Crónica Presupuestaria 1/2013

ESTUDIOS Y NOTAS 121

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES - MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
www.ief.es

EL GOBIERNO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA DEL GASTO PÚBLICO EN UNA HACIENDA PLURAL

AMPARO NAVARRO FAURE
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Alicante

SUMARIO

1. Introducción.—2. El concepto constitucional de gasto público.—3. Los principios de justicia del gasto público en un contexto de estabilidad presupuestaria.—4. El Gobierno económico de la Unión europea y los principios constitucionales de las haciendas territoriales.—Bibliografía.

RESUMEN. A partir de 2011 se ha reforzado el gobierno económico de la UE a través de seis instrumentos legislativos, el llamado *Six Pack*, que supone fundamentalmente una reforma de la supervisión de la política presupuestaria de los Estados miembros. Más recientemente *el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de UE de marzo de 2012* (TECGUE) establece un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario; a reforzar la coordinación de sus políticas económicas; y a mejorar la gobernanza de la zona del euro. En el presente trabajo se analiza si este modelo basado en una estricta disciplina presupuestaria es compatible con los postulados del Estado social, y más concretamente con los principios de justicia del gasto público. En efecto, a partir de la reforma del art. 135 de la Constitución Española, el principio de estabilidad presupuestaria debe ser interpretado coordinadamente con otros principios constitucionales que en el momento presente están plenamente vigentes y pueden adquirir una nueva función: la de actuar como límite y medida del objetivo de estabilidad presupuestaria. Del mismo modo se analizan los principios de coordinación entre las políticas presupuestarias y de endeudamiento de los Estados miembros en un Estado con una pluralidad de Haciendas, como es el caso español.

Palabras clave: Gobierno económico UE; objetivo de estabilidad; justicia gasto público.

ABSTRACT. From 2011 onwards,the Economic Governance of the EU on the Member States has been strengthened through six main instruments of legislation, the so-called *Six Pack*, which is primarily a supervision reform of the Member States budgetary policy. More recently Treaty on Stability, Coordination and Governance of EU from March 2012 (TECGUE) establishes a set of rules aimed to promote the budgetary discipline through a fiscal pact, to strengthen the coordination of their economic policies and to improve governance within the euro area. In this paper we analyze whether this model based on a strict budgetary discipline is well-matched with the tenets of the welfare state, and more specifically with the public spending principles of justice. Indeed, since the reform of art. 135 of the Spanish Constitution, the principle of budgetary stability should be interpreted in coordination with other constitutional principles which at present are in full force and can acquire a new role: to operate as a boundary and a extent of the budgetary stability objective. Similarly, principles of coordination between the General Government Debt and Budgetary

Policies of the Member States within a state with a plurality of Public Finances, such as the Spanish case, have been also analyzed.

Key words: Economic governance EU; stability objective; justice of the public spending.

1. INTRODUCCIÓN

En una primera aproximación, podemos considerar que la mayoría de los países que forman parte de la Unión Europea asumen en mayor o menor medida en sus constituciones el concepto de Estado social. Por Estado social entendemos un sistema definido por un conjunto de condiciones jurídicas, políticas y económicas que se propone asumir necesidades colectivas, como públicas, y garantizar derechos, considerados esenciales. Entre esas condiciones se cita generalmente: la sanidad pública, La educación pública obligatoria, condiciones de trabajo dignas, asistencia social etc.[1]

Un Estado social, debe tender por tanto a mitigar las desigualdades sociales a través de una redistribución de la renta y de la riqueza. Y es en este punto donde un Estado social debe ir acompañado de un tipo de Hacienda Pública, en que los ingresos y los gastos públicos estén regulados sobre la base de unos principios de justicia redistributiva. Asimismo, también en una primera aproximación y para cumplir estos objetivos, el Estado social debe realizar un gobierno económico que tienda a la intervención en el mercado y la planificación de la economía, esto es, un gobierno económico alejado del liberalismo clásico.

Son estas condiciones, no discutidas al menos programáticamente en la Constitución española (en adelante CE),[2] las que no parece que estuvieran en la base de la construcción de la Unión europea, tendente a garantizar las libertades de mercado y la intervención en la planificación presupuestaria de los Estados miembros.[3] El art.

---

[1] Como se suele poner de manifiesto en las definiciones de la llamada *cláusula social,* el Estado no debe limitarse a corregir las disfunciones más graves del mercado y de la sociedad civil, sino que debe asumir la responsabilidad de conformar el orden social en el sentido de promover la progresiva igualdad de todas las clases sociales y de asegurar a todos los ciudadanos el acceso a un cierto nivel de bienestar económico, el disfrute de los derechos culturales y una cobertura de riesgos vitales. En términos jurídicos, equivale a la imposición a todos los poderes públicos de un deber de actuar positivamente sobre la sociedad, en una línea de igualación progresiva y de mejora de las condiciones de vida.

[2] Art. 1. Constitución Española: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.»

[3] Son muchos los autores que han destacado las bases económicas liberales de los Tratados de la UE. Recientemente y entre otros MAESTRO BUELGA, G. mantiene que «no debe olvidarse que lo que algunos llaman la constitución financiera, no es una parte autónoma del proyecto de integración europea inaugurado en Maastricht, sino que se inserta en su constitución económica. En definitiva, las previsiones del Tratado de Lisboa, que son continuación del modelo establecido en Maastricht, son funcionales a la garantía de mercado, del mercado no condicionado. Precisamente, el progra-

119 del TFUE establece el respeto al principio de «*una economía de mercado abierta y de libre competencia*», principio que se repite asimismo en el art. 120 respecto a la política económica de los Estados miembros.

A partir de 2011, se ha reforzado el gobierno económico de la Unión Europea (en adelante, UE) pero en el sentido intervencionista sobre los Estados miembros, a través de seis instrumentos legislativos, el llamado *Six Pack*, que supone fundamentalmente una reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros: dos reglamentos para fortalecer el Pacto de estabilidad; un reglamento que establece un nuevo régimen de sanciones; y dos reglamentos que crean un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios económicos excesivos y otro que regula su procedimiento sancionador. Asimismo se ha dictado una directiva que obliga a que la política fiscal cumpla unos requisitos mínimos.[4]

Más recientemente *el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de UE de marzo de 2012* (TECGUE*)* establece en su art. 1.1 que:

> «En virtud del presente Tratado, las Partes Contratantes acuerdan, en su condición de Estados miembros de la Unión Europea, reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la *disciplina presupuestaria* a través de un pacto presupuestario, a reforzar la *coordinación de sus políticas económicas* y a *mejorar la gobernanza* de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social».

Pues bien, en el presente trabajo vamos a analizar si este modelo basado en una estricta disciplina presupuestaria es compatible con los postulados del Estado social, y más concretamente con los principios de justicia del gasto público. En efecto, a partir de la reforma del art. 135 de la CE, el principio de estabilidad presupuestaria debe ser interpretado coordinadamente con otros principios constitucionales, frecuentemente olvidados pero que en el momento presente están plenamente vigentes y pueden adquirir una nueva función: la de actuar como límite y medida del objetivo de estabilidad presupuestaria. Del mismo modo, es necesario analizar los principios de coordinación entre las políticas presupuestarias y de endeudamiento de los Estados miembros en un Estado con una pluralidad de Haciendas, como es el caso español.

---

ma del monetarismo, a la pura intervención financiera, añadía la renuncia a la intervención en el mercado, mas allá de los mecanismos de su tutela. En *La crisis monetaria y financiera de la Unión Europea*. (en prensa), 2012, p. 26. En el mismo sentido Cabo, C.: «Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 11, pp. 17-4..2009

[4] *Vid.* VV.AA.: «El six Pack de la reforma del Gobierno económico de la Unión europea». *Boletín Económico de ICE*, núm. 3022. Enero 2012.

2. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE GASTO PÚBLICO

El Estado social que diseñó la Constitución de 1978 iba acompañado de un modelo de Hacienda Pública coherente con el modelo político. De la Hacienda Pública que diseñó la Constitución en 1978 se podían inferir varias cosas.

