



TESIS DOCTORAL

PROGRAMA DE DOCTORADO: Derecho Público (Código P015)

**LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD
FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Francisco Javier García Martín

Conformidad de los Directores:

D. Clemente Checa González

D. Francisco Álvarez Arroyo

2017

A mis hijas, Lucía y Laura

A Ana Patricia, por hacerlo posible

A mi padre, in memoriam

A mi madre y a mi hermano, por su apoyo

AGRADECIMIENTOS

La realización de una tesis doctoral además de necesitar mucho tiempo, esfuerzo y dedicación, se necesita colaboración. Por este motivo y por su disposición quiero dar las gracias en primer lugar a mis tutores, los Profesores D. Clemente Checa González, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Extremadura y D. Francisco Álvarez Arroyo, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Extremadura.

También quiero agradecer a quiénes han contribuido de una forma u otra a que el desarrollo de este trabajo sea una realidad. En especial, quiero dar las gracias a la Profesora D^a. Pilar Blanco – Morales Limones, Catedrática de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Extremadura y a D. Miguel Ángel Martínez Lago, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
II. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU ADAPTACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.	21
1. Primera Fase: Los orígenes de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España.....	21
1.1. Tratados constitutivos de la Unión Europea.	21
1.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.....	29
1.3. La Ley Orgánica 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.....	32
2. Segunda Fase: La Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.....	40
2.1. Reglamento (CE) n.º. 1055/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005 y Reglamento (CE) n.º. 1056/2005, del Consejo de 27 de junio de 2005	40
2.2. La Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria	51

3. Tercera Fase: El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.....	56
3.1. Reglamento (UE) nº. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre y Reglamento (UE) nº. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre	56
3.2. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria	65
3.3. La modificación del artículo 135 de la Constitución española	70
4. Especial referencia al procedimiento abierto a España por déficit excesivo	80

**III. LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL,
DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD
FINANCIERA.....**

1. Principios generales.....	104
1.1. Instrumentación del principio de transparencia	111
2. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera	117
2.1. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.....	117
2.2. Regla de gasto.....	120
2.3. Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera	123
2.4. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública	127
3. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.....	142
3.1. Medidas preventivas.....	142
3.2. Medidas correctivas.....	146

3.3. Medidas coercitivas	155
4. Gestión presupuestaria	160
5. Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas	162
5.1. Mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores	162
5.2. El Fondo de Liquidez Autonómico.....	168
5.3. El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.....	172
5.4. El principio de prudencia financiera.....	184
6. La relación entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria.....	191
6.1. Hasta 1986	194
6.2. Período 1987 – 1996	197
6.3. Período 1997 – 2001	200
6.4. Modelo a partir de 2002.....	201
6.5. El modelo actual del sistema de financiación.....	208

**IV. LA REPERCUSIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
SOBRE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

219

1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.....	219
1.1. Introducción.....	219
1.2. El principio de coordinación	227
1.3. El principio de solidaridad	233

1.4. El principio de igualdad.....	239
1.5. El principio de territorialidad.....	240
2. Análisis de la Sentencia 134/2011, de 20 de julio	243
2.1. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.....	243
2.2. La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria	247
2.3. Los planes de saneamiento.....	249
2.4. El control del crédito	253
3. Análisis de la Sentencia 199/2011, de 13 de diciembre	256
3.1. La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria y sus repercusiones en el presupuesto de las Comunidades Autónomas ...	256
4. Análisis de la Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre	260
4.1. Advertencia del riesgo de incumplimiento	260
4.2. La comisión de expertos y las medidas de obligado cumplimiento	263
4.3. Las medidas de cumplimiento forzoso	270
4.4. La traslación de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea	275
4.5. La prórroga de la Ley de presupuestos autonómica.....	281
4.6. La infracción de la reserva de ley orgánica del artículo 135 de la Constitución	284
5. Análisis de la Sentencia 156/2016, de 22 de septiembre	290
5.1. Los efectos de la no adhesión al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.....	290

V. LA FIJACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DEUDA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROPUESTA DE REFORMA.....	300
1. Introducción	300
2. Sentencias del Tribunal Supremo en relación a los objetivos de déficit y deuda pública.....	307
2.1. Acuerdo de 28 de junio de 2013, por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016.....	308
2.2. Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013	312
3. La Intervención de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.....	318
3.1. La creación de la AIREF por los requerimientos europeos	318
3.2. La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.....	322
3.3. Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas	327
4. La Intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.....	335

5. El Consejo de Estabilidad Presupuestaria	338
5.1. El Consejo de Estabilidad en Alemania (<i>Stabilitätsrat</i>)	338
5.2. El Consejo de Estabilidad en España: Propuesta de creación	343
6. La distribución de gastos entre las distintas Administraciones Públicas.....	348
6.1. Introducción.....	348
6.2. Total Administraciones Públicas.....	354
6.3. Administración Central.....	356
6.4. Administración Regional.....	357
6.5. Administración Local.....	358
6.6. Fondos de la Seguridad Social.....	360
6.7. Comparativa	361
7. Propuesta de reforma.....	364
VI. CONCLUSIONES	369
ANEXO NUMÉRICO.....	392
BIBLIOGRAFÍA	416

I. INTRODUCCIÓN.

El 27 de septiembre de 2011 entró en vigor en España la segunda modificación de la Constitución Española que afectó al artículo 135 de la Constitución. La exposición de motivos de la citada reforma señala 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 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos.

Su consagración constitucional está justificada por el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos. La crisis económica reforzó la conveniencia de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

Finaliza la exposición de motivos de la reforma del artículo 135 de la Constitución, señalando que la misma persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

El eje principal de la reforma es la estabilidad presupuestaria exigible a todas las Administraciones Públicas. Este principio se materializa en que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecido por la Unión Europea para sus Estados Miembros y por la correspondiente Ley Orgánica que se apruebe al efecto.

El segundo principio que introduce la modificación del artículo 135 de la Constitución es la limitación del volumen de deuda pública, señalando que el Estado y las Comunidades Autónomas deberán estar autorizados por ley para emitir deuda o contraer crédito. Además, el pago de intereses y el capital derivado de la deuda pública gozará de prioridad absoluta y dichas partidas deberán estar siempre incluidas en el estado de gastos de sus correspondientes presupuestos.

No obstante, tanto el límite de déficit y deuda, admiten una serie de excepciones. La modificación del artículo 135 de la Constitución contempla los siguientes supuestos en los cuales ambos límites pueden ser superados: 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, siempre que sean apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Por último, la reforma del artículo 135 de la Constitución, indica la necesidad de que por Ley Orgánica se regulen el desarrollo de los principios establecidos en el citado artículo, la regulación de la participación de las distintas Administraciones Públicas en los órganos y procedimientos de coordinación interinstitucional que se establezcan en materia de política fiscal y financiera, la distribución de los límites de déficit y deuda pública entre las Administraciones Públicas, la regulación de los supuestos excepcionales en que es posible superar dichos límites, la definición de la forma y el plazo de corrección de las desviaciones que se produzcan sobre ambos límites y la delimitación de la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Con la finalidad de dar cumplimiento al nuevo mandato constitucional referido, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). Como indica su exposición de motivos, los tres objetivos de la Ley son: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Mediante la LOEPSF se deroga la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

La LOEPSF se estructura en seis capítulos. El capítulo I (Ámbito de aplicación) determina el objeto y ámbito de aplicación subjetivo de la Ley. Se delimita el sector público atendiendo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. El capítulo II (Principios generales), se destina a regular los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.

El capítulo III (Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) está dedicado a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, introduciendo importantes novedades respecto a la legislación anterior, en virtud de la cual todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir con carácter general en déficit estructural. En este capítulo se incorpora la

regla de gasto exigida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Por otro lado, se regulan los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las Comunidades Autónomas, contemplándose la regulación de los informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto.

El capítulo IV (Medidas preventivas, correctivas y coercitivas) regula en su sección primera un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, estableciendo un mecanismo de alerta temprana que consiste en la formulación de una advertencia que permita que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. El incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de dicha desviación.

Por último, el capítulo IV desarrolla las medidas automáticas de corrección. En caso de incumplimiento de un plan económico-financiero, la Administración responsable deberá aprobar automáticamente la no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. En caso de no adoptarse por las Comunidades Autónomas los acuerdos de no disponibilidad o de no acordarse las medidas propuestas por la comisión de expertos, la Ley habilita en virtud del artículo 155 de la Constitución la adopción de medidas para obligar su cumplimiento forzoso.

El capítulo V (Transparencia) regula el principio de la transparencia, en virtud del cual cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto, con objeto de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea, especialmente a las previsiones establecidas en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Por último, el capítulo VI (Gestión presupuestaria), refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, contemplando la obligación de presentar un límite de gasto a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, así como la dotación en sus Presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales.

Respecto a los objetivos concretos de este trabajo, los mismos son el análisis de la regulación actual de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera contenida en la LOEPSF, y su repercusión en los principios de autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas consagrados en nuestra Constitución.

El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española y el artículo 137 en el mismo sentido establece que los municipios, provincias y Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Sin embargo, y a modo de ejemplo, la LOEPSF en su artículo 25.2 prevé en determinados supuestos el envío a la Comunidad Autónoma incumplidora de una

comisión de expertos perteneciente al Ministerio de Hacienda para proponer medidas de cumplimiento obligatorio.

A este particular, debemos recordar, que como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 134/2011, de 20 de julio “la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los artículos 2 y 137 de la Constitución no es sino la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia”.

Por otro lado, también será objeto de análisis el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas. Con la entrada en vigor de la LOEPSF, el Gobierno central juega un papel decisivo tanto en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública como en la ejecución de las medidas derivadas del incumplimiento de los mismos.

Con esta finalidad el trabajo se desarrolla en 6 capítulos, siendo su estructura la siguiente:

1. Introducción, cuyo contenido obedece a los objetivos concretos de la tesis.
2. La Estabilidad Presupuestaria en la Unión Europea y su adaptación al ordenamiento jurídico español.

3. La aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
4. La repercusión de la estabilidad presupuestaria sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.
5. La fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas.
6. Las conclusiones.

Por último el trabajo terminará con la bibliografía utilizada.

El Capítulo II (La Estabilidad Presupuestaria en la Unión Europea y su adaptación al ordenamiento jurídico español), analiza los orígenes de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España, la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, y finaliza con el análisis del procedimiento abierto a España por incurrir en déficit excesivo.

Desde la creación de la Unión Económica y Monetaria, se consideró imprescindible regular la coordinación de las políticas fiscales para hacer frente a las situaciones de déficit y de falta de saneamiento de las cuentas públicas. El principio de estabilidad presupuestaria nace con el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria en Europa y con la implantación de una moneda única.

El Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht, establece entre sus objetivos principales el crecimiento sostenible, la estabilidad de precios y un alto nivel de empleo. Para alcanzar dichos fines, el

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 119.3 regula la necesidad de tener precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pago estable. En esta línea, el artículo 126 establece que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos, encomendándole a la Comisión la supervisión de la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos.

Este deseo de reforzar el compromiso de los Estados miembros con la nueva orientación presupuestaria culminó con la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante PEC), materializado en su vertiente preventiva en el Reglamento (CE) 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 y en su vertiente correctora en el Reglamento (CE) n.º. 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Santa María de Feira celebrado en junio de 2000, se aconsejó a los Estados miembros a mantener niveles de déficit público inferiores al 3%, con la finalidad de que los Estados miembros contasen con un margen en el caso de que se produjeran cambios cíclicos en sus economías, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

España fue el primer Estado miembro de la Unión Europea que optó por aprobar normas que permitieran el desarrollo de la actividad del sector público en un marco de estabilidad presupuestaria y que se corresponsabilizase a todas las Administraciones Públicas en la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria. En concreto, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y su complemento la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, fue la encargada de aplicar el PEC en España. Su exposición de motivos indicaba como finalidad conseguir a medio plazo el equilibrio presupuestario o de superávit.

La eficacia de la Ley 18/2001 se hizo notoria en la Administración General del Estado y en el sector público estatal, al contrario de lo que ocurrió en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ya que Castilla - La Mancha, Cataluña, Aragón, Extremadura y Principado de Asturias interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la misma.

En 2005, se alcanzó un acuerdo político en el ECOFIN, con la finalidad de mejorar el PEC, tanto en su vertiente preventiva como en su vertiente correctora. Este acuerdo provocó que se aprobasen los Reglamentos nº. 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº. 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) nº. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº. 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Se establecía a la luz de la creciente heterogeneidad económica y presupuestaria de la Unión Europea, que el objetivo presupuestario a medio plazo debería diferenciarse por Estados miembros, con el fin de tener en cuenta la diversidad de las situaciones económicas y presupuestarias y su evolución, así como el riesgo fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Estas modificaciones provocaron que en nuestro país se aprobaran la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La novedad más importante que introdujo la Ley 15/2006 fue la regulación de la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico, lo que exigía obtener superávit en las situaciones en las que la economía creciese por encima de su potencial para destinarlo a compensar los déficits registrados cuando la economía se encontrase en la situación contraria.

Con la llegada en 2008 de la crisis económica, se hizo notoria la insuficiencia de los mecanismos vigentes, comenzando una nueva etapa marcada por la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica y de reforzar los mecanismos de coordinación, así como la responsabilidad fiscal y presupuestaria de los Estados miembros. En este contexto se aprobaron el Reglamento (UE) nº. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre y el Reglamento (UE) nº. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre.

Además, el 2 de marzo de 2012 se firmó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, con la finalidad de reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria. Este Tratado tiene como punto de partida la exigencia de que los presupuestos de las Administraciones Públicas deben estar equilibrados o en superávit. Dicha situación presupuestaria se considerará respetada si el saldo estructural anual de las Administraciones Públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el PEC, con el límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado.

Por último, el Capítulo II una vez analizada la reforma del artículo 135 de la Constitución con la que comenzamos esta introducción, finaliza haciendo referencia al procedimiento abierto a España por déficit excesivo. En virtud del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el 27 de abril de 2009, el Consejo, en base a una Recomendación de la Comisión declaró en virtud del artículo 104.6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la existencia de un déficit excesivo a España, emitiéndose una Recomendación de cara a su corrección con vistas en 2012.

