>3</sup> Bien por los resultados de la primera experiencia republicana en el siglo XIX (que identificaba federalismo y cantonalismo) bien por la desconfianza de los partidos nacionalistas hacia soluciones que, bajo el manto del federalismo recortasen sus pretensiones. Como representante de una propuesta racionalista y generalizante de organización territorial de España suele citarse a ORTEGA Y GASSET y su famoso libro *La redención de las provincias*. Cfr. LÓPEZ GUERRA, L.: “Planteamientos generales del estado autonómico”, *Estudios de Derecho Judicial*, n. 10, 1998, págs. 81 y ss.

conjunto de tributos propios articulados en un verdadero sistema, con una excesiva dependencia del Estado hasta tiempos recientes; y la indeterminación constitucional del sistema de financiación, que lo ha hecho excesivamente abierto.

Además, el poder financiero de las Comunidades Autónomas tiene un límite impuesto por el Derecho comunitario, tanto en materia de ingresos como de gastos. Baste mencionar, de un lado, el artículo 19.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), al disponer que las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la UE. De otro, el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP) prevé la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria para cada nivel territorial, que deberán respetar también las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. La reforma del artículo 135 de la CE de 27 de septiembre de 2011, al amparo del procedimiento del artículo 167 de la misma, bajo una situación de excepcionalidad económica y con acogimiento expreso del procedimiento de lectura única, pretende establecer un límite constitucional al déficit y endeudamiento autonómicos y de los otros entes territoriales.

## 2. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LOS PRINCIPIOS DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL

Dentro de los posibles diseños de la Nación española, el artículo 2 de la Constitución de 1978 implantó un Estado de las Autonomías con fundamento en la unidad de España y bajo el principio básico de la solidaridad<sup>5</sup>.

La estructura de la organización territorial del Estado se contiene en el Título VIII, cuyo Capítulo I recoge los “principios generales”, y los capítulos II y III regulan la organización territorial de la Administración local y de las Comunidades Autónomas, respectivamente.

El Capítulo I del Título VIII establece los siguientes principios en cada uno de los artículos que lo integran:

- a) Autonomía: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137)
- b) Solidaridad: El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales (art. 138, apartados *uno* y *dos*).
- c) Igualdad: Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139 apartado *uno*). Ello impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (art. 139 apartado *dos*).

Ello requiere conjugar la autonomía legislativa y financiera con la igualdad y la solidaridad. La STC 31/2010 señala el necesario respeto a la cooperación multilateral con el resto de CCAA y el Estado, que se concreta en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (FJ 130).

Sin embargo, ya desde la aprobación de la Constitución hubo una circunstancia que impidió llevar a término la realización de estos principios en su plenitud. La Disposición Adicional primera señala que:

---

<sup>4</sup> Los regímenes de emisión de Deuda Pública por las CCAA tienen que atender al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, plasmado en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Cfr. SANTILLÁN FRAILE, R.: “El régimen jurídico de la emisión de Deuda Pública en España en el contexto del Derecho comunitario. El Plan de Estabilidad y Crecimiento”, *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 111, 2001, pág. 480.

<sup>5</sup> “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.” Ello ha supuesto un régimen diferenciado en las Diputaciones Forales de Vizcaya, Álava, Guipúzcoa y Navarra, fundado en un sistema de Concierto con el País Vasco, fundado actualmente en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de Convenio con Navarra, regulado por Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Conforme a estas Leyes estos territorios recaudan los impuestos y abonan al Estado español un cupo o cantidad por los servicios prestados. Dicho régimen es ajeno a los principios de igualdad y solidaridad.

Al margen de los territorios forales se encuentran las CCAA de régimen común, para cuya financiación la Constitución establece tres principios básicos:

1. Autonomía financiera: recursos suficientes y capacidad de decisión.
2. Coordinación: a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, integrado por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y los Consejeros de Economía de cada Comunidad y Ciudad autónoma. Ello no impide las relaciones bilaterales, pero en un marco de cooperación pues, como señaló la STC 31/2011 “la traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad” (FJ 13). El respeto a la cooperación multilateral con el resto de CCAA y el Estado se concreta en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (FJ 130)<sup>6</sup>.
3. Solidaridad: mediante la transferencia de recursos tanto a nivel vertical –del Estado– como horizontal –de las CCAA más ricas–.

También aquí nos encontramos con un problema en el diseño de su financiación derivado del proceso de distribución territorial y la ambigüedad en la delimitación de las competencias entre las CCAA y el Estado, como pone de manifiesto la redacción de los artículos 148 y 149, respectivamente. En efecto, la Constitución española no establece propiamente una distribución territorial del poder, sino unos procedimientos para llevar a cabo esa distribución, así como unas reglas materiales para acotar el resultado posible de ese proceso, pero con unos límites difusos como se ha dicho. Así, el Capítulo III del Título VIII de la Constitución, en el que se perfila el régimen de la distribución territorial del poder político, contiene ante todo una serie de disposiciones transitorias destinadas a hacer posible el paso de un Estado fuertemente centralizado a otro configurado en Comunidades Autónomas dotadas de poder político<sup>7</sup>. Ante la inexistencia de las autonomías, fue preciso en primer lugar dotarlas de la normativa básica que las conformase y estableciese en un primer momento la distribución de competencias prevista en la Constitución<sup>8</sup>. Ello se hizo con los Estatutos de Autonomía. Para ello, las tres denominadas Comunidades históricas que habían plebiscitado Estatutos de Autonomía en tiempos de la II República, y que tenían previsto un proceso simplificado de acceso al máximo grado de autonomía –Cataluña, Galicia y País Vasco, a las que se sumó Andalucía– utilizaron el artículo 151. El resto de Comunidades, salvo Navarra que se constituyó como “Comunidad foral”, siguieron la vía del artículo 143 teniendo que esperar un período de cinco años a partir de la aprobación de su Estatuto de Autonomía, aunque Valencia y Canarias acortaron el plazo. Actualmente, las comunidades autónomas que incluyen en su Estatuto de Autonomía la calificación de nacionalidad o nacionalidad histórica, y que por tanto son legalmente reconocidas como tales, son Andalucía (1981 y 2006), Aragón (1996 y 2007), Islas Baleares (1983 y 2007), Canarias (1996), Cataluña (1979 y 2006), Comunidad Valenciana (2006), Galicia (1981) y País Vasco (1979). El Estado actual de 17 autonomías se gestó

---

<sup>6</sup> Recuerda esta Sentencia que el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3), conforme a la cual el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9). Así se deduce de los artículos 150.3, 155 o 161.2 CE.

<sup>7</sup> Cfr. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “La articulación territorial del poder público: Estado y comunidades autónomas”, en AAVV: *Enseñanza de la Constitución*, UNED (<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/programafo.htm>).

<sup>8</sup> Los denominados “Informes de la Comisión de Expertos” de 1981 sirvieron parcialmente para traducir a un modelo integrado el complejo mandato constitucional.

entre 1979 y 1983, mediante la aprobación por el Congreso de los diferentes Estatutos de Autonomía. En 1979, los estatutos de País Vasco y Cataluña; en 1981, los de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; en 1982, los de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra; finalmente, en 1983, los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León. Los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se aprobaron en 1995.

En el período inicial de traspaso de competencias a las CCAA hubo que tomar dos decisiones fundamentales dentro de todo proceso político: la delimitación de los bienes y servicios que debe suministrar el ente territorial, y la distribución de su coste entre los ciudadanos.

En cuanto al primer punto, hay competencias exclusivas del Estado (por ejemplo, las relativas a nacionalidad, inmigración, emigración, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, así como la coordinación de la economía, la investigación científica y técnica y la sanidad), competencias exclusivas de las CCAA (organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, programación y coordinación del sistema universitario, creación de universidades...), competencias concurrentes (cuando el Estado puede aprobar una ley básica y las Comunidades Autónomas pueden dictar la normativa de desarrollo y efectuar la ejecución de la función pública respectiva) y competencias compartidas (toda la normativa corresponde al Estado, limitándose las Comunidades Autónomas a la ejecución). La salud, la educación y la economía, son de competencia concurrente, mientras que en la legislación mercantil, penal y penitenciaria, sobre propiedad intelectual e industrial, y laboral, la competencia es compartida<sup>9</sup>. La consolidación de las Comunidades Autónomas se produjo gradualmente con la cesión progresiva de competencias ejercidas al principio de manera exclusiva por el Estado. Dicha consolidación ha culminado con la cesión de competencias en áreas tan importantes como la sanidad, la educación, la justicia o la vivienda lo que les ha permitido alcanzar en estos últimos años una notable dimensión política y social. Dentro de la descentralización competencial que, en favor de las Comunidades Autónomas de régimen común está realizando el Estado, el ámbito tributario tiene una personalidad propia, cediéndose progresivamente la recaudación, la gestión y el poder normativo en los tributos cedidos, hasta el punto de que la normativa tributaria es una de las legislaciones que más modificaciones ha sufrido a lo largo del tiempo. En cualquier caso, habría que mejorar la distribución de competencias, con base en el principio de eficiencia y evitando duplicidades y gastos inútiles.

Respecto a la distribución entre los ciudadanos del coste de los bienes y servicios, existen dos criterios: el principio del beneficio y el de capacidad económica.

El principio del beneficio supone contribuir a los gastos en función de los beneficios recibidos. Se justifica por la teoría del “cambio voluntario”, al trasladar la lógica del mercado a los bienes públicos: los ciudadanos demandan bienes públicos y pagan por ellos. Sirve a la función de asignación de la Hacienda Pública. Para ello se pueden afectar los ingresos a determinados gastos, con objeto de mejorar la eficacia o evitar restricciones parlamentarias, o bien asociar los gastos con los ingresos, de modo que toda propuesta parlamentaria de gasto venga acompañada de la reducción de otro gasto o del establecimiento o aumento del consiguiente impuesto.

Ejemplos de la utilización del principio del beneficio los encontramos en la sanidad, la educación, o las carreteras, si bien en España la sanidad y la educación en los niveles obligatorios en tanto que son “cuasi bienes públicos” se financian conforme a la capacidad de pago mediante impuestos<sup>10</sup>, aunque se ha planteado el posible copago sanitario como ya ocurre en otros países de Europa como Francia o Alemania. Siempre que se garantice el servicio a quienes no dispongan de los recursos necesarios puede ser una idea aceptable como vía adicional de financiación, aunque primero habría que reducir al máximo el gasto público y coordinar adecuadamente las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas.

El principio de la capacidad de pago implica la contribución según la capacidad de cada individuo, expresada a través del patrimonio, la renta o el consumo, independientemente de los beneficios que

<sup>9</sup> AJA, E.: *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003.

<sup>10</sup> Según ANDERSON, junto a los bienes públicos (defensa, seguridad...), los gobiernos deberían facilitar los cuasi bienes públicos (sanidad pública, educación, seguridad social, prestaciones sociales y grandes infraestructuras) que benefician a toda la población y a los usuarios directos de los mismos, cuyo fundamento es redistribuir la riqueza. Cfr. ANDERSON, G.: *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, 2010, pág. 30.

le reporte la acción pública. La separación entre ingreso y gasto se justifica en que los gastos responden a criterios exclusivamente políticos, cuyo coste deberá distribuirse de forma justa entre los ciudadanos. En consecuencia, ingreso y gasto no son equivalentes para cada persona y normalmente no coincidirán, ya que quienes más deben recibir del estado serán quienes menos puedan aportar. Sirve a la función redistributiva de la Hacienda Pública.

Estas decisiones son adoptadas en el marco de sus competencias por el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>11</sup>, pues tienen el poder financiero de aprobar el presupuesto, autorizar los gastos públicos y aprobar los recursos financieros, mediante sus Cámaras legislativas con base en el principio de reserva de ley, procediendo luego a su aplicación. Siempre con arreglo a los límites derivados de la propia Constitución y de nuestra incorporación a la Unión Europea. En cuanto a la Carta Magna, al margen de otros preceptos, la reforma del artículo 135 CE establece un límite constitucional en la elaboración de los presupuestos. Y el Derecho comunitario impone limitaciones tanto en los ingresos –armonización fiscal mediante Reglamentos, Directivas, y aplicación de los principios y libertades comunitarias por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea–, como en los gastos –límites de endeudamiento y déficit público, prohibición de ayudas de Estado–. Precisamente nuestra pertenencia a la UE ha sido determinante en la reciente reforma constitucional.

### 3. ¿CENTRALISMO O FEDERALISMO?

Cabe plantearse si es más conveniente un Estado centralista o un Estado federal en orden a la financiación y suministro de los servicios públicos. La relevancia de la financiación es tal que la definición del sistema como federal o centralista requiere considerar el modelo de financiación de los entes territoriales<sup>12</sup>, aparte de que no puede haber descentralización política sin descentralización financiera. Evidentemente, la opción por uno u otro sistema de Gobierno tiene importantes consecuencias.

También se podría acudir, aunque no es objeto de este estudio, a un modelo confederal mediante una organización de estados que sin llegar a constituir otro estado en sentido estricto –como sucede en la organización federal– disponen de ciertas competencias asignadas por los estados que las forman. La confederación no dispone de autonomía respecto de los gobiernos que la integran, siendo éstos los que deciden las tareas responsabilidad de aquélla y los criterios de financiación, habitualmente mediante aportaciones de los estados miembros<sup>13</sup>.

En los siguientes cuadros podemos observar las diferencias en cuanto a organización política y modelo financiero, así como las ventajas e inconvenientes de cada uno de ellos. Se trata de un esquema general pues hay notables variantes por países y períodos históricos<sup>14</sup>. Así, en cuanto al porcentaje de gasto directo del gobierno central (después de las transferencias) varía mucho: Suiza, Canadá, Bélgica y Alemania son las federaciones donde el gobierno federal gasta menos, entre el 30 y el 40 por 100 del total del gasto. España, con la India, EEUU, Rusia, Sudáfrica, Austria y México, está entre el 45 y el 55 por 100. En Australia y Brasil se aproxima al 60 por 100, y en Malasia llega al 84 por 100<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> El artículo 156.1 CE dispone la autonomía de las CCAA para desarrollar “sus propias competencias”, de acuerdo con la distribución de competencias que se establece entre los distintos entes territoriales, lo que constituye un límite a su poder financiero.

<sup>12</sup> BIZIOLI, G.: *Il federalismo fiscale*, Rubbettino, pág. 33.

<sup>13</sup> La Unión Europea, cuya estructura tiene bastante de confederal, se financia con aportaciones de los estados miembros en función del consumo –una porción del IVA– y la renta. En Naciones Unidas se tiene en cuenta la capacidad económica de cada país con ciertos límites. Véase SEVILLA SEGURA, J. V.: *Política y técnicas tributarias*, IEF, Madrid, 2004, págs. 220 y ss.

<sup>14</sup> El centralismo deriva de las monarquías absolutas de los siglos XVI al XVII y su modelo básico es la Francia surgida de la revolución en 1789. Oscila entre el máximo centralismo de tipo francés hasta cierto grado de descentralización como Inglaterra, Holanda o Suecia. El federalismo surge con la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787. En el nuevo federalismo priman las competencias compartidas frente a las exclusivas. Véase AJA, E.: *El Estado autonómico...*, ob. cit., págs. 23 y ss. Se incluyen tanto federaciones en las que el gobierno federal recauda la mayoría de los ingresos financiando a las unidades constitutivas mediante transferencias condicionadas, como aquellas en que las unidades constitutivas se financian mediante impuestos y préstamos decididos por ellas mismas.

<sup>15</sup> ANDERSON, G.: *Una introducción comparada...*, ob. cit., pág. 38.



### TIPOS DE ESTADO Y MODELOS FINANCIEROS<sup>16</sup>

	PAÍSES UNITARIOS	PAÍSES FEDERALES
<b>Organización política</b>	Poder político acumulado en el nivel de gobierno central. Las competencias de los niveles subcentrales las decide el poder central. Los niveles subcentrales no disponen de capacidad para decidir sus gastos ni para establecer sus impuestos.	Poder político distribuido entre diferentes niveles. El poder político de cada nivel de gobierno deriva de la Constitución. Cada nivel de gobierno tiene capacidad para decidir sus gastos y establecer impuestos.
<b>Modelo financiero</b>	El nivel superior establece y administra los recursos. Los gobiernos subcentrales se financian mediante transferencias. Los gobiernos subcentrales pueden disponer de ciertas competencias de gasto delegadas por el poder central. Financiación y redistribución aparecen confundidas en las transferencias.	El diseño y aplicación de los recursos se distribuye entre los distintos niveles. Cada nivel dispone de plena autonomía financiera. Cada nivel de gobierno tiene unas competencias de gasto, prestando determinados servicios públicos. El nivel central suele instrumentar las políticas de equidad interterritorial.
<b>Ventajas</b>	Garantiza la igualdad de trato. Refuerza la seguridad jurídica del ordenamiento. Reduce los costes de administración.	Responsabilidad de los niveles subcentrales. Mejor conocimiento de las necesidades de los ciudadanos. Si las necesidades en cada jurisdicción no son homogéneas permite diferentes niveles de suministro de los distintos servicios públicos.

Las federaciones son vulnerables económicamente por tres motivos<sup>17</sup> que se producen también en nuestro Estado de las autonomías:

Porque el gobierno federal y las unidades constitutivas pueden perseguir políticas fiscales y económicas contradictorias.

Porque los gobiernos de las unidades constitutivas tienen un incentivo para negociar y conseguir más recursos de los que le corresponden, incrementando el gasto público

Porque las unidades constitutivas pueden endeudarse irresponsablemente al contar con un gobierno federal en casos de emergencia. Aunque también los países unitarios pueden tener problemas de endeudamiento.

A mi juicio una mayor autonomía favorece que las comunidades gestionen su deuda con responsabilidad, pero la competencia fiscal puede llevar a cambios de residencia, como ocurre en Suiza. Como observa ANDERSON, hay dos caminos para evitar la lucha destructiva: centralizar la toma de decisiones en el gobierno federal o armonizar los impuestos clave. La armonización de bases permite simplificar el sistema tributario reduciendo los costes administrativos y de gestión, y admite flexibilidad en los tipos de gravamen. En EEUU se ha aplicado la competencia del gobierno federal sobre comercio interestatal para limitar las competencias estatales en los impuestos sobre la venta y los impuestos de la renta de personas y empresas<sup>18</sup>.

En el siguiente cuadro se hace una comparación entre el modelo federal, con un Estado federal o federación integrado por Estados federados, y el español, con un Estado central conformado por Comunidades Autónomas, para ver en qué medida nos asemejamos al mismo.

ESTADO FEDERAL	MODELO ESPAÑOL
Igualdad formal de las comunidades que lo componen, aunque materialmente no sea tal <sup>19</sup> .	El País Vasco y Navarra tienen un régimen muy distinto de financiación, lo que provoca una asimetría material y formal.

(Sigue.)

<sup>16</sup> Las dos primeras partes del cuadro –organización política y modelo financiero– se han tomado de SEVILLA SEGURA, J. V.: *Política y técnicas tributarias...*, ob. cit., pág. 199.

<sup>17</sup> Cfr. ANDERSON, G.: *Una introducción comparada al federalismo...*, ob. cit., pág. 100.

<sup>18</sup> Ob. ult. cit., pág. 49.

<sup>19</sup> Obviamente, dentro de la igualdad formal hay estados con más fuerza que otros. Ante este panorama, un observador agudo, Ch. D. TARTLTON, acuñó en 1965 la expresión federalismo asimétrico. Por ejemplo, el Estado de California no resulta igual que el Estado



(Continuación.)

ESTADO FEDERAL	MODELO ESPAÑOL
El derecho de la federación no suele prevalecer respecto al derecho de uno de sus componentes <sup>20</sup> .	Según el artículo 149.3 CE, en caso de conflicto las normas del Estado prevalecerán sobre las de las CCAA en lo que no se atribuya a la exclusiva competencia de éstas <sup>21</sup> .
La supletoriedad del derecho de la federación no se apoya en la idea de la existencia de un ordenamiento jurídico común que dé sentido a los ordenamientos de los Estados federados.	El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CCAA (art. 149.3 CE), dando unidad y sentido a los ordenamientos parciales de las comunidades autónomas.
Las competencias de la Federación y los Estados están claramente delimitadas en la Constitución.	La Constitución establece un modelo abierto en el que las competencias no están bien definidas.

Como puede observarse, España no constituye un Estado federal<sup>22</sup>, incluso va más allá en lo que se refiere a los territorios históricos y existen otros hechos diferenciales<sup>23</sup>. Ciertamente prevé la prevalencia del Estado en competencias que no sean exclusivas de las CCAA y la suplencia del Derecho del Estado, con una función de integración final del sistema<sup>24</sup>, pero el proceso autonómico todavía no está cerrado debido a la ambigüedad de la Constitución, conforme a la cual los Estatutos, aprobados en un primer momento, no fijan definitivamente las competencias de las Comunidades Autónomas<sup>25</sup>. El artículo 150 de la Constitución pone de manifiesto la anfibología constitucional al admitir tanto la armonización estatal de competencias exclusivas de las CCAA, como la transferencia a éstas de facultades exclusivas del Estado<sup>26</sup>.

A diferencia de lo que ha sucedido en países como Alemania o Estados Unidos, donde la tendencia en los últimos años es incrementar las competencias de la Federación, en España, aunque el proceso autonómico está bastante desarrollado, el proceso es el inverso, aumentando la descentralización. En

---

de Nevada. Frente al gigante económico, dotado además de un enorme poderío cultural y político, no cabe oponer el precepto de la Constitución que lo considera igual a los estados medianos y pequeños. El federalismo asimétrico se fija en la realidad resultante de la aplicación de las normas constitucionales. Los factores económicos, culturales, sociales y políticos entran en juego. Cfr. JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "El Estado federal y el Estado autonómico", *Diario del Derecho*, 19-9-2011.

<sup>20</sup> Ob. ult. cit. En algunos sí se aplica la prevalencia. Por ejemplo, en Alemania el artículo 31 de la Ley Fundamental dispone que "El derecho federal prevalecerá sobre el derecho de los Estados" (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), y el artículo VI.2 de la Constitución de Estados Unidos prevé la supremacía de la Federación. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 15.ª ed., Aranzadi, 2011, pág. 360.

<sup>21</sup> "El Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas." (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 31/2010, FJ 13.)

<sup>22</sup> Sostiene JIMÉNEZ DE PARGA que "un Estado federal no suele admitir la prevalencia del derecho de la federación respecto al derecho de uno de sus componentes, y la supletoriedad del derecho de la federación no se apoya en la idea de la existencia de un ordenamiento jurídico común, que presta unidad y confiere sentido a los ordenamientos parciales de las comunidades autónomas. Con nuestra vigente Constitución, el Estado de las autonomías, salvo que el pueblo español decidiera el cambio tajante, no es un Estado federal, ni puede transformarse en tal". No obstante hay quien lo identifica: "la estructura del poder en España equivale a la existente en los Estados federales actuales". AJA, E.: *El Estado autonómico...*, ob. cit., pág. 97.

<sup>23</sup> La Constitución establece diferencias competenciales, derivadas de la existencia de derechos civiles especiales o forales (149.1.8 CE), de lenguas propias (arts. 3.1, 148.1.17 CE), de los "derechos históricos de los territorios forales" (DA 1), o del régimen económico y fiscal canario (DA 3.ª), manifestadas en la expresión del artículo 2 CE, "nacionalidades y regiones" y en las diferencias estatutarias posteriores.

<sup>24</sup> Hay que añadir que la regla de prevalencia no es una regla de competencia, y que la cláusula de supletoriedad ha sido reinterpretada por las SSTC de 4 de junio de 1991 y 30 de junio de 2004 considerando que si el Estado dicta normas con el carácter de supletorias vulneraría el orden constitucional de competencias, lo que no parece una exégesis correcta (frente a la STC de 21 de diciembre de 1989 que sí la admitía para prevenir un marco normativo general). Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo...*, ob. cit., págs. 359 a 372.

<sup>25</sup> Incluso, en un principio se discutió en la doctrina académica y en la práctica política, si la autonomía comportaba en todo caso potestades legislativas, o debía interpretarse (salvo aquellos casos expresamente previstos en la Constitución, en su art. 152) como una autonomía meramente administrativa. Cfr. LÓPEZ GUERRA, L.: *Planteamientos generales del estado autonómico*, ob. cit.

<sup>26</sup> De un lado, permite al Estado dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general, si así lo aprecian las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara. De otro, le permite transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Incluso admite la atribución por las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, de la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal.

primer término, el artículo 149 CE establece una reserva inicial de potestades garantizadas al Estado en todo caso, y una segunda reserva estatal de aquellas competencias no asumidas expresamente por los Estatutos de Autonomía. En segundo término, la propia Constitución prevé que los Estatutos inicialmente aprobados, al menos en el supuesto ordinario, no constituyan sino un primer paso en el acceso a la autonomía plena, y que al cabo de cinco años las Comunidades Autónomas puedan ampliar sus competencias mediante la reforma de tales Estatutos (art. 152.2 CE)<sup>27</sup>. Las demás Comunidades Autónomas, que han accedido ya inicialmente a un grado mayor de autonomía, pueden igualmente incoar el procedimiento de reforma de sus Estatutos para ampliar su ámbito de competencias (art. 147.3 CE), en cualquier caso hasta el límite de las reservadas en exclusiva al Estado por el artículo 149.1 CE. Tercero, la Disposición Adicional Primera de la CE prevé la actualización general del régimen foral “en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, abriendo la posibilidad de exceder el mandato de los artículos 148 y 149 CE<sup>28</sup>. Y, finalmente, la Constitución prevé en los dos primeros apartados del artículo 150 sendos tipos de Leyes hábiles para ampliar el acervo competencial de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente transfiriendo o delegando en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal “que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” –término impreciso que convendría aclarar<sup>29</sup>– (de ello se hizo uso ya inicialmente, en el mismo momento de aprobar ciertos Estatutos, que fueron acompañados de unas Leyes de transferencia para Canarias o para Valencia).

En ese sentido, la aprobación de los Estatutos no supone la constitucionalización definitiva de la distribución del poder, sino sólo un primer momento en un proceso que por decisión constitucional continúa abierto, y cuya sincronía no está garantizada, pues no todas las Comunidades Autónomas han de seguir procesos equivalentes o simultáneos<sup>30</sup>. En suma, nuestro régimen de distribución de competencias no está claramente perfilado en la Constitución, se trata de un modelo abierto, inicialmente flexible y potencialmente asimétrico<sup>31</sup>. Como señaló la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2008 “el sistema institucional del Reino de España es particularmente complejo” (FJ 65).