En primer lugar, que nuestro modelo de Hacienda en relación con los ingresos, como todas las Haciendas contemporáneas occidentales desde la Revolución francesa, es una Hacienda de tipo contributivo, en la que el recurso por excelencia es el Tributo: así lo establece el art. 35 cuando establece que *todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo*. La justicia tributaria se caracteriza desde un punto de vista formal por el respeto al principio de reserva de ley y desde un punto de vista material por el respeto a los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad.

A ese recurso por excelencia, se puede unir los recursos patrimoniales, escasísimos en una Hacienda despojada de Patrimonio, ya que las Constituciones occidentales establecen el derecho a la propiedad privada y la titularidad privada de los medios de producción, por lo que el Estado renuncia en cierta medida a estos recursos a cambio de hacer tributar las rentas y los beneficios que estos producen.

Y por último la deuda pública, considerada en la Hacienda clásica un recurso extraordinario, cuando el resto de recursos ordinarios no eran suficientes para financiar los gastos públicos, y cuyos únicos límites contenidos en el ahora reformado art. 135 eran el principio de reserva de ley para autorizar al gobierno a contraerla, y la obligación constitucional de hacer figurar en los Presupuestos Generales del Estado los créditos necesarios para pagarla.

El primero de los principios de la deuda pública, el de legalidad, siempre fue cubierto por la propia Ley de Presupuestos, por lo que teniendo en cuenta el protagonismo que tiene el Ejecutivo en este proyecto de ley y las limitaciones que tienen las Cortes en su debate y enmienda, supone un principio que no ha permitido a las Cortes llevar a cabo una auténtica limitación de este recurso.

Y es aquí donde la contradicción está servida, porque si los recursos fundamentales son los tributarios, pero éstos están fuertemente limitados por la Constitución, y además su subida conlleva un importante coste político, pero al mismo tiempo no está limitado el gasto, el único recurso que no tiene limitaciones materiales, que no tiene un coste político directo, ya que es voluntario, y cuyo uso en la práctica depende del gobierno a través de las leyes de presupuestos, es el de la deuda pública.

El peligro de la deuda pública no lo es, además, como decían los hacendistas clásicos, cuando se utiliza para financiar gastos de inversión, ya que los beneficios que puede generar una buena inversión pública pueden revertir de nuevo al Estado a través de la tributación de los mismos. El problema, y la espiral en la que se han visto involucrados la mayoría de los países europeos, es cuando esa deuda se utiliza para financiar gastos corrientes, gastos que lógicamente se incrementan para un

Estado social en tiempos de crisis, teniendo que emitir nuevas emisiones de deuda para pagar las deudas anteriores, entrando en aquello que se denomina *la espiral de la deuda pública* o el traslado de la financiación del gasto a las generaciones futuras.

Si a todo ello le añadimos la desconfianza en prestar a los Estados en crisis, nos encontramos con una situación en la que son los propios mercados los que imponen el límite a la deuda pública. Esto es, el Estado no se puede endeudar más, no porque haya una limitación jurídica a ello, sino porque no hay nadie que le preste el dinero o porque los que se lo prestan lo hacen a un interés imposible de pagar.

El otro principio, el de consolidación de la deuda y por lo tanto la prohibición de un repudio de la misma, ya estaba incluido en nuestro texto constitucional, sin que parezca que haya otorgado mayor seguridad jurídica a los inversores o haya impedido su cada vez mayor prima de riesgo su reforma.

Esto en cuanto a los ingresos, ¿Pero qué dice la Constitución de los gastos?. Por un lado, establece que el gasto realizará una *asignación equitativa de estos recursos y que responderá a los principios de eficiencia y económica***.** Lo cual quiere decir, que el gasto público debe destinarse a las necesidades que también la Constitución considera como públicas, y en esto, una Constitución que refrenda un Estado social y democrático de Derecho, constitucionaliza un Estado intervencionista en materia de gasto, esto es, no un Estado reducido al mínimo, sino que asume como públicas, la educación, la sanidad, las pensiones, en definitiva, lo que hasta ahora conocíamos como el Estado del bienestar; pero por otro lado obliga a que eses gasto sea *eficiente* (realmente satisfaga esas necesidades) y sea *económico* (se utilicen los menores costes posibles para satisfacerlos). Consagra, por tanto, para entendernos, la prohibición del despilfarro entendiendo por tal el gasto que no es justo, que no es eficiente o que no es económico.

Con respecto al gasto público y los principios de justicia en los que se debe inspirar, he de resaltar a nivel jurídico un cierto abandono tanto desde el punto de vista jurisprudencial y doctrinal. En el primer caso porque los controles administrativos y jurídicos se han centrado fundamentalmente en el control de legalidad y presupuestario, del mismo modo que la doctrina se ha centrado con profusión en los aspectos tributarios de la Hacienda Pública.

Este abandono científico se acompaña de una laguna legislativa importante en la regulación de este instituto. Frente a leyes generales y especiales que disciplinan los ingresos públicos, las denominadas leyes de gasto más que encauzar jurídicamente los gastos públicos, se limitan principal y esencialmente a aprobar los créditos para atender a los gastos públicos. Por su parte, la Ley General Presupuestaria ha contemplado a los gastos públicos básicamente sólo desde la perspectiva de los créditos autorizados en el Presupuesto. Si desde la Ciencia económica se ha puesto mucho empeño en la explicación del crecimiento y control del gasto público, no se puede decir lo mismo, salvo brillantes excepciones, desde la Ciencia jurídica. Los estudiosos del Derecho Financiero, o bien se han alejado deliberadamente de

un problema cuya naturaleza consideraban política o económica, o bien sus construcciones se han realizado en el ámbito de Derecho presupuestario, limitando, por tanto, el estudio de los gastos públicos a una sola de sus fases o perspectivas.

No obstante, hay que destacar el revulsivo que para la doctrina jurídico-financiera ha supuesto desde 2001 las leyes de estabilidad presupuestaria para el análisis dogmático del gasto público y de la deuda pública, del que es un magnífico ejemplo este primer número de la revista *Crónica Presupuestaria,* y por cuya iniciativa hemos de felicitar al Instituto de Estudios Fiscales.

En efecto, una de las cuestiones más abandonada por la doctrina en el análisis del Derecho Financiero, ha sido el estudio del gasto público como un instituto jurídico-financiero diferenciado del Presupuesto. Con carácter general, el análisis del gasto público no ha tenido una evolución diferenciada del Derecho Presupuestario y éste ha sido uno de los factores que han contribuido a su escaso desarrollo, así como la consideración de la naturaleza política de las decisiones en materia de gasto y su dispersión normativa. En mi opinión, no se puede analizar el Estado social sin analizar jurídicamente el gasto público desde una perspectiva del respeto a los principios constitucionales y la posible colisión de los principios constitucionales del gasto público con los principios comunitarios.

Del mismo modo, el instituto de la deuda pública ha tenido en los últimos años una gran actualidad desde el punto de vista económico y político tras la crisis financiera de 2008. El debate sobre este recurso se ha centrado fundamentalmente en los efectos de la deuda sobre el crecimiento económico, poniendo un especial énfasis sobre los efectos perversos de este recurso.

De tal manera que, las cifras de endeudamiento de los distintos países; la dificultad para vender los títulos de la deuda pública; la llamada prima de riesgo; la calificación de la deuda por las agencias de calificación de *riesgos* o la confianza de los inversores para suscribir deuda de determinados países; ha estado en el centro del debate político e informativo de los últimos años.

Pero aunque estos factores han influido decisivamente en el régimen jurídico actual de la deuda pública, provocando incluso la reforma constitucional del art. 135 de la CE, no compete a un análisis jurídico analizar los efectos de la deuda pública sobre la economía, ni analizar la deuda pública como instrumento de inversión de los mercados financieros. El análisis jurídico, como el de otros recursos, se debe centrar en su naturaleza y régimen jurídico, que como el resto de los recursos de la Hacienda Pública sólo podemos calificar en términos de constitucionalidad y legalidad.

Por lo que hace referencia al primer problema, esto es, la consideración del gasto público como un instituto jurídico, o como objeto de estudio de otras Ciencias por su carácter político o económico, hay que recordar que estas últimas características no sólo no justifican la exclusión del gasto público del ámbito jurídico sino que corroboran que participa de las mismas características de la actividad financiera en su conjunto.