El capítulo III (La aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) es el eje central de este trabajo, teniendo como objetivo analizar la regulación actual de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Para ello, se analizarán los principios generales, la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto, la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, las

medidas preventivas, correctivas y coercitivas, la gestión presupuestaria, los mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y la relación entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria.

El capítulo IV (La repercusión de la estabilidad presupuestaria sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas) tendrá por finalidad realizar un recorrido por la Jurisprudencia constitucional en materia de autonomía financiera y de estabilidad presupuestaria. Se analizará la Jurisprudencia sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas consagrado en el artículo 156 de la Constitución española donde se establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Además en el Capítulo IV se analizará la Jurisprudencia constitucional sobre la legislación en materia de estabilidad presupuestaria. En concreto, se analizará la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 134/2011, de 20 de julio, que trata la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria, los planes de saneamiento y el control del crédito.

También, se analizará la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 199/2011, de 13 de diciembre que trata sobre la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria y sus repercusiones en el presupuesto de las Comunidades Autónomas. Además, se analizará la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 215/2014, de 18 de diciembre, sobre la advertencia del riesgo de incumplimiento, la comisión de expertos y las medidas de obligado cumplimiento, las medidas de

cumplimiento forzoso y la traslación de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Y por último, veremos la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 156/2016, de 22 de septiembre sobre los efectos de la no adhesión al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

El capítulo V (La fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas) trata con detalle el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Para ello se analizarán las Sentencias del Tribunal Supremo en relación a los objetivos de déficit y deuda pública, la Intervención de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), la Intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria existente en Alemania, y la distribución de gastos entre las distintas Administraciones Públicas (Administración Central, Administración Regional, Administración Local, y Fondos de la Seguridad Social). Finalmente se aportará una propuesta de reforma en relación a la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Comprobaremos como la LOEPSF abandona el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por la Ley Orgánica 3/2006, en el que el Ministerio de Economía y Hacienda, antes de elaborar la propuesta del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, abría un periodo de consultas con cada una de las Comunidades Autónomas, por un plazo común de quince días.

En la actualidad el artículo 16 de la LOEPSF, establece que una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, el Gobierno previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de ellas. Por lo tanto, la única intervención de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria queda reducida a su participación en el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

De esta forma, el Gobierno central es juez y parte en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y en la ejecución de las medidas derivadas del incumplimiento de los mismos. Además, la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública se realizan sin obedecer a una metodología definida por la LOEPSF.

II. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU ADAPTACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1. Primera Fase: Los orígenes de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España.

1.1. Tratados constitutivos de la Unión Europea.

El principio de estabilidad presupuestaria nace con el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria en Europa y con la implantación de una moneda única. Sin embargo, se deben diferenciar cuatro fases previas:

1. Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
2. Tratado de la Comunidad Económica Europea y Tratado de la Comunidad Económica Europea de la Energía Atómica.
3. “Sistema de Serpiente Monetaria”.
4. “Sistema Monetario Europeo”.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CECA) se firmó en París el 18 de abril de 1951, siendo los países intervinientes Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux¹, con la finalidad de

1 El 5 de septiembre de 1944, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firmaron el Tratado del Benelux mediante el cual se establecía su Unión Aduanera.

organizar, tras la Segunda Guerra Mundial, la libertad de circulación del carbón y del acero y el libre acceso a las fuentes de producción. El 23 de julio de 1952 entró en vigor por un periodo limitado de 50 años, expirando por tanto el 23 de julio de 2002.

El Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa, Robert Schuman², propuso poner la producción francogermana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común en el marco de una organización abierta a la participación de otros países europeos.

El objetivo del Tratado era contribuir a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la mejora del nivel de vida. Las instituciones debían velar por el abastecimiento regular del mercado común, el acceso equitativo a los medios de producción, el establecimiento de los precios más bajos, y la mejora de las condiciones laborales.

En cuanto a las instituciones, el Tratado CECA, preveía una Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. La Alta Autoridad intervendría sobre la base de la información que las empresas estaban obligadas a suministrarle y sobre las previsiones para la producción del acero y carbón.

2 Es considerado como uno de los padres de Europa por su participación en la creación de las Comunidades Europeas.

Respecto a la financiación de la CECA, se hacía a partir de exacciones sobre la producción de carbón y acero y contrayendo empréstitos.

En marzo de 1957, se firman en Roma los “Tratados de Roma”. El primero establecía una Comunidad Económica Europea y el segundo una Comunidad Europea de la Energía Atómica.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE) fue firmado por Francia, Alemania, Italia y los Países del Benelux con el objetivo de la integración a través de los intercambios con fines de expansión económica. El Tratado CEE prevé la creación de un mercado común, de una unión aduanera y de políticas comunes.

Respecto a la creación de un mercado común, el artículo 2 del Tratado CEE establece que *“la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros”*. Este mercado se basa en cuatro libertades, que son la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales.

En relación a la creación de una unión aduanera, el Tratado CEE suprime los derechos de aduana entre los Estados y los contingentes para las mercancías intercambiadas, estableciendo un arancel aduanero exterior común, a modo de frontera exterior para los productos de los Estados terceros, que sustituye a los aranceles precedentes de los distintos Estados.

El Tratado CEE prevé formalmente la política agraria común, la política comercial común y la política común de transportes. Otras políticas comunes pueden lanzarse en función de las necesidades en virtud del artículo 235 que establece que *“cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las decisiones pertinentes”*.

En relación a las instituciones, el Tratado CEE prevé el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Además, el Tratado prevé la creación de un Tribunal de Justicia.

El objetivo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) era coordinar los programas de investigación de los Estados miembros para una utilización pacífica de la energía nuclear, con la finalidad de combatir el déficit generalizado de energía tradicional de los años cincuenta.

Los países firmantes fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, que trataron de obtener la independencia energética por medio del recurso a la energía nuclear. Los costes de las inversiones necesarias para el desarrollo de la energía nuclear superaban las posibilidades de cada país por separado, por lo que el Tratado tenía como objetivo contribuir a la formación y al crecimiento de las industrias nucleares europeas.

Las misiones específicas del Euratom son desarrollar la investigación y asegurar la difusión de los conocimientos técnicos, establecer y garantizar la aplicación de normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores, facilitar las inversiones y garantizar el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear, velar por el abastecimiento regular y equitativo en minerales y combustibles radioactivos de todos los usuarios de la UE, garantizar que los materiales nucleares civiles no se destinan a otros fines, ejercer el derecho de propiedad que se le reconoce sobre los materiales fisiónables especiales, promover el progreso de la utilización pacífica de la energía nuclear en colaboración con terceros países y organizaciones internacionales y constituir empresas comunes.

En cuanto a las instituciones, su esquema es parecido al del Tratado CEE, que descansa sobre el Consejo, Comisión y el Parlamento Europeo.

En la etapa en la que se aprobaron los anteriores Tratados, no se puso de manifiesto en Europa la necesidad de crear una moneda única. El primer intento en crear una moneda única en la entonces denominada Comunidad Económica Europea fue el conocido “Sistema de Serpiente Monetaria” creado en 1972, basado en acuerdos para mantener sus monedas en unos estrechos márgenes de fluctuación sobre el dólar.

Con posterioridad, en 1979 se puso en marcha el “Sistema Monetario Europeo”, basado en la misma idea que su antecedente, pero asentado en la denominada “Unidad de Cuenta Europea”, cuyo valor era la media ponderada de las distintas monedas participantes.

El hito más importante para la creación de una moneda única, fue en 1988, cuando el Consejo Europeo de Hannover creó el “Comité para el estudio de la Unión Económica y Monetaria”³, cuyo presidente fue Jacques Delors⁴, autor del “*Informe Delors*”.

Según el “*Informe Delors*” la implantación de la moneda única europea debía realizarse en tres fases. La primera fase comenzó el 1 de julio de 1990, fecha en que quedaban suprimidas las restricciones a la circulación de capitales entre los Estados miembros. El Comité de los Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea recibe en virtud de la Decisión del Consejo de 12 de marzo de 1990, la atribución de mantener consultas sobre las políticas monetarias de los Estados miembros e impulsar la coordinación en dicho ámbito a fin de conseguir la estabilidad de precios.

Durante la primera fase se aprobó el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht, estableciendo entre sus objetivos principales el crecimiento sostenible, la estabilidad de precios y un alto nivel de empleo.

3 El Comité estaba formado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países de la entonces Comunidad Europea; Alexandre Lamfalussy, entonces Director General del Banco de Pagos Internacionales, Niels Thygesen catedrático de Economía danés y Miguel Boyer, presidente del Banco Exterior de España.

4 Miembro del Partido Socialista francés. Fue presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995.

En este mismo sentido, para alcanzar los fines establecidos en el Tratado de Maastricht, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 119.3 indica la necesidad de tener precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. En la misma línea, el artículo 126 establece que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos, encomendándole a la Comisión la supervisión de la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos.

Además, el artículo 126 referenciado anteriormente, regula el procedimiento aplicable en el caso de que un Estado miembro no cumpliera con los requisitos establecidos en el mismo⁵. En dicho procedimiento interviene la Comisión, el Consejo y el Comité Económico Financiero, pudiendo exigir a los Estados miembros que publique información adicional antes de emitir obligaciones y valores, recomendar al Banco Europeo de Inversiones 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 Europea un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado e incluso imponer multas de una magnitud apropiada. Cuestiones que se desarrollarán en las páginas siguientes de este trabajo.

La segunda fase comenzó el 1 de enero de 1994, con la creación del Instituto Monetario Europeo, en la que quedó disuelto el Comité de Gobernadores. Las funciones principales del Instituto Monetario Europeo eran fortalecer la

5 Anterior artículo 104 C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

cooperación entre los bancos centrales y la coordinación de las políticas monetarias y realizar los trabajos preparatorios necesarios para la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales, para la ejecución de la política monetaria única y para la creación de una moneda única en la tercera fase.

El Consejo Europeo en 1995 acordó que la unidad monetaria europea que habría de introducirse al inicio de la tercera fase se denominaría “euro”. Con la finalidad de completar y desarrollar las disposiciones del Tratado relativas a la Unión Económica y Monetaria, el Consejo Europeo adoptó, en junio de 1997, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con la finalidad de garantizar la disciplina presupuestaria en relación con la Unión Económica y Monetaria.

El 2 de mayo de 1998, el Consejo de la Unión Europea, decidió por unanimidad que once⁶ Estados miembros cumplieran las condiciones necesarias para participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y adoptar la moneda única el 1 de enero de 1999, fecha en la que comenzó la tercera y última fase de la Unión Económica y Monetaria con la fijación irrevocable de los tipos de cambio de las monedas de los once Estados miembros y el inicio de la ejecución de la política monetaria única bajo la responsabilidad del Banco Central Europeo.

6 Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

1.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante PEC) se acordó en el Consejo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997⁷. Su fundamento jurídico lo componen los actuales artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, teniendo como finalidad el establecimiento de una supervisión fiscal de los Estados miembros y un régimen sancionador en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en el mismo.

Mediante el PEC los Estados miembros se comprometen a cumplir con el objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit. Además, los Estados miembros:

- Son invitados a hacer públicas, por iniciativa propia, las recomendaciones que les dirige el Consejo.
- Se comprometen a adoptar las medidas presupuestarias correctoras que sean necesarias para alcanzar los objetivos de sus programas de estabilidad o de convergencia.
- Deben aplicar los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios sin demora cuando se les notifique la existencia de un riesgo de déficit excesivo.

7 El PEC tiene su origen en la propuesta del Ministro de Finanzas alemán (Theo Waigel), por desconfianza de que los países del Sur (España, Grecia, Italia y Portugal) fueran capaces de cumplir con las condiciones establecidas por el Tratado de Maastricht.

- Deben corregir los déficits excesivos lo más rápidamente posible tras su aparición.
- Se comprometen a no aducir el carácter excepcional de un déficit asociado a una baja anual del PIB de menos del PIB, salvo si sufren una grave recesión (baja anual del PIB real de como mínimo el 0,75%).

El PEC se plasmó en su vertiente preventiva en el Reglamento (CE) n°. 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas y en su vertiente correctora en el Reglamento (CE) n°. 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea anteriormente indicado.

El Reglamento (CE) n°. 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 regula las normas relativas al contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad y de los programas de convergencia en el marco de la supervisión multilateral por el Consejo, con la finalidad de evitar que se produzcan déficits públicos excesivos.

Para ello, los Estados miembros deberán presentar al Consejo y a la Comisión un programa de estabilidad y un programa de convergencia que facilite la base esencial para la estabilidad de los precios y para un fuerte crecimiento sostenible que conduzca a la creación de empleo.

Por otra parte, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, regula las disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo, con el objetivo de impedir los déficits públicos excesivos, y en el caso de que se produzcan, sean corregidos lo más pronto posible.

El procedimiento de déficit excesivo se utilizó por primera vez en octubre de 2002, cuando la Comisión constató que el déficit público de Portugal había alcanzado el 4,1% del PIB en el ejercicio 2001.

Este primer paquete legislativo europeo no se vio modificado en los años siguientes, aunque en el Consejo Europeo de Santa María de Feira celebrado en junio de 2000, se aconsejó a los Estados miembros a mantener niveles de déficit público inferiores al 3%, con la finalidad de que los Estados miembros contasen con un margen en el caso de que se produjeran cambios cíclicos en sus economías, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.⁸

Este hecho provocó que se aprobasen las primeras leyes de estabilidad presupuestaria. En el caso de España se aprobaron la Ley Orgánica 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

8 Según el *Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud* elaborado en 2015 por la Organización Mundial de la Salud, en 2050 la población europea superior a 60 años supondrá el 30% de la población total.