Otro problema es que en los últimos años se ha pretendido modificar el entramado autonómico mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía. Ello habría desembocado en una disparidad contraria a los principios constitucionales de unidad y solidaridad. En tal sentido, la STC 31/2010 del Estatuto de Cataluña viene a significar que no se pueden modificar las líneas maestras del actual sistema autonómico por vía estatutaria, sería precisa una reforma constitucional<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> La disparidad se aprecia también en el principio dispositivo en la asunción de competencias en los Estatutos Autonómicos [artículo 147.2 d) CE], en la previsión de competencias restringidas a territorios en que están presentes ciertas precondiciones históricas (art. 149.1.8), en la cita expresa de los “territorios forales” (DA 1.ª CE), y en el establecimiento de una fase provisional de desigualdad competencial, basada en el aplazamiento de la asunción de competencias abiertas a todas las CCAA (artículo 148.2 CE en relación con la DT 2.ª).

<sup>28</sup> La Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco es un claro ejemplo de apertura del proceso: “La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.”

<sup>29</sup> LÓPEZ GUERRA, L.: *Planteamientos generales del estado autonómico*.

<sup>30</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “La articulación territorial del poder público...”, ob. cit. A partir de la Ley Orgánica de transferencias, LO 9/1992, de 23 de diciembre, y las posteriores reformas estatutarias, se produjo una considerable ampliación de las competencias asumidas por aquellas Comunidades que habían quedado, en un primer momento, en un nivel competencial inferior.

<sup>31</sup> ABAD I NINET, A. y RODÉS MATEU, A.: “Asymmetry in the spanish state’s model of territorial organization”, trabajo presentado a la conferencia *Subnational Constitutions in Federal States*, Atenas, Grecia, junio 11-15, 2007, pág. 11.

<sup>32</sup> El salto hacia otro modelo de Estado (federal, confederal, plurinacional...o centralizado) requiere de la reforma constitucional, y los consiguientes pactos políticos que la hagan posible, o que permitan afrontar otras reformas legislativas sectoriales de tipo estructural con garantías de éxito y que eviten rupturas unilaterales por ningún lado. Observa CASTELLÀ ANDREU que se habla de federalismo pero muchas veces, al menos en Cataluña, se está pensando más bien de relación bilateral Estado-Cataluña. El Estado autonómico posee una flexibilidad intrínseca para adaptarse a las aspiraciones sociales y a las circunstancias cambiantes de cada momento histórico, a condición que ello se haga sobre la base de grandes acuerdos, de los que no puede quedar al margen ninguna de las grandes familias políticas que desde la Transición a la democracia representan a la ciudadanía en España. Cfr. CASTELLÀ ANDREU, J. M.: *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico*, Fundación Ciudadanía y Valores, 2010, págs. 20 y 21.

#### 4. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA

La opción del constituyente en 1978 fue la de una Hacienda de gasto, antes que de ingreso, probablemente para evitar las grandes disparidades en la provisión de servicios públicos y en la presión fiscal que habría ocasionado un sistema de financiación fundado en tributos propios de cada Comunidad Autónoma<sup>33</sup>. La dependencia del Estado, como nota característica del sistema de financiación hasta el año 2009, ha venido acompañada de una falta en su configuración que lo ha hecho excesivamente abierto e indeterminado, debido a la parquedad con que esta cuestión se trató en la Constitución. Ésta se limita a señalar los recursos financieros a disposición de las CCAA, sin especificar el papel de cada uno en su financiación; a enunciar los principios generales de autonomía financiera, coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles; y a establecer la “posibilidad” de que una Ley Orgánica articule el sistema de financiación delimitando las competencias financieras estatales y autonómicas prevista en el artículo 157 de la Constitución. A este respecto, si bien el apartado 3 utiliza la expresión “podrá”, lo que la convierte en una Ley facultativa, no necesaria, por cuanto no es el único instrumento en manos del Estado para coordinar el sistema de financiación ni condición previa al ejercicio por las CCAA de las potestades financieras definidas en sus Estatutos<sup>34</sup>, finalmente el sistema de financiación se articuló a través de la LOFCA, partiendo de una Hacienda centralizada que progresivamente ha ido dotando de mayores recursos a las CCAA mediante la cesión de tributos estatales, y con unos límites en cuanto al establecimiento de tributos propios.

Desde 1978 hasta 1996, la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 30/1983 de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, diseñaron un modelo de cesión de tributos por el Estado sin que las CCAA tuviesen potestad alguna para corregir las normas tributarias estatales. Se consideraba como tributos cedidos aquellos tributos “establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponde a cada Comunidad Autónoma” (art. 10 LOFCA). A ello se añadía la participación en los ingresos del Estado –con un porcentaje en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos–, una asignación complementaria fijada en los Presupuestos Generales del Estado para asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales y el Fondo de Compensación Interterritorial para financiar gastos de inversión (arts. 13, 15 y 16 LOFCA).

Entre 1993 y 1996 se amplía la financiación cediendo una “participación territorializada” del 15 por 100 del IRPF.

La Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, modificó la LOFCA, posibilitando por vez primera la cesión de competencias normativas a las CCAA en los tributos cedidos (arts. 10 y 19 LOFCA). La Ley 14/1996 hizo efectiva esa cesión concediendo capacidad normativa a las CCAA para el período 1997-2001, bajo el principio de “corresponsabilidad fiscal efectiva”<sup>35</sup>. Se produjo también la cesión parcial del IRPF, inicialmente del 15 por 100 de la recaudación, hasta alcanzar el 30 por 100 una vez transferidas las competencias de educación al cabo del quinquenio. Para ello se desdobló la tarifa en dos tramos, el general y el complementario, pudiendo las CCAA, dentro de unos límites, fijar su propia tarifa y sustituir a la complementaria. Además, las autonomías podrían regular deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, que se restarían de la cuota íntegra autonómica. Las competencias normativas afectaban a todos los tributos cedidos –el IRPF, el IP, el ISD, el ITP y AJD y los Tributos sobre el Juego (en algunos eran tan relevantes que podían vaciarlos de contenido)–, en los que también tienen competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como de la revisión de los actos dictados en vía de gestión, y se ejercían de forma compartida por el Estado y las CCAA. Para garantizar la igualdad y la neutralidad se establece una limitación general, incluida en el artículo 19.2 de la LOFCA, vigente hasta la fecha, disponiendo que las CCAA, en el ejercicio de la capacidad normativa cedida “observarán el principio de solidaridad entre to-

---

<sup>33</sup> Cfr. CHECA GONZÁLEZ, C., en ELÍAS MÉNDEZ, C. *et al.*: *La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (y en otros modelos autonómicos e internacionales)*, Dykinson, Madrid, 2008, pág. 6.

<sup>34</sup> Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía núm. 72/2006, sobre la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

<sup>35</sup> La preocupación por la suficiencia de los recursos dio paso a la preocupación por la responsabilidad en su obtención y la corrección de desequilibrios regionales. Este segundo aspecto está lejos de alcanzarse, a juicio de LAGO MONTERO, “y parece que va a seguir evolucionando, si nadie lo remedia, hacia un federalismo insolidario...”. Cfr. LAGO MONTERO, J. M. *et al.*: *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Dykinson, Madrid, 2010, pág. 35.

dos los españoles, conforme a la establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional”. Es dudoso que se haya cumplido este precepto por la disparidad normativa existente en algunas figuras tributarias.

El sistema aprobado para el período 1997-2001 representó una mejora importante desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal de las CCAA puesto que se cedió parcialmente el IRPF no solo desde el punto de vista financiero sino también, aunque de manera limitada, capacidad de decisión. Ahora bien, este sistema no fue generalmente aceptado. Tres CCAA se negaron a suscribirlo (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) por lo que, en consecuencia, siguieron aplicando el sistema anterior sin apenas responsabilidad fiscal.

A partir de 2002 y hasta el año 2009, con la Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se volvió a incrementar el ámbito de la cesión tanto desde el punto de vista cuantitativo, incluyendo nuevos impuestos, como cualitativo, al aumentar la potestad normativa. En efecto, con este nuevo modelo se incorporaron nuevos impuestos al grupo de los cedidos: IVA, Impuestos Especiales de Fabricación, Impuesto sobre la Electricidad, IEMDT e IVMDH. También se amplió la potestad normativa sobre todos aquellos tributos que ya la tuvieron parcialmente cedida para el quinquenio 1997-2001, y se otorgó capacidad normativa sobre el IEMDT y el IVMDH. En cuanto a otros mecanismos de financiación, se sustituye la participación en los ingresos del Estado por un Fondo de suficiencia para cubrir “la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal” (art. 13 LOFCA). El objeto de la reforma fue dotar al sistema de estabilidad mediante su aplicación a todas las Comunidades Autónomas. Pero el aumento de ingresos de las Comunidades Autónomas con aquel sistema no era suficiente<sup>36</sup>.

La dependencia financiera del Estado ha hecho que dentro de los rasgos principales del modelo de financiación aprobado por la Ley 22/2009, la propuesta que dio lugar a la Ley señale en primer lugar “el aumento de autonomía y la corresponsabilidad”, al ampliar la participación de las CCAA en los principales recursos tributarios, e incrementar su capacidad normativa “en la medida de lo posible”<sup>37</sup>. Los incrementos cuantitativos han sido sustanciales (el IRPF del 33 al 50 por 100, el IVA del 35 al 50 por 100 y los IIEE de Fabricación, sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos del 40 al 58 por 100<sup>38</sup>). La cesión de recursos es tan importante que algún autor considera, probablemente con todo fundamento, que el estado no puede ceder más capacidad recaudatoria porque las necesita para el ejercicio de sus competencias no cedidas y de sus funciones de nivelación, de redistribución y de inversión<sup>39</sup>. Ello ha hecho que la dependencia financiera del Estado disminuya considerablemente. En 2011 las transferencias del Estado a los entes territoriales es de 39.400 millones de euros, un 44,8 por 100 menos que en 2010.

No ha sido tan relevante el aumento de competencias normativas, si bien se plantea su aumento hasta donde la normativa comunitaria y el principio de unidad de mercado lo permitan. Concretamente se amplían las competencias normativas en el IRPF, en materia de modificación de mínimos personales

---

<sup>36</sup> CHECA GONZÁLEZ propuso transformar impuestos cedidos tradicionales –ISD, IP, ITP– en propios, dando más autonomía. Para evitar la competencia fiscal lesiva postula adoptar medidas similares al Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas en la UE, o bien integrar IP e ISD en el IRPF. Véase ELÍAS MÉNDEZ, C. *et al.*: *La financiación en la reforma del Estado...*, ob. cit., 169.

<sup>37</sup> Es importante el ejercicio de la corresponsabilidad. Señala LAGO MONTERO que vaciar el ISD y el IP, establecer deducciones en el IRPF, y pedir transferencias con cargo a los PGE es poco coherente, pueden obtenerlo ejerciendo su autonomía y corresponsabilidad. LAGO MONTERO, J. M. *et al.*: *El sistema de financiación...*, ob. cit., pág. 36. Podría, no obstante, justificarse si no implica una merma de la recaudación global por impuestos cedidos.

<sup>38</sup> Éstos tienen gran poder recaudatorio y no son tan sensibles a los períodos de crisis por su demanda inelástica.

<sup>39</sup> Así, LAGO MONTERO señala que “el modelo ha tocado techo, si es que no se ha salido por el tejado, en materia de cesión de tributos, de la potestad sobre el producto de lo recaudado, a las CCAA”, y añade que “es más que probable que en un futuro no muy lejano... el Estado proceda a recuperar competencias que nunca debió ceder –aguas, ríos, puertos, amén de algunas educativas y sanitarias– y tenga que recuperar también parte de la potestad sobre el producto de algunas figuras tributarias cedidas a las CCAA”. Ob. ult. cit., pág. 76. En su prólogo a la obra citada, MARTÍN QUERALT califica estas cuestiones de magia pura en referencia a normas que no tienen en cuenta la realidad sobre la que deben aplicarse y modelos normativos que se escapan por el tejado. *Ibidem*, 18.

y familiares, aprobación de la escala autonómica del impuesto y deducciones de la cuota. Se plantea también la posibilidad de que las CCAA participen en el comercio minorista del IVA (operaciones destinadas a consumidores finales). También en materia de Revisión Económico-Administrativa se produce una ampliación de competencias, que se recoge en el artículo 20 de la LOFCA, al posibilitar que las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos estatales sean asumidas por las Comunidades Autónomas.

Junto a los tributos cedidos por el Estado, hay tres fondos de financiación —el fondo de suficiencia global, el nuevo fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y el fondo de solidaridad—, y se crean dos fondos de convergencia.

El fondo de garantía se crea por la LO 3/2009, de reforma de la LOFCA, para que las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, cumpliendo así el objetivo establecido en el artículo 158.1<sup>40</sup> de la Constitución, y garantizando en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia —la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales—. El 75 por 100 corresponde a las CCAA y el 25 por 100 al Estado (art. 15 LOFCA), aunque esta afectación es de difícil cumplimiento<sup>41</sup>. El fondo de suficiencia global pretende garantizar la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias según las necesidades de financiación, cubriendo la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (art. 13.2 LOFCA). El fondo de compensación interterritorial junto a un Fondo Complementario del mismo se destinan a gastos de inversión para corregir desequilibrios económicos (16 LOFCA).

Además, para favorecer la convergencia entre las CCAA se crean dos fondos de convergencia con cargo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 22 Ley 22/2009):

- El fondo de competitividad “con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las Comunidades Autónomas y se desincentiva la competencia fiscal a la baja” (art. 23 Ley 22/2009). Es criticable que se justifique el fondo en incentivar la autonomía y la capacidad fiscal de las CCAA cuando lo que se pretende es restringir dicha autonomía en el plano normativo, desincentivando “la competencia fiscal a la baja”<sup>42</sup>, limitando por tanto la reducción de impuestos so pena de no recibir transferencias con base en dicho fondo. La cuestión cardinal es que tal precepto puede estar en contradicción con el principio de solidaridad del artículo 157.1 CE, pues la solidaridad no debe depender de la capacidad normativa sino de la capacidad recaudatoria.
- El fondo de cooperación para “equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta” cuando el PIB per cápita, la densidad de población y el crecimiento de ésta sean inferiores a la media en determinados porcentajes (art. 24 Ley 22/2009). Como se dijo anteriormente, con un fondo de suficiencia correctamente aplicado no es preciso añadir este otro.

Los fondos de suficiencia, garantía, solidaridad y cooperación pretenden compensar a las Comunidades menos ricas. Esta situación desigual se plantea en muchos países llegándose a situaciones sorprendentes<sup>43</sup>. Por ello es importante la redistribución. Sin embargo, para calcular el fondo de suficiencia se resta la aportación al fondo de garantía, con lo que se limitan sus efectos.

---

<sup>40</sup> “En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.”

<sup>41</sup> Recuerda LAGO MONTERO que no hay mecanismos jurídicos que permitan afectar el 75 por 100 de los tributos cedidos al FGSPF según la propia Ministra de Economía y Hacienda, “se trata de una afectación virtual y contable, carente de eficacia jurídica real”. LAGO MONTERO, J. M. *et al.*: *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas...*, ob. cit., pág. 94.

<sup>42</sup> Siguiendo el planteamiento del Estatuto de Cataluña que para alcanzar niveles similares de prestación de servicios en el conjunto del Estado exige que todas las CCAA lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar (art. 206.3).

<sup>43</sup> Las disparidades de riqueza en las unidades constitutivas de todas las federaciones son evidentes: en proporción de 1 a 1,4 en Australia, de 1 a 2 en España, Canadá, Austria y EEUU, de 1 a 3 en Alemania y de 1 a 7 en Brasil, y 1 a 9 en Argentina y La

Llama la atención la existencia de tantos fondos, y su complejidad, cuando con un fondo de suficiencia bien estructurado bastaría para lograr el objetivo básico de aumentar el nivel de prestaciones básicas en las CCAA con menor renta<sup>44</sup>. Deberían simplificarse los mecanismos de compensación y nivelación, lo que redundaría en una mayor facilidad de aplicación y un mejor control. También debería promoverse la estabilidad del sistema de financiación, pues los continuos cambios normativos perjudican su eficiencia y fomentan la insolidaridad en la búsqueda de acuerdos previos que beneficien a determinadas CCAA.

## 5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 135 Y SUS EFECTOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria son consecuencia del Pacto de la estabilidad y de crecimiento de la Unión Europea de 1997, un acuerdo de los Estados miembros de la UE en relación con su política fiscal, con el objetivo básico de facilitar y mantener la Unión económica y monetaria de la Unión europea, continuando la misma disciplina fiscal que se había establecido entre los países candidatos a la entrada en el euro con los denominados Criterios de convergencia<sup>45</sup>. En 2003 mediante un Acuerdo del Consejo Francia y Alemania incumplieron su objetivo de déficit, declarando la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04) nulas las conclusiones de tal acuerdo a instancias de la Comisión<sup>46</sup>. Ello condujo a la reforma en 2005 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo y del Reglamento n. 1467/97 dando cierta flexibilidad presupuestaria en función de las necesidades de inversión pública de los Estados miembros. El fundamento jurídico del pacto se encuentra actualmente en los artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este último dice que “los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos” con base en un valor de referencia para el déficit y el endeudamiento. También fija un régimen sancionador por el incumplimiento de las condiciones del mismo<sup>47</sup>.

En España se han aprobado la LOGEP 5/2001 y la Ley 18/2001 GEP, reformada en 2006, y el RD Legislativo 2/2007 que aprobó el TRLGEP. Se extiende a todo el sector público: estatal, autonómico y local. El Parlamento de Cataluña interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 18/2001 y de la LO 5/2001. La STC 134/2011, de 20 de julio, considera que el establecimiento por el Estado de límites presupuestarios no supone la vulneración de la autonomía política y financiera de las Autonomías. Según el Tribunal la norma estatal encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y es acorde con el principio de coordinación financiera, pudiendo el Estado establecer límites generales a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Afirma que no se vulnera la autonomía financiera de la Generalidad con el “objetivo de estabilidad presupuestaria” que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan en las competencias del Estado del artículo 149.1.13 CE y en su

---

India. ANDERSON, ob. cit., pág. 90. Los programas de nivelación pueden diseñarse para tratar disparidades de ingresos o una combinación de capacidad de ingresos y necesidades de gasto. En Alemania y Suiza hay transferencias verticales y horizontales. En Austria solo verticales (pág. 93).

<sup>44</sup> En tal sentido se expresa LAGO MONTERO cuando afirma que debería haber un único fondo de suficiencia/nivelación, bien articulado, para atender el objetivo de financiación per cápita suficiente e igualitaria. Los fondos de convergencia –cooperación y competitividad– resultan difícilmente comprensibles. Si ambos sirven al desarrollo regional bastaría con uno solo. “Esta proliferación y dispersión de fondos de desarrollo regional entorpece la consecución del mismo.” Ob. últ. cit. pág. 141.

<sup>45</sup> Tras el Pacto de Convergencia de 1997, el artículo 104 Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea preveía un déficit excesivo si el déficit público estaba por encima del 3 por 100 del PIB y la deuda pública rebasaba el 60 por 100 del PIB. Ello se plasmó en la exigencia del Reglamento n. 1466/97 del Consejo de que los Estados presenten los Programas de Estabilidad, modificado por el Reglamento n. 1055/2005. En la práctica este criterio es generalmente omitido a la hora de admitir a un país dentro de la Eurozona, pues en el momento de crear el Euro había muchos estados que no lo cumplían.

<sup>46</sup> Dicha Sentencia anula las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003 en su decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y modificar las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104 TCE, apartado 7. Sin embargo, no resolvió la controversia principal relativa al grado de obligación del Consejo a la hora de adoptar las sucesivas fases que conforman el procedimiento por déficit excesivo amparándose en un argumento puramente procesal. Cfr. DE LA CUADRA SALCEDO, J.: “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 2004, pág. 175.

<sup>47</sup> Consiste en una o varias de las siguientes medidas: exigir al EM información adicional, recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos, un depósito sin intereses a favor de la Unión, o una multa (se ha planteado la no concesión de ayudas o restricción del derecho de voto).

potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de las CCAA según el artículo 156.1 CE<sup>48</sup>. Con base en el principio de coordinación se justifica también la consideración por el Estado del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para autorizar las operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o de cualquier crédito público por parte de las Comunidades Autónomas.

Este planteamiento es lógico pero no basta con la coordinación y el establecimiento de límites. Hay que añadir mecanismos de intervención, de carácter disuasorio y coercitivo, en caso de incumplimiento del objetivo de déficit por los distintos entes territoriales. En los Estados federales, cuando las unidades constitutivas son malas gestoras fiscales y, especialmente, si acumulan una deuda excesiva, el gobierno federal tiene la obligación de intervenir por los riesgos que un alto endeudamiento tiene para la estabilidad económica y las propias finanzas del gobierno federal<sup>49</sup>. Los gobiernos federales están sujetos a la doble disciplina de los mercados de capitales y de sus votantes en relación con la deuda pública. En Australia el gobierno central supervisa el endeudamiento de los estados. La Unión Monetaria Europea es poco común pues el peso fiscal del gobierno central es muy pequeño (poco más del 1 por 100 del PIB). En Austria, Bélgica, Alemania e Italia se consiguieron acuerdos entre los gobiernos centrales y las unidades constitutivas sobre cómo conseguir estos objetivos de manera conjunta. En algunos casos el éxito fue limitado por las débiles restricciones para los déficits presupuestarios de los estados<sup>50</sup>, como ha sucedido en España.

La LGEP 18/2001, de 12 de diciembre, institucionalizó los principios de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en el ámbito presupuestario español, actuando como criterios de coordinación en materia presupuestaria entre los distintos entes territoriales del Estado. Dicha Ley fijaba un techo para el gasto público total y un límite estricto que afectaba a las modificaciones presupuestarias. En 1996, el déficit público en nuestro país alcanzaba casi el 5 por 100 del PIB y se redujo hasta el 0,4 por 100 de 2004 –si bien la reducción más importante se produjo antes de la Ley de Estabilidad–, mediante el recorte del gasto público (incluyendo la congelación de los salarios públicos). En el periodo 2005-2007 España aumentó la presión fiscal de los impuestos directos, alcanzando en 2007 un superávit del 2,2 por 100 del PIB, pero si el superávit de 2005-2007 se hubiera logrado con recortes en los gastos públicos se hubiera aguantado mejor las embestidas de la actual crisis<sup>51</sup>. Además, la reducción del gasto es más efectiva porque provoca efectos inmediatos<sup>52</sup>.

La LGEP fue modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, relajando las condiciones de equilibrio presupuestario, permitiendo un déficit del 0,5 por 100 del PIB para inversiones públicas y un 1 por 100 adicional para años en los que el crecimiento del PIB se situase por debajo de un umbral fijado por el propio Consejo de Ministros. Se critica el límite de gasto público de la ley de 2001, pero ésta permitía aumentos en la inversión reduciendo otros gastos<sup>53</sup>. Lo cierto es que la flexibilización del principio ha desembocado en un déficit público muy superior al límite previsto en el TFUE, alcanzando el 9,3 por 100 en 2010.

En un brevísimo plazo –un mes y un día hasta su publicación, quince días hasta su aprobación en el Senado–, aunque el límite de déficit estructural no entrará en vigor hasta 2020 (DA única), se ha llevado a efecto la más rápida tramitación de una modificación normativa constitucional de la historia del parlamentarismo español. No se estimó la solicitud de referéndum del artículo 167.3 CE, porque los

---

<sup>48</sup> También el Tribunal Supremo en Sentencia de 21-3-2002 justificó el tope máximo al incremento global de las retribuciones de los funcionarios público por LPGE en el título competencial del artículo 149.1.13 CE y en el principio de coordinación del artículo 156.1 CE que opera como límite a la autonomía de las CCAA. Además, “la fijación de tales límites constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión del gasto público” (FJ 15.º STS 21-3-2002).

<sup>49</sup> ANDERSON, G.: *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, 2010, pág. 105.

<sup>50</sup> ANDERSON, G.: *Una introducción comparada...*, ob. cit., págs. 106 y 107.

<sup>51</sup> GONZÁLEZ-PÁRAMO ya preveía con gran acierto que los ajustes fiscales en España basados en incrementos de la presión fiscal tenían un alcance muy limitado, ya que a largo plazo una elevación de impuestos termina por deteriorar el saldo presupuestario al inducir, más pronto que tarde, un incremento real del Gasto Público. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001. Cit. por RUBIO GUERRERO, SANZ SANZ SANZ y LABRADOR: *El saludable equilibrio presupuestario en situaciones de crisis económicas*, FAES, 2008, pág. 15.

<sup>52</sup> CALVO ORTEGA, R.: “Fiscalidad y crisis financiera en la Unión Europea”, *Quincena Fiscal*, núm. 18, 2011, págs. 19 y 26.

<sup>53</sup> GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal...*, ob. cit.

parlamentarios disidentes no alcanzaron la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Con ella se dota de rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria, consignándose el mismo tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas, debe regularse por una ley orgánica y su fundamento está en los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros.

El aspecto más positivo es la inclusión de las CCAA en el objetivo de estabilidad y endeudamiento, pues la anterior redacción del artículo parecía referirse exclusivamente al ámbito Estatal<sup>54</sup>. El más negativo, su tramitación por un procedimiento tan breve y su difícil aplicación. Probablemente no ocurra nada si se incumple, como ha sucedido con las normas de estabilidad hasta el momento<sup>55</sup>. Teniendo en cuenta el retraso en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (el recurso de inconstitucionalidad a la LGEP resuelto en STC 134/2011 se presentó hace nueve años) su efectividad operativa es complicada. Señala CALVO ORTEGA que habría que impugnar un gasto concreto que debería ser individualizado suficientemente<sup>56</sup>. Ello tendría de ventaja de no perjudicar al conjunto de los servicios públicos si la medida tuviera algún alcance, sino solo a los financiados en exceso sobre sus necesidades. El problema también es que el Tribunal se puede convertir en una serie de supervisor contable, limitando la discrecionalidad en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto<sup>57</sup>, pero todo dependerá de cómo se regule y aplique el desarrollo normativo del artículo 135 CE.