En efecto, los actos que integran la actividad financiera tienen un contenido económico porque se trata, en definitiva, de satisfacer unas necesidades con unos medios escasos susceptibles de un uso alternativo, y tienen naturaleza política porque tienen tal carácter las decisiones acerca de los medios a emplear, las necesidades que cubrir y los sujetos que toman tales decisiones. Pero ello no impide que tales decisiones estén sometidas al Derecho. Antes al contrario, el otro gran sector de la actividad financiera –el ingreso público– participa de ambas características sin que se haya cuestionado su carácter jurídico.

No obstante, el contenido patrimonial de la Hacienda Pública que se deriva de la propia definición de la misma en el art. 5.1 de la Ley General Presupuestaria[5], obliga a incluir el aspecto pasivo de ese patrimonio. O dicho en otros términos, si se estudian todos los recursos de la Hacienda Pública dentro del Derecho, es necesario también estudiar los gastos públicos en los tres niveles en que pueden ser estudiados los recursos públicos: como institutos jurídico-financieros (*las necesidades públicas*); como obligaciones de los entes públicos (*las obligaciones públicas*); y como *salidas de flujos monetarios* del Tesoro Público.

Pero además, el Derecho de los gastos públicos se distingue claramente del Derecho presupuestario, con el que frecuentemente se ha confundido. En efecto, el Derecho presupuestario tiene por objeto los gastos públicos, al igual que los recursos, pero sólo a efectos de habilitar a la Administración para el compromiso y satisfacción de los mismos durante un período determinado. Sin embargo, el Derecho de los gastos públicos parte del análisis de las necesidades públicas y estudia los sujetos encargados de su satisfacción así como los requisitos que deben reunir en cada caso los beneficiarios del gasto público. Y todo ello a través de un procedimiento funcionalizado, que adquiere distintos matices según exista o no un derecho subjetivo de los particulares a la realización de cada gasto en concreto.

La explicación de esta posición se basaba en dos datos fundamentales: de una parte la consideración del Presupuesto como el instituto jurídico en el que se recoge el plan financiero del Gobierno durante un período de tiempo determinado, y por tanto, el documento en el que se concretan tanto los ingresos que se pueden obtener durante tal plazo de tiempo como las cantidades que se pueden gastar en el mismo. De ahí que, en principio, el objeto de estudio del Derecho presupuestario sea tanto el ingreso como el gasto público. Pero por otra parte se constata que, desde que se produjo la *bifurcación del principio de legalidad financiera*, el Presupuesto actúa como mera previsión de ingresos pero como un auténtico plan de gastos. Consecuentemente se ha sugerido que se denomine esta rama *Derecho de los gastos públicos*, por estimar que refleja más el auténtico valor de la institución.

---

[5] Art. 5.1:»La Hacienda Pública estatal, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus Organismos autónomos».

Esta posición implica el inconveniente de contraer excesivamente el tratamiento unitario del instituto jurídico del gasto público, tratamiento que queda reducido a la fase de ejecución del Presupuesto, con lo que se pierde la visión del gasto público como instituto jurídico y, en cierta medida, la visión del procedimiento de gasto público: en otras palabras, con esta sistemática puede reducirse el gasto público a pura consideración como flujo monetario, pero se pierde su perspectiva básica como instituto jurídico. Esta consideración es de especial importancia, para circunscribir el objetivo de estabilidad al ámbito del Presupuesto y no a todo el gasto público en su conjunto.

A la vista de todo ello las construcciones y definiciones que han tratado de dar una explicación al concepto jurídico de gasto público han sido variadas. Una aproximación válida permite entender el gasto público como una actividad consistente en la aplicación por parte de las autoridades públicas de los recursos financieros obtenidos, destinándolos a financiar el desarrollo de las actividades que le son propias, y en particular, los fines constitucionalmente asignados.

BAYONA DE PEROGORDO[6] aportó una visión constructiva del gasto público. En su opinión el gasto público puede ser analizado conjuntamente desde tres perspectivas o niveles, que no son sino las tres fases en que SÁINZ DE BUJANDA analiza los recursos públicos.

Desde una primera perspectiva el gasto público puede ser analizado como un conjunto de institutos jurídicos precisamente en su manifestación de necesidades públicas cuya satisfacción exige el empleo de recursos públicos. El segundo de los niveles del gasto público –las diversas relaciones jurídicas de gasto público– parte de la función financiera de gasto público, entiende como el conjunto de potestades atribuidas al ente público en materia de gasto cuyo ejercicio le es necesario por mandato de la ley. En este nivel del gasto público se generan relaciones jurídicas como consecuencia de la satisfacción de necesidades públicas. Dichas relaciones se producen entre la Hacienda pública y otros sujetos frente a los cuales aquélla ha contraído una obligación pública. Finalmente el tercer nivel de análisis del gasto público se presenta como flujo monetario que representa una salida de fondos de las cajas públicas. Una vez decidida la satisfacción de las necesidades públicas y contraídas las obligaciones públicas éstas han de cumplirse mediante la disposición de fondos públicos que suponen una salida de la caja común.

En este sentido, hay que destacar la aportación de MARTÍNEZ GINER a través de su elaboración dogmática de las obligaciones de la Hacienda Pública y su posición deudora.[7] Este autor realiza un desarrollo del segundo de los niveles del gasto público propugnado por BAYONA DE PEROGORDO desde dos perspectivas: desde la óptica de la función promocional del Derecho que este sector del ordenamiento

---

[6] BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: *El Derecho de los Gastos Públicos,* IEF, Madrid, 1991.

[7] MARTÍNEZ GINER, L. A.: *La Hacienda Pública deudora. Un análisis de Derecho Financiero, con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas,* IEF, Madrid, 2002.

cumple, desarrollado a la luz del constitucionalismo postliberal del siglo XX, y por otro lado desde la perspectiva de la protección de los acreedores de la Hacienda Pública y de los correlativos privilegios o prerrogativas de la Hacienda deudora.[8]

Pues bien, a partir de esta construcción dogmática del gasto público, y en relación al principio de estabilidad presupuestaria, son dos las cuestiones constitucionalmente relevantes: la primera de ellas es si en el primer nivel del gasto público, hay necesidades asumidas constitucionalmente y por lo tanto de obligatoria satisfacción por parte del Estado. En este sentido, la cuestión estriba en determinar si la Constitución establece necesidades que son susceptibles de ser financiadas con fondos públicos o si necesariamente tienen que serlo por el sector público.

En el segundo nivel, el del cumplimiento de las obligaciones públicas, el objetivo de estabilidad presupuestaria puede tropezar con el cumplimiento de estas obligaciones, sobre todo cuando la propia Constitución consagra el principio de prioridad absoluta en el pago de la deuda pública.

En mi opinión, la respuesta a ambas cuestiones puede venir dada por la interpretación de los principios de justicia del gasto público establecidos en el art. 31 de la CE.

3. LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA DEL GASTO PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

A la hora de precisar las necesidades públicas que según la CE el Estado debe satisfacer, es imprescindible recordar el principio constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos que se regula en el artículo 31.2 CE. Este precepto establece que «*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos*», lo cual configura el principio de justicia en materia de gasto público. Esto es, a la hora de delimitar las necesidades públicas a satisfacer, la decisión de gasto ha de ser justa.

El artículo 31.2 de la CE recoge los principios constitucionales del gasto público:

> «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los principios de eficiencia y economía».

Estos principios cumplen una función de control del gasto público tanto a priori, porque las decisiones acerca del gasto público y el proceso hasta su satisfacción deben estar informados y limitados, por ellos; como a posteriori, porque el juicio tanto político como jurídico del resultado del empleo de los recursos públicos, debe hacerse desde la perspectiva del respeto a las normas constitucionales.

---

[8] Martínez Giner, L. A.: «Nuevas perspectivas del Derecho de los Gastos Públicos», I Jornada Metodológica «Jaime García Añoveros», *Documentos*, núm. 11/02, IEF, Madrid, 2002.

La naturaleza política que siempre se ha predicado de las decisiones del gasto público no impide reconducirlo al mundo de los valores jurídicos y el cauce es precisamente el respeto a principios jurídicos. Estos principios del gasto público curiosamente inician su andadura en el ámbito doctrinal y legislativo al mismo tiempo que se eclipsan, por su ya tan manida crisis, los principios clásicos del Presupuesto, poniendo una vez más de manifiesto la separación entre el Derecho presupuestario y el Derecho de los gastos públicos.