1.3. La Ley Orgánica 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y su complemento la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, fue la encargada de aplicar el PEC en España. De hecho, su exposición de motivos indicó como uno de los objetivos afianzar el compromiso adquirido por España en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam, con la finalidad de conseguir a medio plazo el equilibrio presupuestario o de superávit.

En relación a la aprobación de la Ley 18/2001, URÍA FÉRNANDEZ⁹ indica que “España se convierte, por ministerio de las leyes aprobadas en materia de estabilidad presupuestaria, en el primer Estado Miembro de la Unión Europea que opta decididamente por introducir en su ordenamiento previsiones normativas que permiten el desarrollo de la actividad del sector público en un marco de estabilidad presupuestaria, y por medio de los cuales, dada la compleja organización territorial española, se corresponsabilice a todas las Administraciones Públicas en la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria”.

9 URÍA FERNÁNDEZ, Cit. por FERNÁNDEZ RIVEIRA, “SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de estabilidad presupuestaria”, *Crónica Presupuestaria* núm. 1, 2013, Instituto de Estudios Fiscales, 2013, pág. 2.

El objeto de la Ley 18/2001 fue el establecimiento de los principios de la política presupuestaria del sector público con la finalidad de conseguir la estabilidad y el crecimiento económico, en el marco de la Unión Económica y Monetaria y de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Las disposiciones comunes de la Ley 18/2001 tenían la finalidad de establecer las directrices básicas de la política presupuestaria siempre que se respetara la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas regulada en el artículo 156 de la Constitución.

Los principios generales de la Ley estaban constituidos por el de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

En cuanto a la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria, la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos de los entes pertenecientes al sector público, se realizaría con carácter general en equilibrio o superávit presupuestario computado a efectos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales¹⁰.

En virtud de la disposición final sexta de la Ley 18/2001, el primer presupuesto que se elaboró a partir de la entrada en vigor de la Ley fue el ejercicio

10 Regulado por el Reglamento núm. 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

2003, siendo éste el primero en el que se aplicó la normativa de estabilidad presupuestaria.

Respecto al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, en el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijaría el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes.¹¹

En relación al cumplimiento de dichos objetivos de estabilidad presupuestaria, con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, la Intervención General del Estado, elevaría al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior, siendo remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

En virtud de lo anterior, la Intervención General del Estado informó que el resultado del ejercicio 2003 en términos de contabilidad nacional fue de un superávit de 3.118 millones de euros, representando el 0,42 % del PIB estimado para dicho año, lo que supuso el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 8 de marzo de 2002.

11 El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Hacienda y Economía, en su reunión del día 8 de marzo de 2002, acordó el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el conjunto del Sector Público para los ejercicios 2003, 2004 y 2005, en el 0,0%, 0,1% y 0,2% del PIB, respectivamente.

Respecto al ejercicio 2004, la Intervención General del Estado informó que el resultado en términos de contabilidad nacional fue de un déficit de 1.173 millones de euros, que representó el 0,14% del PIB estimado para dicho año, lo que supuso el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Por último, en relación al ejercicio 2005, la Intervención General del Estado informó que el resultado en términos de contabilidad nacional fue de un superávit de 10.239 millones de euros, representado el 1,1% del PIB estimado para dicho año, lo que supuso el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Por otro lado, la Ley introdujo tres novedades en los procedimientos presupuestarios del Estado:

- Fijación de un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados.
- Establecimiento de un Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria con el que se atenderían necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado.
- Determinación de las consecuencias derivadas de las situaciones de déficit o superávit presupuestario. En el caso de déficit presupuestario, el Gobierno estaba obligado a remitir a las Cortes Generales un plan de corrección de la situación de desequilibrio. En caso de superávit presupuestario, el saldo de la Administración General del Estado se destinaría a la reducción del endeudamiento neto del mismo y el de la Seguridad Social con carácter prioritario se aplicaría al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La eficacia de la Ley 18/2001 se hizo notoria en la Administración General del Estado y en el sector público estatal, al contrario de lo que ocurrió en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, puesto que Castilla La – Mancha, Cataluña, Aragón, Extremadura y Principado de Asturias interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la misma¹².

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante recurso de inconstitucionalidad número 1488/2002, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura recurrió los artículos 3.2, 8.1, 9.1 y 11 de la Ley 18/2001 y los artículos 2, 3.1, 5, 6.3, 6.4, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.7, 8.8 y la disposición adicional única en sus apartados 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.

Los argumentos jurídicos que utilizó la Junta de Extremadura en el recurso planteado, se basaban principalmente en la quiebra del principio de autonomía financiera reconocido en el artículo 156.1 de la Constitución, excediéndose de los límites otorgados por el artículo 149.1.13 de la Constitución.

Añadía el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura que esta quiebra provocaba la ausencia del principio de proporcionalidad, ya que para conseguir la estabilidad presupuestaria existían otras series de medidas que no limitarían la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, como por ejemplo el acuerdo

12 El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias números 134/2011, 157/2011, 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011, 195/2011, 196/2011, 197/2011, 198/2011 y 203/2011 desestimó todos los recursos presentados.

desde el año 1992 del Estado con las Comunidades Autónomas respecto a los límites singulares de sus respectivos déficits.

Además, se añadía en el recurso planteado, que se limitaba la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, lo que producía una quiebra del principio de suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, mediante la imposición de un modelo presupuestario en la que los gastos debían ser sufragados casi totalmente mediante tributos para la consecución del objetivo déficit cero.

En relación al principio de coordinación, indicaba la Junta de Extremadura que por atribución de la Ley Orgánica 5/2001, el Consejo de Política Fiscal y Financiera contaba con superioridad jurídica respecto al Parlamento extremeño, ya que la Ley atribuía al Consejo la facultad de modificar el presupuesto aprobado por la Asamblea de Extremadura, excediéndose por tanto del principio de coordinación.

El Abogado del Estado en sus alegaciones, indicaba que las particulares circunstancias de España, en relación con el envejecimiento de la población, la necesaria convergencia económica real con otros países del entorno más desarrollados o el necesario crecimiento del empleo, justificaban una política económica de equilibrio presupuestario, siendo las medidas impugnadas idóneas para alcanzar los objetivos perseguidos, necesarias para alcanzar el fin que persiguen y proporcionadas para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Añadía el Abogado del Estado, que mediante la aplicación de la legislación de estabilidad presupuestaria, no derivaba en una imposición forzosa a las Comunidades Autónomas respecto a la configuración de su presupuesto, no

existiendo por tanto vulneración de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia número 198/2011¹³, de 13 de diciembre indica en sus fundamentos jurídicos que la nueva redacción del artículo 135.1 de la Constitución establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria” y que por tanto vincula a todos los poderes públicos, quedando fuera de la disponibilidad de la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal y como se indicó en su Sentencia 157/2011, de 18 de octubre.

Respecto al establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 62/2001, de 1 de marzo, consideró legítimo el establecimiento de los mismos. En la misma Sentencia, en relación a la fijación de topes generales de los presupuestos, indica que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, incumbiéndole al Estado garantizar el equilibrio económico, no suponiendo por tanto vulneración de la autonomía financiera.

A este particular, indica el Tribunal Constitucional que la garantía del equilibrio económico, corresponde al Estado en virtud de lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, ya que es el encargado de adoptar las

13 En esta Sentencia se utilizan en gran medida los argumentos vertidos en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, que serán objeto de desarrollo en el capítulo cuarto de este trabajo.

medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria.

En relación a las Sentencias del Tribunal Constitucional por la que se declaran la plena constitucionalidad de todos los preceptos impugnados de las Leyes 18/2001 y 5/2001, ESPARZA OROZ¹⁴ señala que “aunque existen opiniones discrepantes, una mayoría muy cualificada de las fuerzas políticas de España es favorable al establecimiento de una normativa de este tipo, que limita el poder financiero de todo el sector público y, aun, de endurecerla, como pone de manifiesto la reciente reforma del artículo 135 de la Constitución. Igual sucede en el marco de la Unión Europea, en que se ha aprobado el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, pendiente de ratificación por los Estados miembros. Ahora bien, no basta tan sólo las normas. Estas han existido en la última década y a la vista está el resultado obtenido, tanto en España como en el resto de los países miembros de la Unión Europea, cuando tal normativa se ha enfrentado a una situación de crisis recesión económica”.

En el ámbito europeo, las tensiones que provocaron la aplicación del PEC, y el conflicto entre la Comisión y el Consejo, resuelto mediante Sentencia de 13 de julio de 2004 (Asunto C-27/04), supusieron la reforma del PEC.

14 ESPARZA OROZ, “La Jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria”, *Revista Jurídica de Navarra*, Julio – Diciembre 2011, núm.52, pág. 228.

2. Segunda Fase: La Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.1. Reglamento (CE) n.º. 1055/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005 y Reglamento (CE) n.º. 1056/2005, del Consejo de 27 de junio de 2005.

Según recuerdan DE LA QUADRA-SALCEDO Y JOERGES¹⁵, tras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad estaba ya muerto.

Igualmente, LÓPEZ ESCUDERO¹⁶, añade que “la credibilidad del PEC original estaba seriamente dañada y era imprescindible su reforma para renovar el compromiso de los Estados con la estabilidad presupuestaria, aunque el nuevo compromiso sea jurídicamente menos estricto”.

Sobre este asunto, también indica LÓPEZ ESCUDERO¹⁷, “que el PEC necesita una adaptación después de los primeros años de experiencia en su aplicación, pero constituye un elemento clave de la UEM. Es imprescindible una

15 Cit. por GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, 2013, pág. 33.

16 LÓPEZ ESCUDERO, “La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 16, 2005, pág. 40.

17 LÓPEZ ESCUDERO, “El Pacto de Estabilidad ante el Tribunal de Justicia. Comentario a la sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.13, 2005, pág. 26.

disciplina presupuestaria obligatoria para los Estados y un procedimiento de coordinación presupuestaria para que exista el grado de gobernanza económica indispensable para el funcionamiento de la gobernanza monetaria, que está centralizada en manos del BCE. La sentencia del TJCE relativa a la aplicación del PEC a Francia y Alemania confirma la necesidad de que haya una regulación jurídica de dicha gobernanza económica, aunque dejando en manos de las instituciones políticas de su alcance. El derecho aparece con un instrumento que facilita la integración, pero es necesaria su flexibilización para que conviva en armonía con la lógica económica”.

Alemania en el año 2001 alcanzó un déficit presupuestario del 2,7% del PIB, lo que supuso que sobrepasara el objetivo previsto en el programa de estabilidad de octubre de 2000 que fijaba como máximo un déficit que representara el 1,5% del PIB. Ante esta situación, la Comisión mediante informe de fecha 19 de noviembre de 2002, recomendó al Consejo que decidiera sobre la existencia de déficit excesivo.¹⁸

El Consejo dio de plazo para regularizar su situación de déficit excesivo hasta el 21 de mayo de 2003. La Comisión recomendó al Consejo una nueva Decisión con fecha 18 de noviembre de 2003, puesto que las medidas adoptadas por el Gobierno alemán no eran suficientes para corregir su déficit.

18 El Consejo lo adoptó mediante Decisión 2003/89/CE, de 21 de enero de 2003.

Por otra parte, Francia en el año 2002 incurrió un déficit del 2,7% del PIB, siendo el límite para dicho ejercicio el 1,4%. Ante tal circunstancia, la Comisión inició el procedimiento de aviso preventivo. El Consejo¹⁹ recomendó a Francia la adopción de las medidas necesarias para corregir el citado déficit.

Sin embargo, como Francia no adoptó las medidas contempladas en las recomendaciones del Consejo, la Comisión con fechas 8 y 21 de octubre 2003 dirigió al Consejo recomendaciones para que advirtiera al Gobierno francés que adoptase las medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo incurrido.

A pesar de las recomendaciones efectuadas por la Comisión al Consejo respecto a los incumplimientos del déficit por parte de Alemania y Francia, el Consejo mediante votaciones en sesión de 25 de noviembre de 2003, decidió no adoptar las recomendaciones, ya que no se alcanzó la mayoría suficiente para ello.

En esa misma sesión mediante la formulación de unas Conclusiones²⁰, se decidió suspender el procedimiento de déficit excesivo incoado a Alemania y Francia, lo que provocó que el Comisario de Economía y Finanzas (Pedro Solbes)

19 El Consejo lo adoptó mediante Decisión 2003/487/CE, de 3 de junio de 2003.

20 Conclusiones del Consejo sobre la evaluación de las acciones emprendidas por la República Francesa y la República Federal de Alemania, para responder a las recomendaciones del Consejo con arreglo al apartado 7 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y estudio de nuevas medidas dirigidas a la reducción del déficit para poner remedio a la situación.

presentara una demanda ante el Tribunal de Justicia, solicitando la anulación de los siguientes actos del Consejo de la Unión Europea de 25 de noviembre de 2003:

- Las decisiones de no adoptar, en relación con la República Francesa y la República Federal de Alemania, los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión con arreglo al artículo 104, apartados 8 y 9.
- Las Conclusiones adoptadas en relación con cada uno de los dos Estados miembros, citados, por cuanto dichas Conclusiones implican la suspensión del procedimiento de déficit excesivo, el uso de un instrumento no previsto en el Tratado y la modificación de las recomendaciones aprobadas por el Consejo en virtud del artículo 104, apartado 7.

El Consejo respecto del primero de los actos recurridos, alegó que al no adoptar las recomendaciones de la Comisión, no tomó, ni siquiera tácitamente, una decisión recurrible, recordando que el procedimiento para forzar la actuación de una institución es el recurso por omisión previsto en el artículo 232, no cumpliéndose sin embargo los requisitos para el empleo de dicho recurso, ya que la Comisión no requirió previamente al Consejo para que actuase.

En relación al segundo de los actos, el Consejo alegó que las recomendaciones que había adoptado con arreglo al artículo 104, apartado 7, quedaron obsoletas debido a la evolución de la situación económica. Por ello, los Estados miembros afectados no pudieron corregir sus déficits en los plazos señalados, en especial por la evolución de la situación económica. Siendo la alternativa la adopción de nuevas recomendaciones en virtud del artículo 104, apartado 7. Esta solución no resultó posible, ya que la Comisión decidió no someter

al Consejo nuevas recomendaciones, por lo que el Consejo consideró oportuno adoptar las conclusiones impugnadas.