La Exposición de Motivos justifica su inclusión en que “la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.º1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos... La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo”. Sin embargo, si tan relevante es, lo propio habría sido utilizar la vía del artículo 168 CE, con aprobación de dos tercios, disolución de las Cortes y nueva votación por idéntica mayoría seguida de referéndum<sup>58</sup>. En cierto modo la reforma pretendía calmar a los mercados ante la elevación de la prima de riesgo de la Deuda pública española. Hay que recordar que aunque desde 1999, con la introducción del euro, la prima por riesgo de tipo de cambio desapareció, y las limitaciones del Pacto de Estabilidad estrecharon los diferenciales de rentabilidad, la posterior relajación de dichos límites ha incrementado la prima de riesgo de crédito en los países con más dificultades en el cumplimiento de los objetivos de convergencia. Sin embargo, España ha sufrido los embates de los mercados con más virulencia aún tras la reforma de la Constitución (aunque siempre cabe pensar que la situación habría sido peor sin la modificación).

La reforma del artículo 135 CE eleva a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria para “todas las Administraciones Públicas” (ap. 1), fijando un límite al déficit estructural del Estado y las CCAA en los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros (ap. 2). Dicho límite se fijará por una ley orgánica y las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario. No obstante, el artículo 135.4 CE permite superar el límite de déficit estructural –y de volumen de deuda pública– en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o

<sup>54</sup> Así lo entiende TEJERIZO equiparando la Deuda pública del artículo 135 CE con la del artículo 28 LGP relativa a los “capitales tomados a préstamo por el Estado o sus organismos autónomos”, con base en la mención del precepto constitucional al “Gobierno” sin calificativo añadido, a los “Presupuestos”, pues solo se regulan los del Estado en este Título, y porque se alude a la Deuda pública local y de las CCAA en los artículos 142 y 157 CA, respectivamente. Véase TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: “Artículo 135. La Deuda pública”, en AAVV (dir. ALZAGA VILLAAMIL): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Madrid, Edersa, 1998, pág. 355.

<sup>55</sup> MARTÍNEZ LAGO, M. A.: “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 24, 2001, pág. 21.

<sup>56</sup> CALVO ORTEGA, R.: “Fiscalidad y crisis financiera...”, ob. cit., pág. 24. Afirma que la homogeneidad de gasto de la Ley de Presupuestos es en principio indiscutible, una vez aprobada.

<sup>57</sup> MARTÍNEZ LAGO se expresa en este sentido, criticando la pérdida de centralidad del presupuesto y afirmando que podría “dar a luz a un peligroso activismo del Tribunal en el gobierno de la economía”. MARTÍNEZ LAGO, M. A.: “Crisis fiscal...”, ob. cit., pág. 17.

<sup>58</sup> Así lo señala acertadamente MARTÍNEZ LAGO, *ibidem*. Observa también que su justificación en la crisis, que es coyuntural, no se compadece con su carácter de principio estructural.



la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados (ap. 4). Ello deja a la apreciación de la mayoría absoluta de la Cámara la concurrencia de estos requisitos, alguno de ellos de difícil apreciación –como la recesión económica– lo que podría convertirse en una opción política si el Gobierno dispone de dicha mayoría y decide aplicarlo<sup>59</sup>. Además, una Ley Orgánica regulará la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos, la forma y plazo de corrección de las desviaciones, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, así como la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (ap. 5). Por tanto, dependiendo de la regulación que se haga de estas cuestiones dependerá la virtualidad del principio constitucional, marcado por los mercados. Finalmente, en lo que no deja de ser una declaración de intenciones, se compele a las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos y en los límites de este artículo a adoptar las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad (ap. 6)<sup>60</sup>. Este último apartado pone de manifiesto la importancia que el gasto autonómico tiene para el cumplimiento del objetivo de déficit.

Llama la atención que contempla un principio de déficit público no excesivo para el Estado y las Comunidades Autónomas, frente al equilibrio que se requiere a las Entidades Locales, lo que no resulta equitativo, salvo que se dote a éstas de la necesaria suficiencia.

Lo más relevante serán los efectos que deriven del incumplimiento. Actualmente no hay sanciones pecuniarias directas, el artículo 10.5 del TRLGEP dice simplemente que quien incumpla asumirá “las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado” y deberá formular un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años. Se ha planteado la posibilidad de suspender las ayudas de los fondos europeos, pero ello podría agravar la situación de países o territorios en dificultades. Como solución intermedia y apropiada en mi opinión, CALVO ORTEGA propone comunicar al Estado miembro la suspensión concediéndole un plazo para la rectificación que se considerase suficiente<sup>61</sup>. Y añade una segunda medida que permita exigir al país incumplidor el realineamiento de su ordenamiento fiscal, incrementando la tributación (Irlanda en el Impuesto sobre Sociedades) o mejorando la gestión (Grecia). Esta segunda propuesta se nos antoja más complicada, probablemente habrá que flexibilizar el requisito de unanimidad para que no haya tantas disparidades en la imposición directa, teniendo en consideración el factor población en la modificación de normas comunitarias, y mejorar la gestión de los tributos a nivel europeo.

También habría que establecer medidas para que el Estado sancione a las Comunidades Autónomas o Entes Locales incumplidores<sup>62</sup>. Una posibilidad sería la detracción de los fondos presupuestarios a quienes incumplan el objetivo de déficit, previo aviso y con un plazo razonable de cumplimiento, o sanciones pecuniarias en aquellas Comunidades Autónomas que no reciban fondos del Estado.

## 6. CONCLUSIONES

El sistema español de financiación de las Comunidades Autónomas es un modelo abierto y asimétrico que incluso excede el modelo federal. Su configuración actual es especialmente compleja –tal como ha reconocido el TJUE– debido a la descentralización política y financiera de las distintas Administraciones territoriales, que ha desembocado en una multiplicidad de normas, y a la indeterminación constitucional del sistema de financiación, excesivamente abierto. La descentralización continúa y su

---

<sup>59</sup> El criterio de recesión económica supone una disminución generalizada de la actividad económica durante un período prolongado sobre cuya duración no hay consenso, pero que algunos economistas expertos en la materia como JULIUS SHISKIN cifran en dos trimestres consecutivos de caída. El *diccionario de la RAE* la define como “depresión de las actividades económicas en general que tiende a ser pasajera”, lo que deja aún más en el aire su determinación.

<sup>60</sup> Se ha dicho que es una redundancia jurídica porque este apartado sobra por completo: resulta la consecuencia lógica del principio de jerarquía normativa constitucional. Dado que era sobreentendido, calcúlese que mensaje se deriva de que se haya recordado expresamente. PALMA FERNÁNDEZ, J. L.: “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, *Diario La Ley*, núm. 7728, Sección Tribuna, 3 nov. 2011.

<sup>61</sup> CALVO ORTEGA, R.: *Fiscalidad y crisis financiera...*, pág. 23.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

evolución y ampliación se podría llevar a cabo por las vías del artículo 150.2 CE –materias de titularidad estatal que “por su propia naturaleza” sean susceptibles de transferencia–, y de la DA 1.<sup>a</sup> –amparo y respeto de los “derechos históricos” de los territorios forales–, pero todo depende de cómo se interpreten estos preceptos.

Las Comunidades Autónomas de régimen común se mueven entre la autonomía constitucional y su dependencia financiera. Deben ejercer en mayor medida la corresponsabilidad fiscal, actuando en el ejercicio de sus competencias normativas en aras de la suficiencia recaudatoria. Es precisa una mayor permanencia de la legislación, pues las sucesivas modificaciones generan ineficiencias y comportamientos insolidarios. También es necesaria su uniformidad, de modo que la corresponsabilidad no perjudique la neutralidad ni genere desigualdades excesivas, fijando ciertos límites.

Es fundamental la coordinación del Estado y la solidaridad de los entes territoriales entre sí. La doctrina del Tribunal Constitucional, si bien de forma poco ortodoxa en ocasiones, ha puesto coto a algunas pretensiones que podían provocar inequidades en el sistema de financiación. El vigente sistema de financiación contempla la suficiencia financiera para los servicios públicos esenciales y la solidaridad entre las Comunidades Autónomas, si bien para ello utiliza unos mecanismos excesivos.

La legislación comunitaria, las leyes de estabilidad y el refrendo del TC debieran bastar para cumplir con los objetivos de déficit. La vertiginosa reforma del artículo 135 elevando a la Constitución el principio de déficit público no excesivo es más una llamada a los mercados que una apuesta seria, pues depende de su desarrollo por Ley Orgánica, contempla determinadas excepciones no suficientemente perfiladas y no entra en vigor hasta 2020 en cuanto al déficit público. Además es de difícil aplicación. No obstante, resulta positiva la inclusión en dicho precepto de las Comunidades Autónomas, que en la anterior redacción quedaban fuera.

De la regulación que establezca la Ley Orgánica y las medidas coercitivas que imponga dependerá su virtualidad en nuestra economía.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD I NINET, A. y RODÉS MATEU, A.: “Asymmetry in the spanish state’s model of territorial organization”, trabajo presentado a la conferencia *Subnational Constitutions in Federal States*, Atenas, Grecia, junio 11-15, 2007, pág. 11.
- AJA, E.: *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, 2.<sup>a</sup> ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- ANDERSON, G.: *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Marcial Pons, 2010.
- BIZIOLI, G.: *Il federalismo fiscale*, Rubbettino, pág. 33.
- CALVO ORTEGA, R.: “Fiscalidad y crisis financiera en la Unión Europea”, *Quincena Fiscal*, núm. 18, 2011.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.: *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico*, Fundación Ciudadanía y Valores, 2010.
- CHECA GONZÁLEZ, C. en ELÍAS MÉNDEZ, C. et al.: *La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (y en otros modelos autonómicos e internacionales)*, Dykinson, Madrid, 2008.
- DE LA CUADRA SALCEDO, J.: “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 15.<sup>a</sup> ed., Aranzadi, 2011.
- GARRIDO FALLA, F. et al.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, vol. I, 15.<sup>a</sup> ed., 2010.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “La articulación territorial del poder público: Estado y comunidades autónomas”, en AAVV: *Enseñanza de la Constitución*, UNED (<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/programafp.htm>).

- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001.
- LAGO MONTERO, J. M. *et al.*: *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Dykinson, Madrid, 2010.
- LÓPEZ GUERRA, L.: “Planteamientos generales del estado autonómico”, *Estudios de Derecho Judicial*, número 10, 1998.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, 2001.
- PALMA FERNÁNDEZ, J. L.: “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, *Diario La Ley*, núm. 7728, Sección Tribuna, 3 nov. 2011.
- SANTILLÁN FRAILE, R.: “El régimen jurídico de la emisión de Deuda Pública en España en el contexto del Derecho comunitario. El Plan de Estabilidad y Crecimiento”, *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 111, 2001.
- SEVILLA SEGURA, J. V.: *Política y técnicas tributarias*, IEF, Madrid, 2004.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: “Artículo 135. La Deuda pública”, en AAVV (dir. ALZAGA VILLAAMIL): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo X, Madrid, Edersa, 1998.



## **De la estabilidad a la prudencia presupuestaria. El reforzamiento de la disciplina presupuestaria en las normas comunitarias (*six pack*)**

ANTONIO LÓPEZ DÍAZ  
(Universidad de Santiago de Compostela)

### RESUMEN

La dureza con la que la crisis económica ha impactado las cuentas públicas de los Estados de la Unión Europea y en particular de la Eurozona ha puesto de manifiesto las debilidades de los procedimientos diseñados para evitar los déficits públicos excesivos. A través de un paquete de seis normas (*six pack*) el Consejo, además de reforzar tales procedimientos correctores, pretende incidir los elementos preventivos, a través de la supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y de la formulación de reglas objetivas y numéricas representativas de un nuevo principio: la prudencia presupuestaria, como mejor garante de la futura estabilidad.

### **1. INTRODUCCIÓN. LA FORMULACIÓN NORMATIVA DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

La entrada en la fase de Unión Económica y Monetaria, especialmente con la implantación de una moneda única ha hecho aflorar un nuevo principio general de aplicación en el régimen presupuestario de los Estados miembros: El principio de estabilidad presupuestaria. Al análisis de su significado, de sus bases jurídicas, y de los criterios interpretativos para su aplicación dedicaremos las páginas siguientes.

La base normativa, desde el punto de vista del que podemos denominar como derecho originario está constituida por las disposiciones contenidas en los Tratados y en los Protocolos anexos a los mismos.

En su redacción actual, el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 104)<sup>1</sup> dispone:

- “1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.
2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:
  - a) Si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:
    - que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,
    - que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia.
  - b) Si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.”

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados.

Los restantes apartados de este artículo se destinan a prever el procedimiento que ha de ponerse en marcha cuando se aprecie la existencia de déficit excesivo.

---

<sup>1</sup> La redacción actual trae su causa del artículo 104 C, introducido en el Tratado de la CE por el Tratado de la Unión Europea, que creó un Título VI, Política económica y monetaria, en sustitución del Título II anterior.

Como se puede apreciar, a la hora de establecer los indicadores de la disciplina presupuestaria, toma en consideración la relación entre el déficit, y el endeudamiento, con el producto interior bruto de cada país. El Tratado, sin embargo, no fija los umbrales a partir de los cuales dichos valores se consideran excesivos, sino que remite al Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que figura anejo a los Tratados.

Es precisamente el Protocolo número 12, anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el que fija tales extremos señalando en su artículo 1 que:

“Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea serán:

- 3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto real y el producto interior bruto a precios de mercado.
- 60 por 100 en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.”

Por su parte el artículo 2 del mismo protocolo establece determinadas precisiones sobre los conceptos a que se refiere el artículo 1 y así se señala:

“A los efectos del artículo 126 de dicho Tratado y a los del presente Protocolo, se entenderá por:

- Público, lo perteneciente a las administraciones públicas, es decir, a la administración central, administración regional o local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el sistema europeo de cuentas económicas integradas.
- Déficit, el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del sistema europeo de cuentas económicas integradas.
- Inversión, la formación bruta de capital fijo, tal como se define en el sistema europeo de cuentas económicas integradas.
- Deuda, la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva al final del año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general, con arreglo a la definición del primer guión.”

Hasta aquí llegaría lo que podemos denominar con el derecho originario, donde merece la pena ya llamar la atención sobre la remisión al sistema europeo de cuentas económicas integradas, en la actualidad el Sistema Europeo de Contabilidad Nacional y Regional en la Comunidad (SEC 95)<sup>2</sup> a los efectos de determinar los extremos concretos de los conceptos mencionados.

Si del derecho originario pasamos al derecho derivado, resulta obligado tomar en consideración las siguientes normas:

- El Reglamento CE 3605/93, del Consejo, de 25 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea<sup>3</sup>
- El Reglamento CE 1467/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Modificado por Reglamento CE número 1056/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005.
- El Reglamento CE 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Modificado por el Reglamento CE 1055/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005<sup>4</sup>.
- El Reglamento CE número 479/2009, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>2</sup> Este sistema, que sustituyó el sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC) fue adoptado por el Reglamento CE número 2223/1996, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, conocido como SEC 95.

<sup>3</sup> Modificado por los Reglamentos CE 475/2000; 351/2002 y 2103/2005.

<sup>4</sup> La modificación operada en 2005 en los mencionados reglamentos 1466 y 1467 de 1997, tuvo su origen en el informe “Mejorar la aplicación del pacto de estabilidad y crecimiento”, adoptado por el Consejo el 20 de marzo de 2005, y que tenía por finalidad: promover la gobernanza y la adhesión de los Estados al marco fiscal reforzando los fundamentos económicos y la eficacia del Pacto, tanto en su vertiente preventiva como corrector; salvaguardar la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo; fomentar el crecimiento y evitar imponer cargas excesivas a las generaciones futuras.

En nuestro ordenamiento interno resulta obligado mencionar las siguientes normas básicas sobre la cuestión, a través de las cuales se ha operado la traslación al ordenamiento interno de las reglas contenidas en las disposiciones comunitarias:

- El Real Decreto Legislativo 2/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- La Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

El conjunto de normas mencionadas constituye un auténtico bloque normativo en el que se contempla y regula una determinada hipótesis, (la estabilidad presupuestaria), así como las consecuencias previstas para los casos de incumplimiento de tal objetivo, (planes de saneamiento financiero).

En particular, las normas mencionadas hacen hincapié tanto en la determinación de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria para cada uno de los subsectores que integran el conjunto del bloque Administraciones Públicas Españolas (Estado, Seguridad Social, CCAA, CCLL), como a las medidas a adoptar cuando se exceden tales límites máximos, en particular a los contenidos y el proceso de adopción de los planes de saneamiento financiero.

Sin embargo, queda todo un gran bloque de cuestiones, en especial todas aquellas que tienen que ver con los datos tomados en consideración para la determinación del déficit y endeudamiento de los distintos sectores y del conjunto de las Administraciones públicas que escapa de ese proceso de regulación. Es cierto que la Contabilidad Nacional, que le sirve de base de cálculo, se regula en el Reglamento que aprueba las normas del SEC 95<sup>5</sup>. No obstante, en el cálculo de los resultados presupuestarios en términos de Contabilidad Nacional, lo que, en definitiva generará la cifra de déficit para su consideración o no como excesivo, adquieren un papel estelar la Oficina Estadística de la Comunidad (EUROSTAT), así como las autoridades estadísticas nacionales, en la medida en que la Contabilidad Nacional se fundamenta en los datos suministrados por las autoridades de los Estados miembros. Y, en este caso, las facultades de supervisión sobre los datos estadísticos se proyectan también sobre el cálculo del déficit a estos efectos.

### 1.1. El procedimiento de déficit excesivo

Para el caso de que se produzca una situación de déficit excesivo, el artículo 126 del TFUE, prevé la puesta en marcha del procedimiento, que posteriormente se desarrolla en los reglamentos El Reglamento CE 1467/97<sup>6</sup>, y Reglamento CE 1466/97<sup>7</sup> y que pasa por las siguientes fases<sup>8</sup>:

<sup>5</sup> Reglamento (CE) número 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad.

<sup>6</sup> Reglamento 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Modificado por Reglamento CE número 1056/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005.

<sup>7</sup> Reglamento CE 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Modificado por el Reglamento CE1055/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005. La modificación operada en 2005 en los mencionados reglamentos 1466 y 1467 de 1997, tuvo su origen en el informe "Mejorar la aplicación del pacto de estabilidad y crecimiento", adoptado por el Consejo el 20 de marzo de 2005, y que tenía por finalidad: promover la gobernanza y la adhesión de los Estados al marco fiscal reforzando los fundamentos económicos y la eficacia del Pacto, tanto en su vertiente preventiva como corrector; salvaguardar la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo; fomentar el crecimiento y evitar imponer cargas excesivas a las generaciones futuras.

<sup>8</sup> Como ejemplo del procedimiento se recogen en la tabla siguiente los pasos seguidos en el procedimiento de déficit excesivo abierto contra España.

En el caso de España, dicho procedimiento se puso en marcha en 2009, siguiente los trámites que se indican a continuación:

Article	Name EDP step	Date
104(3)	Commission report.	18.02.2009
104(5)	Commission opinion on the existence of an excessive deficit.	24.03.2009

(Keep.)

*Fase preparatoria en la Comisión.*—Si un Estado miembro no cumpliera los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.

La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro. El Comité Económico y Financiero emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.

*Dictamen de la Comisión.*—Si la Comisión considerare que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remitirá un dictamen a dicho Estado miembro e informará de ello al Consejo.

*Decisión del Consejo.*—El Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo.

*Formulación de recomendaciones.*—Cuando el Consejo, de conformidad con el apartado 6, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará sin demora injustificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.

Actuaciones del Consejo cuando no se sigan las recomendaciones:

Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas.

Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación.

En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

*Adopción de medidas.*—Si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas:

- Exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores.
- Recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión.
- Exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo.
- Imponer multas de una magnitud apropiada.

(Continuation.)

Article	Name EDP step	Date
104(6)	Commission recommendation for a Council decision on the existence of an excessive deficit.	24.03.2009
104(7)	Commission recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation.	24.03.2009
104(6)	Council decision on the existence of an excessive deficit.	27.04.2009 <sup>(*)</sup>
104(7)	Council recommendation to end the excessive deficit situation.	27.04.2009 <sup>(*)</sup>
104(7)	Commission recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation.	11.11.2009
126(7)	Council recommendation to end the excessive deficit situation.	02.12.2009
	Commission communication to the Council on action taken.	15.06.2010
	Council conclusions.	13.07.2010

(\*) Political agreement 03/04.04.2009 (informal ECOFIN). Formal adoption 27.04.2009 (GAER).



*Actuaciones del Consejo cuando el Estado adopta las recomendaciones y corrige el déficit.*—El Consejo derogará algunas o la totalidad de sus decisiones o recomendaciones mencionadas en los apartados 6 a 9 y 11 cuando considere que el déficit excesivo del Estado miembro en cuestión se ha corregido. Si anteriormente el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, hará, en cuanto haya sido derogada la decisión adoptada en virtud del apartado 8, una declaración pública en la que se afirme que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado miembro en cuestión.

Por lo que se refiere al procedimiento de toma de la decisión y las mayorías requeridas, debe tenerse en cuenta que el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión. Cuando el Consejo adopte las medidas contempladas en los apartados 6 a 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate. La mayoría cualificada de los demás miembros del Consejo se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

## 2. LA INSUFICIENCIA DE LA ESTABILIDAD PARA ASEGURAR LA SUSTENTABILIDAD DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

La crisis que ha afectado a Europa desde 2008 ha puesto a prueba la estabilidad de las cuentas públicas de los países de la Unión Europea y ha obligado a poner en marcha de forma generalizada el procedimiento de déficit excesivo. Esta situación, si bien con diferente intensidad, ha afectado a todos los países, con la excepción de Suecia y Estonia, tal como se recoge en el cuadro siguiente:

### PROCEDIMIENTOS DE DÉFICIT EXCESIVO EN MARCHA

Country	Date of the Commission report (art. 104.3/126.3)	Council Decision on existence of excessive deficit (art. 104.6/126.6)	Current deadline for correction
Bulgaria	12 May 2010	13 July 2010	2011
Denmark	12 May 2010	13 July 2010	2013
Cyprus	12 May 2010	13 July 2010	2012
Austria	7 October 2009	2 December 2009	2013
Belgium	7 October 2009	2 December 2009	2012
Czech Republic	7 October 2009	2 December 2009	2013
Germany	7 October 2009	2 December 2009	2013
Italy	7 October 2009	2 December 2009	2012
The Netherlands	7 October 2009	2 December 2009	2013
Portugal	7 October 2009	2 December 2009	2013
Slovenia	7 October 2009	2 December 2009	2013
Slovakia	7 October 2009	2 December 2009	2013
Poland	13 May 2009	7 July 2009	2012
Romania	13 May 2009	7 July 2009	2012
Lithuania	13 May 2009	7 July 2009	2012
Malta	13 May 2009	7 July 2009	2011
France	18 February 2009	27 April 2009	2013
Latvia	18 February 2009	7 July 2009	2012
Ireland	18 February 2009	27 April 2009	2015
Greece	18 February 2009	27 April 2009	2014
Spain	18 February 2009	27 April 2009	2013
UK	11 June 2008	8 July 2008	Financial year 2014/15
Hungary	12 May 2004	5 July 2004	2011

Fuente: EUROSTAT, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm)

Por si ello fuera poco, la gravísima situación generada en Grecia, Irlanda y Portugal, ha obligado, por diversos motivos en cada uno de los países, a poner en marcha mecanismos de rescate financiero antes el riesgo de impagos de la deuda que perjudicarían notablemente a la estabilidad de la moneda única. Para ello fue necesario poner en marcha distintos instrumentos financieros (el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, y posteriormente la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera) para, a través de los mismos, poder efectuar préstamos a los países mencionados en condiciones más favorables a las que obtendrían acudiendo directamente a los mercados de capitales, rebajando así notablemente su carga financiera. Estas medidas, a su vez, se combinaron con otras operaciones de préstamo de otros países y también del FMI alcanzando para el conjunto de los tres países 275.000 millones de euros.

Mas allá de los tres países rescatados, las tensiones financieras han incrementado de forma muy importante el precio que otros países, particularmente España e Italia, han de pagar por sus emisiones de deuda, sin que los mecanismos creados hasta el momento puedan considerarse capaces de hacer frente a nuevos teóricos rescates dada la magnitud de la deuda a la que tendrían que hacer frente, enormemente superior los casos precedentes<sup>9</sup>.

Por otro lado, la persistencia de la crisis económica global y las dificultades estructurales de los países amenazan con que se puedan cumplir los escenarios de consolidación fiscal trazados en los planes de estabilidad presentados y aprobados por las instituciones comunitarias.

Todo ello, a lo que habría que añadir la amenaza que supone para el sistema bancario de los restantes países de la UE, especialmente Francia y Alemania, por su exposición a la deuda de los países con mayores problemas, ha llevado a la Unión Europea a comprender la insuficiencia del principio de estabilidad en su formulación tradicional, y también del procedimiento para su aseguramiento.

Como se señala en la exposición común a las seis normas que integran el *six pack*: “... los avances hacia los objetivos presupuestarios a medio plazo han sido en general insuficientes y han dejado a las finanzas públicas gravemente afectadas por la recesión económica. Por otra parte, el saldo estructural ha resultado ser en la práctica una medida insuficiente de la situación presupuestaria subyacente de un país, debido a la dificultad de evaluar la situación cíclica de la economía en tiempo real y a lo poco que tiene en cuenta los ingresos excedentarios o deficitarios no directamente relacionados con el ciclo económico (en particular, la evolución del mercado inmobiliario y los mercados financieros). Como consecuencia de ello, en varios países, incluso situaciones presupuestarias aparentemente sólidas antes de la crisis ocultaban una fuerte dependencia de los ingresos excepcionales para financiar el gasto; el vuelco de la situación contribuyó a que se dispararan los déficit presupuestarios.”

La crisis, a su vez, ha puesto sobre la mesa la magnitud de la interdependencia de las economías de la zona euro y así en la estrategia Europa 2020<sup>10</sup> se reconoce que: “Unas pautas de crecimiento divergentes condujeron en algunos casos a la acumulación de deudas estatales insostenibles, lo que a su vez ejerce tensiones sobre la moneda única. De este modo, la crisis ha amplificado algunos de los retos a los que se enfrenta la zona euro, por ejemplo, la viabilidad de las finanzas públicas y el potencial de crecimiento, pero también el papel desestabilizador de los desequilibrios y las diferencias de competitividad.”