La incorporación a nuestra Constitución del principio de justicia material del gasto público supuso un avance importantísimo en la consecución de la justicia financiera, que no se agota en la justicia tributaria[9]. Decía CORTES DOMÍNGUEZ en 1968, que el determinar cuándo un gasto es justo o no lo es era el problema capital que tenía el Derecho Financiero, *mientras que ese problema no se resuelva, no habrá Derecho Financiero, habrá más o menos unos estudios formales sobre el control del gasto, sobre la relación jurídica del gasto público pero ese Derecho carecerá de su base fundamental.*[10] Desde el prisma de esta justicia financiera es cómo se debe analizar la superación deliberada del límite de los recursos disponibles o la posible colisión entre el gasto justo y el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Con respecto al principio de asignación equitativa de los recursos públicos, es comúnmente admitido por la doctrina que en este principio se recoge el principio de justicia material del gasto público. Las discrepancias surgen respecto a su contenido, a la fase del gasto en la que opera, y a si se trata de un juicio de resultado aplicable a cada una de las decisiones en particular.

En este sentido ha manifestado PASCUAL GARCÍA que «en relación con el gasto, la Constitución ha expresado la necesidad de que se realice la justicia, pero no ha establecido ningún parámetro con arreglo al cual pueda juzgarse cuando se ha de considerar justo el gasto, mejor dicho, lo ha establecido pero en otros preceptos, al fijar los fines del Estado, respecto de los cuales el gasto público tendrá – aunque no siempre– la condición de medio».[11]

CAZORLA PRIETO considera que asignación equitativa es semejante a distribución con arreglo a la equidad, y que por lo tanto, el principio de justicia material en el gasto público, al aparecer revestido del ropaje de la equidad, insinúa su temporalidad, su dependencia de las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada momento; la inconveniencia en definitiva de interpretar de modo rígido el postulado de la justicia material en el gasto público.[12]

---

[9] Se pude decir como tituló en su día ORON MORATAL que se puede construir una configuración constitucional del gasto público. *Vid.* ORÓN MORATAL, Germán (1995): *La configuración constitucional del gasto público,* Tecnos, Madrid, 1995.

[10] CORTÉS DOMINGUEZ, M.: «Los principios generales tributarios», *XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero,* Madrid, p. 104, 1968.

[11] PASCUAL GARCÍA, J.: *El procedimiento de ejecución del gasto público,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984, p. 67.

[12] CAZORLA PRIETO, L.: «Comentario al artículo 31 de la Constitución», *Comentarios a la Constitución,* Civitas, Madrid, 1985, p. 658.

En mi opinión, no se trata de que la concepción del gasto justo sea cambiante, sino que al igual que el concepto de justicia, dependerá de la voluntad general. Si entendemos por justo aquello que se adecue a la voluntad general, los poderes públicos para ser respetuosos con el principio deberán asignar los recursos públicos a aquellas necesidades que en cada momento histórico se consideren merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos. Y es importante resaltar que la asignación equitativa se refiere a todos los recursos públicos no sólo a los recursos tributarios.

La interpretación más desarrollada de lo que debe entenderse por asignación equitativa de los recursos públicos la ofreció BAYONA DE PEROGORDO[13] cuando estableció que la asignación equitativa de los recursos públicos comporta tres exigencias fundamentales:

En primer lugar, la de garantizar una *satisfacción mínima de las necesidades públicas*. Desde el momento en que las diversas necesidades son consideradas como merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos, deben tener garantizada, en aras de la equidad, un nivel siquiera mínimo de satisfacción.[14]

En segundo lugar, el principio de justicia material del gasto público comporta la *ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto –de unas necesidades res-*

---

[13] BAYONA DE PEROORDO, J. J.*: El Derecho de los gastos públicos, op. cit.*, p. 241.

[14] Resulta muy interesante la enumeración que este mismo autor hace de las necesidades contemplada en nuestra Constitución. Dice BAYONA DE PEROGORDO que: «Deben considerarse como justos en nuestro Ordenamiento jurídico los gastos efectuados para la satisfacción de las siguientes necesidades públicas: protección de las distintas modalidades lingüísticas (art. 3.3); enseñanza básica (art. 27.4); creación de centros docentes (art. 27.5), sostenimiento de centros escolares con fondos públicos (art. 27.7); ayudas a centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establece (art. 27.9); indemnizaciones correspondientes a la privación de bienes y derechos por causa justificada (art. 33.3); las remuneraciones suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia a los españoles que trabajan al servicio de la Administración (art.35.1); los gastos necesarios para la realización de una política orientada al pleno empleo (art.40.1); promoción de centros adecuados para garantizar el descanso necesario (art. 40.2); promoción de la investigación científica y técnica en beneficio del interés general (art. 44.2); promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46); promoción de las condiciones necesarias para que los españoles disfruten de una vivienda digna y adecuada (art. 47); realización de acciones urbanísticas (art. 47); promoción de condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48); previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49); organización de servicios sociales que atienden los problemas de salud, vivienda, cultura y ocio durante la tercera edad (art. 50); fomento de las organizaciones de consumidores (art.51); sostenimiento de la familia y Casa Real (art. 65); retribución de los funcionarios públicos (art.101.3); sostenimiento de cuerpos y fuerzas de seguridad (art. 104.1); indemnizaciones de los particulares por la lesión sufrida como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (art.106.2); cumplimiento de sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales (art. 118); indemnizaciones por los daños causados por un error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de justicia (art. 121); intervención de empresas y reserva del sector público de servicios esenciales (art. 128.2); cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Deuda Pública (art. 135.2) y asignaciones a las Comunidades Autónomas (art. 157.1 apartado c) y art. 158.17)».

pecto a otras– como en sentido relativo– referentes a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública.

En tercer lugar, la asignación equitativa de los recursos públicos comporta *la interdicción de la arbitrariedad.*

En cuanto a los principios de *eficiencia y economía*, la mayoría de los autores interpretan la eficiencia en el sentido de eficacia, es decir, que efectivamente se cumplan las necesidades públicas y la economía como criterio que logra la mayor satisfacción al menor coste, con la utilización del menor número de recursos.

En mi opinión, y por su relación con el tema de la estabilidad presupuestaria, se interpretó el principio de economía en el sentido de utilización mínima de recursos porque se está pensando sólo en los recursos tributarios. De tal forma que se pretendía que la norma tienda a la satisfacción de las necesidades con el menor coste posible para los particulares. Sin embargo, la evolución posterior en la prohibición de déficit excesivo, nos permite interpretar el precepto en relación a cualquier tipo de recurso.

Pensamos que el principio de economía lo que pretende es *la combinación más idónea de los recursos* para dar satisfacción a la necesidad cuyo cumplimiento debe estar garantizado por el principio de eficiencia.

Es por ello que en relación con *el déficit*, tal como ya pusimos de manifiesto hace años[15], desde el prisma de los principios constitucionales del gasto público*, puede ser una situación requerida por los citados principios* si la utilización de otros recursos, además de los tributarios, permite la mayor satisfacción de las necesidades, que no se obtendría si el nivel de gasto se ciñera exclusivamente al volumen de los ingresos tributarios previsibles.

Es precisamente esa libertad en la combinación de los recursos la que aparece limitado ahora con el TECGUE, ya que la satisfacción de los gastos sólo se puede realizar con un límite de endeudamiento.

De los tres principios constitucionales del gasto público la LOEPSF (*Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*), tal como hicieron las anteriores Leyes de estabilidad financiera de 2001 y 2007, sólo recoge el *principio de eficiencia* en la asignación y utilización de los recursos públicos. Según el art. 7.2.*:* «La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público».

Parece evidente que el precepto se inspira en el artículo 31.2 de la Constitución. Pero en mi opinión, además de un lenguaje no muy apropiado desde un punto de vista jurídico, que por otro lado, es un defecto global de la ley, debería ser interpretado en el siguiente sentido:

---

[15] Navarro Faure, A.: *Aspectos jurídico-financieros del déficit público. Especial referencia al déficit de las Haciendas Autonómicas,* Generalitat Valenciana, Valencia 1993.