Mediante Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004, en el asunto C-27/04, se declaró la inadmisibilidad del recurso de la Comisión de las Comunidades Europeas en la medida en que tenía por objeto la anulación de la no adopción por el Consejo de la Unión Europea de los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión con arreglo al artículo 104, apartados 8 y 9 y se anularon las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003 adoptadas en relación con la República Francesa y la República Federal de Alemania, respectivamente, por cuanto contienen una decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y una decisión por la que se modifican las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104, apartado 7.

En relación a la Sentencia referenciada anteriormente, ÁLVAREZ MARTÍNEZ Y SALINAS ALCEGA²¹, indican que “se ha abierto una peligrosa puerta al debilitamiento del Pacto de estabilidad y crecimiento, poniendo en tela de juicio los objetivos perseguidos por el mismo, en especial el de consecución de unas

21 ÁLVAREZ MARTÍNEZ y SALINAS ALCEGA, “La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo)”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 40/2005, pág. 25.

finanzas públicas sólidas y saneadas como medio de reforzar las condiciones para lograr la estabilidad de precios y un crecimiento sostenible”.

A partir de dicha Sentencia, se dotó de mayor flexibilidad al PEC, de cara a la determinación del objetivo presupuestario a medio plazo de los Estados miembros y de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

Mediante Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo²², se determinaron los principales elementos que debían ser revisados del PEC, manteniéndose las disposiciones del Tratado que contemplan unos valores de referencia para el déficit y la deuda pública equivalentes al 3% y al 60% del PIB, respectivamente. Los principales elementos fueron los siguientes:

1. Prestar más atención a la deuda pública y a la sostenibilidad en la supervisión de las situaciones presupuestarias. La mayor atención a la deuda pública y a la sostenibilidad de las finanzas se tradujo en tres propuestas de revisión del PEC: determinar los objetivos presupuestarios a medio plazo de cada país, hacer operativo el criterio de deuda recogido en el Tratado²³, y definir la senda de ajuste

22 Documento COM/2004/581, Bruselas, 3.9.2004, Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

23 A la hora de determinar el ritmo necesario de reducción de la deuda debe tenerse en cuenta la necesidad de garantizar unos ratios de endeudamiento prudentes, antes de que se dejen de sentir plenamente los efectos del envejecimiento de la población, junto con los niveles de endeudamiento inicial de cada país y las condiciones de crecimiento potencial.

en el marco del procedimiento de déficit excesivo, en particular, en función de la magnitud de los riesgos en materia de sostenibilidad.

2. Tener más en cuenta las circunstancias específicas de cada país al definir el objetivo de déficit a medio plazo de proximidad al equilibrio o superávit. El PEC no dejó zanjada la cuestión de la especificación operativa del objetivo presupuestario a medio plazo de proximidad al equilibrio o superávit, y en la práctica para la mayoría de los Estados miembros, se requería llegar cada año a una situación presupuestaria equilibrada ajustada en función del ciclo.²⁴

3. Considerar las circunstancias y la evolución de la economía al aplicar el procedimiento de déficit excesivo, mediante dos aspectos del procedimiento: contemplar unos períodos prolongados de débil crecimiento por medio de cláusula de circunstancias especiales²⁵ y considerar elementos propios de cada país en la

24 Además, el objetivo presupuestario a medio plazo debería basarse en los niveles de endeudamiento, teniendo en cuenta su evolución a medio y largo plazo.

25 El Reglamento (CE) n.º. 1467/97 especificaba dichas excepciones, estableciendo de forma muy restrictiva las condiciones para la aplicación de la cláusula de circunstancias especiales. El Reglamento limitaba la aplicación de esta cláusula únicamente a los casos de crecimiento negativo. Con la finalidad de tener en cuenta los períodos en los que el procedimiento fuera positivo, pero muy bajo durante largo tiempo, y no se esperara tal evolución, podrían realizarse mejoras redefiniendo el concepto de grave recesión económica y clarificando lo que se entendía por brusquedad de la recesión y pérdida de producción.

aplicación del procedimiento de corrección de los déficits excesivos.²⁶

4. Aplicar las medidas más rápidamente a fin de corregir las evoluciones presupuestarias inadecuadas. El PEC debería reafirmar su compromiso de aplicar una política fiscal simétrica a lo largo del ciclo con objeto de hacer frente al envejecimiento de la población, crear margen suficiente para afrontar las ralentizaciones de la economía y garantizar una política económica adecuada durante el ciclo.²⁷

Los días 22 y 23 de marzo de 2005²⁸, se alcanzó un acuerdo político en el ECOFIN²⁹, con la finalidad de mejorar el PEC, lo que provocó que se aprobasen

26 El PEC debía tener más en cuenta las condiciones y los principales indicadores económicos de los Estados miembros que rebasen el valor de referencia del 3%, teniendo en cuenta que el ritmo de ajuste podría ser diferente entre países, y la senda de ajuste apropiada se definiría partiendo de las condiciones económicas, y los niveles de endeudamiento.

27 Sería necesario un funcionamiento eficaz del mecanismo de control mutuo, que constituyera la parte preventiva del proceso de supervisión presupuestaria, para la adecuación de las políticas y los resultados presupuestarios, evitando así la necesidad de activar las partes sancionadoras del PEC.

28 El 20 de marzo de 2005, el Consejo adoptó un informe de “Mejora de la aplicación del Pacto de estabilidad y crecimiento”, con la finalidad de promover la gobernanza y la adhesión de los Estados miembros al marco fiscal mediante el refuerzo de fundamentos económicos y la eficacia del Pacto, tanto en su vertiente preventiva como en su vertiente correctora.

29 El ECOFIN está formado por los ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros.

los Reglamentos (CE) n.º. 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º. 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y Reglamento (CE) n.º. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º. 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

El Reglamento (CE) n.º. 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, en su redacción tuvo en cuenta la heterogeneidad económica y presupuestaria de la Unión, por lo que el objetivo presupuestario a medio plazo debería ser distinto según el Estado miembro, con el fin de tener en cuenta la diversidad de las situaciones económicas y presupuestarias y su evolución, así como el riesgo fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, el objetivo presupuestario a medio plazo podría diferir de la situación de proximidad al equilibrio o superávit en determinados Estados miembros.³⁰

Además, debía establecerse un enfoque más simétrico de la política fiscal a lo largo del ciclo mediante una mayor disciplina presupuestaria en tiempos de bonanza económica, con el objetivo de evitar políticas pro-cíclicas y de alcanzar gradualmente el objetivo presupuestario a medio plazo. Para ello, aquellos Estados miembros que

30 Los objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país se enunciarían dentro de una variación definida de entre el -1% 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.

no habían alcanzado sus objetivos a medio plazo, deberían tomar las medidas adecuadas para lograrlo a lo largo del ciclo.³¹

Por otro lado, indicaba el Reglamento que con la finalidad de potenciar la orientación al crecimiento que caracteriza al Pacto, deberían estudiarse importantes reformas estructurales³² que tuvieran efectos directos de ahorro a largo plazo, y que tuvieran una repercusión en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

El Reglamento (CE) n.º. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, revisó el concepto de superación excepcional de un valor de referencia³³ como consecuencia de una grave recesión económica, teniendo en cuenta la heterogeneidad económica de la Unión Europea. El Reglamento indicaba que era necesario que se ampliaran los plazos³⁴ previstos en el procedimiento de déficit

31 El Consejo tendría en cuenta la realización de importantes reformas estructurales que tuvieran efectos directos de ahorro a largo plazo, entre otras cuestiones, incrementado el crecimiento potencial, y que tuvieran una repercusión en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

32 Prestando especial atención a la reforma de las pensiones mediante la introducción de un sistema multipilares que incluyera un pilar obligatorio totalmente financiado.

33 Tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o de una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial.

34 El Consejo decidiría si existía déficit excesivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104, apartado 6, del Tratado, como norma general en un plazo de cuatro meses a partir de las

excesivo para la toma de decisiones del Consejo con la finalidad de que el Estado miembro pudiera enmarcar su actuación dentro del procedimiento presupuestario nacional y preparar un conjunto más coherente de medidas.

Además, indicaba el Reglamento que era necesario que se ampliaran los plazos máximos³⁵ de los que disponían los Estados miembros para tomar medidas eficaces con la finalidad de que pudieran enmarcar mejor la acción en los procedimientos presupuestarios nacionales.

Por otro lado, según indica el Reglamento, con la finalidad de garantizar una rápida corrección de los déficit excesivos era necesario que los Estados miembros en situación de déficit excesivo tomaran medidas eficaces y consiguieran una mejora mínima de su saldo presupuestario anual ajustado en función del ciclo, una vez deducidas las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal.³⁶

fechas de notificación establecidas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) n.º 3605/93.

35 La recomendación del Consejo formulada conforme al artículo 104, apartado 7, del Tratado, debería establecer un plazo de seis meses como máximo para que el Estado miembro afectado tomara las medidas eficaces. Además la recomendación del Consejo también establecería un plazo para la corrección del déficit excesivo, corrección que debería realizar en el año siguiente a su detección salvo que concurrieran circunstancias especiales.

36 La decisión del Consejo por la que se formulaba una advertencia al Estado miembro con la finalidad de que adoptara las medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo de conformidad con el artículo 104, apartado 9, del Tratado debía adoptarse en el plazo de dos meses a partir de la decisión del Consejo por la que se haya declarado que no se han tomado

Estas modificaciones provocaron que en nuestro país se aprobaran la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

2.2. La Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La exposición de motivos de la Ley 15/2006 indicaba que el primer elemento necesario de reformar era el mecanismo de interacción entre las distintas Administraciones públicas con la finalidad de asegurar el respeto de las leyes de estabilidad presupuestaria a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.³⁷

medidas eficaces de conformidad con el apartado 8 de dicho artículo. En dicha advertencia el Consejo pediría al Estado miembro que lograra una mejora anual mínima equivalente al 0,5% del PIB, como valor de referencia, del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal, con el fin de garantizar la corrección del déficit excesivo dentro del plazo establecido en la advertencia.

37 Como se indicaba anteriormente, la eficacia de la Ley 18/2001 se hizo notoria en la Administración General del Estado y en el sector público estatal, al contrario de lo que ocurrió en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, puesto que Castilla La – Mancha, Cataluña, Aragón, Extremadura y Principado de Asturias interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la misma.

Dicho respeto trató de aplicarse con la introducción de un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos, basándose en el diálogo y en la negociación.

Además, con la entrada en vigor de esta Ley, se intentaba reforzar el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local como órgano de coordinación multilateral entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Por otro lado, según indicaba la exposición de motivos de la Ley, era necesario reformar la regulación de las obligaciones de suministro de información para desarrollar el principio de transparencia.³⁸

Igualmente, la Ley 15/2006, trató de adaptar la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo. De esta forma se exigiría un superávit en las situaciones en las que la economía creciera por encima de su potencial, que se

38 La aplicación concreta del principio de transparencia no se recogía expresamente en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Con la entrada en vigor de la Ley 15/2006, se separa el objetivo de estabilidad presupuestaria del Estado del de la Seguridad Social, evitando que con el superávit de la Seguridad Social se disimule el del Estado.

utilizaría para compensar los déficits cuando la economía estuviera en la situación contraria.

Por lo tanto, a modo de resumen las novedades introducidas por la Ley 15/2006, fueron las siguientes:

1. Adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico.
2. Instauración de los medios necesarios para lograr un cumplimiento más efectivo del principio de transparencia.
3. Determinación del objetivo de estabilidad de cada Comunidad Autónoma.
4. Reforzamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local.³⁹

Uno de los ejes principales de la reforma operada por la Ley 15/2006 fue el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. El procedimiento que instaura la Ley 15/2006 para el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria quedaba de la siguiente forma:

39 Cuando se apreciara un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno Central formularía una advertencia a la Administración con riesgo de incumplimiento. Esta advertencia sería comunicada al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en el caso de las Comunidades Autónomas, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si fuera una Entidad Local. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria requeriría la formulación de un plan económico financiero de reequilibrio a tres años.

1. En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de la Administración Local, fijaría el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes.
2. Dicha propuesta estaría acompañada de un informe en el que se evaluara la fase del ciclo económico que se preveía para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dicho objetivo.⁴⁰
3. El Acuerdo del Consejo de Ministros en el que se estableciera el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitiría a las Cortes Generales.
4. Tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarían aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.
5. Una vez aprobado el objetivo de estabilidad por las Cortes Generales, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado debía acomodarse a dicho objetivo.

40 Este informe sería elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España sobre la posición cíclica de la economía española, teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Si el informe preveía para la economía española un crecimiento económico superior a la tasa de variación que al efecto se hubiera fijado, el objetivo de estabilidad deberá ser necesariamente de superávit. Si la previsión de crecimiento se encontrara entre las tasas de variación fijadas, deberían presentar, al menos, equilibrio presupuestario. Y por último, en el caso de que el informe previera un crecimiento económico inferior a la tasa de variación que se hubiera fijado, podrían presentar déficit.

Respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, con anterioridad al 1 de octubre de cada año, el Ministro de Economía y Hacienda, elevaría al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior así como de la evolución cíclica real del ejercicio y las desviaciones respecto de la previsión inicial. Igualmente, el Ministro de Economía y Hacienda informaría al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ejercicio inmediato anterior.

En caso de que se apreciara un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno formularía una advertencia a la Administración con riesgo de incumplimiento. Esta advertencia se pondría en conocimiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en el caso de las Comunidades Autónomas, y a la Comisión Nacional de Administración Local, en el caso de Entidades Locales.