Para tratar de superar estos problemas en la Estrategia Europa 2020 se propone, entre otras medidas las siguientes:

- a) Tramitar conjuntamente los informes y evaluaciones sobre Europa 2020 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, reuniendo así los objetivos y los medios, pero manteniendo los instrumentos y procedimientos separados en cada caso<sup>11</sup>.
- b) Reforzar las políticas de coordinación, las cuales deberán incluir:
  - Un marco para la vigilancia más profunda y amplia de los países de la zona del euro: además de reforzar la disciplina fiscal, los desequilibrios macroeconómicos y la evolución de la competitividad deberían formar parte integrantes de la vigilancia económica.

<sup>9</sup> En el caso de España la deuda pública asciende a 670.000 millones de euros y en Italia supone 1,7 billones de euros.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión Europa 2020, “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM (2010) 2020, Bruselas 3.3.2010.

<sup>11</sup> Los planes de estabilidad y de reformas de los distintos países, así como el seguimiento de los mismos y las recomendaciones adoptadas por la Comisión y el Consejo pueden verse en [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/convergence/programmes/2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/2011_en.htm). En el caso de España los últimos planes fueron presentados el 29 de abril de 2011.

- Un marco para ocuparse de las amenazas inminentes a estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto.
- Una adecuada representación externa de la zona del euro con el fin de superar vigorosamente los retos económicos y financieros mundiales.

En este camino orientado hacia la mayor coordinación, el reforzamiento de la gobernanza y la competitividad de la zona euro, debe destacarse el conjunto de medidas acordadas en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 y que tienen por objeto:

- a) Reforzar la gobernanza económica: Para ello se acordó la tramitación de seis propuestas legislativas (*six pack*) que trata de perfeccionar, tanto la definición de la estabilidad, introduciendo nuevos principios como la prudencia y la sostenibilidad de las cuentas, como los procedimientos para su aseguramiento, adelantando la adopción de medidas y endureciendo las consecuencias económicas para los incumplidores.
- b) Puesta en práctica del semestre europeo como procedimiento de supervisión de las cuentas nacionales de cara a su saneamiento y estabilidad.
- c) El “Pacto por el euro plus”, como mecanismo para reforzar la competitividad y lograr una mayor convergencia de las economías de la zona euro<sup>12</sup>, para lo que, entre además de otras medidas, se contempla el compromiso de trasladar a la legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en PEC, garantizando un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo constitucional o de ley marco)<sup>13</sup>.

En las páginas que siguen se analizará la concreción de cada una de las medidas anunciadas, así como su impacto sobre los presupuestos de cada uno de los Estados.

### **3. EL REFORZAMIENTO DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN EL MARCO EUROPEO: EL SIX PACK**

#### **3.1. Control de los desequilibrios macroeconómicos**

La crisis que estamos padeciendo ha puesto de manifiesto que la supervisión presupuestaria, tal como estaba formulada, no evita la generación de déficit y deudas públicas excesivos, sino que, en el mejor de los casos, permite poner en marcha los mecanismos y procedimientos que permitan recobrar la senda de la estabilidad. Sin embargo, esta reacción, que puede resultar suficiente en contextos normales, resulta escasamente eficaz en períodos de crisis generalizadas y persistentes como las que se ha desencadenado a partir de 2008. La realidad nos demuestra que más allá de medidas correctoras, siempre necesarias, debe profundizarse cada vez más en medidas preventivas que permitan anticipar las reacciones de los estados para evitar los graves desequilibrios de las cuentas públicas.

Con esta finalidad, en el marco del paquete de medidas para la mejora de gobernanza económica de la Unión, se ha aprobado el Reglamento relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Con este Reglamento se pretende superar la supervisión presupuestaria, dando un paso hacia la supervisión de las políticas económicas con la finalidad de prevenir los desequilibrios macroeconómicos que, de no ser corregidos, darían lugar a desequilibrios e inestabilidad presupuestaria<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> A los miembros de la zona euro se han sumado en el “Pacto por el euro plus” Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía

<sup>13</sup> En el acuerdo se señala que “la formulación exacta de la norma también será decidida por cada país (podría tener, por ejemplo, la forma de un freno del endeudamiento, una norma relacionada con el equilibrio primario o una norma de gasto), si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional”.

<sup>14</sup> Se señala en los considerando de dicho Reglamento que: “En especial, la supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros debe ampliarse más allá de la supervisión presupuestaria, de modo que englobe un marco detallado y formal destinado a prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos y ayudar a los Estados miembros afectados a preparar planes correctores antes de que las divergencias se arraiguen. Esta ampliación del marco de supervisión económica debe ir a la par con la profundización en la supervisión presupuestaria.”

El Reglamento en cuestión, se basa en dos conceptos fundamentales:

- a) Desequilibrios: que será cualquier tendencia que da lugar a una evolución macroeconómica que afecta, o puede afectar, negativamente al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro o al conjunto de la Unión.
- b) Desequilibrios excesivos: desequilibrios graves, en particular los desequilibrios que comprometen o pueden comprometer el correcto funcionamiento de la Unión.

Sobre la base de dichos conceptos, el Reglamento diseña dos procedimientos en función de la gravedad de los desequilibrios, y que se aplicarán en el contexto del semestre europeo, al que nos referiremos en la parte final de este trabajo.

a) *Un procedimiento de detección de desequilibrios.*

Para la detección temprana y el seguimiento de los desequilibrios se pone en funcionamiento un procedimiento que, a su vez, consta de dos fases:

— Mecanismos de alerta.

Mediante un informe anual que debe elaborar la Comisión se procederá a una evaluación económica y financiera cualitativa, basada en un cuadro de indicadores comparados con los umbrales indicativos y que tendrán en cuenta tanto datos internos como externos. En el Consejo EECOFIN de 8 de noviembre se aprobó la propuesta formulada por la Comisión que incorpora los siguientes indicadores<sup>15</sup>:

- Balanza de pagos por cuenta corriente.
- Posición de inversión internacional neta.
- Cuotas de participación en el mercado de exportaciones.
- Costes laborales unitarios nominales.
- Tipos de cambio efectivo reales.
- Evolución del desempleo.
- Deuda del sector privado.
- Flujo de crédito del sector privado.
- Precio de la vivienda.
- Deuda de las Administraciones Públicas.

Para la lectura económica y la evaluación de los resultados del cuadro de indicadores la Comisión deberá valorar otros elementos complementarios, y deberá también tomar en consideración las circunstancias específicas de cada país. Este informe general será objeto de debate en el Consejo y en el seno del Eurogrupo en lo que se refiere a los países miembros cuya moneda sea el euro.

— Análisis exhaustivo.

A partir de los datos del informe anual mencionado, la Comisión procederá a un análisis exhaustivo sobre cada uno de los Estados miembros que pueda presentar desequilibrios o pueda estar expuesto al riesgo de padecerlos. Este análisis se llevará a cabo, bien a la vista de los debates celebrados en el seno del Consejo y del Eurogrupo, o bien cuando se produzca una evolución inesperada y significativa de las condiciones económicas.

Mediante este análisis exhaustivo, que examinará más detalladamente una amplia gama de variables, así como las circunstancias específicas de cada país, se deberá determinar si el país en cuestión presenta desequilibrios y si éstos deben o no calificarse como excesivos. Sus resultados se harán públicos y de los mismos se informará al Consejo y al Parlamento.

---

<sup>15</sup> Tanto los valores como la idoneidad de los indicadores deben ser revisados y actualizados periódicamente. En el caso de los valores, se impone su actualización al menos una vez al año. (art. 4.4 *bis*). En esta línea, en la reunión mencionada el Consejo acordó invitar a la Comisión a que presente, antes de finales de 2012, propuestas acerca de un indicador referente al sector financiero, con vistas a su inclusión para el semestre 2013.

Si como resultado del análisis exhaustivo se concluyese la existencia de desequilibrios que no merezcan la consideración de excesivos, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá dirigir al Estado en cuestión las recomendaciones necesarias, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 121.2 del TFUE. Tales recomendaciones que se harán públicas, deberán ser revisadas anualmente en el contexto del semestre europeo.

De apreciarse la concurrencia de desequilibrios excesivos, se pondrá en marcha el procedimiento para su corrección, que constituye el segundo de los procedimientos diseñado en el Reglamento.

b) *Un procedimiento de corrección de los desequilibrios excesivos.*

Apreciada la existencia de desequilibrios excesivos por la Comisión, de lo que se informará al Consejo, al Eurogrupo y al Parlamento, se desencadena el procedimiento establecido a través de las siguientes fases:

- Declaración por el Consejo: Con base en una recomendación de la Comisión, el Consejo podrá adoptar una recomendación, de conformidad con el artículo 121.4 del TFUE, declarando la existencia de un desequilibrio excesivo, y recomendando al Estado en cuestión que adopte las medidas correctoras pertinentes<sup>16</sup>. Dichas recomendaciones podrán ser modificadas cuando se produzcan cambios significativos y pertinentes en las circunstancias económicas que las han determinado.
- Plan de medidas correctoras del Estado miembro. El Estado miembro, a la vista de la recomendación formulada, deberá presentar un plan de medidas correctoras, ya tomadas o a tomar en el futuro que será evaluado en los dos meses siguientes por el Consejo con base en un informe de la Comisión.

Si el plan se considera suficiente el Consejo lo respaldará mediante una recomendación que enumere las acciones, el plazo de su adopción y el calendario de supervisión.

Si el plan fuese considerado insuficiente, se requerirá al Estado la presentación de un nuevo plan en un plazo general de dos meses. Si este segundo plan también fuese considerado insuficiente el Consejo impondrá al Estado una multa anual del 0,1 por 100 del PIB del Estado en cuestión<sup>17</sup>.

- Seguimiento y evaluación de las medidas: Mientras estén en vigor las recomendaciones formuladas por el Consejo, la Comisión deberá llevar a cabo un seguimiento de su aplicación. Para ello dispondrá de los informes que, con la periodicidad que se establezca en las mismas recomendaciones, deberá elevar al Estado en cuestión, tanto a la Comisión como al Consejo. A su vez, si fuese necesario, la Comisión podrá llevar a cabo misiones de supervisión reforzada en el Estado miembro afectado.

El Consejo, por su parte, y sobre la base de un informe de la Comisión, evaluará si el Estado ha tomado las medidas correctoras pertinentes ateniéndose a las recomendaciones previamente formuladas:

- Si considera que efectivamente se han tomado las medidas recomendadas, se considerará que el procedimiento está bien encaminado y se dejará en suspenso, continuándose el seguimiento según los calendarios previstos.
- Por contra, si entendiese el Consejo que el Estado no ha adoptado las medidas correctoras procedentes, siempre sobre la base de una recomendación de la Comisión, adoptará una decisión declarando la falta de cumplimiento y una recomendación en la que se fijan nuevos plazos para la adopción de medidas. Si una vez transcurrido el nuevo plazo concedido, el Consejo llegase a la conclusión de que el Estado en cuestión todavía no ha adoptado las medidas correctoras, le impondrá una multa del 0,1 por 100 del PIB registrado en el ejercicio anterior, en idénticos términos a los previstos para el caso de no formulación del adecuado plan de medidas.

---

<sup>16</sup> La recomendación debe establecer la naturaleza y las implicaciones de los desequilibrios y especificar un conjunto de recomendaciones de actuación, así como el plazo que se concede al Estado en cuestión para presentar el plan de medidas correctoras.

<sup>17</sup> Artículo 3 del Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. La Comisión, en caso de circunstancias económicas excepcionales o a raíz de una solicitud motivada del Estado afectado dirigida en el plazo de diez días tras la adopción de las conclusiones por el Consejo, podrá proponer la reducción de la multa o su cancelación. A estos efectos, se consideran circunstancias económicas excepcionales aquellas en las que el déficit público sobre el valor de referencia se considera excepcional en el sentido del artículo 126, apartado 2, letra a) segundo guión del Tratado y según lo previsto en el Reglamento 1467/97.

Para la imposición de las multas, solo tomarán parte en las votaciones del Consejo los miembros cuya moneda es el euro, y sin tomar en consideración el voto del miembro que represente al Estado implicado. La mayoría cualificada necesaria para la imposición se definirá de acuerdo con el artículo 238 apartado 3, letra a) del Tratado.

- Cierre del procedimiento. Como ya se ha señalado, el procedimiento se considera en suspenso cuando se comprueba que el Estado está adoptando las medidas pertinentes de acuerdo con las recomendaciones formuladas. Sin embargo, solo se considerará cerrado cuando el Consejo, por considerar que el Estado ya no presenta desequilibrios excesivos, y a propuesta de la Comisión, derogue las recomendaciones formuladas en su momento. Esta derogación se hará pública de igual forma que fue objeto de publicación la declaración inicial.

### 3.2. Reforzamiento del procedimiento de déficit excesivo

En su actuación contra el déficit público excesivo, desde el año 1997 se han diseñado dos procedimientos: Uno de carácter preventivo, que tiene por objeto el reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas (Reglamento CE número 1466/97); y otro procedimiento de carácter corrector contenido en el Reglamento CE número 1467/97, y que tiene por objeto solventar aquellas situaciones en que se ha incurrido en déficit excesivo.

A pesar de las modificaciones llevadas a cabo en los Reglamentos mencionados en 2005<sup>18</sup>, la realidad nos demuestra que: “Los avances hacia los objetivos presupuestarios a medio plazo han sido en general insuficientes y han dejado a las finanzas públicas gravemente afectadas por la recesión económica... Como consecuencia de ello, en varios países, incluso situaciones presupuestarias aparentemente sólidas antes de la crisis, ocultaban una fuerte dependencia de los ingresos excepcionales para financiar el gasto; el vuelco de la situación contribuyó a que se dispararan los déficit presupuestarios.”<sup>19</sup> De ahí que, entre el paquete de modificaciones propuestas, se incluyan también las que afectan a los Reglamentos mencionados en cuanto incorporan nuevas regulaciones del procedimiento de déficit excesivo, tanto en la vertiente preventivas como correctora del PEC. De entre esas modificaciones resultan de especial interés las que se refieren a la introducción del principio de prudencia presupuestaria, así como la previsión de incentivos y sanciones para asegurar su ejecución.

#### 3.2.1. *El marco preventivo: La prudencia presupuestaria*

Desde su redacción inicial en 1997, el Reglamento 1466/97, viene regulando el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad (a que vienen obligados los estados miembros que han adoptado la moneda única), en los que aquí nos centraremos, y de convergencia (que corresponden a los estados que no hayan adoptado la moneda única).

Dentro de esos programas de estabilidad se incluye tradicionalmente como un elemento esencial el objetivo presupuestario a medio plazo<sup>20</sup>, expresado en tanto por ciento del PIB, así como la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo y la trayectoria de evolución prevista para la proporción de deuda pública<sup>21</sup>. Entre las modificaciones que incorpora la nueva normativa se señala que, además de los elementos ya señalados, los planes de estabilidad deberán incorporar también la trayectoria prevista de crecimiento del gasto público, la trayectoria prevista del crecimiento de los ingresos públicos en el supuesto de que la política económica no varíe y una cuantificación de las medidas discrecionales

<sup>18</sup> Las modificaciones se llevaron a cabo por los Reglamentos CE número 1055/2005 y (CE) 1056/2005, respectivamente, y a su vez, complementados por el informe del Consejo de 20 de marzo de 2005, titulado “Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”.

<sup>19</sup> Exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1466/97, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

<sup>20</sup> El artículo 2 *bis* del Reglamento (CE) 1466/97 señala que: “cada estado miembro tendrá un objetivo a medio plazo diferenciado para su situación presupuestaria. Esos objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país podrán diferir del requisito de una situación de proximidad al equilibrio o superávit. Ofrecerán un margen de seguridad con respecto a la proporción del déficit público del 3 por 100 del PIB; garantizarán un rápido avance hacia la sostenibilidad y, teniendo esto en cuenta, darán un margen de maniobra presupuestario, considerando en particular las necesidades de inversión pública.

Teniendo en cuenta estos factores, para los Estados miembros que han adoptado el euro y los Estados miembros del MTC II, los objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país se enunciarán dentro de una variación definitiva de entre el -1 por 100 del PIB y el equilibrio o el superávit, en términos de ajuste en función del ciclo y una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales.”

<sup>21</sup> Artículo 3.2.1 a) del Reglamento (CE) 1466/97.

previstas en relación con los ingresos. Como se ve, la información a incorporar en los planes de estabilidad se ha incrementado notablemente no limitándose sin más, a la evolución del resultado presupuestario y de la deuda, sino incorporando también la previsión del crecimiento de ingresos y gastos. Esto permitirá, como veremos a continuación, evaluar el plan en términos de prudencia presupuestaria, nuevo principio acuñado por la norma que comentamos.

A la hora de evaluar los planes de estabilidad presentados se venían evaluando tradicionalmente los objetivos presupuestarios a medio plazo, si los supuestos económicos en que se basan las previsiones son realistas, si la trayectoria de ajuste es adecuada y si las medidas propuestas sirven para alcanzar el objetivo. De todas esas cuestiones merece la pena resaltar que se mantiene el criterio de estimar como una mejora anual apropiada aquella que se sitúa en el 0,5 por 100 del PIB<sup>22</sup>.

La nueva regulación del artículo 5 introduce un nuevo criterio que se refiere a que la trayectoria de crecimiento del gasto público, tomada conjuntamente con el efecto de las medidas adoptadas o previstas en relación con los ingresos, sea coherente con una política presupuestaria prudente, considerando como tal aquella que cumpla los siguientes requerimientos:

- a) Para los Estados que hayan realizado el objetivo presupuestario a medio plazo, el crecimiento anual del gasto no excede de una tasa prudente de crecimiento del PIB.
- b) En el caso de los Estado que no hayan alcanzado aún su objetivo presupuestario a medio plazo el crecimiento anual del gasto no excede de una tasa inferior a una tasa prudente de crecimiento del PIB a medio plazo. La diferencia entre la tasa de crecimiento del gasto y la tasa de crecimiento prudente del PIB debe permitir el ajuste apropiado hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

Adicionalmente se requiere una evolución pareja de ingresos y gastos, en lo que atañe a las decisiones discrecionales que pueden afectarles. Ello significa que las reducciones discrecionales de ingresos deben compensarse con reducción de gasto o incremento de otros ingresos. Por su parte, un incremento discrecional de los ingresos puede permitir un crecimiento de los gastos en esa misma cuantía por encima de la tasa de crecimiento anual permitida.

Se trata por tanto de la formulación de un nuevo principio que, más allá de formulaciones genéricas de buenas intenciones, introduce límites objetivos y perfectamente cuantificables a la política presupuestaria de los Estados miembros. Esa objetividad y rigidez prevé una excepción al admitir que “en períodos de crisis económica grave de carácter general, se puede permitir a los Estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste que implica la política presupuestaria prudente...”<sup>23</sup>.

La eficacia vinculante de este nuevo principio no solo se aprecia en la objetividad de su formulación, sino que también se confirma con la previsión de las consecuencias derivadas de su incumplimiento, cuando se verifiquen desviaciones de las políticas presupuestarias estatales con relación a las reglas ya mencionadas de prudencia presupuestaria. Esas desviaciones pueden venir generadas por excesos de crecimiento de gasto, no compensado por incrementos discrecionales de ingresos o reducciones discrecionales de ingresos no acompañadas de reducciones de gastos. A efectos de las reacciones previstas en el ordenamiento comunitario es preciso diferenciar las siguientes situaciones:

- a) Desviaciones no significativas. De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, se considerarán no significativas aquellas desviaciones respecto de lo que sería la política presupuestaria prudente que no excedan del 0,5 por 100 PIB en un solo año, o del 0,25 por 100 del PIB de promedio en dos años consecutivos. En estos casos no se prevé ninguna actuación directa de las entidades comunitarias en relación con los Estados afectados.
- b) Desviaciones significativas. Las desviaciones de la política presupuestaria prudente se considerarán significativas cuando excedan del 0,5 por 100 del PIB en un solo año, o del 0,25 por 100 del PIB, de promedio en dos años consecutivos. Para estos casos se dispone que la Comisión pueda

---

<sup>22</sup> Ese mismo artículo 5 señala que: “para los Estados miembros con un alto nivel de deuda o desequilibrios macroeconómicos excesivos, o ambas cosas, el Consejo examinará así la mejora anual del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal superior al 0,5 por 100 del PIB. El Consejo tendrá en cuenta si se hace un esfuerzo mayor de ajuste en tiempos de bonanza económica, mientras que el esfuerzo puede ser más limitado en tiempos adversos para la economía.”

<sup>23</sup> Cfr. artículo 5.1. párrafo 7 del Reglamento (CE) 1466/97.

dirigir una advertencia al Estado miembro. A pesar de la objetividad de la que también se dota la caracterización de las desviaciones, se incorporan algunos criterios que permiten flexibilizar su apreciación en función de la concurrencia de determinadas circunstancias especiales como puede ser una crisis económica de carácter general, o que el Estado haya superado con creces el objetivo presupuestario a medio plazo y los planes presupuestarios previstos en el plan de estabilidad, aunque se desvíen de la política presupuestaria prudente, no pongan en peligro dicho objetivo<sup>24</sup>. En tales circunstancias podrá no tenerse en cuenta la desviación significativa, de tal forma que no dará lugar a la advertencia por parte de la Comisión.

- c) Desviaciones significativas persistentes o especialmente graves. Cuando las desviaciones significativas persistan en el tiempo o revistan especial gravedad, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión dirigirá una recomendación al Estado en cuestión para que adopte las medidas de ajuste que estime necesarias. Dicha recomendación, a su vez, a propuesta de la Comisión, se hará pública.

Como se aprecia se está estableciendo un nuevo principio presupuestario, la prudencia presupuestaria, como elemento de previsión para evitar la generación de déficit públicos excesivos. Conscientes de la insuficiencia de los mecanismos correctores tradicionales, la crisis económica en la que todavía nos movemos ha puesto de manifiesto que crecimientos del gasto que pueden resultar amparados por especiales incrementos de ingreso en determinados períodos de bonanza, abocan a los Estado a déficit excesivos en posteriores períodos de recesión. Por esa razón se ha optado por anticipar la supervisión de las cuentas públicas sometiéndolas a este nuevo filtro, exigente por otra parte, que vincula el crecimiento del gasto a la evolución prudente del PIB en un período de tiempo prolongado (10 años) para así asegurar la sostenibilidad y la estabilidad presupuestaria en años posteriores. Diríamos, por tanto, que la prudencia actual es la mejor previsión frente a las no deseadas inestabilidades futuras.

### 3.2.2. *El procedimiento corrector del de déficit excesivo*

Además de actuar sobre el procedimiento preventivo para la prevención de los déficit públicos excesivos, entre las medidas normativas integrantes del six pack se contiene una propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1467/97, del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y que pretende dar solución a las deficiencias manifestadas con anterioridad y que se pueden sintetizar en las siguientes:

- a) A pesar de que los criterios de déficit y deuda tienen, en principio, la misma importancia en la formulación de la estabilidad presupuestaria, el PDE ha venido centrado de forma casi exclusiva en el umbral del 3 por 100 de déficit, desempeñando la deuda un papel marginal. Por esta razón se incorpora el criterio de la ratio deuda/PIB al control de la estabilidad presupuestaria, juntamente con el déficit.
- b) Aunque estaba prevista la imposición de sanciones en los supuestos de conductas reiteradas de no adopción de las medidas necesarias para corregir los déficit excesivos, las mismas entraban en funcionamiento demasiado tarde perdiendo así buena parte de su efecto disuasorio. Para reforzar los mecanismos de ejecución se sustituyen con carácter general los depósitos sin intereses por multas, al tiempo que se adelanta notablemente el momento de su imposición como luego se verá.
- c) La adopción de medidas en el ámbito de la UE puede no resultar suficiente, sino que es preciso que tales disposiciones se trasladen y reflejen en los marcos presupuestarios nacionales. De ahí que se proponga a través de una Directiva los niveles mínimos de calidad y coherencia que deben respetar los marcos presupuestarios de los Estados.

Al análisis de estas nuevas medidas relacionadas con el procedimiento de déficit excesivo se dedican los apartados siguientes.

#### 3.2.2.1. La deuda pública como criterio de estabilidad

La primera de las novedades consiste en la incorporación de la deuda pública como criterio para la evaluación de disciplina presupuestaria al lado del tradicional déficit. En tal sentido en el artículo 1 del

<sup>24</sup> Artículo 6.2.



Reglamento (CE) 1467/97, al señalar que el presente reglamento establece las disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo, con el objetivo de impedir los déficits público excesivos y, en caso de que se produzcan, propiciar su pronta corrección, incorpora un párrafo final que alude a que se hará “examinando la observancia de la disciplina presupuestaria sobre la base de criterios de déficit y deuda públicos”.

Esta incorporación efectiva del criterio de la deuda pública como determinante de una situación de déficit excesivo exige precisar también, en que casos, aun superando el valor de referencia (60 por 100 PIB) por disminuir suficientemente dicha proporción y aproximarse a un ritmo satisfactorio al valor de referencia no dará lugar a la apertura del procedimiento de déficit excesivo o a la derogación del mismo<sup>25</sup>. Pues bien, se señala en el nuevo apartado 1 *bis* del artículo 2, que se considerará que la ratio deuda/PIB está disminuyendo de manera suficiente y se aproxima a un ritmo satisfactorio a dicho valor de referencia cuando la diferencia con el valor de referencia se ha reducido en los tres años anteriores a un ritmo de una veinteaava parte por año. Se considera pues como ritmo satisfactorio aquel que permitiese recuperar el valor de referencia en un plazo de 20 años. Aunque en principio dicho plazo puede parecer generoso debe tenerse en cuenta que, en gran medida derivado de los efectos de la crisis sobre las cuentas públicas, la media de deuda de los países de la zona euro se ha situado por encima del 80 por 100 del PIB, situándose en casos como Grecia o Italia muy por encima del 100 por 100, lo que obligaría para cumplir dicho objetivo a muy cuantiosas reducciones de la deuda en cada ejercicio.

Finalmente, también como consecuencia de la incorporación de la deuda al control de la estabilidad presupuestaria, tanto el informe que ha de elaborar la Comisión<sup>26</sup>, como en las evaluaciones globales de la propia Comisión y del Consejo, se debe tomar en consideración, además de la evolución de la situación económica y de la situación presupuestaria, también la evolución de la deuda<sup>27</sup>, considerando todo ello a medio plazo.

### 3.2.3. Incentivos y sanciones para el nuevo escenario

La generalización de las situaciones de déficit excesivo como consecuencia de la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de ejecución tendentes a asegurar la adopción de las medidas imprescindibles para el seguimiento de la senda de recuperación y poder alcanzar los índices de referencia, tanto de déficit como de deuda. Y, para ello se ha reordenado todo el sistema de infracciones, adelantando su imposición y previendo su imposición de forma gradual. En la tabla que sigue se recoge de forma esquemática el régimen de sanciones ligado al desarrollo del procedimiento de déficit excesivo, tanto en su aspecto preventivo como corrector.