Cuando el apartado 1 del art. 7 establece que «Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», el concepto de *políticas de gasto* podría entenderse en varios sentidos. En efecto, por un lado podrían hacer referencia a las decisiones en la adopción de necesidades públicas. Cómo hemos analizado en este epígrafe, muchas de ellas ya están plasmadas en la Constitución, y por lo tanto no pueden subordinarse ni a la situación económica ni al objetivo de estabilidad presupuestaria. Podríamos decir, que determinadas necesidades han sido constitucionalizadas como públicas, independientemente de que el grado de su satisfacción pueda depender de la circunstancias económicas. El gasto público realizará, como acabamos de analizar, una asignación equitativa de los recursos públicos, independientemente de cuál sea el objetivo de estabilidad.

Será *la programación y ejecución del gasto* la que responda a los principios de eficiencia y economía. En efecto, los criterios de eficiencia y economía no son principios de justicia sino criterios económico-financieros. Como hemos visto, el principio de asignación equitativa de los recursos públicos recoge el principio de justicia material en la vertiente del gasto, los principios de eficiencia y economía responden a los criterios (en principio, económicos) que deben presidir la asignación y empleo de los recursos, es decir, las decisiones relativas a los gastos públicos y su ejecución.

Por lo tanto, podía haber utilizado la LOEPSF el concepto de programación del gasto tal cómo hace el artículo 31, en vez de la de políticas de gastos públicos. Por programación del gasto podemos entender la *planificación* en la satisfacción de las necesidades públicas, que en este caso sí podrían estar vinculadas por el objetivo de estabilidad presupuestaria recogido en el Acuerdo entre el Gobierno y las Cortes. Consideramos que es el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno el que debe tener en cuenta la situación económica, siendo reiterativo que la programación del gasto tengan en cuenta situaciones económicas.

Por otro lado, también llama la atención, que la LOEPSF sólo predica los principios de eficacia, eficiencia y calidad respecto de la ejecución del gasto público. Y en este sentido, se pueden hacer las siguientes consideraciones. En primer lugar, no parece correcto que la LOEPSF no haya hecho referencia en materia de gasto público a los principios que ya están juridificados y al más alto nivel, como son los principios de eficiencia y economía, sino que introduce dos nuevos principios, el de «*eficacia*» y el de «*calidad*». Este último principio es impropio del gasto público y predicable del servicio público. En efecto, son los servicios públicos los que deben ser de calidad, pero el gasto público lo que debe ser es eficiente y económico.[16]

[16] La diferencia entre necesidad pública y servicio público fue puesta de manifiesto con especial claridad por Bayona de Perogordo y Soler Roch, cuando al establecer la diferencia entre función administrativa y función financiera ponen como ejemplo determinados servicios públicos: «El

A todo ello se le añade el siguiente problema: la eficacia y la economía son principios jurídicos, al igual que la asignación equitativa de los recursos públicos, en la medida en que su inclusión en unan norma, juridifica su contenido. Por lo tanto, normas posteriores que utilicen las citadas expresiones, deberían ser interpretadas de acuerdo con los conceptos ya establecidos previamente.

La LOEPSF ha introducido principios propios de la doctrina económica al margen de la juridificación constitucional que de estos principios existe. En efecto, para la doctrina económica la eficacia muestra la relación entre los objetivos propuestos y el logro efectivo de los mismos. Por el contrario, la eficiencia analiza la relación entre los resultados obtenidos y los medios empleados. Esta doctrina identifica eficiencia con economía, dotando a ambos conceptos del mismo significado.

Sin embargo, como antes se ha analizado, desde un punto de vista jurídico, esta finalidad está cubierta por el principio de eficiencia y economía. Considero que la LOEPSF no ha introducido ningún principio nuevo en nuestro ordenamiento, ya que la eficacia y la eficiencia a la que hace referencia ya estaba garantizada por los principios de eficiencia y economía contenidos en el artículo 31.2 de la Constitución.

Hay que tener en cuenta que interpreto *la economía como sinónimo de eficiencia, en el sentido de la combinación más idónea de los recursos en la satisfacción de las necesidades y no en el sentido de gasto mínimo.*[17]

A este respecto, es importante destacar que la estabilidad presupuestaria debe interpretarse como un instrumento a favor de la justicia en el gasto público, en la medida en que pueda garantizar la satisfacción mínima de las necesidades públicas consideradas como justas, pero nunca como el pretexto para no satisfacer ese principio de justicia. Tal como manifiesta MARTÍNEZ GINER[18] «Sólo con un sistema de

---

mismo planteamiento puede hacerse con los demás servicios públicos. Así, la función administrativa en materia de educación ejecutará, de acuerdo con las previsiones y preceptos constitucionales, la política educativa, planteándose la selección del profesorado, escolaridad obligatoria, enseñanza oficial o privada, otorgamiento de títulos académicos, convalidaciones de enseñanzas, planes de estudios etc., mientras que existen unas necesidades de educación, consistentes en retribución de los funcionarios de carrera y de empleo, plan de construcción de edificios escolares, adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios, etc. Pues bien, la satisfacción de estas necesidades constituye el objeto de la función financiera de educación o, lo que es lo mismo, la educación es desde el punto de vista del Derecho Financiero, una necesidad a satisfacer». En *Derecho Financiero*, Ed. Compas, Alicante, 1989, T. I. p. 73.

[17] Para PASCUAL GARCÍA, J.: «Se entiende comúnmente que la eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos, es decir, por su mayor o menos adecuación entre objetivos fijados y los resultados conseguidos. La eficiencia hace referencia más bien a la relación entre el coste y el rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones y la economía la necesidad de que la actuación administrativa cumpla sus fines con la mayor austeridad de medios posibles». En *El procedimiento de ejecución del gasto público,* ob cit, p. 82.

[18] MARTÍNEZ GINER, L. A.: «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria», *CREDF,* núm. 115, 2002, p. 482.

racionalidad –eficiencia, economía, eficacia y calidad– global y asumido por todos los operadores jurídicos podrá haber justicia real en la programación del gasto. Es más, las limitaciones del gasto público, en definitiva el principio de estabilidad presupuestaria, lo que aconseja es profundizar más aún en la justicia en el gasto, en la elección de las necesidades públicas a satisfacer, en la prioridad de su ejecución».

En mi opinión la comprensión de la asignación equitativa de los recursos no debe ceñirse al concepto de redistribución. Es cierto que el Derecho Financiero, en su más amplio entendimiento, desarrolla una función redistributiva, entre otras, pero ése no debe ser el único apoyo en el que se sostenga la exégesis del art. 31.2 CE.

En definitiva, que un desarrollo del régimen jurídico del gasto público debería centrarse en los criterios en base a los cuales realizar una asignación equitativa de unos gastos cuantitativamente limitados por los compromisos comunitarios.

Por eso, he de concluir que el reforzamiento del gobierno económico de la Unión europea, estableciendo una disciplina presupuestaria, en materia de déficit y de deuda pública, no significa en ningún caso que el Estado abandone determinadas necesidades a la satisfacción del sector público, salvo que también se reforme la Constitución en este sentido. Pero el gasto público deberá seguir satisfaciendo en el nivel que permita el objetivo de estabilidad, las necesidades cuya satisfacción se considera justa.

La siguiente cuestión, que se debe analizar a la luz de los principios de justicia del gasto público, es el que se produce en el segundo de los niveles del gasto público, esto es, el del cumplimiento de las obligaciones válidamente asumidas por la Administración y su posible colisión con el cumplimiento del objetivo de estabilidad y, sobre todo, con el nuevo principio de prioridad absoluta en el pago de la deuda pública.

El art. 135.3 de la CE establece que

> «Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos (…) Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.»

Esta garantía constitucional de *consolidación de los créditos presupuestarios para el pago de la deuda pública* aparecía también antes de la reforma del art. 135 de la CE. Según el tenor literal del precepto, los Presupuestos Generales del Estado deben incluir siempre los créditos presupuestarios suficientes para atender la devolución de las cantidades prestadas y la retribución pactada.