La consecuencia del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria sería la elaboración de un plan económico financiero de reequilibrio a tres años, y se tendría en cuenta en la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda pública de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

MARTÍNEZ LAGO⁴¹ respecto a las consecuencias derivadas del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria indica que “al referirse a la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia presupuestaria -normas que, pese a su excesiva vaguedad que dañan la credibilidad de estas leyes, nos parece que responden a una cierta idea sobre la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no parece casar con el bloque de constitucionalidad ni con el principio de responsabilidad internacional del Estado y ante la Unión Europea por la aplicación del Derecho comunitario- los proyectos de reforma instauran una suerte de procedimiento de alerta temprana, similar al del procedimiento de déficit excesivo europeo que no tiene por qué concluir necesariamente -lo que, sin duda, representa otro síntoma de flexibilidad que propicia la reforma- con la formulación de un plan de reequilibrio por parte de los agentes que incurrieron en déficit”.

3. Tercera Fase: El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

3.1. Reglamento (UE) n.º. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre y Reglamento (UE) n.º. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre.

41 MARTÍNEZ LAGO, “Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria”, *Revista Quincena Fiscal*, núm. 20, 2005, pág. 11.

Con la llegada en 2008 de la crisis económica, se hizo notoria la insuficiencia de los mecanismos vigentes, comenzando una nueva etapa marcada por la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica y de reforzar los mecanismos de coordinación, así como la responsabilidad fiscal y presupuestaria de los Estados miembros.

En este contexto se aprobaron el Reglamento (UE) n°. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre y el Reglamento (UE) n°. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre.

En virtud del Reglamento (UE) n°. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, los programas de estabilidad y convergencia deberían presentarse y analizarse con anterioridad de la adopción de decisiones respecto a los presupuestos nacionales. Igualmente -añade el citado Reglamento- debía mejorarse la gobernanza económica de la Unión con una mayor apropiación nacional de las normas y las políticas establecidas de común acuerdo.

Mediante el Reglamento (UE) n°. 1175/2011, se incluye una nueva sección denominada “*Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas*”. En virtud del citado “*Semestre Europeo*” el Consejo efectuará la supervisión multilateral para la coordinación de las políticas económicas, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El “*Semestre Europeo*” incluirá:

- a) La formulación y la supervisión de la aplicación de las orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y de la Unión Europea.⁴²
- b) La formulación y el examen de la aplicación de las orientaciones en materia de empleo que los Estados miembros debieran tener en cuenta.⁴³
- c) La presentación y evaluación de los programas de estabilidad o de convergencia de los Estados miembros.
- d) La presentación y la evaluación de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros en apoyo a la estrategia de la Unión para el crecimiento y el empleo.
- e) La supervisión con miras a prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos.

Además, en virtud del Reglamento (UE) n.º. 1175/2011, cada Estado miembro tendría un objetivo a medio plazo diferenciado en función de su situación presupuestaria. Este objetivo presupuestario a medio plazo se revisará cada tres años.⁴⁴ En cuanto al respeto del objetivo presupuestario a medio plazo, el mismo se incluirá en los marcos presupuestarios nacionales a medio plazo de conformidad

42 De conformidad con el artículo 121, apartado 2 del TFUE.

43 De conformidad con el artículo 148, apartado 2 del TFUE.

44 Además, el objetivo presupuestario a medio plazo de un Estado miembro, podrá revisarse en caso de que se llevara a cabo una reforma estructural que tuviera una gran incidencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

con el capítulo IV de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011.

En cuanto a los programas de estabilidad, el Reglamento (UE) n.º. 1175/2011 indica que se basarían en el escenario macropresupuestario más probable o en un escenario más prudente. De esta forma, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se compararían con las previsiones más actualizadas de la Comisión, y en su caso, con las de otros organismos independientes.⁴⁵

El Consejo, en el ejercicio de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 del TFUE, examinará los objetivos presupuestarios a medio plazo de los Estados miembros fijados en sus programas de estabilidad, evaluando los supuestos económicos en los que se basan, indicando si los programas son realistas y si la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo es adecuada.

Igualmente, el Consejo y la Comisión vigilarán la aplicación de los programas de estabilidad basándose en la información aportada por los Estados miembros participantes y en las valoraciones efectuadas por la Comisión y por el Comité Económico y Financiero, con la finalidad de detectar desviaciones importantes,

45 Se describirían de manera motivada las diferencias significativas entre el escenario macropresupuestario elegido y las previsiones de la Comisión, en particular cuando el nivel o el crecimiento de las previsiones externas difirieran significativamente de los datos mencionados en las previsiones de la Comisión.

reales o previsibles, de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo.⁴⁶

Además, el Consejo y la Comisión al evaluar la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, tendrán en cuenta si se hace un esfuerzo mayor de ajuste en momentos de bonanza económica, al igual que el esfuerzo sería menor en tiempos adversos para la economía.

El Reglamento (UE) n.º. 1175/2011 incluye una sección por la que se incluye el “*principio de independencia estadística*”, con la finalidad de garantizar que la supervisión multilateral se base en estadísticas fiables e independientes. De esta forma los Estados miembros velarían por la independencia profesional de las autoridades nacional de estadística, en coherencia con el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas.⁴⁷

Por último, el Reglamento (UE) n.º. 1175/2001 prevé la posibilidad de que la Comisión realice visitas a todos los Estados miembros con la finalidad de evaluar la situación económica del Estado miembro, con la finalidad de identificar los riesgos

46 En el caso de que se percibiera una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, con la finalidad de evitar un déficit excesivo, la Comisión dirigirá una advertencia al Estado miembro afectado.

47 Regulado en el Reglamento (CE) n.º. 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea.

o dificultades en lo relativo a la consecución de los objetivos establecidos en el citado Reglamento.⁴⁸

Por otro lado, en virtud del Reglamento (UE) n.º. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, cuando el Consejo decidiera en virtud del artículo 126 del TFUE la imposición de sanciones a un Estado miembro, se exigiría como norma general una multa.⁴⁹

Dicha multa estaría compuesta por un componente fijo igual al 0,2% del PIB y un componente variable. El componente variable sería igual a la décima parte del valor absoluto de la diferencia entre el saldo expresado en porcentaje del PIB del año anterior y el valor de referencia del saldo de las Administraciones Públicas, o si el incumplimiento es de deuda, el saldo de las Administraciones Públicas expresado en porcentaje del PIB que debería haberse alcanzado ese mismo año de conformidad con la advertencia formulada en virtud del artículo 126, apartado 9, del TFUE.

Además de la multa anterior, el Consejo podrá imponer una multa adicional, si de la evaluación al Estado miembro se deduce que no ha tomado medidas

48 La Comisión podría llevar a cabo una supervisión reforzada en los Estados miembros a los que se le hubiera dirigido recomendaciones, con la finalidad de comprobar la supervisión *in situ*.

49 Esta multa podría ser completada mediante las medidas establecidas en el artículo 126, apartado 11 del TFUE.

efectivas en respuesta a la advertencia formulada en virtud del artículo 126, apartado 9, del TFUE. Como límite, ninguna de las multas individuales definidas anteriormente, podrán ser superior al 0,5% del PIB.

Además, de las sanciones anteriores, se prevén sanciones adicionales para los Estados miembros establecidas en el Reglamento (CE) n.º 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.⁵⁰

50 Sanciones en el marco del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento establecidas en su artículo 4.1.: “Si el Consejo adopta una decisión en la que se constata que un Estado miembro no ha adoptado ninguna medida como respuesta a la recomendación del Consejo a que se refiere el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 1466/97, la Comisión, en el plazo de veinte días a partir de la adopción de la decisión del Consejo, recomendará que el Consejo, en virtud de una decisión ulterior, obligue al Estado miembro interesado a constituir ante la Comisión un depósito con intereses equivalente al 0,2% del PIB correspondiente al ejercicio precedente”. Por otro lado, se establecen las sanciones en el marco del componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento establecidas en su artículo 5.1.: “Si el Consejo, de conformidad con el artículo 126, apartado 6, del TFUE, decide que existe un déficit excesivo en un Estado miembro que constituyó un depósito con intereses ante la Comisión de conformidad con el artículo 4, apartado 1 del presente Reglamento, o si la Comisión ha detectado un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de estabilidad y crecimiento, la Comisión, en el plazo de veinte días a partir de la adopción de la decisión del Consejo, recomendará que el Consejo, en virtud de una nueva decisión, obligue al Estado miembro interesado a constituir ante la Comisión un depósito sin intereses equivalente al 0,2% de su PIB correspondiente al ejercicio precedente”.

El Reglamento (UE) n°. 1175/2011 y el Reglamento (UE) n°. 1177/2011, se aprobaron en el marco denominado “*Europa 2020*”.

“*Europa 2020*” es una estrategia que tiene como finalidad el crecimiento y el empleo. Mediante la misma la Unión Europea tiene hasta 2020 incluido para alcanzar cinco objetivos principales en los ámbitos de empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, inclusión social y reducción de la pobreza.⁵¹

La Comisión mediante comunicación de 3 de marzo de 2010⁵² proponía las siguientes siete iniciativas:

51 Los objetivos concretos para la Unión Europea en 2020 son los siguientes:

- Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años.
- Inversión del 3% del PIB de la Unión Europea en I+D.
- Cambio climático y sostenibilidad energética: Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990; 20% de energías renovables; aumento del 20% de la eficiencia energética.
- Educación: Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%; al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario.
- Luchar contra la pobreza y la exclusión social: Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

52 Comunicación de la Comisión Europa 2020: “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

1. “Unión por la innovación”, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.
2. “Juventud en movimiento”, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrega de los jóvenes en el mercado de trabajo.
3. “Una agenda digital para Europa”, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.
4. “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energías renovables, modernizar nuestro sector de transporte y promover la eficacia energética.
5. “Una política industrial para la era de la mundialización”, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.
6. “Agenda de nuevas cualificaciones y empleo”, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral.
7. “Plataforma europea contra la pobreza”, para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Las siete iniciativas anteriores serían materializadas tanto por la Unión como por los Estados miembros. Además, en 2015 el Consejo adoptó un nuevo conjunto de Directrices Integradas que sustituyen a las Directrices Integradas de 2010.

A este particular, RUIZ ALMENDRAL⁵³ indica que “el aspecto más destacado de la nueva normativa es un sustancial refuerzo del gobierno económico en la UE, que se pone de manifiesto en todos los aspectos de la normativa. Si antes del *Six Pack* la estabilidad presupuestaria en la UE suponía un control continuo de la política presupuestaria de los Estados miembros, que tenía lugar antes, durante y después, ahora la normativa se concentra de manera más evidente en la política económica y sus resultados, incidiendo directamente sobre todas las medidas materiales adoptadas por los Estados y pudiendo sugerirse otras, que deberán ser cumplidas”.

3.2. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, fue firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, por todos los Estados miembros, excepto por el Reino Unido y por la República Checa⁵⁴, cuyo componente fiscal es el pacto presupuestario.

53 RUIZ ALMENDRAL, “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41, 2012, pág. 20.

54 La República Checa aprobó y ratificó el Tratado en 2014.

Respecto a la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, ENÉRIZ SÁNCHEZ⁵⁵, indica que “la grave situación económica y financiera creada en algunos Estados de la Unión Europea ha puesto en un gran riesgo la estabilidad y el futuro de la moneda única. La necesidad de establecer urgentemente medidas de disciplina presupuestaria, asistencia financiera a Estados con problemas insalvables por sí solos de financiación y de proteger al euro frente a esa inestabilidad, con los efectos que ello conllevaba para todos los Estados de la Unión Europea, han obligado a veinticinco de los veintisiete miembros a firmar un tratado para la estabilidad, la coordinación y la gobernanza de la zona euro en la unión monetaria y económica”.

La esencia del pacto presupuestario, es la definida en su artículo 3, en el que se establece que la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas será de equilibrio o superávit. Dicha situación presupuestaria se considerará respetada si el saldo estructural anual de las Administraciones Públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con el límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado.

Sin embargo, cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo de plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite inferior

55 ENÉRIZ SÁNCHEZ, “El tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica Monetaria”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 12, 2013, pág. 11.

del objetivo a medio plazo podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1% del producto interior bruto a precios de mercado.

Además, en el caso de que se observaran desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, se activará automáticamente el mecanismo corrector, con la obligación por parte del Estado miembro afectado, de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado.

Establece el citado Tratado, que en caso de que la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto de un Estado miembro rebasara el valor de referencia del 60% definido en el artículo 1 del Protocolo n.º. 12⁵⁶ sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, el Estado miembro afectado la reducirá a un ritmo medio de una veintea parte del año como referencia.⁵⁷

Añade el Tratado en su artículo 5, que el Estado miembro que fuera objeto de un procedimiento de déficit excesivo, establecerá un programa de colaboración presupuestaria y económica en el que se incluya una descripción pormenorizada de las reformas estructurales que se deberán adoptar y aplicar con la finalidad de garantizar una corrección efectiva del déficit excesivo incurrido.

56 Publicado en DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

57 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.

Además de lo anterior, el Tratado tenía como aspecto fundamental la coordinación reforzada de políticas económicas y la gobernanza de la eurozona creando cumbres Euro al menos dos veces al año. También incluía otras medidas como la obligación de informar sobre planes de emisión de deuda pública.

Por otro lado, establecía el Tratado que la concesión de asistencia financiera a través del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad⁵⁸, estaría condicionada a la ratificación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria por parte de los Estados miembros del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El propio Tratado exigía que las normas mencionadas anteriormente⁵⁹ fueran incorporadas al Derecho nacional de los Estados miembros, mediante disposiciones que tuvieran fuerza vinculante y fueran de carácter permanente, preferentemente de

58 El Mecanismo Europeo de Estabilidad consolida la Facilidad Europea de Estabilización Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera que fue aprobado por el Reglamento (UE) n.º. 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera. Mediante el citado Reglamento se establecen las condiciones y procedimientos para la concesión de una ayuda financiera a un país de la Unión Europea que se encuentre afectado por una perturbación económica o financiera. La ayuda consistiría en el otorgamiento de préstamo o línea de crédito concedido al Estado miembro afectado.

59 Las establecidas en el apartado primero del artículo 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estuvieran plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.