**TABLA DE SANCIONES PREVISTAS EN EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO**

	Base jurídica TFUE	Fases	Nuevo régimen <sup>(1)</sup>	Régimen anterior <sup>(2)</sup>
Procedimiento preventivo Reglamento (CE) 1466/97	121.4	Advertencia de la Comisión al Estado miembro sobre incumplimiento de orientaciones generales. Consejo sobre incumplimiento de orientaciones generales.		
	121.4	Recomendación de la Comisión al Consejo sobre incumplimiento de orientaciones generales.		

(*Sigue.*)

<sup>25</sup> El artículo 126.2 del TFUE señala que la Comisión: “... examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes: ... b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.”

<sup>26</sup> *Cfr.* artículo 126.3 del TFUE. Desarrollado en el artículo 2.3 del Reglamento 1467/97.

<sup>27</sup> Entre los extremos que deben tomarse en consideración para la evaluación de la evolución de la deuda a medio plazo se contemplan los siguientes: los factores de riesgo, entre ellos la estructura del vencimiento de la deuda y las monedas en que esté denominada, las operaciones de *stock-flujo*, las reservas acumuladas y otros activos público; las garantías, especialmente las ligadas al sector financiero; los pasivos, tanto explícitos como implícitos relacionados con el envejecimiento de la población; y la deuda privada, en la medida en que pueda representar un pasivo implícito contingente para el sector público.

(Continuación.)

	Base jurídica TFUE	Fases	Nuevo régimen <sup>(1)</sup>	Régimen anterior <sup>(2)</sup>
Procedimiento preventivo Reglamento (CE) 1466/97	121.4	Recomendación del Consejo al Estado miembro para medidas de ajuste.	Depósito con intereses 0,2 % PIB	
		Adopción de medidas de ajuste. Decisión del Consejo.	Devolución de depósito + intereses	
Procedimiento corrector. Reglamento (CE) 1467/97	126.3	Informe de la Comisión.		
	126.4	Dictamen del CEF.		
	126.5	Dictamen de la Comisión comunicando al Estado y al Consejo sobre existencia de déficit excesivo.		
	126.6	Propuesta de la Comisión al Consejo sobre existencia de déficit excesivo.		
	126.7	Recomendación de la Comisión al Consejo para la sugerencia de recomendaciones al Estado.		
	126.6	Decisión del Consejo sobre existencia de déficit excesivo.	Depósito sin intereses 0,2 % PIB	
	126.7	Recomendación del Consejo para poner fin al déficit en un plazo determinado.		
	126.8	Decisión del Consejo de hacer públicas sus recomendaciones señalando que no se han tomado las medidas.	Multa 0,2 % PIB	Depósito sin intereses 0,2 % PIB.+ 1/10 (déficit - 3 %) Conversión en multa 2 años después
	126.9	Advertencia al Estado para que adopte medidas.		
	126.12	Derogación de medidas. Corrección de desequilibrios	Devolución de depósitos.	Devolución de depósitos

(1) Reglamento (CE) sobre ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro.

(2) Régimen contemplado en el Reglamento (CE) 1467/1999.

Como fácilmente se aprecia, el nuevo régimen se compone de un incentivo para aplicar la política presupuestaria prudente, que sería ese depósito con intereses del 2 por 100 del PIB, así como del régimen de sanciones establecidas en el marco componente corrector del procedimiento de déficit excesivo que abarcaría el depósito sin intereses y la multa, en ambos casos en una cuantía del 2 por 100 del PIB.

Comparando el nuevo régimen con el que resultaba de aplicación hasta la entrada en vigor de las nuevas medidas<sup>28</sup> cabe resaltar lo siguiente:

- Se produce un agravamiento importante de las sanciones previstas en el seno del procedimiento corrector del déficit excesivo. En efecto, en el artículo 126,11 del TFUE se contemplan como sanciones posibles tanto el depósito sin interés como la multa. Y, mientras en la regulación anterior se consideraba como regla general los depósitos sin intereses, en la nueva redacción se pasa a considerar como tal las multas<sup>29</sup>. Y, aunque la cuantía pueda coincidir en su importe su régimen es muy diferente y mucho más gravoso en el caso de las multas, ya que para estas desaparece la

<sup>28</sup> El Reglamento sobre ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión*.

<sup>29</sup> El nuevo artículo 11 del Reglamento (CE) 1467/97 señala ahora que: "Cuando el Consejo decida imponer sanciones a un Estado miembro en virtud del apartado 11 del artículo 126 se exigirá como norma general una multa..."

posibilidad de recuperar las cantidades cuando desaparece la situación de déficit excesivo, situación que sí se da en el caso de los depósitos.

- Por otra parte, se adelanta mucho en el tiempo la imposición de sanciones a los Estados que incurran en situaciones de déficit excesivo. Y así, mientras que en la regulación hasta ahora vigente solo se exigía la constitución del depósito sin intereses cuando el Consejo, con base en el artículo 126.8 TFUE, adopta la decisión de hacer públicas sus recomendaciones declarando que no se habían tomado por parte del Estado en cuestión las medidas recomendadas, la nueva regulación adelanta la exigencia de dicho depósito a la fase inicial, concretamente al momento de la Decisión del Consejo declarando la existencia de una situación de déficit excesivo.
- Finalmente, en lo que se refiere al procedimiento preventivo, se incorpora por primera vez la previsión de un incentivo financiero para la aplicación de una política presupuestaria prudente, como es el depósito del 0,2 por 100 del PIB con intereses. También en este caso tal medida se exige desde el momento inicial en el que el Consejo dirige sus recomendaciones al Estado cuya política presupuestaria se separa de los criterios de prudencia ya analizados.

Otra cuestión relevante en relación al régimen sancionador tiene que ver con el sistema de toma de toma de decisiones para su imposición. En este caso la decisión de imponer la sanción o el incentivo financiero se considera adoptada cuando el Consejo toma la decisión a la que va ligada dicha consecuencia. En cada una de esas etapas del procedimiento la Comisión propondrá la sanción pertinente que se considerará firme a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada<sup>30</sup>, no participando en tales votaciones el Estado miembro afectado. Se produce pues un sistema de voto inverso con el que se pretende limitar la discrecionalidad en la adopción de las medidas de ejecución.

Finalmente, en lo que se refiere al destino de los intereses generados por los depósitos constituidos así como de las multas, estas cantidades tienen la consideración de otros ingresos, diferente por tanto de los recursos propios de la Unión, de acuerdo con el artículo 311 del TFUE y como tales serán repartidos de forma proporcional a la participación de cada país en la renta nacional bruta total de los Estados miembros admisibles, entre los Estados miembros del euro que no tengan declarada una situación de déficit excesivo ni sean objeto de un procedimiento de desequilibrio excesivo. Sin duda alguna con esta medida se pretende también incentivar la adopción de las medidas sancionadoras evitando cualquier discrecionalidad, con el convencimiento de que ello redundará en una mayor preocupación por la estabilidad y prudencia presupuestaria.

### **3.3. Mayor supervisión y coordinación de los marcos presupuestarios de los Estados miembros**

Como se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros<sup>31</sup> “no cabe pensar que la observancia efectiva del marco de coordinación presupuestaria de la UEM vaya a ser posible únicamente gracias a las disposiciones establecidas a nivel de la UE. Debido al carácter descentralizado de la elaboración de las políticas presupuestarias en la UE y a la necesidad general de asumir a nivel nacional las normas de la UE, resulta esencial que los objetivos del marco de coordinación presupuestaria de la UEM se reflejen en los marcos presupuestarios nacionales...”. Constituye ésta la tercera de las líneas de reforma de la vigilancia de la estabilidad presupuestaria.

Para lograr esta sintonía entre las estrategias a nivel de la UE y los marcos presupuestarios de los Estados miembros se están llevando a cabo dos acciones de distinta naturaleza: Por una parte una iniciativa legislativa, dirigida a la aprobación de una Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, orientada hacia una cierta armonización de los sistemas de contabilidad y estadísticos, y a una homogeneización de las previsiones y reglas numéricas que afecten a los marcos presupuestarios; Y, por otra, la puesta en marcha del semestre europeo, diseñado como el procedimiento a través del cual se trasladan las orientaciones estratégicas de la UE a los marcos presupuestarios nacionales. Me-

---

<sup>30</sup> Cfr. artículos 3, 4, 5 y 8 del Reglamento sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro. La mayoría cualificada es la prevista en el artículo 238, 3.a del TFUE, donde se requiere una mayoría del 55 por 100 de los miembros que representen el 65 por 100 de la población. Por su parte la minoría de bloque se cifra en el número de Estados que representen el 35 por 100 de la población más un estado.

<sup>31</sup> COM (2010) 523 final, Bruselas 29.9.2010.

diante la primera se busca esa cierta homogeneización formal de los instrumentos contables y presupuestarios, mientras que, con la segunda, se busca la sintonización material entre estrategias y directrices de la UE y marcos presupuestarios nacionales. Al análisis de una y otra se destinan las páginas siguientes.

### 3.3.1. Directiva sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros

La Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros<sup>32</sup>, que ha recibido el acuerdo político en la sesión del ECOFIN de 4 de octubre de 2011<sup>33</sup>, resultó formalmente aprobada, en la reunión del Consejo ECOFIN de 8 de noviembre de 2011, dentro del paquete de medidas legislativas, para mejorar la gobernanza económica de la UE.

Entre las medidas más relevantes y de mayor incidencia sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros, que deberán ser traspuestas a los ordenamientos internos mediante la aprobación de las normas pertinentes antes de 31 de diciembre de 2013, cabe mencionar las siguientes:

1. Sobre la contabilidad pública (art. 3). La directiva exige que los sistemas de contabilidad pública cubran de manera íntegra y coherente la totalidad de los subsectores, y que permitan generar datos atendiendo al criterio de devengo para así poder preparar los datos con base en los criterios de la norma SEC 95.

Al mismo tiempo, se exige la publicación mensual, a excepción del subsector de corporaciones locales (que será trimestral), de los datos presupuestarios según criterios de caja, así como de un cuadro de conciliación que muestre el método de transición de los datos basados en la norma SEC 95 a los datos según criterio de caja.

2. Sobre las previsiones presupuestarias y macroeconómicas (art. 4). Se impone que las previsiones presupuestarias y macroeconómicas deben ser realistas según la información más actualizada. A nuestro entender, este es un elemento clave para prevenir las liquidaciones deficitarias del presupuesto ya que todas las normas que se impongan para asegurar esa estabilidad en la fase de aprobación del presupuesto, nunca pueden evitar que el déficit surja en el momento de la liquidación si, especialmente los derechos liquidados se han desviado notablemente de las previsiones iniciales. Siendo, por tanto, el de las previsiones un elemento esencial para evitar déficit en el momento de la liquidación, su carácter realista se plasma en el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) Las previsiones presupuestarias deben basarse en el escenario macropresupuestario más probable o más prudente.
- b) Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias deben compararse con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, de otras instancias, debiendo motivarse especialmente aquellos supuestos en que tales previsiones se apartan de forma importante de las de la Comisión.
- c) Los Estados deberán hacer públicas las previsiones presupuestarias y macroeconómicas, pero también la metodología, los supuestos y los parámetros que las sostengan. Además anualmente los Estados y la Comisión mantendrán diálogos de carácter técnicos sobre los presupuestos que sostienen tales previsiones.
- d) Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias serán objeto de evaluación periódica que incluirá su evaluación *ex post*. Los resultados de la misma se harán públicos y deberán tenerse en cuenta para previsiones futuras.

3. Incorporación de reglas presupuestarias numéricas (art. 5)<sup>34</sup>. Cada Estado debe establecer reglas presupuestarias numéricas específicas, que abarquen el conjunto de las administraciones públi-

<sup>32</sup> COM (2010) 523 final, Bruselas 29.9.2010.

<sup>33</sup> El texto aprobado es un acuerdo transaccional con el Parlamento Europeo que se plasmó en un acuerdo provisional el 20 de septiembre, siendo votado el texto por el Parlamento el 28 de septiembre. Tras el acuerdo del ECOFIN de 4 de octubre las propuestas fueron adoptadas sin más debate una vez que los textos fueron formalizados en todas las lenguas oficiales en la sesión del Consejo ECOFIN de 8 de noviembre.

<sup>34</sup> Dado que en virtud del Protocolo número 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, anejo al TUE y al TFUE, los valores de referencia, referidos al déficit y deuda, mencionados en el Protocolo número 12 no son directamente vinculantes para el Reino Unido, tampoco le será de aplicación la necesidad de instaurar reglas presupuestarias numéricas. (art. 7 de la Directiva).

cas, y que deben orientarse a un doble objetivo: De una parte, el respeto de los valores de referencia de déficit y deuda fijados de acuerdo con el TFUE; y, por otra, a consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo de dicho Estado. Con estas reglas se trata de evitar los comportamientos procíclicos de las administraciones limitando el gasto y buscando una mayor consolidación fiscal en tiempos de bonanza.

Al mismo tiempo tales reglas deben prever los mecanismos de su seguimiento objetivo y fiable por órganos independientes o que gocen de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Por último, en caso de prever cláusulas de salvaguardia estas deben responder a un número limitado de circunstancias específicas y contemplar procedimientos estrictos que permitan su incumplimiento temporal.

4. Establecimientos de marcos presupuestarios a medio plazo. (art. 9). Considera la directiva que la planificación presupuestaria nacional solo puede ser coherente con los requerimientos del PEC si adopta una perspectiva plurianual, y toma en consideración objetivos a medio plazo. Por esa razón, se exige el establecimiento de marcos presupuestarios a medio plazo de los que debe extraerse la planificación plurianual de tres años como mínimo.

La Directiva requiere que ese marco presupuestario a medio plazo comprendan los procedimientos para establecer:

- a) Objetivos presupuestarios plurianuales en términos de déficit, deuda pública y otros indicadores que garanticen la compatibilidad con las reglas presupuestarias numéricas de aplicación.
- b) Proyecciones de las principales partidas de gastos e ingresos de las administraciones públicas para el ejercicio en cuestión y los siguientes, basadas en políticas no sujetas a modificaciones.
- c) Descripción de las políticas previstas a medio plazo que incidan en ingresos y gastos, mostrando la forma en que se conseguirá el ajuste hacia los objetivos a medio plazo con respecto a las proyecciones basadas en políticas no sujetas a modificaciones.
- d) Una estimación de la medida en que las políticas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Ese marco presupuestario a medio plazo debe resultar estable no debiendo ser objeto de modificaciones sustanciales en circunstancias ordinarias. Sin embargo, sí se permite que ante un cambio de gobierno en un Estado miembro se pueda actualizar el marco presupuestario para reflejar las nuevas prioridades políticas, debiendo en este caso poner de manifiesto las diferencias con el marco presupuestario previo (art. 11).

Sobre la base del marco presupuestario a medio plazo, y especialmente tomando en consideración las proyecciones de ingresos y gastos se elaborarán los presupuestos anuales. Si hubiese desviaciones sobre el marco presupuestario a medio plazo, deberán incorporarse al presupuesto las explicaciones correspondientes.

Finalmente debe tenerse en cuenta que todas las exigencias derivadas de la Directiva mencionada resultan de aplicación al conjunto de los subsectores de las administraciones públicas lo cual va a requerir la adopción de los mecanismos adecuados para el logro de los siguientes objetivos:

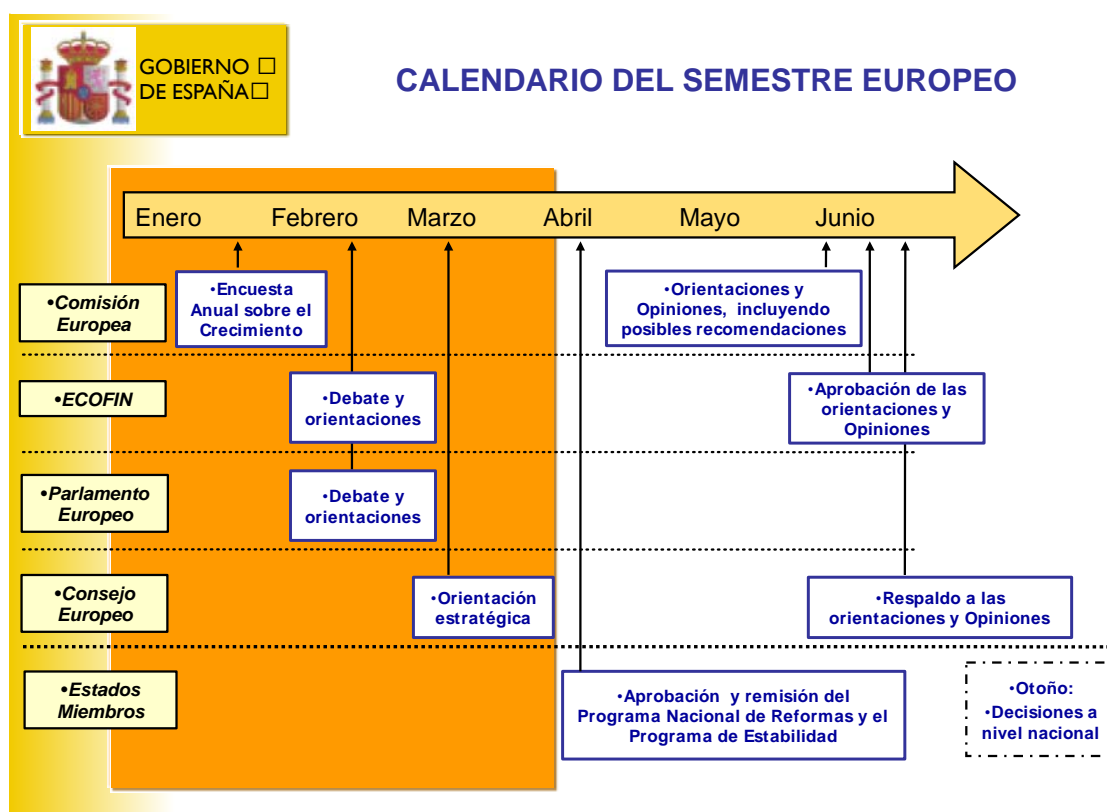
- Que en la planificación presupuestaria, en las reglas presupuestarias numéricas de cada país, en la elaboración de las previsiones presupuestarias y la planificación plurianual se cubran de forma exhaustiva y coherente todos los subsectores de la administración.
- Que en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales se recoja una relación y presentación de todos los organismos y fondos de las administraciones que no forman parte de los presupuestos ordinarios de los distintos subsectores.
- Que se hagan públicos los pasivos contingentes que pueden incidir de manera significativa en los presupuestos públicos.
- Que se publique información detallada sobre la incidencia de los beneficios fiscales en los ingresos.

### 3.3.2. El semestre europeo

El semestre europeo constituye una de las primeras iniciativas alumbradas por el grupo especial para el Gobierno Económico creado por el Consejo Europeo y presidido por el propio Presidente del Consejo y que tiene por objeto la mejor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, así como el fortalecimiento de la disciplina presupuestaria, la estabilidad económica y el crecimiento actuando en consonancia con la Estrategia 2020.

Con la denominación de semestre europeo se hace referencia a un ciclo de seis meses que se repetirá cada año de enero a junio, aplicándose por primera vez en 2011<sup>35</sup>. La puesta en marcha de dicho ciclo debe servir para coordinar los programas de los estados miembros y también sus presupuestos de cara al logro de los objetivos estratégicos determinados por las instancias comunitarias.

En concreto el desarrollo del semestre es el que puede verse en el siguiente gráfico:



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

- En enero y febrero, la Comisión Europea y el resto de instancias comunitarias elaboran documentos y propuestas para la posterior formulación por el Consejo de las orientaciones estratégicas. Merece especial relevancia el estudio prospectivo anual sobre crecimiento que realiza la Comisión, y que sirve de base a las orientaciones estratégicas a aprobar en el Consejo Europeo de primavera<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> En el Consejo ECOFIN de 7 de septiembre de 2010 se tomó nota del código de conducta relativo a la aplicación del PEC, de cara a la implantación a partir de 2011 del semestre europeo. En la reunión del propio ECOFIN de 15 de febrero de 2011, se acordó la implantación y puesta en marcha efectiva en 2011. Posteriormente en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 adoptó los primeros acuerdos refrendando las prioridades en materia de saneamiento presupuestario y reforma estructural concediendo prioridad al establecimiento de unos presupuestos sólidos, a la sostenibilidad de las finanzas públicas, a la reducción del desempleo mediante reformas del mercado de trabajo, así como al fomento del crecimiento.

<sup>36</sup> Según la planificación general dicho estudio general debe darse a conocer en enero. Sin embargo, de cara al semestre europeo de 2012 la Comisión ha decidido anticipar su publicación a diciembre de 2011, lo que ha merecido un juicio muy favorable por parte del Consejo en su reunión de 23 de octubre de 2011.

- En Marzo el Consejo Europeo acuerdas las orientaciones estratégicas que debe orientar los programas de estabilidad y de reformas de cada uno de los estados miembros, y que, deben presentarse conjuntamente<sup>37</sup>.
- Antes de finales de Abril los estados miembros deben aprobar y remitir los programas nacionales de reformas y de estabilidad<sup>38</sup>.
- Durante los meses de mayo y junio y luego del análisis de los programas de reformas y de estabilidad se elaboran las orientaciones, opiniones y posibles recomendaciones, que finalmente deben ser aprobadas por el Consejo Europeo<sup>39</sup>.
- A partir de del mes de julio cada uno de los Estados miembros a la vista de las recomendaciones y sugerencias u opiniones manifestadas por a Comisión y el Consejo Europeo adopta las decisiones pertinentes a nivel nacional, tanto en lo referente a los programas de estabilidad y reformas, como para la incorporación de las mismas al escenario presupuestario del ejercicio siguiente.

A través de este procedimiento los órganos comunitarios adoptan recomendaciones que, con el objetivo de lograr una mayor coordinación en las políticas de los estados miembros, condicionan sus tomas de decisiones, tanto en lo que se refiere a reformas estructurales como a aspectos concretos de disciplina presupuestaria. Basta comprobar, por ejemplo, como entre las recomendaciones aprobadas por el Consejo Europeo para España, se incluía “la expansión del gasto público por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo, introduciendo una norma de gasto para todos los niveles de la Administración en la Ley de Estabilidad Presupuestaria”. Dicha recomendación fue directamente aplicada en España mediante la aprobación urgente del Real Decreto-Ley 8/2011, que introdujo dicha regla de gasto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, estando pendiente su traslación también por las CCAA mediante la aprobación de normas de gasto similares a través de su propia normativa.

#### 4. CONCLUSIONES

A modo de cierre y tras el análisis efectuado merece la pena resaltar las siguientes conclusiones.

1. La grave crisis económica que padecemos desde 2008 hasta la actualidad ha puesto de manifiesto la insuficiencia del procedimiento de déficit excesivo en su formulación tradicional como instrumento para asegurar la estabilidad de las cuentas públicas. Al mismo tiempo, la evolución de la deuda pública se muestra como un elemento fuertemente desestabilizador al que, hasta el momento, no se le había prestado la atención necesaria desde la óptica de la sustentabilidad de las cuentas, pero que adquiere toda su relevancia a raíz de las tensiones crecientes en los mercados financieros que encarecen notablemente el acceso al crédito por parte de los Estados.
2. Conscientes de la necesidad de profundizar en las medidas tendentes a una mejor gobernanza económica y al saneamiento presupuestario de las cuentas públicas, se propuso y se tramitó un paquete de seis medidas normativas (5 Reglamentos y 1 Directiva) (*six pack*) que responden a los siguientes objetivos:
  - Incidir en la previsión de los desequilibrios macroeconómicos, anticipando las medidas que permitan evitar la generación de los desequilibrios presupuestarios excesivos.
  - Definir los criterios de la política presupuestaria prudente como mecanismo para garantizar la estabilidad de las cuentas públicas, estableciendo reglas numéricas sobre evolución del déficit, la deuda y el crecimiento del gasto.
  - Reforzar los aspectos preventivos del procedimiento de déficit, incluyendo el criterio de la deuda pública.

---

<sup>37</sup> Para el semestre 2011, tales prioridades para el saneamiento fiscal y la reforma estructural fueron aprobados el 25 de marzo de 2011.

<sup>38</sup> España presentó la actualización de 2011 de su programa de estabilidad para el período 2011-2014, así como su programa nacional de reforma 2011 el 29 de abril de 2011.

<sup>39</sup> Para el caso de España, Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reforma 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2011-2014), SEC (2011) 718 final.

- 
- Endurecer las sanciones y adelantar su exigencia dentro del procedimiento de déficit excesivo para así tratar de asegurar la adopción de las medidas pertinentes para la recuperación de la estabilidad.
  - Supervisión de los marcos presupuestarios de los estados miembros, y en particular las previsiones macroeconómicas que sirven de base a su formulación para contrastar su adecuación a las previsiones generales establecidas en el ámbito comunitario.
3. Las medidas normativas propuestas, en particular las que revisten la forma de Reglamento, van a resultar de inmediata aplicación a los Estados miembros, limitando la autonomía presupuestaria en aras de la estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas de cada Estado, pero también como elemento imprescindible para el logro de las estrategias comunes y la conservación de la moneda única.
4. Como consecuencia inmediata para los Estados miembros, además de la supervisión a que deben someterse y de la necesidad de trasponer la Directiva para asegurar la transparencia y fiabilidad de los instrumentos contables nacionales, cada uno de ellos deberá formular en sus ordenamiento interno las normas que garanticen el cumplimiento de las reglas numéricas en las que se plasma la prudencia presupuestaria, y su traslación a todos los niveles de gobierno (estatal, autonómico y local). En el caso de España, además de los límites al crecimiento del gasto ya incorporados a nuestro ordenamiento a través del RD Ley 8/2011, será necesario desarrollar el concepto de déficit estructural máximo, ya previsto en el modificado artículo 135 de la CE. Además, las exigencias comunitarias van a adelantar la implantación de tales reglas que en la reforma operada sobre el artículo 135 se demostraban hasta 2020.



## Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de Derecho interno y control europeo

GERMÁN ORÓN MORATAL  
(Universitat Jaume I de Castelló)

### I. INTRODUCCIÓN

La modificación del artículo 135 CE ha constitucionalizado el principio de estabilidad presupuestaria, que hasta ese momento en el Derecho interno sólo tenía rango legal, pues se incorporó a nuestro ordenamiento en 2001 con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y posteriormente también se recoge en 2003, en la Ley General Presupuestaria. Con anterioridad a todo ello, por disposiciones de Derecho Comunitario se había establecido y definido el principio de déficit público no excesivo, con unos límites distintos de los que se reflejaron en el Derecho interno, pues si para el Derecho comunitario comporta que el déficit no exceda del 3 por 100 del PIB, y la deuda pública no exceda del 60 por 100 del PIB, en la legislación española el límite relativo a la deuda no había sido objeto de concreción, y la estabilidad presupuestaria se ha conceptualizado como la situación de equilibrio o superávit, a lo largo del ciclo económico, en los términos legalmente previstos, términos que sin duda pueden variar con la aprobación de la Ley orgánica prevista en el artículo 135 CE, que en relación con la deuda pública sí establece dicho precepto que no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, lo que no constituye novedad alguna, pues eso ya deriva del Derecho comunitario, pero puede permitir que la citada ley establezca un valor de referencia inferior al 60 por 100 del PIB.

En el ámbito de la legislación interna los controles establecidos sobre el Presupuesto son diversos, interviniendo sujetos distintos, y así, es común diferenciar entre un control interno –o administrativo, realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, integrada en la misma organización que es objeto de control–, y otro externo –ejercido por el Tribunal de Cuentas, dependiente de las Cortes–, pero por regla general se refieren estos controles a la verificación de que hay adecuación entre lo que se pretende hacer (control previo) o lo que se ha hecho (control a posteriori) con las leyes y normas aplicables, esto es, y en líneas generales, sobre la conformidad de lo ejecutado con el presupuesto previamente aprobado. A estos controles se le puede añadir el denominado control parlamentario, de carácter más político, llevado a cabo por las Cortes Generales, a través de preguntas, interpelaciones, mociones...

En el ámbito comunitario europeo, y sin perjuicio de controles a posteriori, como consecuencia por un lado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado para la unión monetaria, y por otro de la actual crisis económica y financiera, se han establecido unos mecanismos (el llamado “semestre europeo”), y se está tramitando la implantación de otros (la mal llamada “gobernanza económica europea”), para llevar a cabo un control del presupuesto que se pretende aprobar por cada Estado, esto es, se trata de poder restringir las posibilidades de gasto a la vista de determinadas fuentes que lo pueden generar (ej. pensiones, prestación por desempleo, atención sanitaria), así como de contrastar las previsiones sobre los importes previstos de financiación para cubrir los gastos, de modo que este control no sólo es cuantitativo, sino también cualitativo, y persigue la consolidación presupuestaria entre ingresos y gastos.

Por tanto, los tipos de control, si bien en un origen podían responder a unos claros objetivos, por ejemplo legalidad u oportunidad, actualmente se entremezclan, del mismo modo que ocurre con el momento en que tiene lugar (previo, simultáneo o posterior). El principio de estabilidad presupuestaria se proyecta sobre la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto (art. 7.1, RD Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), lo cual evidencia que su hipotético control va más allá de las fases de ejecución del presupuesto, no estando todavía previsto en la legislación vigente que la IGAE o el Tri-

bunal de Cuentas puedan hacer pronunciamientos sobre actos o decisiones que no se correspondan con la ejecución del presupuesto.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, ha incorporado al ordenamiento la “Sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas” en su artículo 32, con un texto admonitorio y sin sanción<sup>1</sup>, y que viene a recordar que los gastos que se vayan a autorizar por el presupuesto sean realmente susceptibles de ser financiados, es decir, que los ingresos sean suficientes para cubrir los gastos. Si el presupuesto está conformado por una previsión de ingresos y gastos, cualquier desviación entre unos y otros hará peligrar el sostén, y ya se sabe que lo que no se sostiene acaba por caer, solo o arrastrando lo que a ello va ligado. Mientras el estado de ingresos carezca de efectos jurídicos, puede invocarse la responsabilidad, la buena fe, el buen hacer, la racionalidad..., como a los niños cuando se enfrentan a redactar la carta a los Reyes Magos, pues en muchas ocasiones, y a la vista de las resultas de la liquidación del presupuesto, a dicha carta se asemejan muchos de los estados de previsión de ingresos.

## II. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD Y CONTROL DE DERECHO INTERNO

Es clásica en nuestro Derecho la distinción ente el control interno y el externo. El control interno es realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), y se denomina así porque se enmarca en la organización de la propia Administración objeto de fiscalización, y tradicionalmente ha llevado a cabo el control de legalidad, y más recientemente también de oportunidad, identificándose el primero de ellos con la denominada función interventora, y el oportunidad con el control financiero permanente y el de auditoría, sin perjuicio de que en estos también se compruebe el cumplimiento de la normativa.

Tradicionalmente el control interno, y por excelencia la función interventora (formal y material), fue previa, concomitante y completa sobre la actividad concreta objeto de control, circunstancia que fue cambiando a partir de los años 80 del siglo XX, reduciéndose considerablemente las actuaciones de fiscalización e intervención previa, evolución que recientemente ha analizado BOHOYO CASTAÑAR<sup>2</sup> (2011, 267), y cuyo origen se encuentra en el incremento de la actividad económica del sector público. La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), ha huido de expresar el carácter “a posteriori” de parte del control interno, pues sólo se califica así el de auditoría pública, y ya no se contempla dentro de la función interventora realizar fiscalizaciones posteriores sobre muestras representativas de los actos que generen la fiscalización. Con carácter general, la función interventora con el contenido establecido en el artículo 150 LGP, sigue alcanzando con carácter previo a todos los actos que reconozcan derechos o realicen gastos, pues así resulta de lo dispuesto en el artículo 148 LGP: “La función interventora tiene por objeto controlar, *antes de que sean aprobados*, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”, pero a continuación el mismo precepto ya prevé que la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro Público se podrá sustituir reglamentariamente por las comprobaciones

<sup>1</sup> Según el citado precepto: Artículo 32. *Sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas*

1. Todas las Administraciones Públicas deben contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros.
2. Para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, las Administraciones Públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia, en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria.
3. Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las Administraciones Públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria.
4. Todo gasto se evaluará atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público. En especial, el Estado promoverá la colaboración entre las Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

<sup>2</sup> BOHOYO CASTAÑAR, Francisco: “De la fiscalización plena a la limitada previa”, pág. 267, en *Estudios presupuestarios en homenaje a D. José Pascual García*, dirigido por J. M. LABEAGA AZCONA, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2011.

efectuadas en el ejercicio del control financiero permanente y la auditoría pública. Los artículos 149.2, 151 y 152 establecen la posibilidad de relajar o flexibilizar el contenido del control interno.

Junto a esta función interventora, cada vez más reducida en su carácter previo, se encuentra el control financiero permanente, que tiene por objeto la verificación de una forma continua de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al *cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero* (arts. 157 y 159 LGP), si bien en este caso, de nuevo puede ser excepcionado y que este control financiero sea sustituido por actuaciones de auditoría pública en los términos previstos en el artículo 158.2 LGP<sup>3</sup>. Las actuaciones de control financiero se documentan en informes, y anualmente se elaborará un informe comprensivo de los resultados de las actuaciones de control financiero permanente realizadas durante el ejercicio, sin perjuicio de los demás informes que se ajustarán a las normas que la Intervención General de la Administración del Estado apruebe, las cuales establecerán su periodicidad, contenido, destinatarios y el procedimiento para su elaboración (arts. 159.2 y 160.2 LGP).

Por las propias circunstancias de este control, nunca será previo y difícilmente concomitante, por lo que nos encontramos ya ante una manifestación de control interno a posteriori, como también lo es, y así se dice ya expresamente, la auditoría pública, que consiste en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado (art. 162 LGP). Este tipo de control se ejercerá sin perjuicio de las actuaciones correspondientes al ejercicio de la función interventora y del control financiero permanente, y de las actuaciones sometidas al ejercicio de la auditoría privada impuestas a las sociedades mercantiles estatales por la legislación mercantil.

Este es, pues, el control interno que cierra el sistema, en la medida que puede llevarse a cabo tanto sobre actos que hayan podido ser previamente objeto de fiscalización previa o de control financiero permanente, como si no han sido objeto de ninguno de ellos. De las distintas formas de ejercicio de la auditoría, que pueden realizarse separadamente o combinando sus objetivos, es la operativa la que puede incorporar algún pronunciamiento sobre la estabilidad presupuestaria, en la medida que ésta constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas.

Conforme a lo dispuesto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, artículo 7.9 del vigente Texto refundido, “Corresponde al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velar por la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público”. Esta previsión puede permitir que el Gobierno de la Nación pueda atribuir a la IGAE funciones para controlar la aplicación o cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, y además de lo señalado, en ese marco cabe incluir lo dispuesto en el artículo 134 LGP, en virtud del cual la IGAE, en el ejercicio de las competencias de centralización de la información contable, realizará el seguimiento del cumplimiento del equilibrio financiero de las entidades integrantes del sector público estatal a las que resulte de aplicación, así como de los planes de saneamiento derivados de su incumplimiento. Además, se le atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda el deber de informar sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de las desviaciones sobre la previsión inicial (art. 9 TRLGEP), previsión que se hace a partir de consultas al Instituto Nacional de Estadística y Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea.

---

<sup>3</sup> “El Consejo de Ministros podrá acordar, a propuesta del Ministerio de Hacienda y a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado, que en determinadas entidades públicas empresariales y entidades estatales de derecho público del párrafo g del apartado 1 del artículo 2 de esta Ley, el control financiero permanente se sustituya por las actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan Anual de Auditorías.”

En consecuencia, estando atribuido el control al Gobierno de la Nación, y siendo el Ministro de Economía y Hacienda quien informa del grado de cumplimiento, teniendo en cuenta además cuáles son las consecuencias por su incumplimiento, la naturaleza del control es más político-económico, que jurídico.

Junto al control interno, como se ha señalado, también está el externo, que corresponde al Tribunal de Cuentas, órgano constitucionalmente previsto en el artículo 136 CE, lo que significa que sus funciones no son prescindibles, a diferencia de las de la IGAE que tienen una configuración legal, y que como hemos visto es susceptible de recibir diverso contenido. El régimen del citado Tribunal se encuentra en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del mismo. La circunstancia de que el texto constitucional lo califique como el *supremo órgano fiscalizador* de las cuentas y de la gestión económica del sector público, comporta que no necesariamente debe ser el único, ni es excluyente, pues cabe –además del control por la IGAE–, para el sector público no perteneciente a la Administración del Estado la existencia de órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, siendo varias de ellas las que disponen del mismo, tanto si estaba previsto en su correspondiente Estatuto de Autonomía, como si no era así.

Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de las mismas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Sus funciones son dos, la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público y la jurisdiccional, en la que se ejerce el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. La función fiscalizadora es esencialmente declarativa, no ejecutiva, mientras que la jurisdiccional, sobre la que hay discusión en torno a su naturaleza, sí puede producir efectos jurídicos.

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, conforme a la legislación vigente, se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía y se ejerce en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos (arts. 9.2 LOTCU y 27.1 LFTCU). Significa ello que la “actividad económico-financiera” que se fiscaliza está directamente vinculada a la ejecución de los presupuestos, para controlar, a posteriori, la corrección de la misma<sup>4</sup>, con pronunciamientos no sólo de legalidad, sino también de oportunidad, pero expresamente nada se dice sobre la justicia del gasto o de la asignación equitativa de recursos, principio constitucionalizado en el artículo 31.2 CE, ni tampoco sobre la aprobación de los programas de ingresos o gastos, o sobre la estabilidad presupuestaria, lo que supone en principio que el control no sólo es que se posponga a la aprobación del presupuesto, sino también a su ejecución.

Este principio de justicia del gasto público ni tan siquiera fue invocado en el texto del preámbulo de la LGP de 2003, menos aún en la parte dispositiva, como tampoco lo había sido en la Ley de estabilidad presupuestaria, donde se ve suplantado por el principio (*sic*) de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. El principio de justicia del gasto público no debió ser preterido por las Leyes de estabilidad y por la General Presupuestaria, pero es que además, tampoco se han modificado las leyes reguladoras del Tribunal de Cuentas para que este se pronuncie sobre el principio de estabilidad. Sin perjuicio de que el Gobierno deba velar por el cumplimiento del principio de estabilidad, conforme al artículo 7.9 del Texto Refundido vigente, carece de toda justificación que se haya ignorado y marginado al Tribunal de Cuentas. Obviamente, en el cumplimiento de sus funciones el Tribunal de Cuentas deberá pronunciarse sobre la adecuación de la actividad económico-financiera de los

---

<sup>4</sup> La enumeración de los procedimientos a través de los cuales se ejerce la función fiscalizadora no desmiente que deban realizarse tras la aprobación y ejecución del presupuesto. Según el artículo 31 LOFTCU, El ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se llevará a cabo mediante:

- a. El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
- b. El examen y comprobación de las Cuentas generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que deban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.
- c. El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público.
- d. El examen de la situación y variaciones del Patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.
- e. El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
- f. Y cualquiera otros que resultaren adecuados al cumplimiento de su función.

entes públicos a la legalidad vigente, entre la que estará la legislación de estabilidad presupuestaria y la ley de Economía Sostenible, pero no es menos cierto que la omisión de referencias al Tribunal de Cuentas pone de manifiesto la relevancia que en este punto se le ha querido dar a éste Tribunal, esto es, quiérase o no, ninguna.

Ya hace 16 años postulé<sup>5</sup> que el Tribunal de Cuentas, para que su función fiscalizadora no quede en una mera función declarativa que clama en el desierto, cuya consecuencia –salvo el descubrimiento de infracciones que denoten responsabilidad contable– es una resolución eminentemente política de las Cortes Generales, postulé, decía, que pudiera también formular juicios positivos de constitucionalidad en la asignación equitativa de recursos y fines satisfechos, y para el caso de dudar de su constitucionalidad, cuestionarla ante el Tribunal Constitucional si se tratase de una ley, o ante tribunales ordinarios si fuese de rango inferior, debiendo remitir también a éstos últimos cuantas cuestiones ofreciesen dudas de legalidad de la acción administrativa y fuesen causa de nulidad o anulación de la misma. Con ello sería posible que el Tribunal de Cuentas hiciera pronunciamientos sobre el procedimiento presupuestario previo a la ejecución, alcanzado la elaboración y aprobación. Hoy habría que añadir que también pudiera pronunciarse sobre la adecuación al principio de estabilidad del proyecto de presupuestos.

Sin embargo, la realidad misma, así como el carácter a posteriori del control y el retraso, al parecer inevitable, del funcionamiento de todo tipo de tribunal, provoca prácticamente la sanación de cualquier irregularidad simplemente porque lo hecho, hecho está, y lo gastado no puede dejarse de gastar, como si el paso del tiempo fuese la piedra de toque que determina la intangibilidad de la situación creada y su imposibilidad de revisión –cuando son *formalmente* conformes al ordenamiento–, para exigir las responsabilidades a que hubiere lugar, cuando la anulación sólo puede perjudicar al particular que recibió pagos nulos. Dada la limitación de recursos, esa inadecuación en el empleo de los mismos, impide que sean satisfechas otras necesidades o que lo sean más equitativamente.

Y ante todas estas circunstancias, hoy por hoy, el Tribunal de Cuentas es el “convidado de piedra”, pues la legislación no le invita a que se pronuncie, aunque ello no significa que no pueda hacerlo, como de hecho así ha sido, y el pasado 30 de junio de este año aprobó el *Informe de Fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los presupuestos generales del estado para los ejercicios 2007 y 2008*<sup>6</sup>, siendo significativo el propio título, pues se fiscaliza la aplicación de la transparencia, y en concreto en la fase de elaboración de los anteproyectos de los presupuestos de los citados años. En dicho informe, del que las conclusiones quinta a octava son especialmente significativas, se evidencia, además de cierta insuficiencia en la documentación presupuestaria, la imposibilidad de acceso a los escenarios presupuestarios plurianuales de 2007, y el mantenimiento del marco macroeconómico previsto en la primera mitad de 2007 como fundamento de las cifras presupuestarias para 2008, “sin ningún análisis conocido de la posible evolución de los valores inicialmente estimados de las variables macroeconómicas consideradas”. Asimismo se recomienda que “la información suministrada por la documentación presupuestaria debería venir avalada antes de su remisión a las Cortes Generales por un órgano externo a la Administración”.

La importancia de este informe del Tribunal de Cuentas se ve devaluada por el desfase temporal entre su emisión y la realidad analizada, aunque a la vez, y sin duda, es expresión de la necesidad de introducir mecanismos que velen por el cumplimiento del principio de estabilidad en la elaboración del presupuesto y en los análisis de capacidad de financiación.

En consecuencia, pues, y en tanto la futura ley orgánica que debe aprobarse antes del 30 de junio de 2012 no introduzca novedades en materia del control del principio de estabilidad presupuestaria, aparte las consecuencias económicas de las desviaciones entre los estados de ingresos y de gastos, hay que diferenciar si lo que hay es un riesgo de incumplimiento, o si este ya se ha producido. Conforme al artículo 10 del TRLGEP, si lo que se aprecia es un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno de la Nación podrá formular una advertencia a la Administración responsable. Formulada dicha advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conoci-

---

<sup>5</sup> ORÓN MORATAL, G.: *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Madrid, 1995.

<sup>6</sup> Puede consultarse en <http://www.tcu.es/uploads/1896.pdf>.

miento al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, si el advertido es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Entidad Local. Por tanto, si es la Administración del Estado la que está en riesgo de incumplirlo, es el Gobierno quien se advierte a sí mismo.

Si el incumplimiento del objetivo de estabilidad consiste en un mayor déficit del fijado requerirá la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años, plan que si es de la Administración del Estado deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 14 del TRLGEP, si de las Comunidades Autónomas deberá ajustarse al artículo 8 de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y si de las Entidades Locales al artículo 22 del TRLGP. Además, tanto las CCAA, como las EELL que incumplan el objetivo de estabilidad, pueden ver condicionada la autorización de operaciones de crédito por el Estado (arts. 9 de la LO 5/2001, y 23 del TRLGEP).

### III. DÉFICIT PÚBLICO NO EXCESIVO Y CONTROL EUROPEO

Las medidas adoptadas para la Unión Económica y Monetaria, fundamentalmente ahora recogidas en los artículos 119 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sentaron las bases de una clara incidencia del Derecho Comunitario en el régimen jurídico del presupuesto de los Estados miembros, que se ha ido evidenciando con los distintos reglamentos que conforman el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)<sup>7</sup>, y sobre los que por las circunstancias actuales de crisis económica, financiera, de la deuda y también del euro, hay muchas incertezas. Una de las exigencias es que los Estados no incurran en déficits públicos excesivos, habiéndose fijado como valor de referencia que no exceda del 3 por 100 del PIB, y la otra que el endeudamiento no exceda del 60 por 100 del PIB.

Conforme al TFUE, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Asimismo, el Consejo supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales, y procederá regularmente a una evaluación global. La coordinación y orientaciones generales de política económica se asientan, bien sobre el programa de estabilidad, que deben presentar periódicamente los Estados que han adoptado el euro, o bien el programa de convergencia, que deben presentar los restantes Estados, y cuyos contenidos se encuentran previstos en el Reglamento 1466/97, de 7 de julio, debiendo incluir información sobre el objetivo presupuestario a medio plazo, que lógicamente se debe basar en la aplicación de estrategias creíbles de política fiscal a medio plazo, que permitan cubrir los gastos, puesto que la Comisión, el ECOFIN y el Consejo deben examinarlo, evaluando si los supuestos económicos en que se basa el programa son realistas, si la trayectoria de ajuste es adecuada y si las medidas adoptadas y/o propuestas para seguir la trayectoria de ajuste bastan para alcanzar el objetivo presupuestario, pudiendo el Consejo realizar diversas recomendaciones cuando aprecie divergencias o insuficiencia de las medidas. En estos términos, pues, las instituciones comunitarias puede decirse que llevan a cabo una acción más de control que de otro carácter, sin perjuicio de que algunas de las recomendaciones puedan llevar a que el órgano competente deba proponer y aprobar alguna medida.

En efecto, el control que se lleva a cabo por la UE no es un control al uso sobre la legalidad de lo actuado, o sobre la eficiencia en la ejecución de la correspondiente partida presupuestaria, ni tampoco tiene un efecto revisor esencialmente retrospectivo, como hemos visto que tiene el que lleva a

---

<sup>7</sup> El PEC suele afirmarse que está compuesto por la Resolución del Consejo Europeo de 17-6-1997 y dos Reglamentos del Consejo de la Unión, uno relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (R. 1466/1997, de 7 de julio), y el otro relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (R. 1467/1997, de 7 de julio), ambos modificados respectivamente por los Reglamentos del Consejo 1055/2005 y 1056/2005, ambos de 27 de junio, modificación que tuvo una finalidad claramente flexibilizadora. Pero junto a estas disposiciones son también relevantes las contenidas en el Reglamento 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, que derogó el 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE), Reglamento que había sido objeto de diversas modificaciones.

cabo el Tribunal de Cuentas, e incluso también en ocasiones la Intervención General del Estado, sino que tiene un efecto prospectivo, que incide en la programación de la actividad financiera de los Estados, y que tiene una proyección mucho mayor que la de los estrictos presupuestos, en la medida que también puede afectar a las leyes de gasto, como de hecho así está sucediendo, por ejemplo con la legislación de las pensiones, laboral, etc.

Con independencia de que los Estados sigan siendo responsables de su política presupuestaria, también deben dar cumplimiento a las exigencias comunitarias, y los límites de referencia, salvo excepciones previstas, no deben excederse ni en la elaboración del proyecto de presupuestos, ni en su aprobación, ni en la ejecución y liquidación del mismo, y caso de no ser así se podrá incurrir en las responsabilidades que el propio derecho originario y derivado comunitario establecen, además de someterse a los criterios sobre ingresos y gastos que pueda fijar el Consejo. En la Recomendación de 2 de diciembre de 2009 correspondiente al procedimiento de déficit excesivo de España, se afirmaba que “si hasta ahora el sector público ha compensado la fuerte pérdida de dinamismo del sector privado, ya no queda margen para seguir por esta vía sin poner en peligro la sostenibilidad de la hacienda pública. Así pues, un importante reto para los próximos años es la aplicación de una estrategia de saneamiento presupuestario creíble y sostenida”. Lo acontecido desde entonces reafirma la corrección de lo señalado.

El Derecho español, como hemos visto ya, no contempla medidas sancionadoras en caso de que no se respeten las normas de estabilidad presupuestaria, a diferencia de lo que está previsto en el TFUE y en los Reglamentos, fundamentalmente en el 1467/97, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, y que pueden consistir en la constitución de un depósito previo que también puede convertirse en multa.

Con ocasión de la actual crisis se han planteado una serie de modificaciones que están a punto de ser definitivamente aprobadas<sup>8</sup> y que se formulan en diversas propuestas de Reglamentos y de Directiva. La Directiva se refiere a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, y los Reglamentos a la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro, a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, y dos más de modificación de los Reglamentos (CE) número 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 (componente preventivo) y del (CE) número 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (componente corrector)<sup>9</sup>. Como se reconoce en la exposición de motivos de todas esas propuestas, su objetivo es consolidar el PEC, entre otras acciones complementándolo con disposiciones relativas a los marcos presupuestarios nacionales. Las diferentes facetas de la coordinación de las políticas económicas, incluida la supervisión de las reformas estructurales, se integrarán en un nuevo ciclo de supervisión denominado “semestre europeo” (el primero de cada año), que agrupará los procesos existentes en el contexto del PEC y de las orientaciones generales de política económica, sincronizando en particular la presentación de los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma. Hasta estos momentos la UE analizaba los marcos presupuestarios en otoño y el cumplimiento o no por parte de los Estado de sus compromisos sólo se comprobaba a posteriori. En el futuro inmediato, aunque en 2011 ya se ha hecho a partir de acuerdos del Consejo, los Estados y la Comisión debatirán en los seis primeros meses del año las reformas estructurales, las medidas de fomento del crecimiento y la supervisión presupuestaria.

Los cambios se dan por las evidentes insuficiencias de los avances en la consecución del objetivo presupuestario, para lo cual se introduce un nuevo principio de prudencia de la política presupuestaria. Con arreglo a este principio, el crecimiento anual del gasto no debería exceder —y, en caso de no haberse

---

<sup>8</sup> Entre las enmiendas propuestas el Parlamento europeo el pasado mes de julio, cabe señalar las siguientes: El uso de la mayoría cualificada inversa para que las medidas correctivas y las sanciones a los países que incumplen los objetivos marcados se apliquen de forma más automática; los Estados miembros tendrían que enviar a la Comisión más información de la prevista en el texto inicial y además, el ejecutivo de la UE podría enviar misiones de vigilancia a los países; una nueva multa del 0,5 por 100 del PIB en caso de fraude en las estadísticas sobre déficit y deuda; indicadores más precisos para identificar mejor los desequilibrios y garantizar que no se tienen en cuenta solamente los datos económicos, sino también sociales.

<sup>9</sup> Sobre las consecuencias de la aplicación de estos Reglamentos, entre otras cuestiones, me he ocupado en “El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos” en *Civitas, Revista española de Derecho Financiero*, núm. 144, 2009, pág. 929.



alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, mantenerse claramente por debajo— de una tasa prudente de crecimiento del PIB a medio plazo, a menos que el objetivo se haya cumplido con creces o que el exceso de crecimiento del gasto por encima de esta tasa prudente a medio plazo vaya acompañado de medidas discrecionales por el lado de los ingresos, de modo que los ingresos excepcionales se destinen a reducir la deuda. Esta exigencia España ya la ha incorporado para el Estado y las Entidades locales en julio de 2011 a la Ley de Estabilidad presupuestaria. Si un Estado no cumple la tasa de crecimiento del gasto, podrá recibir una advertencia de la Comisión y, en caso de que el incumplimiento sea persistente y/o particularmente grave, una recomendación del Consejo para que adopte medidas correctoras, de conformidad con el artículo 121 del Tratado. Dicha recomendación, aunque emitida en el contexto del componente preventivo, sería respaldada, por primera vez y únicamente en el caso de los países de la zona del euro, por un mecanismo de ejecución creado de conformidad con el artículo 136 del Tratado, consistente en un depósito de hasta el 0,2 por 100 del PIB con devengo de intereses.