Esta garantía se extiende a la deuda pública de todas las Administraciones Públicas, no sólo a la Deuda del Estado y afecta tanto al Ejecutivo en el momento de elaboración de los presupuestos, como al legislativo, que no podrá modificar ni enmendar estos créditos si se ajustan a las condiciones de la ley de emisión.

La mayoría de los autores, siguiendo a De La Hucha, consideran que hay que atender al concepto material de «*ley de emisión*», esto es, la norma, cualquiera que sea su rango jurídico, en la cual se fijen las prestaciones derivadas de la deuda.[19]

El art. 135.3 de la CE, además de garantizar otra vez el pago de la deuda a través de la inclusión automática de los créditos presupuestarios necesarios para ello, ha introducido un principio de prioridad absoluta en su pago, lo que lleva la garantía constitucional al ámbito también de la ejecución presupuestaria.

Así lo ha recogido también el art. 14 de la LOEPSF al establecer que

> «El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto».

Nos parece evidente que el alcance de este precepto es de un importante calado, y requiere una importante interpretación en su relación con los arts. 20 y ss. de la LGP, cuando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la deuda pública, que ya por mandato constitucional estarán siempre cubiertas por un crédito presupuestario, puedan colisionar con otras obligaciones también válidamente devengadas según el art. 20[20] de la LGP y exigibles según el art. 21[21] de la misma ley. Sin embargo, el mandato constitucional no parece tener duda, el pago de la deuda pública tendrá prioridad absoluta.

En este sentido compartimos la preocupación de De la Hucha Celador[22] al preguntarse si se está constitucionalizando una prelación de pagos, que no de obligaciones reconocidas; y si la respuesta fuera afirmativa, sigue preguntándose el autor si no se estaría pretiriendo otras obligaciones *ex lege*, contractuales o derivadas de ejecución de sentencia judicial, produciendo una discriminación subjetiva de los acreedores de las Administraciones públicas.

La respuesta en la aplicación de este nuevo principio de prioridad absoluta en el pago, debe de nuevo ser interpretado en coherencia con los principios de justicia del gasto público que deben asimismo proyectarse sobre los niveles segundo (obligaciones públicas) y tercero (flujos monetarios) del gasto público. Como he mantenido en apartados anteriores, los principios de justicia deberían impedir discriminaciones de unas obligaciones sobre otras y un trato diferenciado ante la misma situación.

En mi opinión, para cohonestar ambos principios se puede entender que la prioridad absoluta en el pago de la deuda significa que no se pueden contraer nuevas

---

[19] Sobre la revisión de los principios constitucionales de la deuda pública, Hucha Celador, F. de la: «La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública», *CREDF,* núm. 153, 2012.

[20] Art. 20 LGP: «Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen».

[21] Art.21.1: «Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones presupuestarias legalmente autorizadas».

[22] Hucha Celador, F. de la: Ob. Cit. p. 25.

obligaciones sin satisfacer las anteriores, pero no que ante dos obligaciones contraídas válidamente según la ejecución presupuestaria y exigibles, su pago se posponga al del pago de las obligaciones derivadas de la deuda pública. Otra interpretación contradiría también los principios de legalidad y especialidad presupuestaria tal como los ha entendido el propio Tribunal Constitucional hasta el momento presente.

4. EL GOBIERNO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES

La siguiente cuestión que se plantea en el análisis del reforzamiento del Gobierno económico de la UE, es, por un lado, los instrumentos posibles para unificar las políticas presupuestaria de los Estados miembros, cuando cada uno de ellos mantiene su soberanía financiera y su propia Hacienda Pública. Y, por otro lado, una vez establecida esa unidad en la gobernanza económica, la posible colisión en el ámbito interno con los principios constitucionales en los que se basa la relación entre las diferentes haciendas (estatal, autonómica y local) a nivel interno.[23]

En efecto, la CE además de fijar el modelo de Hacienda respecto a los ingresos y los gastos, establece también una *Hacienda plural*, o mejor dicho, una pluralidad de haciendas. En la Constitución se pueden discernir dos partes claramente diferenciadas: la primera, en la que se establecen los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, inherentes a cualquier Estado social y democrático, y la segunda, en la que se diseña una organización territorial basada en un Estado Central, Comunidades Autónomas, y Entidades Locales, entre las cuales se reparten las diferentes competencias.

Los modelos constitucionales de organización territorial descentralizada, conllevan la existencia de diferentes niveles de la Hacienda Pública o diferentes Haciendas Públicas: una Hacienda Estatal, Autonómica y Local. Del mismo modo que los niveles de integración supranacional, suponen la existencia de una Hacienda comunitaria, como en el caso europeo, y pueden no descartar en un futuro una Hacienda globalizada, del mismo modo que se ha diseñado una Constitución comunitaria, o se puede llegar a pensar en una Constitución internacional.

En este contexto, parece interesante reflexionar de nuevo sobre el concepto de poder financiero, ligado en su concepción más clásica al concepto de soberanía, pero sobre todo ligado en la Hacienda pública moderna al modelo constitucional,

---

[23] *Vid.* NAVARRO FAURE, A.: «El concepto de poder financiero en una Hacienda globalizada», en *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario. Estudios en honor a Andrea Amatucci,* Editrice Jovene Bogotá-Napoli, 2011; NAVARRO FAURE, A.: «Haciendas Locales», en *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

y del que es buen ejemplo, los más de treinta y cinco años de reparto del poder financiero en el Estado español.

Respecto a las Comunidades Autónomas, la Constitución garantiza la *autonomía financiera*, y en relación a las entidades locales la *suficiencia financiera*. En ambos casos, era necesario dotar a estas entidades territoriales descentralizadas, no sólo de las instituciones políticas propias que garantizasen su autonomía en el ámbito de sus competencias (un gobierno autónomo y una asamblea legislativa en el caso de las CC.AA), sino que era necesario otorgarles un sistema de recursos con los que financiar la necesidades públicas asumidas, o que en el ámbito de sus competencias decidieran asumir. O dicho en otros términos, había que diseñar también un sistema de reparto del poder financiero, esto es, del poder de establecer un sistema de ingresos y gastos propios. En definitiva, crear diferentes niveles de la Hacienda Pública o diferentes Haciendas Públicas: una Hacienda Estatal, una Hacienda Autonómica y una Hacienda Local.

En este sentido, la Constitución fijó, por un lado, la distribución del poder financiero, esto es, del poder para establecer un sistema de ingresos y gastos; de llevar a cabo, en definitiva, la actividad financiera en un Estado descentralizado como es el caso español. Por otro lado, la Constitución estableció los principios comunes que limitarían el ejercicio de ese poder financiero y del establecimiento y regulación de esos ingresos y gastos (principios de justicia formal y material del sistema tributario y del gasto público) que ya hemos visto, pero además, estableció los principios en los que se debían inspirar las relaciones entre los diferentes niveles de la Hacienda Pública.

La primera cuestión que se tiene en cuenta en el momento actual es que el marco constitucional en el que las Haciendas territoriales se mueven, no es sólo el interno, sino también el comunitario, y que, por tanto, a los principios constitucionales que rigen la actividad financiera de la Hacienda Estatal, Autonómica y Local en la Constitución española, hay que superponer también los establecidos por las normas comunitarias. En definitiva, que el marco constitucional de las Haciendas españolas es actualmente interno y comunitario.

Esta última reflexión es especialmente importante de recordar si se analiza la evolución descentralizadora de la Hacienda Pública española, y los posibles conflictos que el ejercicio del poder financiero de las comunidades autónomas puede plantear respecto al cumplimiento de determinados principios comunitarios y en concreto el art. 11 del TECGUE:

> «Con el fin de establecer como referencia las prácticas más idóneas y de cooperar en aras de una política económica más estrechamente coordinada, las Partes Contratantes garantizan que todas las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo se debatirán previamente y, en su caso, se coordinarán entre sí. Participarán en tal coordinación las instituciones de la Unión Europea según lo requiera el Derecho de la Unión Europea».

En los casos en que la organización territorial de un país se basa en un Estado central y territorios autónomos, como es sabido, existen teóricamente varios sistemas

de financiación, profusamente estudiados en los países con una estructura federal: Sistemas de separación: los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos; Sistemas de unión: el Estado, en cuyos órganos participan los representantes de los diversos territorios, tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio nacional y para recaudarlos. La suma de dinero así recaudada pasa a constituir un fondo común que después se reparte entre Estado central y territorios autónomos; Sistemas mixtos, en los que pueden identificarse rasgos tanto del sistema de separación como del sistema de unión.