A la entrada en vigor del citado Tratado, el texto constitucional español había sido modificado en este sentido⁶⁰. Además, mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, se autorizó la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

Además de las normas por las que se modifican el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, el paquete normativo de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria está compuesto también por:

- El Reglamento (UE) n.º. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro.
- El Reglamento (UE) n.º. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

60 El estudio y desarrollo de la modificación del artículo 135 de la Constitución será objeto de estudio en el siguiente epígrafe de este Capítulo.

3.3. La modificación del artículo 135 de la Constitución española.

El 27 de septiembre de 2011 entró en vigor en España la segunda modificación de la Constitución Española⁶¹ que afectó al artículo 135 de la Constitución.⁶² La exposición de motivos de la reforma indica que la misma tiene

61 La primera modificación se realizó en 1992, por exigencia del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, con la finalidad de dar cumplimiento a su artículo 8.b que establecía que “todo ciudadano de la Unión Europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida”. Dicho artículo hizo que se reformara el artículo 13.2 de la Constitución para que se incorporara el término “y pasivo”.

62 “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

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

como finalidad garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea, y garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Como indica RUIZ ALMENDRAL⁶³ “la reforma del artículo 135 CE, que entró en vigor el 27 de septiembre de 2011, supuso la incorporación expresa del

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

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

63 RUIZ ALMENDRAL, “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, ob. cit. pág. 22.

principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, lo que implica la culminación de un proceso que comienza a principios de los años noventa, con los escenarios de consolidación, y avanza con la aprobación de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria, que implican el establecimiento de un auténtico pacto interno de estabilidad, en el sentido de que traslada al ámbito interno parte del esquema de supervisión de la Comisión por respecto de los Estados miembros”.

La reforma del artículo 135 de la Constitución tuvo lugar en una situación económica y financiera especial, debido a una larga crisis. En el ámbito nacional, esta crisis afectó fundamentalmente a la prima de riesgo española⁶⁴ y a la bajada del rating de nuestra Deuda Pública, que en momentos puntuales superó los 500 puntos básicos. La misma situación provocó la puesta en funcionamiento de mecanismos de rescate financiero en Grecia, Irlanda y Portugal. A título de ejemplo, Grecia pidió el rescate el 23 de abril de 2010, con una prima de riesgo que llegó a alcanzar los 559 puntos básicos.

Previamente a la modificación de la Constitución española, en el año 2009 se modificó la Ley Fundamental de Bonn en sus artículos 109 y 115. De hecho, Alemania, junto con Francia, emplazaron a los diecisiete Estados miembros de la zona euro para que antes del verano de 2012, se incluyeran los límites de déficit y de deuda pública en sus respectivas Constituciones.

64 La prima de riesgo se define como el sobreprecio que paga un país para financiarse en los mercados, en comparación con otro país. En la eurozona el país de referencia es Alemania y la prima de riesgo de un país es la diferencia entre su bono a 10 años y el bono a 10 años alemán.

Además de la modificación operada por Alemania, existen otros antecedentes en Suecia, Reino Unido, Suiza y Estados Unidos. En esta línea, JÍMENEZ DÍAZ⁶⁵, indica que “la reforma de la Constitución ha de ser examinada en el contexto de crisis y dificultades financieras en que la misma se ha generado, pero debe situarse en una perspectiva más amplia que registra un buen número de precedentes y, por encima de todo, permite apreciar la existencia de una poderosa corriente en favor de la limitación del déficit público que en el caso de Europa ha culminado con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. España no ha sido ajena a esa corriente, como lo prueban las propias Leyes sobre estabilidad presupuestaria. Pero la influencia más próxima y decisiva para la reforma acometida ha sido la que llevó a cabo Alemania en 2009 en el mismo sentido que la española de 2011”.

Respecto a la modificación de la Ley Fundamental de Bonn de 2009, ARROYO GIL⁶⁶ en relación a la introducción de un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los Länder, indica que “seguramente sea ésta la modificación más sustancial de la reforma constitucional que nos viene ocupando, dada su trascendencia de cara al futuro diseño de los presupuestos de la Federación y de los Länder, en tanto en cuanto puede suponer una importante limitación a su libre capacidad de actuación. Algo que, por otra parte, no siempre se ha de valorar

65 JÍMENEZ DÍAZ, “La reforma constitucional y la limitación del déficit público”, *Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 3, 2012, pág. 33.

66 ARROYO GIL, “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, *REAF*, núm. 10, abril 2010, pág. 55.

positivamente, pues si bien es cierto que resulta conveniente fijar alguna barrera a la, llegado el caso, irresponsable capacidad de endeudamiento de las autoridades públicas, por otro lado no se puede ignorar que, en ocasiones, la superación de determinadas situaciones críticas, desde un punto de vista económico o financiero, requiere la puesta en marcha de importantes recursos públicos que reactiven los debilitados instrumentos de la actividad económica del sector privado”.

La modificación de la Constitución española se hizo en un breve espacio de tiempo. El 26 de agosto de 2011 se presentó la Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución por los dos grupos mayoritarios de la Cámara del Congreso, y el 27 de septiembre de 2011 la reforma del artículo 135 de la Constitución fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE núm. 233), entrando en vigor ese mismo día.

La vía elegida para la modificación del artículo 135 de la Constitución fue la del artículo 167, puesto que el mismo está incluido en el Título VII de Economía y Hacienda, no afectando por tanto al Título Preliminar, a los derechos fundamentales y al Título II.

El 28 de septiembre de 2011 se presentó recurso de amparo contra determinadas resoluciones de la Mesa y del Pleno del Congreso. Fue interpuesto por D. Gaspar Llamazares y por D^a. Nuria Buenaventura, relativo a la tramitación de la reforma y a la inadmisión de la enmienda a la totalidad con texto alternativo. El citado recurso fue inadmitido a trámite por Auto del TC nº. 9/2012, por entender que la reforma es de conformidad con el procedimiento abreviado previsto en el artículo 167 de la Constitución.

En relación sobre la necesidad jurídica de esta reforma, se ha discutido de si la misma era oportuna. ENÉRIZ OLAECHEA⁶⁷ llega a la conclusión de que no es necesaria jurídicamente esta reforma. Entre otros motivos, indica que “no existía, a la fecha de entrada en vigor de la reforma, ningún tratado internacional, ni ninguna disposición de la Unión Europea, que obligase a España a adoptar esta modificación, ni tampoco ningún proyecto de disposición comunitaria que la requiriera, como si ocurrió con la primera reforma constitucional”.

Indica además, que ya existe una extensa y exigente normativa de la Unión Europea dirigida a evitar déficits excesivos de los Estados miembros y a poner límites al volumen de la deuda pública de esos Estados, cuya manifestación más elevada se encuentra en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; normativa europea que es de aplicación prevalente y preferente respecto de la estatal y que ya es de obligatorio cumplimiento para todos los Estados miembros, entre ellos, España.

Para de LA HUCHA CELADOR⁶⁸ “la sacralización de la estabilidad presupuestaria -que ya se encontraba en nuestro sistema jurídico infraordenado a la CE- y su constitucionalización -que es la novedad última de la reforma- no responde

67 ENÉRIZ OLAECHEA, “La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 8, 2011, pág. 13.

68 DE LA HUCHA CELADOR, “La reforma del artículo 135 de la constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista española de Derecho Financiero* núm. 153, 2012, pág. 5.

a una convicción íntima de su bondad, sino a una imposición de los mercados financieros y de la Unión Europea”.

Para LÓPEZ DÍAZ⁶⁹ “los motivos de la reforma del artículo 135 de la Constitución y de la consagración de la estabilidad presupuestaria a nivel constitucional hay que buscarlos tanto en los acuerdos políticos, que estaban detrás de lo que luego acabaría convirtiéndose en el Tratado por la estabilidad coordinación y gobernanza, como en la necesidad de transmitir confianza a los mercados para así reducir los tipos de interés exigidos por la suscripción de deuda soberana. Añade que en definitiva, la reforma constitucional respondió más a razones económicas o políticas que jurídicas o normativas, añadiendo muy poco a un régimen preexistente de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad que había sido reconocido y consagrado por el Tribunal Constitucional como aplicable a todas las Administraciones, sin que, por otra parte, se le puedan reconocer, al menos hasta el momento, grandes mejoras en la aceptación por los mercados de nuestra deuda soberana”.

Debemos indicar que bien debido a la consagración constitucional, bien debido a otras decisiones, la prima de riesgo española se ha visto reducida considerablemente.

En cuanto al contenido de la reforma, se introducen límites a la potestad presupuestaria de los poderes públicos, en el deber del Estado y de las Comunidades

69 LÓPEZ DÍAZ, “La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España”, *Revista española de Derecho Financiero* núm.157, 2013, pág. 43.

Autónomas de no incurrir en un déficit excesivo, y para las Entidades Locales, en el deber de presentar equilibrios presupuestarios, en todos los casos según las previsiones establecidas por la Unión Europea.

El eje principal de la reforma es la estabilidad presupuestaria exigible a todas las Administraciones Públicas. Este principio se materializa en que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los límites establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros y por la correspondiente Ley Orgánica que se apruebe al efecto. La delimitación del déficit estructural en el ámbito comunitario se recogía en el protocolo n.º. 12 en el que se establecía un porcentaje máximo sobre el PIB del 3%.

En este sentido, el artículo 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza firmado el 2 de marzo de 2012, prevé que la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas será de equilibrio o superávit, respetándose cuando el saldo estructural alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado.

Por otro lado, el segundo principio que introduce la modificación del artículo 135 de la Constitución es la limitación del volumen de deuda pública. Recoge la citada modificación que el Estado y las Comunidades Autónomas deberán estar autorizados por ley para emitir deuda o contraer crédito.⁷⁰

70 MARTÍN QUERALT Y FALCÓN TELLA, Cit. por LÓPEZ DÍAZ, “La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España”, ob. cit. pág. 34. Consideran que ya bajo la redacción original del artículo 135 de la Constitución resultaba dicho precepto de

Además el pago de intereses y el capital derivados de la deuda pública gozará de prioridad absoluta⁷¹ y dichas partidas deberán estar siempre incluida en el estado de gastos de sus correspondientes presupuestos. Respecto al volumen de deuda pública, no podrá alcanzar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.⁷²

Ahora bien, tanto el límite de déficit y de deuda, admite una serie de excepciones. La modificación del artículo 135 de la Constitución contempla los siguientes supuestos en los cuales ambos límites pueden ser superados:

- Catástrofes naturales.
- Recesión económica.
- Situaciones de emergencia extraordinarias apreciadas por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

aplicación a la deuda de las Comunidades Autónomas por entender que recoge los principios generales del ordenamiento jurídico.

71 El fin que se perseguía con esta redacción era transmitir seguridad a los mercados financieros, en un contexto en el que la prima de riesgo española se encontraba en unos niveles máximos y por otro lado las ofertas financieras habían caído considerablemente.

72 Como se puede comprobar la reforma del artículo 135 de la Constitución, hace clara alusión a los límites establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, lo que avala el hecho de que la citada reforma fue originada en el seno de la Unión Europea, y con la finalidad de salvaguardar lo estipulado en las normas comunitarias.

Estos supuestos son los que se recogen en el artículo 122.2⁷³ del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el artículo 109.3 de la Ley Fundamental de Bonn.

Por último, el artículo 135 de la Constitución, indica la necesidad de que por Ley Orgánica se regulen las siguientes materias:

- a) El desarrollo de los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución.
- b) Regular la participación de las distintas Administraciones Públicas en los órganos y procedimientos de coordinación interinstitucional que se establezcan en materia de política fiscal y financiera.
- c) La distribución de los límites de déficit y deuda pública entre las distintas Administraciones Públicas.
- d) Regular los supuestos excepcionales en que es posible superar dichos límites.
- e) Definir la forma y el plazo de corrección de las desviaciones que se produzcan sobre ambos límites.
- f) Delimitar la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

73 “En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinar condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada”.

En la disposición adicional única de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, se prevé que dicha Ley Orgánica deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012. Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada disposición adicional, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dicha Ley será objeto de estudio y desarrollo en el siguiente capítulo de este trabajo.

4. Especial referencia al procedimiento abierto a España por déficit excesivo.

En los epígrafes anteriores se ha visto a modo de resumen la evolución normativa de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria y su adaptación al ordenamiento jurídico español. Para entender la situación en la que se encuentra actualmente en España debido al procedimiento abierto por déficit excesivo, es necesario refundir la normativa anterior e indicar la que actualmente se encuentra en vigor.

El derecho primario de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria se encuentra regulado en el artículo 121 del TFUE⁷⁴, en el artículo

74 (antiguo artículo 99 TCE)

1. Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 120.
2. 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 Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo.

Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión.

Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo.

3. Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global.

A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como de todos los demás aspectos que consideren necesarios.

4. Cuando, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3, se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado miembro. El Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones.

A efectos del presente apartado, 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.

5. El Presidente del Consejo y la Comisión informarán al Parlamento Europeo acerca de los resultados de la supervisión multilateral. Si el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, se podrá invitar a su Presidente a que comparezca ante la comisión competente del Parlamento Europeo.

126 del TFUE⁷⁵, y en el Protocolo n.º. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

6. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral contemplado en los apartados 3 y 4.

75 (antiguo artículo 104 TCE)

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.

3. 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.

4. El Comité Económico y Financiero emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas.
9. 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.
10. En el marco de los apartados 1 a 9 del presente artículo, no podrá ejercerse el derecho de recurso previsto en los artículos 258 y 259.
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.

12. 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.

13. Por lo que respecta a las decisiones o recomendaciones del Consejo mencionadas en los apartados 8, 9, 11 y 12, 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.

14. En el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo a los Tratados se recogen disposiciones adicionales relacionadas con la aplicación del procedimiento descrito en el presente artículo.

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al mencionado Protocolo.

Sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente apartado, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones del mencionado Protocolo.