También se pretenden corregir las deficiencias del procedimiento de déficit excesivo para evitar errores manifiestos en las políticas presupuestarias, aunque también se admite que las sanciones previstas en este procedimiento entran en juego demasiado tarde como para tener un verdadero efecto disuasorio contra los errores manifiestos de una política presupuestaria, especialmente porque la situación financiera del país en cuestión puede haberse deteriorado hasta el punto de restar credibilidad a la amenaza de una multa justo en el momento en que ésta debería materializarse. Se pretende con las modificaciones previstas poner una mayor atención en el exceso de endeudamiento, para cuando rebase el 60 por 100 del PIB que se reduzca el exceso sobre dicho límite en un veinteavo al año en un periodo de tres años.

Las disposiciones comunitarias deberán ser objeto de otras que deben adoptar los Estados, pues como también se reconoce en la propuesta: “Los elementos más básicos de los marcos presupuestarios nacionales, esto es los aspectos contables y estadísticos y las prácticas en materia de previsiones, deben atenerse a normas europeas mínimas a fin de favorecer la transparencia y el control del proceso presupuestario. Los marcos presupuestarios nacionales deben igualmente adoptar una perspectiva de planificación plurianual, con objeto de garantizar el logro de los objetivos a medio plazo fijados a nivel de la UE. Por otra parte, los Estados miembros deberán aplicar reglas presupuestarias numéricas que propicien el cumplimiento de los umbrales de déficit y de deuda. Asimismo, deberán velar por que estos criterios se apliquen a todos los subsectores de las administraciones públicas.”

En resumen, pues, cabe indicar que junto a las actuaciones que puedan derivar de las actuaciones de supervisión de las situaciones presupuestarias y de la supervisión y coordinación de las políticas económicas, así como de los procedimientos de déficit excesivo, el “semestre europeo”, que no debe confundirse con la presidencia rotatoria por semestres de la Unión, conlleva que la Comisión en enero presente un estudio prospectivo anual sobre el crecimiento (EPAC), con una evaluación clara de la situación económica de la UE y orientaciones para nuevas acciones prioritarias a escala de la UE y de los Estados miembros; en primavera, con las aportaciones del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento, el Consejo Europeo debatirá y aprobará este programa de reforma económica y política fiscal en unas únicas conclusiones, de modo que los jefes de Estado o de Gobierno hagan suyos el programa económico común y el marco común de supervisión presupuestaria, y se comprometan a aplicarlos adecuadamente en sus respectivos países<sup>10</sup>; después los Estados presentan sus programas (de estabilidad si zona euro, de convergencia los demás)<sup>11</sup>; en junio, tras la oportuna evaluación de estos informes nacionales, la Comisión presentará al Consejo proyectos de recomendaciones

<sup>10</sup> Entre las conclusiones del Consejo Europeo (24 y 25 de marzo de 2011), en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf) está la siguiente: “Los Estados miembros participantes se comprometen a traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros seleccionarán el instrumento jurídico nacional específico que se emplee, pero se cerciorarán de que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco). La formulación exacta de la norma también será decidida por cada país (podría tener, por ejemplo, la forma de un «freno del endeudamiento», una norma relacionada con el equilibrio primario o una norma de gasto), si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional. La Comisión tendrá la oportunidad, dentro del pleno respeto de las prerrogativas de los parlamentos nacionales, de que se le consulte sobre la norma presupuestaria precisa antes de su adopción, a fin de asegurarse de que es compatible con la normativa de la UE y la apoya.”

<sup>11</sup> El documento publicado por España para el semestre europeo puede verse en <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Presentaciones/06-04-11%20Presentaci%C3%B3n%20Semestre%20Europeo.pdf>.



específicas por país, poniendo de relieve los avances y deficiencias de cada Estado miembro en la realización de las acciones acordadas. El Consejo Europeo de junio debatirá estas recomendaciones, y el Consejo las adoptará seguidamente. Los Estados miembros deberán tener en cuenta las orientaciones del Consejo al elaborar sus presupuestos para el año siguiente.

A partir de aquí, y sin perjuicio de que los proyectos de presupuesto se remiten después por el Gobierno al correspondiente Parlamento, queda sobre la mesa si éste sigue disfrutando plenamente de su derecho de decidir sobre su presupuesto, como se defiende en la información oficial de la UE, o si por el contrario ello no es así, teniendo en cuenta que si no se aceptasen las recomendaciones de Consejo de junio podrían entrar en juego las nuevas normas coercitivas previstas en los distintos proyectos de reglamento, bien depósitos o multas.

Entiendo que el hecho de que el Consejo también se pronuncie sobre las políticas fiscales, y con todos los condicionantes de la supervisión presupuestaria, hay un control en la toma de decisiones por parte de los Estados previo, *no a posteriori*, que sin duda merma la tradicional competencia de los órganos internos de un Estado, pero si hemos querido una Unión Económica y Monetaria, la realidad está requiriendo que también sean otras las uniones, como por ejemplo la fiscal, y la presupuestaria no puede ser una excepción. Son pasos necesarios en el camino de “Más Europa”, pero también es cierto que los órganos democráticos debieran tener un papel más relevante y decisorio, pues el Parlamento puede valorar el informe de la Comisión, pero no enmendarlo, así como sería oportuno que también criterios de justicia presidieran estas actuaciones de control, en lugar de hacerlo criterios meramente cuantitativos.

No obstante, sin necesidad de todas las normas anteriores, vigentes o en proyecto, la situación concreta de crisis de determinados Estados miembros que ha requerido el “rescate” por parte de la Unión Europea, de los demás Estados miembros y del Fondo Monetario Internacional, ha puesto de manifiesto la posibilidad de actos mucho más restrictivos sobre el control presupuestario, si bien han debido recibir el visto bueno por parte de los órganos competentes del correspondiente Estado afectado, hasta ahora, Grecia, Irlanda y Portugal<sup>12</sup>.

#### IV. RECAPITULACIÓN

Las dificultades y las insuficiencias de los sistemas de control, tanto del gasto, como de determinados ingresos, como por ejemplo el de operaciones de crédito, para conseguir la estabilidad presupuestaria son evidentes. Para las operaciones de crédito valga como ejemplo la autorización automática para endeudarse que prevé el artículo 94 LGP cuando haya un aumento de los pagos que deban atenderse o una disminución de los ingresos efectivamente recaudados respecto de lo previsto en los Presupuestos. Con ello se puede conseguir el equilibrio en la liquidación del presupuesto, pero a fuerza de incrementar el volumen de deuda.

Mucho se ha conseguido con la desaparición de la antigua regulación de los créditos ampliables, y cada vez la ejecución del presupuesto es más acorde con el estado de gastos y con las consignaciones establecidas, pero en tanto el importe de los ingresos no condicione en un marco legalmente establecido las posibilidades de gasto, no se excluirá la posible irracionalidad e irresponsabilidad, y el estado de ingresos puede seguir siendo el lienzo del “pintar como querer”, aunque ahora no debe superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía, que será también contrastada y controlada con carácter previo por la UE, pero que tampoco deja de ser un concepto jurídico indeterminado, además de ser una previsión.

Lamentablemente no hay un sistema de exigencia de responsabilidad para el político que yerra abultadamente en las previsiones o se endeuda extraordinariamente respecto de las posibilidades de amorti-

---

<sup>12</sup> Decisión del Consejo de 10 de mayo de 2010 (2010/320/UE), (DO L 145 de 11.6.2010), Decisión del Consejo de 7 de septiembre de 2010 (2010/486/UE), (DO L 241 de 14.9.2010), Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2010 (2011/57/UE), (DO L 26 de 29.1.2011), Decisión del Consejo de 7 de marzo de 2011 (2011/257/UE), (DO L 110 de 29.4.2011) en relación con Grecia y la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de Grecia (2011/C 213/04); Decisión del Consejo, de 7 de diciembre de 2010, sobre la concesión por la Unión de ayuda financiera a Irlanda (2011/77/UE) (DO, L, núm. 30 de 4/02/2011); Decisión de Ejecución del Consejo, de 30 de mayo de 2011, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal (2011/344/UE) (DO, L, 159, de 17 de junio).

zación, sin perjuicio de que la condición de prestamista está privilegiada respecto del resto de acreedores por el artículo 135 CE, antes de su modificación y ahora también.

En consecuencia, más que exhortar al cumplimiento de la ley como se hace en la reciente Ley de Economía Sostenible, y estando ya previsto que no pueden adquirirse compromisos de gasto, ni obligaciones por cuantía superior a los créditos del estado de gastos, siendo nulos los actos que esto contravengan, podrían establecerse otros condicionantes a la fijación del estado de gastos en la elaboración del presupuesto, de manera que la posibilidad de gastar, además del respaldo legal, tenga una cobertura de recursos suficiente para financiar el gasto, y eso sí requiere una modificación de la normativa que vaya más allá, tanto del equilibrio presupuestario a la hora de aprobar los presupuestos por el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, como de atender a la previsible tasa de crecimiento de referencia de la economía. Así, por ejemplo, y para que esa limitación al crecimiento del gasto no se convierta en un brindis al sol ante el eventual error en las previsión de crecimiento, el importe de los derechos recaudados en la liquidación del estado de ingresos del presupuesto de n-1, podría erigirse en el límite de gasto para el ejercicio siguiente n+1, excluyendo en cualquier caso para la determinación de dicho límite los ingresos procedentes de operaciones de crédito, y en su caso sobre ese importe tener en cuenta la tasa de crecimiento de referencia de la economía.

Mientras tanto, sólo instancias de la UE pueden aplicar medidas sancionadoras por los incumplimientos, pues con carácter interno sólo puede hablarse de la autoimposición de una “dieta” más o menos estricta, en cuya formulación no intervienen las voces con *auctoritas* de la Intervención General del Estado y del Tribunal de Cuentas. La nueva redacción del artículo 135 CE obliga a aprobar una ley orgánica que entre otros aspectos debe regular la distribución de los límites de deuda entre las distintas Administraciones, lo cual podrá garantizar que los excesos de unas Administraciones no restrinjan las posibilidades de endeudamiento de otras, y también debe regular la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que hace presagiar que si sólo se aborda la responsabilidad de la Administración, sin tener en cuenta la actuación de los administradores, las consecuencias acabarán recayendo sobre los administrados.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOHOYO CASTAÑAR, Francisco (2011): “De la fiscalización plena a la limitada previa”, en *Estudios presupuestarios en homenaje a D. José Pascual García*, dirigido por J. M. LABEAGA AZCONA, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CRUSELLES GÓMEZ, Enrique (1989): *El Maestro racional*, Edicions Alfons el Magnànim-Sindicatura de Comptes, Valencia.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (1992): *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid.
- ORÓN MORATAL, Germán (1995): *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Madrid.
- PALAO TABOADA, Carlos (1985): *Derecho Financiero y Tributario I*, Colex, Madrid.
- YEBRA MARTUL-ORTEGA, Perfecto (coord.) (2001): *Manual de Derecho Presupuestario*, Comares, Granada.

## Estabilidad presupuestaria y sanciones

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ HUETE  
(Universidad Autónoma de Barcelona)

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha traído de forma un tanto silente la responsabilidad de las entidades públicas infraestatales que incumplan normas comunitarias. Su Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> afirma que las entidades del sector público, que den lugar a que el Estado sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán la parte de responsabilidad que les sea imputable. Se establece así una cláusula que permite al Estado repercutir a otros entes públicos las sanciones impuestas derivadas de incumplimientos de la normativa comunitaria. Tal disposición, según su Exposición de Motivos, no hace más que generalizar los criterios establecidos por la normativa de estabilidad presupuestaria.

En el ámbito de la estabilidad presupuestaria se establece la responsabilidad de las entidades que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Así, el artículo 10.5 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre dispone una responsabilidad –calificada de financiera– de aquellos sujetos que contribuyan a que el Estado incumpla sus obligaciones internacionales. Con tal mención pretende realizarse una cierta traslación de las medidas de la Unión Europea frente al déficit público excesivo, previstos los más importantes en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo 104 del TCEE).

La afinidad y parentesco de las menciones –DA 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2011 y art. 10.5 del Real Decreto Legislativo 2/2007– resulta patente, ambas pretenden la corresponsabilidad de los entes públicos infraestatales en el cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el Estado. En dichos criterios subyace la idea de responsabilizar a las entidades que, sin poseer capacidad jurídica internacional, posean competencias en la materia. Ahora bien, poseen importantes diferencias que es necesario poner de relieve, sus relaciones distan de reducirse a las de genero-especie como en un primer momento podría pensarse. Por ello, y con el fin de efectuar un análisis comparativo de ambas cláusulas conviene, en primer lugar, contextualizar brevemente tales regulaciones haciendo especial énfasis en la Ley de Economía Sostenible y, posteriormente, efectuar su confrontación.

### 1. LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE Y CONTEXTO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.<sup>a</sup>

La economía sostenible aparece en el contexto de crisis económica actual como demiurgo para ordenar la realidad de nuestro tiempo. La crisis presente pone de relieve la necesidad de cambios, de un nuevo sistema de relaciones, fundamentalmente económicas, que mitigue la causa del desequilibrio o sepa convivir con la fragilidad del sistema. Las orientaciones que animan esta nueva forma de entender las relaciones económicas entroncan con la idea de desarrollo sostenible que proviene de la gestión de recursos naturales y que, según el *Informe Brundtland*, es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras<sup>1</sup>. En la actualidad la sostenibilidad no se limita a la ordenación de las relaciones del ser humano con el medio ambiente, sino que se aplica a una pluralidad de manifestaciones sociales. En tal sentido la economía sostenible, a los efectos de la Ley 2/2011, es un patrón de crecimiento que concilia el desarrollo económico, social y ambiental, que favorece el empleo, y que garantiza el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dicho informe es el denominado “Nuestro Futuro Común” fue elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por las Naciones Unidas y presidida por GRO BRUNDTLAND, la primera ministra de Noruega.

<sup>2</sup> Así se deriva de la dicción del artículo 2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, es una norma genérica, de carácter estructural, que afecta transversalmente a múltiples sectores<sup>3</sup>. Atendiendo a tal pretensión efectúa modificaciones en múltiples ámbitos normativos, y dicha heterogeneidad ha de articularse en el texto. Y aquí resulta la primera cuestión, de carácter formal, y relativa a la técnica normativa que llama la atención: la proliferación y extensión de la Disposiciones adicionales y finales. En la ley existen 114 artículos, 19 Disposiciones Adicionales, 8 Disposiciones Transitorias, 60 Disposiciones Finales y un Anexo de la DA 6.<sup>a</sup>. El texto articulado ocupa 69 páginas, de un total de 203; o sea, casi un 70 por 100 de dicha ley está integrado por disposiciones adicionales, transitorias y finales. Tal configuración da una imagen ciertamente descompensada, ya que resulta más extensa la regulación de tales disposiciones que el articulado de la norma. La explicación parece residir en la amplitud de la ley pues pretende, a tenor de su artículo 1, “introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible”.

Resulta así que dicha norma posee un objeto amplísimo y, ciertamente, difícil de acotar en un sector concreto. Afecta a múltiples ámbitos de manera directa, pero también de manera indirecta atañe a numerosas parcelas del ordenamiento jurídico. Ante tal panorama se opta por incluir en las Disposiciones adicionales y finales aquellos aspectos que, siendo objeto de la ley, no son su fin primordial. De acuerdo a las directrices de técnica normativa las Disposiciones Adicionales tienen por finalidad regular regímenes especiales, establecer excepciones o preceptos residuales; las Disposiciones finales contienen preceptos que modifican el derecho vigente cuando la modificación no sea objeto principal, cuando tal modificación posea un carácter excepcional; y las Disposiciones Transitorias y Derogatorias se preocupan por los criterios de la vigencia temporal del derecho<sup>4</sup>.

Así, se unifica en una sola ley, tanto los aspectos esenciales o básicos que conforman la regulación de la economía sostenible, como aquellos otros complementarios, que se ven afectados atendiendo a su carácter transversal. Tal orientación aparece enturbiada por el hecho de que el legislador regula de manera autónoma leyes cuya función es precisamente complementar la anterior regulación. Es el caso de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Por consiguiente, si consideramos la regulación de las Disposiciones adicionales y finales como complementarias del texto articulado nos resulta difícil justificar la existencia de normas autónomas que también lo sean. También no deja de ser un aspecto perturbador que lo “adicional” posea más extensión que lo principal. Quizás, la utilización de otras leyes –a modo de “acompañamiento”– para el desarrollo y/o modificación de algunos aspectos no principales, o centrar la ley en un objeto más preciso, habría evitado tal situación.

Desde un plano más sustantivo, el pretender corresponsabilizar a las entidades infraestatales de sus actos, y repercutirles las consecuencias de su comportamiento<sup>5</sup>, posee un entronque con el fenómeno financiero del Estado. Así se encarga de ponerlo de relieve los títulos competenciales que se esgrimen, tanto para la cláusula que se prevé en la ley de economía sostenible (DA 1.<sup>a</sup>) como en la ley de estabilidad (art. 10.5 del Real Decreto Legislativo 2/2007). Convergen, al margen de algunas especificidades, en la competencia del Estado en materia de Hacienda general y deuda del Estado prevista en el artículo 149.1.14 de la Constitución<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Así lo señala su Exposición de Motivos: “[...] aborda, transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de Ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad.”

<sup>4</sup> Ver en tal sentido la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

<sup>5</sup> Afirma CALVO VÉRGEZ que: “A través de la adopción de la presente regulación lo que persigue el Gobierno es no pagar los excesos económicos en los que incurran las Comunidades Autónomas. Con base en ello se establece que las Administraciones y los entes públicos que incumplan normas del Derecho de la Unión Europea deberán asumir el pago de las sanciones que le sean impuestas al Estado español por esas infracciones.” (CALVO VÉRGEZ, J.: “Principales novedades introducidas por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en materia tributaria”, *Diario La Ley*, núm. 7615, Sección Tribuna, 20 abr. 2011, Año XXXII, Ref. D-175 Editorial LA LEY.)

<sup>6</sup> Ver a este respecto la DF 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible y la DF 1.<sup>a</sup> del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Ahora bien, en este ámbito competencial existen algunas discrepancias, pues el hecho de no calificar como legislación básica la disposición adicional primera de la ley de economía sostenible –ver Disposición Final 1.<sup>a</sup> 2 f)–, pero sí respecto de la legislación de estabilidad presupuestaria genera algunos interrogantes. Se ha de tener presente que la legislación básica comporta reconocer una concurrencia normativa, un ámbito de regulación del Estado –en lo básico–, pero también la competencia de desarrollo a las Comunidades autónomas. Es pues un mecanismo de articulación de competencias y regulaciones, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, ÁLVAREZ CONDE afirma que: “Su esencia radica en la necesidad del concurso, aunque sea desigual, de dos centros de poder, el del Estado y los de las Comunidades Autónomas, para proceder a la regulación global de una materia.”<sup>7</sup> Señala también que el contenido material de lo básico no admite una construcción unitaria, pues depende de la concreta materia sobre la que se proyecta<sup>8</sup>.

La anterior situación puede resultar paradójica, pues las mismas entidades a las que se pretende corresponsabilizar pueden establecer una regulación al respecto. El quid de la cuestión reside en el alcance y la concreción de lo básico, regulado por el Estado. Así, puede resultar que quede poco espacio para que la Comunidad Autónoma intervenga e, incluso atendiendo a la finalidad del precepto, puede ser cuestionable su intervención.

## 2. LA CLÁUSULA DE REPERCUSIÓN DE LA SANCIÓN

La Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> es una cláusula que permite al Estado repercutir a los entes menores las sanciones impuestas. Tiene que ver con el marco competencial del Estado Español, no tanto con la distribución de competencias, como con la asignación de responsabilidad en el ejercicio de las mismas. Las entidades públicas nacionales, tienen amplias competencias y autonomía para su ejercicio, pero carecen de personalidad jurídica internacional. Se pretende resolver el dilema y controversia que plantea la sanción pecuniaria al Estado español por incumplir sus obligaciones comunitarias –en puridad por infringir preceptos sancionadores–, cuando existen en su seno entidades inferiores con autonomía que han realizado el incumplimiento objeto de represión. Se pone en evidencia la dialéctica propia de los Estados complejos. Pues si bien el Estado resulta el único sujeto de Derecho internacional, existen entidades de carácter público con autonomía y competencias –de ahí la referencia “en ejercicio de sus competencias” del primer párrafo–, en relación al cumplimiento de las obligaciones imputables.

Tales premisas sirven a la norma para, en primer lugar, declarar genéricamente la obligación de tales entidades infraestatales, pues han de responder y, en segundo lugar, establecer los criterios y la autoridad competente que ha de delimitar dicha responsabilidad. Ante la falta de cumplimiento de una norma comunitaria, por parte sobre todo de una Comunidad Autónoma, se arbitra una medida para imputar su responsabilidad: la repercusión. Pero la cuestión no acaba aquí, pues la repercusión que se pretende no es meramente un gasto, no es una mera medida financiera.

La medida imputada no resulta una obligación más –la responsabilidad asociada al cumplimiento de una obligación legal–, sino la corresponsabilidad en una sanción. Y la sanción no es una consecuencia más del incumplimiento de una obligación, sino la consecuencia de una infracción, aunque en algunos casos tenga como base el incumplimiento cualificado de una obligación. Ante tal situación la repercusión de la sanción, como si se tratara de un contenido más de la responsabilidad civil, presenta importantes escollos para poder ser exigida. Pero antes de abordar tal cuestión analicemos detenidamente sus presupuestos y naturaleza.

---

<sup>7</sup> Continúa dicho autor afirmando que: “El Estado, al dictar lo básico, realiza un acto jurídico de aplicación directa (SSTC de 27 de julio de 1982 y 24 de julio de 1984), que no necesita de un desarrollo normativo posterior para adquirir un valor normativo cierto. Por su parte, las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias de desarrollo normativo, necesitan de la existencia del previo marco básico, que debe contener una regulación normativa uniforme para todo el Estado. Es decir, con su aprobación se establece el mínimo común denominador, expresión de los intereses generales, en cuya defensa también participan las Comunidades Autónomas, razón por la cual el Estado no puede agotar la materia, debiendo reservar un ámbito sustancial para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias normativas. (ÁLVAREZ CONDE, E.: “La legislación básica del estado como parámetro de validez de la normativa autonómica”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, 2004, pág. 29.)

<sup>8</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: “La legislación básica del estado como parámetro de validez de la normativa autonómica”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, 2004, pág. 38.

## 2.1. Presupuestos

El presupuesto normativo aparece determinado por la concurrencia de diversos entes, como elementos subjetivos, y por unos concretos incumplimientos normativos, como elementos objetivos<sup>9</sup>.

Los sujetos intervinientes son tres: las instituciones europeas –como sujetos sancionadores–, el Estado español –como sujeto sancionado y como sujeto que ejercita la repercusión de tal sanción–, y cualquier entidad integrante del sector público –como entidad sobre la que se repercute la anterior sanción–.

El objeto de incumplimiento resultan las obligaciones derivadas de las normas del Derecho de la Unión Europea. Son normas que han de reunir dos características: ser de carácter imperativo y constituir su incumplimiento una infracción sancionada.

La consecuencia será que las entidades integrantes del sector público español asumirán –en la parte correspondiente y tras una previa audiencia– la responsabilidad imputada al Estado.

El Estado infringe preceptos comunitarios que conllevan la imposición de una sanción, pero la infracción y el incumplimiento base no es originado directamente por su Administración General, sino por la actuación de una entidad pública menor. Al carecer las entidades infraestatales de personalidad jurídica internacional responderá el Estado de la sanción. En base a lo anterior, se establece un mecanismo de repercusión de la sanción abonada por el Estado –como si de un daño más se tratara– para restaurar una situación patrimonial lesiva, que no tenía el deber de soportar o que no debía soportar exclusivamente.

En el esquema así planteado existe un cúmulo de relaciones que es preciso clarificar: entre el Estado y los órganos comunitarios, entre la entidad infraestatal y las instituciones de la UE, y entre el Estado y la entidad infraestatal.

a) Entre el Estado y los órganos comunitarios se origina una relación punitiva. Si bien, según la dicción legal, parecen deducirse dos géneros de vinculaciones entrelazadas: una relación obligacional y otra de carácter punitivo. La Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> alude a incumplir normas imperativas de la UE –“obligaciones derivadas de normas del derecho de la UE”– sin acotar ámbito ni materia. En puridad, se desea decir que se comete una infracción que tiene por base el incumplimiento de tal obligación. Lo vulnerado es un precepto infractor, de ahí precisamente que se imponga como consecuencia la sanción objeto de repercusión. Resulta una expresión poco precisa pues no diferencia entre infracción y el incumplimiento de la obligación, cuando tales ilícitos poseen presupuestos y consecuencias diversas.

b) Entre la entidad pública infraestatal y las instituciones de la Unión Europea no existe obligación directa alguna, a pesar de la mención expresa a que éstas incumplen sus normas, –“Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que [...] incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea[...]”–. Pues, si las entidades infraestatales no tienen subjetividad internacional, ¿cómo pueden cumplir normas internacionales? El presupuesto normativo y la finalidad perseguida resultan discrepantes. El presupuesto regulado es el incumplimiento de obligaciones comunitarias por entidades infraestatales, y la finalidad de la norma es responsabilizar a través de la repercusión a entes menores que no pueden incumplir normas internacionales. Dicha divergencia evidencia, nuevamente, una defectuosa técnica legislativa.

Por entidades integrantes del sector público se ha de entender las señaladas en la Ley General Presupuestaria, si bien han de poseer un cierto grado de autonomía, por lo que en la práctica las más frecuentes serán las Comunidades Autónomas y los entes locales.

c) Entre el Estado y la entidad pública menor existe, por un lado, el deber del Estado de coordinación o control genérico que se deduce de sus competencias exclusivas. Competencias puestas de relieve por el propio legislador estatal al afirmar su capacidad para dictar la normativa de referencia.

---

<sup>9</sup> Así afirma el apartado 1 de la DA 1.<sup>a</sup>: “Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten [...]”

Por otro lado, al asumir el Estado la sanción derivada del comportamiento del ente menor nace una obligación de restaurar una situación patrimonial que no tenía el deber de soportar, o que no debía soportar exclusivamente. Y en tales parámetros se centra la naturaleza y problemática de la repercusión objeto de análisis.

## 2.2. Naturaleza de la repercusión

La sanción impuesta, en la medida que ocasiona un daño patrimonial, se reclama como si de un contenido más de responsabilidad civil se tratara<sup>10</sup>.