El Gobierno económico de la Unión europea tiene que partir de una pluralidad de Haciendas, basadas en el sistema de separación, ya que en teoría cada uno de los Estados mantiene su soberanía financiera. No obstante, el reforzamiento del gobierno económico precisamente debe partir de fijar las relaciones de las diferentes haciendas entre sí, empezando por las políticas presupuestarias.

De esto también fue un buen ejemplo la Constitución española, que desde sus orígenes tuvo que diseñar las relaciones en una pluralidad de Haciendas. Y en efecto, estableció un régimen general de financiación para todas las Comunidades Autónomas con la excepción de los territorios históricos del País Vasco y Navarra, respecto de los cuales se mantuvo el régimen de concierto o convenio. El régimen general regulado en la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA) se calificó como un sistema mixto en el que, preponderando los elementos del sistema de unión, se introdujo dosis de separación.

No obstante, la evolución posterior en el desarrollo del sistema de financiación autonómico, con las reformas de la LOFCA, han puesto de manifiesto una tendencia a aumentar las competencias de las comunidades autónomas en materia tributaria y por lo tanto a aumentar los rasgos del sistema de separación. Esta tendencia se mantiene en el momento presente en que se está volviendo a debatir un nuevo sistema de financiación autonómico tras la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía. El desarrollo del sistema común de financiación se reservaba por la Constitución a una Ley Orgánica y esta fue la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA) En efecto, la LOFCA reguló *el régimen general de financiación* previsto en los artículos 157 y 158 de la Constitución y a él se han adaptado también la generalidad de los Estatutos.

En cuanto al sistema de ingresos, la propia LOFCA en sus disposiciones adicionales primera y segunda, y al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, reconoce que el régimen se excepciona en los casos de los Territorios Históricos que constituyen la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Territorio Histórico de Navarra en los que ha de aplicarse el *régimen especial de Concierto o Convenio*. Así pues, en nuestro Ordenamiento jurídico, hay dos regímenes de financiación, con diferentes manifestaciones por tanto del poder tributario de las Comunidades autónomas respectivas.

En mi opinión, ha llegado el momento de plantearse ante una posible reforma constitucional, la conveniencia de mantener estos dos sistemas diferenciados dentro del mismo Estado, y en su caso, establecido el mejor de los sistemas, o aquél que responda a la voluntad general, la constitucionalización del sistema de financiación para todas las Haciendas territoriales.

Para lograr ese sistema constitucional de financiación, habría que partir de los principios constitucionales en los que se debe basar ese sistema y que permitirían el desarrollo a nivel interno de la normativa comunitaria, la cual podría también incluir los citados principios en las relaciones entre los Estados miembros entre sí.

El poder financiero de las Comunidades Autónomas se ordena en el momento presente de acuerdo con los principios constitucionales relativos a las Hacienda territoriales: autonomía financiera, solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal.

La *autonomía financiera*, establecida en el art. 156.1, constituye la proyección del principio general de autonomía en relación con el desarrollo de la actividad financiera y se concreta en el reconocimiento de un ámbito financiero propio. En relación con las normas relativas a la estabilidad presupuestaria, la autonomía financiera debe significar que las normas a través de las cuales se ordena la propia Hacienda autonómica debe cumplir el objetivo de estabilidad, sin necesidad de una norma estatal que obligue a ello, ya que el principio dimana ahora directamente de la Constitución.

En relación con el gasto público pueden determinar las necesidades públicas dentro del ámbito de su competencia. En materia de recursos pueden contraer operaciones de crédito con los límites que impone el art. 135 de la CE y las leyes de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. También pueden regular el régimen jurídico de su patrimonio.

Las Comunidades autónomas tienen también la competencia para elaborar y aprobar sus presupuestos. En relación al control de su actividad financiera y sin perjuicio de que sus propios estatutos contemplen instituciones propias de control, la misma está sometida al control del Tribunal de Cuentas.

El principio *de solidaridad* también se establece como un principio ordenador de las haciendas autonómicas en el sentido de solidaridad interregional. Esto es, como un principio que busque el equilibrio entre la unidad y la autonomía en los sistemas de financiación, y que sirva de fundamento a mecanismos redistributivos que permitan corregir desequilibrios interterritoriales. Sin embargo, el conflicto entre los principios de autonomía y solidaridad han centrado la historia de las diferentes reformas del sistema de financiación autonómica. En relación al principio de estabilidad presupuestaria, debe presidir las decisiones acerca del reparto del objetivo de estabilidad y de las transferencias de otras Haciendas que coadyuven a su cumplimiento.

La *coordinación* con la Hacienda estatal, es otro de los criterios de ordenación de estas haciendas y que se manifiesta en materia de gasto público en la delimitación conceptual efectuada en los artículos 148 a 150. En el ámbito de los recursos, se

manifiesta en el sistema compartido de determinados tributos como en las limitaciones establecidas al endeudamiento de las Comunidades autónomas. El principio de coordinación se ha incluido también como un principio rector de las relaciones entre las Haciendas Comunitarias en materia de gobernanza económica, lo cual debería ser un principio aplicado «en cascada», primero entre los Estados miembros entre sí y posteriormente a nivel interno.

En el ámbito comunitario, podemos empezar a hablar de un cierto esbozo de estos principios. En efecto, el principio de suficiencia se vislumbra a través del *Fondo Europeo de Estabilidad Financiera,* aprobado por los 27 Estados miembros el 10 de mayo de 2010 y cuyo principal objetivo es preservar la estabilidad financiera en Europa a través del ofrecimiento de ayuda financiera a Estados de la zona euro que se hallen en una situación de crisis económica.

Asimismo, y cuyo corolario, es el TECGUE, se ha avanzado en un *principio de coordinación* entre las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.

Por último, y volviendo a la CE, el artículo 157.2 también establece otros dos principios a nivel interno: el de *territorialidad,* que supone la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio; y el de *neutralidad*, que consiste en la prohibición de adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios.

A todos estos principios se añaden los establecidos en el Tratado, entre los que destacan aquellos que se proyectan sobre el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros: principio de no discriminación; prohibición de ayudas de Estado; principio de solidez financiera; libre circulación de trabajadores; libertad de establecimiento; libre circulación de capitales; libre prestación de servicios.

Estos principios se pueden clasificar en dos grandes bloques: *Principios que limitan la soberanía financiera de los Estados miembros*: Principio de solidez/estabilidad/sostenibilidad financiera; Principio de subsidiariedad; Prohibición de ayudas de Estado. Y *Principios que afectan directamente a los* particulares: Principio de no discriminación; Libertad de circulación.

El principio de *solidez financiera* se encuentra regulado en el art. 119.3 del TFUE que establece que

> «Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable».

La eficacia de este principio despliega sus efectos sobre el poder financiero de España, como Estado miembro de la Unión Europea, a través de medidas de disciplina presupuestaria y limitaciones al endeudamiento público: exigencias de limitaciones de déficit público excesivo y estabilidad financiera. El principio de solidez financiera inspiró todo el régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria en España desde el año 2001, hasta su plasmación constitucional a través de la reforma del art. 135

y el desarrollo de ésta a través de la *Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* (LOEPSF) de 2012.

Estas limitaciones suponen el respeto por parte de la Hacienda Pública española al marco jurídico establecido en los artículos 123 a 126 del TFUE y al Derecho comunitario derivado, dictado por el Consejo en desarrollo de estos preceptos[24]

En realidad, la estabilidad presupuestaria no ha sido una respuesta a la crisis de 2008 sino que estaba en la base de la Constitución económica europea. A partir de la crisis lo que ha ocurrido es un endurecimiento de la normativa tendente a su cumplimiento, y que ha venido acompañado de medidas de coordinación y limitación del poder financiero de los Estados miembros a través del más alto instrumento: el TECGUE de marzo de 2012.