Por otro lado, el derecho derivado de la Unión Europea, define los procedimientos previstos en el TFUE. Como se vio en páginas anteriores el 13 de diciembre de 2011 entró en vigor un conjunto de medidas de gobernanza económica denominado *six-pack*⁷⁶ que reformó las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por un lado se encuentran los instrumentos para la supervisión de las políticas fiscales de los Estados miembros en su vertiente preventiva y para la corrección del déficit excesivo en su vertiente correctora. De esta forma, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento está compuesto por las siguientes normas:

- Reglamento (CE) 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 (CE) n.º. 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º. 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, correspondiente a la vertiente preventiva.
- 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 (CE) n.º. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente correctiva.

76 Paquete de seis medidas que entraron en vigor el 13 de diciembre de 2011 y que reforzaron la gobernanza presupuestaria y económica de la Unión Europea.

- Reglamento (UE) n.º. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

Como indica RUIZ ALMENDRAL⁷⁷ “en la hora actual, la estabilidad es un conjunto complejo de reglas, orientadas a la coordinación de políticas económicas de los Estados miembros a través de diversos procedimientos, cuya finalidad al mismo tiempo es garantizar el adecuado funcionamiento de la política monetaria común y, en particular, la garantía de la competitividad de la moneda común en el mercado internacional”.

Añade RUIZ ALMENDRAL⁷⁸ “que a partir de ahí, los Estados miembros gozan de un margen de libertad relativamente amplio para configurar sus políticas económicas, y para establecer, si así lo desean, normas específicas para garantizar la consecución de la estabilidad en su sistema jurídico”.

La finalidad de la vertiente preventiva es garantizar la solidez de las finanzas públicas mediante la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 del TFUE. Para ello, en el mes de abril de cada año los Estados miembros presentan a la Comisión y al Consejo un programa de estabilidad o un programa de convergencia, en función de si los Estados miembros pertenecen o no a la zona euro. La finalidad

⁷⁷ RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Editorial la Ley, Madrid, 2008, pág. 77.

⁷⁸ *Ibid.*

del mismo es coordinar las políticas económicas nacionales y lograr los objetivos establecidos para la Unión Europea en su conjunto.

Los programas de estabilidad deben incluir, entre otros:

- El objetivo presupuestario a medio plazo y la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo para el saldo presupuestario de las Administraciones Públicas como porcentaje del PIB, la trayectoria de evolución prevista para la proporción de deuda pública, la trayectoria prevista de crecimiento del gasto público, incluida la asignación correspondiente para la formación bruta de capital fijo, la trayectoria prevista de crecimiento de los ingresos públicos en el supuesto de que la política económica no varíe y una cuantificación de las medidas discrecionales previstas en relación con los ingresos.
- Información sobre obligaciones implícitas relacionadas con el envejecimiento y pasivos contingentes, como garantías públicas, que puedan tener una gran incidencia en las cuentas de las Administraciones Públicas.
- Información sobre la coherencia del programa de estabilidad con las orientaciones generales de política económica y el programa nacional de reformas.
- Los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que son relevantes para la consecución del programa de estabilidad, tales como el gasto público en inversión, el crecimiento del PIB en términos reales, el empleo y la inflación.
- Un análisis cuantitativo de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica adoptadas o propuestas para alcanzar los objetivos del programa, incluido un análisis de coste-beneficio de las reformas estructurales

importantes que tengan efectos directos presupuestarios positivos a largo plazo, entre otras cosas incrementando el crecimiento sostenible potencial.

Con fecha 29 de abril de 2016 el Consejo de Ministros aprobó la remisión al Consejo de Ministros de la Unión Europea y a la Comisión Europea de la actualización del Programa de Estabilidad de España 2016-2019 y el Programa Nacional de Reformas de España 2016. Las hipótesis que se tuvieron en cuenta fueron las siguientes:

- A finales de 2016 se recuperará el nivel de renta perdido por la crisis y se alcanzarán los veinte millones de ocupados en cuatro años.
- El crecimiento del empleo superará el 2 por 100 anual y la tasa de paro bajará al 14 por 100 en 2019.
- Se mantendrá un crecimiento diferencial positivo de más de medio punto respecto de la media de la zona euro.
- El endeudamiento neto exterior se reducirá gracias al superávit de la cuenta corriente y la capacidad de financiación.
- El déficit de las Administraciones Públicas se establece en el 3,6 por 100 del PIB en 2016, en el 2,9 por 100 en 2017, en el 2 por 100 en 2018 y en el 1,6 por 100 en 2019. Por su parte, la deuda pública seguirá descendiendo hasta el 96 por 100 en el año 2019.

La presentación y la evaluación de los programas de estabilidad forman parte del Semestre Europeo. Una vez presentado el programa de estabilidad, el Consejo los estudia en función de la evaluación de la Comisión y del Comité Económico y Financiero.

Una vez estudiado por parte del Consejo, el mismo presenta un dictamen basándose en una recomendación de la Comisión y una consulta al Comité Económico y Financiero. Respecto a la supervisión de los programas de estabilidad, compete a la Comisión y al Consejo. En el caso de que se observaran importantes desviaciones respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, la Comisión dirige una advertencia al Estado miembro afectado, de conformidad con el artículo 121, apartado 4 del FUE y de conformidad con lo establecido en los artículos 6 y 10 del Reglamento (CE) n.º. 1466/97.

Dicha advertencia se adopta en forma de recomendación del Consejo en la que se solicita que el Estado miembro afectado realice las adaptaciones políticas necesarias.

En cuanto a las sanciones, se prevé la posibilidad de imponer sanciones en forma de un depósito con intereses que asciende al 0,2% del PIB correspondiente al ejercicio precedente, cuando al Estado miembro afectado no adoptara las medidas de ajuste adecuadas.

En relación al procedimiento de déficit excesivo, el objetivo del mismo es evitarlo y garantizar la pronta corrección. Actualmente se rige por el artículo 126 del TFUE, por el protocolo n.º 12, y por el Reglamento (CE) n.º. 1467/97 en su versión consolidada.

En la actualidad, se considera que el déficit de las Administraciones Públicas es excesivo si es superior al valor de referencia del 3% del PIB a precios de mercado; y se considera que la deuda es excesiva si es superior al 60% del PIB y, en los tres

últimos años, no se ha logrado reducir a un ritmo medio de una veintava parte al año.

En el caso de que un Estado miembro no cumpliera por lo menos uno de los criterios definidos en el párrafo anterior, o existiera riesgo de no cumplirlos, la Comisión elabora un informe que sobre el mismo el Comité Económico y Financiero emite un dictamen. A su vez si la Comisión considera que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remite un dictamen al Estado miembro afectado e informa al Consejo.

El Consejo decide si finalmente existe un déficit excesivo y envía una recomendación al Estado miembro afectado con la finalidad de que adopte las medidas necesarias para que reduzca el déficit en un plazo de seis meses. Si el Consejo comprueba que no se han adoptado dichas medidas, tendrá la facultad de hacer pública su recomendación.

Si el Consejo comprueba que no se han seguido las recomendaciones, podrá formular una advertencia al Estado miembro afectado, para que adopte las medidas adecuadas. En caso de no adoptar dichas medidas, el Consejo podrá adoptar 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 Banco Europeo de Inversiones 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.

Las sanciones que se pueden imponer a los Estados miembros de la zona euro, es una multa que presenta un componente fijo que representa el 0,2% del PIB y un componente variable que puede alcanzar el 0,5% del PIB. Además, se prevén sanciones adicionales para los Estados miembros de la zona euro previstas en el Reglamento (UE) n°. 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

En el caso de España⁷⁹, en virtud del artículo 126 del TFUE, y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el 27 de abril de 2009, el Consejo, en base a una Recomendación de la Comisión declaró en virtud del artículo 104.6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la existencia de un déficit excesivo a España, emitiéndose una Recomendación de cara a su corrección con vistas en 2012.

En virtud de artículo 126.7 del TFUE el Consejo emitió tres recomendaciones para España⁸⁰ ampliando el plazo para corregir el déficit excesivo

79 Actualmente se encuentran en situación de déficit excesivo nueve Estados miembros.: Chipre, Portugal, Eslovenia, Francia, Irlanda, Grecia, España, Reino Unido y Croacia.

80 Con fechas de 2 de diciembre de 2009, 10 de julio de 2012 y el 21 de junio de 2013. En las tres recomendaciones el Consejo admitía que España había tomado medidas eficaces de cara

hasta 2013, 2014 y 2016 respectivamente. En la última recomendación de fecha 21 de junio de 2013, el Consejo recomendó para que España alcanzara un objetivo de déficit global del 6,5% del PIB en 2013, del 5,8% del PIB en 2014, del 4,2% del PIB en 2015 y del 2,8% del PIB en 2016.

Igualmente, se le pidió a España que aplicara medidas adicionales que representaran el 2%, el 1% y el 1,5% del PIB en 2014, 2015 y 2016, respectivamente. Además, se instó a España a:

1. Reforzar la eficacia del marco institucional aumentando aún más la transparencia en la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y creando una autoridad fiscal independiente que proporcionara análisis y asesoramiento y supervisara la conformidad de la política presupuestaria con las normas presupuestarias nacionales y de la Unión.⁸¹

a la corrección del déficit excesivo, considerando que habían surgido factores económicos adversos e inesperados, con importantes efectos desfavorables en las finanzas públicas.

81 La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal fue creada por Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre con el objeto de garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas. CALVO VERGEZ, “La creación de la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: en torno al alcance de sus informes y opiniones”, *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 11, 2014, pág. 2.: “Ciertamente las llamadas Autoridades Fiscales han venido demostrando a lo largo de estos últimos años que actúan como un elemento clave para los Gobiernos a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales, sobre todo en el actual escenario de crisis

2. Tomar medidas concretas para frenar el aumento del déficit estructural de la Seguridad Social.
3. Hacer más hincapié en el saneamiento favorable al crecimiento, particularmente realizando análisis sistemáticos del gasto y del sistema tributario.⁸²

En esta última Recomendación de 21 de junio de 2013, el Consejo fijó como plazo el 1 de octubre de 2013 para que se tomaran las medidas efectivas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.4 del Reglamento (CE) n°. 1467/97. La Comisión con fecha de 15 de noviembre de 2013 concluyó que España había actuado correctamente en virtud de la citada Recomendación, añadiendo que seguían existiendo riesgos de incumplimiento en 2014. Tal motivo hizo que quedara suspendido el procedimiento de déficit excesivo incoado a España.

A continuación, en relación con el programa de estabilidad para 2015, el Consejo concluyó en julio de 2015 que existía riesgo de incumplimiento del Pacto de

financiera que de un tiempo a esta parte venimos padeciendo, en el que resulta imprescindible realizar un control exhaustivo y riguroso del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como de la regla de gasto”.

82 En este sentido la Recomendación destacaba la importancia de apoyar dicho saneamiento mediante amplias reformas estructurales acordes con las recomendaciones del Consejo a España en el contexto del Semestre Europeo y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

Estabilidad y Crecimiento.⁸³ Posteriormente con fecha de 9 de marzo de 2016, la Comisión concluyó que igualmente existía riesgo de incumplir el plazo para la corrección del déficit excesivo.

Esta situación provocó que la Comisión dirigiera a España una Recomendación para que aumentara los esfuerzos con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo. Con este fin, se recomendó a España:

1. Adoptar medidas para garantizar una corrección oportuna y duradera del déficit excesivo, en particular utilizando plenamente, según el caso, los instrumentos preventivos y correctivos previstos en la Ley de Estabilidad española para controlar las desviaciones, a nivel de las Administraciones locales y autonómicas, de los objetivos respectivos de déficit, deuda y regla de gasto.⁸⁴

83 Igualmente la Comisión en sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios de España, para 2014, 2015 y 2016 concluyeron que España corría el riesgo de incumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

84 Esta recomendación provocó que el Ministerio de Hacienda y Función Pública comunicara a varias Comunidades Autónomas la puesta en marcha de las medidas correctivas y coercitivas previstas en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dichas medidas serán objeto de análisis en el siguiente capítulo de este trabajo.

2. Informar a la Comisión sobre sus medidas incluidas en respuesta a la Recomendación de la Comisión en la actualización de su proyecto de plan presupuestario para 2016.

El Consejo en el desarrollo de la nueva evaluación de las medidas adoptadas por España para corregir el déficit excesivo en 2016 en virtud de la Recomendación de 21 de junio de 2013, concluyó:

- Según los datos notificados por España en la primavera de 2016 y validados por la Comisión (Eurostat) el 21 de abril de 2016, el déficit público general fue del 5,9% del PIB en 2014 y del 5,1% del PIB en 2015, por encima de los objetivos intermedios fijados por el Consejo, del 5,8% y el 4,2% del PIB, respectivamente.
- Según las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, la variación del saldo estructural en 2015 se estimó en el -1% del PIB, muy por debajo del 0,8% del PIB recomendado por el Consejo. La variación acumulada del saldo estructural durante el período 2013-2015 ascendió al 0,6% de PIB, es decir, muy por debajo del 2,7% del PIB recomendado por el Consejo.
- Las medidas de saneamiento, por ejemplo, en el contexto de la reforma de la Administración Pública y el sistema de pensiones, no han sido suficientes para compensar el impacto de algunas medidas expansivas aplicadas en 2015, tales como la reducción del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades y la restitución parcial de las pagas extraordinarias de Navidad anteriormente retiradas.
- En el período 2013-2015, la inflación española fue muy inferior al escenario macroeconómico de referencia en el que se basa la Recomendación.

- En general, a lo largo de 2014 y 2015, un entorno de bajos tipos de interés y una recuperación económica más sólida que esperada, en parte debida a las reformas emprendidas en respuesta a la crisis, al cumplimiento con éxito del programa de ayuda financiera y a la evolución favorable del mercado de trabajo, ayudaron a España a reducir el déficit público general.

Por otro lado, la Comisión en sus previsiones de primavera de 2016, estimó que el déficit público general será del 3,9% del PIB en 2016 y del 3,1% del PIB en 2017. Sin embargo, el programa de estabilidad de 2016 prevé un déficit del 3,6% y del 2,9% del PIB en 2016 y 2017 respectivamente. Esta situación provocó que mediante la Decisión (UE) 2016/1222 del Consejo de 12 de julio de 2016 se determinara que España no tomó las medidas eficaces para seguir la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo.