La repercusión de las sanciones que se pretende efectuar aparece asociada a la idea de daño causado por otro, y resulta ajena a todo vínculo contractual previo<sup>11</sup>. Es por ello que parece encuadrarse en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual. La institución jurídica de la responsabilidad civil aparece reconocida con carácter general en la dicción del artículo 1902 del Cc al señalar “el que por acción u omisión causa un daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”. La anterior afirmación legal no es más que la traslación del principio *neminem laedere*, que prohíbe causar daño a otro y que, en caso de efectuarse, nace la obligación de reparar el daño<sup>12</sup>. No precisa vulnerar precepto concreto.

La idea de repercusión no es extraña en el ordenamiento tributario, en su referencia al responsable y al derecho de reembolso frente al deudor principal, si bien se remite para dilucidar tal cuestión a la vía civil<sup>13</sup>. Nuevamente, se ubica la repercusión en el ámbito normativo civil y, en concreto, en la responsabilidad extracontractual.

En la misma línea se ha de tener presente que no tienen carácter punitivo, a pesar de su denominación, las penalidades contractuales del artículo 1152 del Cc. En la STS 26-12-1991 se afirma que en tal circunstancia la Administración no ejercita su potestad sancionadora, pues la exigencia o aplicación de una penalidad, contractualmente asumida, no significa que se haya de situar la Administración en el plano del Derecho administrativo sancionador, ni que se ejercite la potestad sancionadora, sino que, pura y simplemente, se da o exige el derecho de uno de los contratantes respecto del otro de unas previsiones contractuales. La cláusula penal –continúa dicha resolución– en un contrato civil o administrativo no ha de suponer necesariamente la existencia de culpa, sino que puede representar la expresión de una responsabilidad económica de carácter objetivo, voluntariamente aceptada por la parte a quien perjudica, como mecanismo jurídico de corrección de los posibles incumplimientos contractuales de las partes.

La cláusula normativa de la DA 1.<sup>a</sup> concede la posibilidad de que la Administración general del Estado por sí y ante sí declare, teniendo presente determinados criterios y a través de un procedimiento ad-

---

<sup>10</sup> Afirma el apartado 2 de la DA 1.<sup>a</sup>: “El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha resolución que se adopte se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad, y se acordará la extinción total o parcial de la deuda. Dicho acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado. 3. Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo establecido en la presente disposición, regulando las especialidades que resulten aplicables a las diferentes Administraciones Públicas y entidades a que se refiere el apartado 1 de esta disposición.”

<sup>11</sup> Señala la jurisprudencia civil que mientras la “culpa contractual nace como consecuencia lógico-jurídica del incumplimiento o infracción de los términos o contenido de un negocio o vínculo jurídico, la «extracontractual» tiene su origen en un ilícito civil productor de un daño, al margen, o, además, de todo incumplimiento o infracción” (STS 5 de julio 1983 –RJ 1983\4072–).

<sup>12</sup> Así en la responsabilidad contractual “es preciso que la realización del hecho dañoso acontezca dentro de la rigurosa órbita de lo pactado y como preciso desarrollo del contenido negocial”, dice la Sentencia de 11 octubre 1991, o “extracontractual” –continúa– cuando el daño no deriva de la ejecución del contrato, sino que se ha producido al margen de la relación contractual.

<sup>13</sup> Artículo 41.6 de la LGT: “Los responsables tienen derecho de reembolso frente al deudor principal en los términos previstos en la legislación civil.” Si bien cabe diferenciarla del reembolso derivado de ingresos indebidos. A este respecto CHECA GONZÁLEZ afirma: “[...] que no pueden confundirse las acciones de responsabilidad patrimonial y de reembolso, permitida, en determinados casos, por la normativa tributaria, ya que mediante esta última acción lo que se pretende es obtener el reembolso de unas cantidades que se consideran indebidamente ingresadas, en tanto que a través de la acción de responsabilidad patrimonial lo que se busca es que se reconozca la existencia de un daño antijurídico y, como fruto de ello, la pertinente indemnización a satisfacer por la Administración.” (CHECA GONZÁLEZ, CI: “La responsabilidad patrimonial de la Administración tributaria (I)”. *Impuestos*, núm. 17, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 14 sep. 2005, Año XXI, Ref. D-253, pág. 193, tomo II, Editorial LA LEY.)

ministrativo que no desarrolla, quien es el sujeto responsable y la cuantía de su responsabilidad. A nuestro juicio la exigencia de la sanción, como contenido de la responsabilidad civil extracontractual, entraña graves problemas para su viabilidad. Por un lado, si la sanción impuesta al culpable se puede repercutir es que éste no lo era, y se trata de una sanción injusta. Por otro lado, cabe plantear que la eventual repercusión de dicho contenido exigirá una nueva valoración de la culpabilidad a través de un procedimiento punitivo.

La explicación de la facultad de repercusión se mueve en torno a tres ideas y/o argumentaciones que subyacen en dicha regulación y que presentan claras insuficiencias:

1.º Argumentación en clave de política-autonómica. Pivota sobre la idea, latente aunque no expresada, de corresponsabilizar a las Comunidades Autónomas en el cumplimiento de obligaciones comunitarias. Es una lógica paralela a la corresponsabilidad en el gasto –respecto de la norma de estabilidad presupuestaria–, y a la corresponsabilidad en los ingresos que inspira la política de financiación de las Comunidades autónomas. Si bien la responsabilidad a que se alude parece obviar la propia responsabilidad del Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas mediante las que puede, y debe, atajar disfunciones.

2.º Argumentación en clave del poder que se ejercita. Para la exigencia de tal responsabilidad se otorga un poder a la Administración General del Estado para decidir, sin acudir a los tribunales de justicia, el sujeto responsable y el alcance de su responsabilidad. Si bien como es obvio “[...] se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad [...]”. Así, se autoatribuye la potestad de exigir a las Comunidades Autónomas –principalmente– la responsabilidad en que hayan incurrido. Ahora bien, la responsabilidad que se exige no es por incumplir obligaciones internacionales –a pesar de su tenor– dado la falta de subjetividad internacional de las entidades infraestatales. Es una responsabilidad de carácter extracontractual cuyo contenido es sancionador, pero no se pretende declarar infracción ni culpa punitiva alguna, únicamente, se repercute la sanción impuesta al Estado.

Se dota a la Administración General del Estado de una supremacía sin explicitar las competencias en que se fundamenta; implícitamente, parece ser la genérica sobre la Hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución. Si bien se ha de tener presente que la potestad sancionadora no va vinculada a las competencias materiales que se asuman en cada ámbito en cuestión, sino que se imbrica en las competencias exclusivas del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, en la mención relativa al establecimiento de las bases del régimen de las Administraciones Públicas. A nuestro entender tal precepto constituye el título que permite fundamentar la competencia punitiva de la Administración, sin vincularla a las concretas competencias materiales<sup>14</sup>.

3.º Argumentación en clave sancionadora. Se parte de que el Estado es declarado, a través del preceptivo procedimiento punitivo, responsable por una conducta típica, antijurídica, culpable y punible por las leyes de la Unión Europea. A posteriori, teniendo presente la causación o cocausación de la sanción por entidades integrantes del Estado con autonomía en la materia, se pretende exigir a éstas dichas cuantías. La responsabilidad sancionadora, en tanto que mal a infligir por una acción antijurídica, aparece preordenada por el principio de culpabilidad. Sin culpa no hay sanción, y ésta solamente puede declararse respecto del infractor. La repercusión afirmada suscita serios interrogantes a la luz de los siguientes aspectos concurrentes:

a) Los sujetos intervinientes. El infractor es juzgador, decide el sujeto obligado y la cuantía a repercutir. El sujeto a quien se repercute es una entidad pública menor incluida en el Estado español que resulta –según dicha norma– incumplidor de obligaciones derivadas de las normas de derecho de la Unión Europea. O sea, –reiteramos– se afirma el incumplimiento de normas internacionales por sujetos que carecen de subjetividad internacional. Una cosa, es que la actuación de los entes infraestatales dé lugar al incumplimiento del Estado de las normas que le vinculan y, otra

<sup>14</sup> Más extensamente en SÁNCHEZ HUETE, M. A.: *Las infracciones en la nueva LGT*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 83. Por el contrario el Tribunal Constitucional afirma a la potestad punitiva un carácter de competencia accesoria a las competencias materiales concretas, así la STC 100/1991, de 13 de mayo y en la misma línea STC 51/2006, 16 de febrero y 235/2001, de 13 de diciembre. Ver PAREJO ALFONSO, L.: “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común” en: LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORON, M.: *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 24.



muy diferente, es que las incumplan éstos directamente. El incumplimiento de la entidad infraestatal genera una eventual responsabilidad en clave interna, no le afecta directamente la obligación internacional impuesta al Estado.

- b) El objeto de repercusión. Es el importe total o parcial de una sanción. Sanción, cuya previa imposición exige la evidencia de la culpabilidad del sujeto imputado, pues se trata de un mal que se pretende repercutir.
- c) Los criterios de repercusión. Poseen una cierta laxitud en su concreción, se establecerán sobre la base de la resolución de las instituciones de la Unión Europea que han impuesto la sanción. No expresa la necesidad de evidenciar un juicio de culpabilidad, con lo que la sanción parece sufrir un proceso de objetivación, perdiendo su carácter de reproche subjetivo y deviene un mero menoscabo patrimonial.
- d) El procedimiento que se emplea. Es de carácter administrativo, sin que se especifique su naturaleza punitiva o no. En tal contexto, cabe diferenciar dos procedimientos diversos: el procedimiento punitivo, de imputación de la culpa al responsable, y el procedimiento de recaudación. Respecto del primero, únicamente se reconoce la garantía-principio de audiencia, común a todo tipo de procedimientos. Respecto del procedimiento de recaudación la DA 1.<sup>a</sup> hace referencia a una forma de extinción de la deuda: la compensación —"[...] acordar, en su caso, la compensación de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable [...]"<sup>15</sup>.

Aparentemente la repercusión pretende la reparación de un daño ocasionado, restituir la situación anterior a la producción del daño, no se trata en puridad de castigar al autor del hecho. Más no deja de ser sanción lo que se repercute, y el problema es precisamente asociar sanción a daño. Se mezclan dos instituciones de diversa naturaleza, aunque ambas aludan a responsabilidad. La sanción posee un contenido personalísimo consustancial al elemento de culpabilidad exigible, de ahí que no sea transmisible a herederos ni repercutible a terceros.

La sanción resulta independiente de la responsabilidad indemnizable, pues su fundamento no es el daño, sino la lesión de los valores comunes. Es más, la sanción puede existir, aun cuando no se dé un daño patrimonial indemnizable. La sanción pretende salvaguardar, reprimiendo, unas exigencias éticas mínimas, unos valores sociales, de ahí su carácter de *ultima ratio*.

### 3. LA CLÁUSULA DE RESPONSABILIDAD DE LA LEY DE ESTABILIDAD

La Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible tiene como antecedente, a decir de su Exposición de Motivos, la regulación sobre estabilidad presupuestaria. Con la misma comparte la finalidad de corresponsabilizar a entes públicos infraestatales del incumplimiento de los compromisos y las normas comunitarias, pero su regulación y operatividad resulta divergente.

El gasto, o mejor, su relación con los ingresos a través del principio de estabilidad presupuestaria ocupa y preocupa de manera creciente a nuestro legislador ordinario y constitucional. Es un principio que se incorpora en nuestro ordenamiento a través del Derecho comunitario, si bien posee una estrecha relación con los principios constitucionales de eficiencia y economía del artículo 31 de la CE. Dichos principios manifiestan ideas concurrentes, aunque desde perspectivas diversas; por un lado, el principio de economía afirma la necesidad de alcanzar los objetivos determinados a un costo mínimo y, por otro, la eficiencia pretende obtener un máximo de objetivos partiendo de un concreto gasto. Afirma RUIZ ALMENDRAL que: “[...] la incidencia de la integración en la Unión Europea en la configuración de la institución presupuestaria no se limita a la estructura de los Presupuestos, sino que abarca de lleno a los principios, con la asunción, afirmada plenamente en la actual LGP, de la estabilidad presupuestaria, que no ha adquirido realmente estatus constitucional en nuestro país, sino por vía de la integración en la Unión Europea, lo que constituye su principal anclaje constitucional.”<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> En el ámbito tributario se prevé la deducción sobre transferencias como medida de extinción de la deuda en el artículo 32 del Reglamento General de Recaudación 939/2005. De manera detallada se regula en el artículo 60 del Reglamento General de Recaudación 939/2005 la extinción de deudas de las entidades de derecho público mediante deducciones sobre transferencias.

<sup>16</sup> Ver RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, 1.<sup>a</sup> edición, editorial LA LEY, Madrid, noviembre 2008, consultado en la base de datos *la ley*.

En España el régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria ha tenido un notable desarrollo. De manera básica se regula por tres leyes; el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. De manera complementaria también se regula en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

La preocupación por la estabilidad presupuestaria deriva de las exigencias comunitarias vinculadas a la existencia de una moneda única, pero también de las demandas de los mercados. Han sido precisamente estas demandas las que han originado, en buena medida, la reforma constitucional del artículo 135 que en la actualidad se haya en tramitación. La estabilidad presupuestaria aparece asociada a la idea de evitar el déficit y de limitar el gasto público, recientemente se haya dado un paso más al introducir un límite al gasto de las administraciones públicas que afecta básicamente a las entidades locales<sup>17</sup>. Dicho límite no deriva del principio de estabilidad, pues no establece relación alguna con los ingresos, supone una medida complementaria y en cierta medida preventiva de futuros déficits.

En tal escenario el artículo 10.5 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, señala que: “Los sujetos enumerados en el artículo 2 de la presente Ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior, se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada.” Dicho precepto posee el mismo contenido que el anterior artículo 10 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, vigente hasta el 1 de enero de 2008.

Al margen de otras consideraciones sobre el laconismo de sus menciones nos interesa dilucidar el sentido y extensión de la responsabilidad que anuncia<sup>18</sup>. La alusión a dichas responsabilidades se explica en el contexto del artículo 126.11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En él se prevén diversas medidas para el caso de que el Estado persista en el incumplimiento de las recomendaciones para reducir el déficit: exigir información adicional, recomendar al Banco Europeo que reconsidere su política de préstamos, exigir un depósito o imponer multas de una magnitud apropiada<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Así el artículo 7 del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios y de control del gasto público. La Exposición de motivos contextualiza dicha reforma en el marco de la actual inestabilidad de los mercados de deuda pública, y en la voluntad de establecer una mayor disciplina fiscal: “mediante la introducción de una regla que limita el crecimiento del gasto de las administraciones públicas, complementando de este modo los principios definidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Con esta regla se refuerza la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando especialmente los comportamientos procíclicos [...] La regla de gasto se aplicará directamente a la Administración General del Estado y sus organismos, y a las Entidades Locales que participan en la cesión de impuestos estatales. A las restantes Entidades Locales les seguirá siendo de aplicación la regla de equilibrio o superávit prevista en la actual normativa de estabilidad presupuestaria.”

<sup>18</sup> ALONSO MURILLO afirma que: “La regulación resulta sumamente parca, porque no precisa: el alcance de la responsabilidad de las Comunidades Autónomas, el procedimiento para determinar la responsabilidad financiera de la Comunidad Autónoma y la forma de hacerla efectiva.” (ALONSO MURILLO, F.: “Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: coordinación versus autonomía”, *Revista de Derecho Financiero*. núm. 269, septiembre 2003, pág. 26.)

<sup>19</sup> El artículo 126 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece en el apartado 11: “Si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas: — exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores; — recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión; — exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo; — imponer multas de una magnitud apropiada. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de las decisiones tomadas [...]” A este respecto CALVO ORTEGA propone dos nuevas medidas para reaccionar contra el incumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria en el marco de la Unión Europea. La primera, comunicar al Estado miembro la suspensión de la ayuda de los fondos europeos (estructurales y de cohesión) concediéndole un plazo para rectificar. La segunda, propone lo que denomina “relineamiento de su ordenamiento y organización fiscal” que supone rectificar o adicionar su ordenamiento así como el efectuar reformas organizativas. (CALVO ORTEGA, R.: “Fiscalidad y crisis en la Unión Europea”, *Quincena Fiscal*, núm. 18/2011, pág. 6, consultado en servicio *westlaw*.)

Las responsabilidades financieras que menciona el artículo 10.5 del Real Decreto Legislativo 2/2007 integran todas las consecuencias patrimoniales que indican dicho precepto<sup>20</sup>. Entre ellas, como un aspecto más, aparecen las multas. Ahora bien, dada su formulación y el contexto en que se dan, más parecen una multa de carácter compulsivo, con la que se busca la ejecución forzosa de la decisión de la Comisión, que una multa en sentido punitivo.

Con la multa compulsiva no se trata de sancionar la resistencia al cumplimiento de un acto administrativo, sino sólo de remover esta resistencia, forzando la voluntad contraria al mismo<sup>21</sup>. Así, el artículo 96.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala la multa coercitiva como medio de ejecución forzosa de los actos de la Administración. La STC 239/1988, de 14 de diciembre (RTC 1988, 239) afirma, al referirse a tales multas, que son: “una medida de constreñimiento económico, adoptada previo al oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. No se inscriben, por tanto, esas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en la autotutela ejecutiva de la Administración [...]”.

La jurisprudencia comunitaria hace un uso frecuente de dicho mecanismo de ejecución para compelir a los Estados a dar cumplimiento a sus resoluciones, a título de ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Gran Sala) Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Francia. TJCE 2005\218 Asunto C-304/02, se analiza el fundamento y los criterios de establecimiento. Respecto de su fundamento, se afirma que su objeto no es indemnizar el perjuicio que se pueda causar, sino el de persuadir o inducir a poner fin a un incumplimiento<sup>22</sup>. A la hora de su determinación, señala en el apartado 104 de dicha resolución, “[...] los criterios de base que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la multa con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho comunitario son, en principio, la duración de la infracción, su gravedad y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos y la urgencia que exista de que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones [sentencia de 4 de julio de 2000 (TJCE 2000, 148), Comisión/Grecia, antes citada, apartado 92].”

En el concreto contexto de las medidas para el caso de que un Estado persista en el incumplimiento para reducir el déficit, la Exposición de Motivos del Reglamento CE núm. 1467/1997 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, también apunta a su carácter compulsivo al afirmar que “en caso de que un Estado miembro participante no tome medidas que tengan como consecuencia corregir el déficit excesivo, parece factible y adecuado [...] decidir las sanciones que pudieran resultar necesarias, con el fin de ejercer presión en el Estado miembro participante afectado para que tome las medidas al efecto”. De manera concordante en la regulación del artículo 126.11 del Tratado para imponer la sanción se requiere un previo acto administrativo a ejecutar –las recomendaciones del Consejo–, cuyo contenido no es de carácter pecuniario, pues precisa de un comportamiento personal del obligado. También, su operatividad se circunscribe a la existencia de un previo apercibimiento o conminación a realizar la conducta, de ahí que la sanción solo podrá imponerse una vez efectuadas determinadas advertencias al Estado incumplidor.

En definitiva, dicha sanción no tiene por fin el castigo, sino forzar el cumplimiento por el Estado de lo decidido por el Consejo. Es una multa compulsiva o un medio de ejecución de dicho acto previo. Esto implica que la repercusión de la responsabilidad los órganos infraestatales no podrá tener lugar cuando la omisión o renuencia a la actuación sea imputable únicamente al Estado. Tampoco, cuando el

---

<sup>20</sup> Al margen de que la previsión normativa funcione sobre todo como advertencia pues, y atendiendo a la situación de crisis actual, queda claro que la sanción más dura es la impuesta por el mercado.

<sup>21</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, editorial Civitas, Madrid, 1995, pág. 758.

<sup>22</sup> Apartado 81: “[...] la imposición de una multa coercitiva resulta especialmente adaptada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir [...]” Mas extensamente el apartado 91: “La condena al pago de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzado no tiene por objeto indemnizar el perjuicio que haya podido causar el Estado miembro de que se trate, sino ejercer una presión económica que le induzca a poner fin al incumplimiento declarado. Por consiguiente, las sanciones pecuniarias impuestas deben determinarse en función del grado de persuasión necesario para que dicho Estado miembro modifique su comportamiento.”

Estado no exija de manera adecuada la ejecución al ente infraestatal incumplidor. Y aquí se abre la vía a una posible concurrencia de culpas, la del ente menor y la del Estado, que poseyendo las competencias adecuadas no procuró el cumplimiento. En tal circunstancia cobra especial relieve la inexistente imparcialidad del órgano que establece la responsabilidad financiera.

#### 4. DIFERENCIAS Y DISCORDANCIAS

Entre la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la ley de economía sostenible y el artículo 10.5 del RDL 2/2007, no existe una identidad de regulación, y sus discrepancias no se reducen a criterios de una mayor o menor generalidad. La lógica común de corresponsabilizar a los entes infractores en el incumplimiento de las normas internacionales quiebra ante importantes diferencias que procede poner de relieve.

En primer lugar respecto de los presupuestos de aplicación. Los sujetos integrados en el ámbito de aplicación del artículo 10.5 de la ley de estabilidad presupuestaria incumplen obligaciones legales o acuerdos de ejecución de determinados órganos de carácter nacional. Se trata de obligaciones de una concreta ley nacional, la de estabilidad presupuestaria, y de acuerdos de ejecución de concretos órganos internos, el Ministerio de Economía y Hacienda o el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Mientras, que en la DA 1.<sup>a</sup> se alude a que las Administraciones infraestatales incumplen directamente obligaciones internacionales –normas del derecho de la Unión Europea–. Al margen de la mayor o menor generalidad y amplitud de las obligaciones, dicha mención se ha de calificar de desafortunada, ya que si no son sujetos de derecho internacional, ¿cómo pueden incumplir obligaciones de las que no son destinatarias por carecer de la capacidad jurídica necesaria?

En segundo lugar respecto del procedimiento de exigencia. En el artículo 10.5 de la ley de estabilidad no se explicita el órgano competente, ni el concreto procedimiento de exigencia, únicamente se garantiza la audiencia de la Administración afectada. En la DA 1.<sup>a</sup>, si bien no contiene una mayor precisión respecto del procedimiento de exigencia, sí se indica el órgano competente, la necesidad de audiencia, y un eventual mecanismo para extinguir la deuda, la compensación.

En relación a la responsabilidad, y en tercer lugar, cabe tener presente que la ley de estabilidad habla de la exigencia de responsabilidad financiera, mientras que en el caso de Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> se alude a la repercusión de la responsabilidad sancionadora. En tal sentido se ha de tener presente que la Disposición Final cuarta de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, posee un claro paralelismo con la cláusula de la DA 1.<sup>a</sup><sup>23</sup>. En ella también se repercute la sanción, y en su presupuesto de hecho, también se afirma que las entidades infraestatales pueden incumplir normas de Derecho comunitario.

Dentro de la genérica e imprecisa dicción de responsabilidad financiera no cabe incluir la sanción punitiva; en base a que, en primer lugar, el sentido propio de la mención alude a una medida compulsiva o de ejecución de un acto previo; en segundo lugar, de la necesaria interpretación restrictiva propia del contexto punitivo.

Con la potestad de repercusión de la sanción punitiva se trata de exigir la corresponsabilidad en la conducta sancionada, y el propio infractor determina al sujeto responsable y el alcance de su responsabilidad. Se exige una sanción ajena, cuya infracción ha sido imputada y cuya culpa ha resultado declarada.

La exigencia del contenido de la sanción, desprovista de sus consideraciones propias como son la culpa, en que se imbrica el principio de personalidad de la sanción, no deja de plantear severos problemas de viabilidad. El principio de personalidad en la medida punitiva implica que las sanciones deben imponerse a las personas que han cometido la infracción, y sobre las que ha vertido el juicio de culpabilidad; sin que pueda transmitirse su responsabilidad a una tercera persona. Por consiguien-

<sup>23</sup> La Disposición final cuarta establece que: “Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquella, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, la audiencia de la Administración afectada.”

te, la autoridad sancionadora solamente puede exigir la responsabilidad a la persona que ha cometido la infracción, sin que puedan, a su vez, los culpables dirigirse a otros sujetos.

La responsabilidad no puede extenderse a los terceros. Esta afirmación resulta acorde a las garantías propias del ámbito punitivo que conforman un sistema de responsabilidad subjetiva, en donde la culpa resulta un elemento básico, y en el que es exigible un previo procedimiento sancionador para poder ejercitar los derechos de defensa. Éste es el sentido propio de dicho principio, y si el órgano sancionador no puede dirigirse contra otras personas ajenas a la comisión de la infracción, en menor medida, puede pretender un tercero enjuiciar la culpa y repercutir el mal que conlleva.

La sanción no es un mero daño indemnizable –*damnum emergens* o pérdida sufrida– es un mal impuesto por una actuación personal y culpable. Dicho mal comporta un juicio de reprobación en donde la culpa, y demás garantías y exigencias que rodean su imposición, da cuenta de la relevancia social que presupone. Se lesiona un bien jurídico, y por ello se despliegan una serie de consecuencias públicas para reprimir y castigar la acción. Plantear que el sujeto sancionado pueda, a su vez, sancionar a otros queda del todo desterrado, pues el *ius puniendi* no es disponible. En ningún caso, ha de prescindirse del juicio de culpabilidad que legitima la sanción y de las garantías procedimentales exigidas; en mayor medida en un contexto en que existe una flagrante parcialidad del órgano decisor.

Las anteriores reflexiones ponen de relieve las diferencias de las cláusulas comentadas. Todo ello al margen de otras distinciones relativas a la concreción de los sujetos obligados –señalados en el art. 2 de la ley de estabilidad– o de la diversa dicción respecto de la relación causal –de medio a fin– entre el incumplimiento de una normativa y las consecuencias que se anudan.

Como puede observarse ni los presupuestos de hecho, ni sus consecuencias coinciden, aunque existe una finalidad genérica común que parte de asignar responsabilidad a entes menores. Ambas son cláusulas de repercusión de responsabilidad, si bien pivotan sobre objetos diversos, en una, se incumplen normas nacionales, –la ley de estabilidad, o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por determinados órganos–, en la otra, se incumplen obligaciones establecidas en las normas del derecho de la Unión Europea. También es diversa la naturaleza de las responsabilidades a que anudan los anteriores incumplimientos, la financiera y la punitiva. Sobre tales premisas y teniendo presente lo analizado se ha de discrepar de lo afirmado en la Exposición de Motivos de la ley de economía sostenible de que dicha regulación no hace más que generalizar los criterios establecidos por una norma sectorial, en clara referencia a la normativa de estabilidad presupuestaria.