El *principio de subsidiariedad*, así como en relación a él la atribución de competencias, y *el principio de proporcionalidad* recogido en el artículo 5 del TFUE, no son principios específicamente financieros, pero afectan sin duda al desarrollo del poder financiero. El principio de subsidiariedad tiene un alcance general, estableciendo un criterio de delimitación de competencias entre las autoridades comunitarias y nacionales. El mencionado precepto dispone:

> «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá, sólo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local y, sin que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

En relación con el *principio de proporcionalidad* «el contenido y la forma de acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.»

La *prohibición de las ayudas de Estado* es también un principio general del Derecho comunitario, que en materia financiera condiciona la política de subvenciones así como las medidas fiscales beneficiosas para determinados sectores o empresas y que puedan ser consideradas ayudas de Estado de carácter fiscal.

---

[24] Reglamentos del Consejo: reglamento CE nº 3603/93, de 13 de diciembre, del Consejo, por el que se establecen definiciones para la aplicación de las prohibiciones a que se refieren el artículo 104 y el apartado 1 del artículo 104B del Tratado; Reglamento CE nº 3604/93, del Consejo, de 13 de diciembre, por el que se establecen las definiciones para la aplicación de la prohibición del acceso privilegiado a que se refiere el artículo 104 Aª del Tratado; Reglamento CE nº 3605/93, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad europea; Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (modificado por Reglamento 1056/2005, de 27 de junio; Reglamento nº 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (modificado por Reglamento 1055/2005, de 27 de junio). Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 («el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado»).

Se encuentra recogido en el art. 107 del TFUE:

> «Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen a amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones»

En relación con el segundo grupo de principios, destaca, ante todo, el principio de *no discriminación* (artículo 18 TFUE) que *prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad*; y el *principio de libertad de circulación* de personas, mercancías, servicios y capitales que constituyen el contenido jurídico esencial del mercado único.

El reconocimiento de estos derechos y libertades supone una limitación importante en el diseño del sistema tributario que debe respetar un *principio de neutralidad* según el cual el sistema tributario no será un obstáculo que impida el ejercicio efectivo de estos derechos y libertades.

Es importante destacar también que la Hacienda comunitaria es muy limitada, y que el reparto del poder financiero en la Unión europea no se plantea en los mismos términos que en la Constitución interna. La política fiscal sigue siendo competencia de los Estados miembros. No obstante, si en esa primera aproximación y en los términos del análisis interno podríamos decir que se trata de un sistema federal descentralizado, se imponen unos límites muy precisos, como son los relativos a la armonización de la imposición indirecta y ahora los límites impuestos al poder presupuestario y a la utilización del recurso a la deuda pública.

En efecto, el Estado español a través del Tratado de 2012 ha asumido los siguientes compromisos:

- Principio de *coordinación en materia de política económica* con los restantes países miembros
- *Limitaciones al gasto público*: Según el TECG *ha de evaluarse si se ha avanzado lo suficiente hacia los objetivos a medio plazo mediante una valoración general que tome como punto de referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto una vez tenidas en cuenta las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con lo que disponga el Derecho de la Unión Europea, en particular el Reglamento (EC) n.º 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, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 («el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado»).*
- *Limitaciones a la deuda pública*: art. 6 : *Con el fin de coordinar mejor la planificación de sus emisiones de deuda nacional, las Partes Contratantes informarán con antelación al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea de sus planes de emisión de deuda pública.*

- *Limitaciones al poder presupuestario*: art. 3 TECG: *la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit*

Estas limitaciones, según el Tratado, *se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.*

La primera conclusión es por tanto que sobre la base de la competencia exclusiva del Estado para la atribución de competencias a una organización supranacional a través de un Tratado internacional, se deberían revisar las reglas de reparto del poder financiero a nivel interno, ya que algunas de ellas, como la competencia en materia presupuestaria y de gasto público pueden verse vacías de contenido tras la reforma constitucional.

Como hemos expuesto en otros apartados, el principio de solidez financiera establecido en el TFUE y el principio de estabilidad presupuestaria se proyectan en gran medida sobre el endeudamiento del sector público. En efecto, uno de los parámetros de la solidez financiera, esto es, la *prohibición de déficit públicos excesivos*, se manifiesta en el requisito de que el volumen global de deuda consolidada no supere el 60 por ciento del PIB. Por otro lado, el propio concepto de estabilidad presupuestaria se refiere a la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación y dicha capacidad viene referida al saldo de endeudamiento neto.[25]

Por eso todas las normas tendentes a la contención del déficit público implican el establecimiento de normas limitativas de la deuda pública y de coordinación de las Haciendas entre sí.

El art. 135.3 de la CE introduce esta limitación cuantitativa al establecer que

> «El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

La LOEPSF, después de definir el principio de sostenibilidad financiera como *la*

[25] El TECG ha ratificado esta limitación cuantitativa en su art. 4*:* «Cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto de una Parte Contratante rebase el valor de referencia del 60 por 100 mencionado en el artículo 1 del Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados de la Unión Europea, tal Parte Contratante la reducirá a un ritmo medio de una veinteava parte al año como referencia, según lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011. La existencia de un déficit excesivo debida al incumplimiento del criterio de la deuda se decidirá de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea (art.4) ha concretado el mandato constitucional estableciendo en el art. 13 que el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto Nacional.

La Ley orgánica ha distribuido este límite entre las diferentes Administraciones Públicas de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas.

El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional.

La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse según el art. 135 de la CE en caso *de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*[26]

En estos casos, según la LOEPSF deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Hay que resaltar que el principio de coordinación, se está utilizando tanto a nivel comunitario como a nivel interno en el sentido limitativo de la autonomía, lo cual no es necesariamente negativo si la construcción de una Hacienda supranacional, atraviesa un proceso de convergencia y siempre y cuando ese principio de coordinación pueda venir también completado tanto a nivel comunitario como interno con el principio de solidaridad.

---

[26] El TECG establece a efectos de incumplimiento que por «circunstancias excepcionales» se entenderá aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la desviación temporal de la Parte Contratante afectada no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

Sin embargo, los principios constitucionales que sustentaron una Hacienda redistributiva, propia de un Estado social, deben poner en valor de nuevo los compromisos que en materia de gasto justo y de relaciones entre las distintas haciendas entre sí, asumió la CE de 1978.

BIBLIOGRAFÍA

Bayona de Perogordo, J. J. (1999): *El Derecho de los Gastos Públicos,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Bayona de Perogordo, J J. y Soler Roch, M. T. (1989): *Derecho Financiero,* T. I, Compás, Alicante.

Cabo, C. (2009): «Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador», *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* núm. 11, pp. 17-4.

Cortés Domínguez, M. (1968): «Los principios generales tributarios», en *XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero,* Madrid, p. 104.

Cazorla Prieto, L. (1985): «Comentario al artículo 31 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución,* Civitas, Madrid, p. 658.

Hucha Celador, F. de la (2012): «La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública», *CREDF*, núm. 153.

Maestro Buelga, G. (2012): *La crisis monetaria y financiera de la Unión Europea.*

Martínez Giner, L. A. (2002): *La Hacienda Pública deudora. Un análisis de Derecho Financiero, con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas,* IEF. Madrid.

– (2002a): «Nuevas perspectivas del Derecho de los Gastos Públicos», I Jornada Metodológica «Jaime García Añoveros», *Documentos*, núm. 11/02, IEF. Madrid.

– (2002b): «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria», *CREDF,* núm. 115, p. 482.

Navarro Faure, A. (1993): *Aspectos jurídico-financieros del déficit público. Especial referencia al déficit de las Haciendas Autonómicas,* Generalitat Valenciana, Valencia.

– (2011): «El concepto de poder financiero en una Hacienda globalizada» *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario, Estudios en honor a Andrea Amatucci*, Editrice Jovene Bogotá-Napoli.

– (coord.) (2012a): en VV.AA.: *Manual de Derecho Financiero y Tributario. Parte general,* Tirant lo Blanch, Valencia.

– (2012b): «Haciendas Locales», en *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana,* Tirant lo Blanch, Valencia.

Orón Moratal, Germán (1995): *La configuración constitucional del gasto público.* Tecnos. Madrid.

Pascual García, J. (1984): *El procedimiento de ejecución del gasto público,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 67.

VV.AA. (2012): «El *six Pack* de la reforma del Gobierno económico de la Unión europea», *Boletín Económico de ICE,* núm. 3022, enero 2012.