A este particular, el Comisario Pierre Moscovici, responsable de Asuntos Económicos y Financieras, Fiscalidad y Aduanas, indicó que se trataba de una decisión que valora acciones pasadas y no la capacidad de España de cumplir con sus compromisos de déficit en el futuro.⁸⁵

Esta Decisión tiene como consecuencia directa el establecimiento de las sanciones con arreglo al procedimiento de déficit excesivo, en virtud del artículo

85 “Situación actual de España en el procedimiento de déficit excesivo”, Nota de 18 de julio de 2016 de la Delegación Permanente ante la Unión Europea, Departamento de Asuntos Económicos y Europeos, pág. 3.

126.8 del TFUE, que pueden consistir en una multa y la suspensión de los fondos estructurales asignados a España. Dicha sanción como se ha comentado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, consiste en el 0,2% del PIB del año 2015, lo que implica aproximadamente 2.160 millones de euros.

Dicha sanción podría ser de un importe menor o incluso cero si se dieran alguna de las siguientes circunstancias:

- Lo recomendará la Comisión, sin oposición por parte del Consejo, siempre que existan circunstancias económicas excepcionales o que así lo haya solicitado razonadamente el Estado miembro afectado.
- Si el Consejo modifica la recomendación de la Comisión por mayoría cualificada (55% de los Estados miembros de la zona Euro que supongan al menos el 65% de la población, excluida España).

Además de la multa, la decisión del Consejo puede llevar aparejada la suspensión de los Fondos Estructurales: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP). Esta suspensión se basa en la aplicación de la regla de condicionalidad macroeconómica prevista en el artículo 23 del Reglamento n.º. 1303/2013.⁸⁶

86 La Comisión propondrá al Consejo la suspensión de parte o la totalidad de los compromisos o los pagos correspondientes a los programas de un Estado miembro en los siguientes supuestos:

El 13 de julio de 2016, España presentó alegaciones a la Comisión para que el Consejo fijara el importe de la multa en 0 euros. Para ello, España recordó sus importantes logros en la aplicación de un programa de reformas de amplio alcance, a pesar de un contexto económico muy difícil, que resultó ser decisivo para apoyar el fuerte repunte de la actividad económica y la creación de empleo, así como la corrección de los desequilibrios acumulados.

- Cuando el Consejo decida, de conformidad con el artículo 126, apartados 8 u 11, del TFUE, que un Estado miembro no ha adoptado medidas eficaces para corregir su déficit excesivo.
- Cuando el Consejo adopte dos recomendaciones sucesivas en el marco del mismo procedimiento de desequilibrio, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º. 1176/2011, basándose en que el Estado miembro ha presentado un plan de acción correctora insuficiente.
- Cuando el Consejo adopte dos decisiones sucesivas en el marco del mismo procedimiento de desequilibrio, de conformidad con el artículo 10, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º. 1176/2011, en las que constate el incumplimiento del Estado miembro basándose en que este no ha tomado las medidas correctoras recomendadas.
- Cuando la Comisión llegue a la conclusión de que el Estado miembro no ha adoptado medidas para aplicar el programa de ajuste al que se refieren el Reglamento (UE) n.º. 407/2010 o el Reglamento (CE) n.º. 332/2002 y, en consecuencia, decida no autorizar el desembolso de la asistencia financiera concedida a ese Estado miembro.
- Cuando el Consejo decida que un Estado miembro no cumple el programa de ajuste macroeconómico a que se refiere el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º. 472/2013, o las medidas requeridas por una decisión del Consejo adoptada de conformidad con el artículo 136, apartado 1, del TFUE.

Igualmente en sus alegaciones, destacó el importante esfuerzo presupuestario realizado tras la crisis y el impacto negativo de la baja o incluso negativa inflación sobre el proceso de ajuste presupuestario y la economía en su conjunto. Por último, España señaló los compromisos adoptados para reducir el déficit público en 2016 y reiteró el compromiso de corregir el déficit excesivo en 2017 a más tardar.

Tras dichas alegaciones, y una vez determinado que no existían circunstancias económicas excepcionales que justificaran una reducción del importe de la multa, mediante Decisión de Ejecución del Consejo 11555/16, teniendo en cuenta, en especial las profundas reformas estructurales realizadas por el Gobierno español desde 2012 y que siguen en curso, el difícil entorno económico durante el período abarcado por la Recomendación del Consejo de junio de 2013 y los compromisos de reducción del déficit anunciados por el Gobierno español en funciones, así como las medidas de saneamiento adoptadas tras la Recomendación de la Comisión de 9 de marzo de 2016 relativa a las medidas que debe adoptar España para garantizar una corrección oportuna de su déficit excesivo, se consideró justificada la anulación de la multa del 0,2% del PIB.

A pesar de la suspensión de la multa, a España no le salió gratuita la situación de déficit excesivo incurrido en reiteradas ocasiones, y por ello mediante Decisión del Consejo de 27 de julio de 2016, España asumió las siguientes obligaciones:

1. España debe poner fin a la situación actual de déficit excesivo a más tardar en 2018.
2. España debe reducir el déficit de las Administraciones públicas al 4,6% del PIB en 2016, a 3,1% del PIB en 2017 y al 2,2% del PIB en 2018.

3. España adoptará y aplicará completamente medidas de saneamiento por un importe equivalente al 0,5% del PIB, tanto en 2017 como en 2018.
4. España debe estar preparada para adoptar otras medidas si se materializan los riesgos para los planes presupuestarios.
5. España debe adoptar medidas para reforzar su marco presupuestario, en particular con vistas a incrementar la automaticidad de los mecanismos para prevenir y corregir las desviaciones de los objetivos de déficit, deuda y gastos y reforzar la contribución de la norma de gasto de la Ley de Estabilidad a la sostenibilidad de las finanzas públicas.
6. España debe establecer un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y un alto nivel de competencia.

Además, el Consejo establecía de plazo el 15 de octubre de 2016 para que España adoptara medidas efectivas de conformidad con el artículo 5, apartado 1 *bis*, del Reglamento (CE) n.º. 1467/97, presentara un informe al Consejo y a la Comisión sobre las medidas adoptadas en respuesta a la advertencia del Consejo, en el que se incluyan los objetivos relativo al gasto y a los ingresos públicos y se especifique las medidas discrecionales por el lado tanto del gasto como de los ingresos, así como información sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones específicas del Consejo, para reforzar su marco presupuestario y su política de contratación pública.

El 15 de octubre de 2016, España presentó al Consejo y a la Comisión un informe en el que se incluían las medidas presupuestarias adoptadas para alcanzar

los objetivos fijados por el Consejo. España presenta como medidas en primer lugar la decisión de adelantar la fecha de cierre del ejercicio presupuestario de 2016 y en segundo lugar, la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2016, por el que se aumenta el importe de los pagos fraccionados del Impuesto de Sociedades. Respecto al ejercicio 2017 no presenta ninguna medida, dado que en ese momento el país estaba dirigido por un Gobierno en funciones.

La Comisión⁸⁷ concluye que una vez evaluadas las medidas presentadas por España, las autoridades confirman su compromiso de garantizar la corrección del déficit excesivo exigida por el Consejo. Según las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión, el déficit global disminuiría al 4,6% del PIB en 2016, en consonancia con el objetivo, mientras que existe el riesgo de que el esfuerzo presupuestario sea un tanto inferior al exigido. Por ello, indica la Comisión que actualmente debe quedar en suspenso el procedimiento de déficit excesivo.

Además, añade la Comisión que actualmente no se prevé que se alcancen los objetivos para 2017 y 2018 con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, lo que indica riesgos para una corrección oportuna del déficit excesivo.

87 Comunicación de la Comisión COM (2016) 901 final. Bruselas, 16.11.2016.

III. LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Como se indicaba en el capítulo anterior, el artículo 135 de la Constitución establece el mandato de desarrollar el mismo a través de una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

Para dar cumplimiento a este mandato constitucional, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). Como indica la exposición de motivos, los tres objetivos de la Ley son: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.⁸⁸

Mediante la LOEPSF se deroga la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

88 En el año 2009 el conjunto de Administraciones Públicas españolas alcanzó un déficit del 11,2 %.

GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO⁸⁹ señalan que debido a que la LOEPSF es fruto del mandato constitucional, hace que la misma no sea una ley orgánica más, “por eso, en los supuestos en que pudiesen entrar en conflicto sus normas con otras contenidas en los Estatutos de Autonomía o en leyes aprobadas por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, prevalecerían las normas de la LOEPSF, desplazando a las otras, con el fin de permitir la realización efectiva del principio constitucional de estabilidad presupuestaria y satisfacer la función que esta ley cumple. Así, la posición constitucional de la LOEPSF debería resolverse en relación con los Estatutos, de manera idéntica a la que media entre éstos y la LOFCA”.⁹⁰

Como indica RUIZ ALMENDRAL⁹¹ “la exigencia de estabilidad presupuestaria y los cambios legislativos que su cumplimiento ha propiciado en España una auténtica revolución presupuestaria, transformando el régimen jurídico del gasto público, de manera que no sólo incide sobre su programación, sino también sobre su ejecución y control, además de proyectarse sobre todos los sujetos integrantes del sector público estatal, autonómico y local”.

89 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, ob. cit. pág. 105.

90 Vid. SSTC 68/1996, de 18 de abril, 13/2007, de 18 de enero, 31/2010, de 28 de junio, 204/2011, de 15 de diciembre y 210/2012, de 14 de noviembre.

91 RUIZ ALMENDRAL “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista de Control Externo*, núm. 41, 2012, pág. 13.

Además, señala ARIAS ABELLÁN⁹² que “el artículo 135 CE prevé situación de equilibrio para los entes locales y permite a Estado y Comunidades Autónomas un cierto nivel de déficit continuado de acuerdo con las normas de la Unión Europea, y además un incremento de ese déficit en determinados supuestos de urgencia que se concretan en la LO 2/2012. Pero esta ley no puede ir más allá de lo que el precepto constitucional establece, limitando unas posibilidades que pueden mermar el ejercicio de competencias incluidas dentro del concepto de autonomía financiera. En este punto me refiero ya a las Comunidades Autónomas. Parece evidente que cuanto más estrecho sea el margen de lo que se considera estabilidad tanto menos puede decidirse sobre el sistema de ingresos y gastos y, por lo tanto, la autonomía financiera, siempre limitada, queda más restringida y, en consecuencia las opciones políticas quedan también mermadas”.

1. Principios generales.

La LOEPSF, enumera los siguientes principios: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.⁹³

92 ARIAS ABELLÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *REAF* núm. 18, 2013, pág. 136.

93 Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos se recogían en la anterior legislación. Por el contrario, los principios nuevos son los de sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

En relación al principio de estabilidad presupuestaria, la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos de las Administraciones Públicas⁹⁴ se realizarán teniendo en cuenta el marco de estabilidad presupuestaria siempre que sea coherente con la normativa europea.

Para el Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y entidades de la Seguridad Social, se entiende por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit estructural.⁹⁵ Para el resto de organismos y entidades empresariales se entiende por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

La LOEPSF introduce la regulación del principio de sostenibilidad financiera⁹⁶, entendido como “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública”.

94 A efectos de la LOEPSF, se entiende por sector público, la Administración central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social. Además, tendrán la consideración de sector público el resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las Administraciones Públicas.

95 A diferencia de la LOEPSF, la Ley 18/2001 prohibía expresamente la situación de déficit.

96 La sostenibilidad presupuestaria es definida en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible aprobada debido a la crisis financiera y económica internacional. En su artículo 32 define a la sostenibilidad presupuestaria en idénticos términos que lo hace la LOEPSF: *“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”*.

De acuerdo con el principio de plurianualidad, los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás entes comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF se realizarán “en un marco presupuestario a medio plazo”.⁹⁷ La programación a medio plazo deberá ser compatible con el principio de anualidad que rige la aprobación y ejecución de los Presupuestos.

De cara a verificar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y cumplir con los requerimientos exigidos por la Unión Europea, la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás entes comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, deberá contener información suficiente.

Además, las Administraciones Públicas, deberán suministrar la información que sea necesaria para el cumplimiento de lo dispuesto en la LOEPSF. El principio de transparencia se regula con mayor precisión en el capítulo V de la LOEPSF, que a su vez se ha desarrollado mediante la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que se analizará en el epígrafe siguiente “1.1. Instrumentación del principio de transparencia” de este capítulo.

En virtud del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, las políticas de gasto público deben encuadrarse “en un marco de

97 Los escenarios presupuestarios a medio plazo son introducidos por el Derecho de la Unión Europea, a través de la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

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”. Implicará que la gestión de los recursos públicos deberá regirse por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, con políticas de racionalización del gasto público y de mejora de la gestión del sector público.

Además, cualquier actuación de las Administraciones Públicas y demás entes comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, que afecten a los gastos o ingresos públicos, deberá supeditarse de forma estricta al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En relación al principio de responsabilidad, la LOEPSF incorpora la regla “*no bail – out*”, inspirado en el artículo 125 del TFUE, mediante la cual los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro. La LOEPSF en el mismo sentido regula que el Estado no asumirá responsabilidades ante la Unión Europea de los compromisos de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entes dependientes.

Por lo tanto, mediante el principio de responsabilidad⁹⁸, las Administraciones Públicas que provoquen incumplimientos de los compromisos asumidos por España

98 La disposición transitoria cuarta, excluye del principio de responsabilidad a los mecanismos extraordinarios de financiación que se habilitaran por el Estado durante el ejercicio 2012, con

de acuerdo con la normativa europea, deberán asumir la parte que les sea imputable. Además el Estado no asumirá los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y entes dependientes. A su vez, las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales y entes dependientes. Todo ello, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Respecto al principio de responsabilidad, GALERA VICTORIA⁹⁹ indica que “para justificar la presencia de estas disposiciones, el legislador debía haber precisado el ámbito de actuación del mecanismo de repercusión de responsabilidad para el cumplimiento de los compromisos europeos sobre estabilidad presupuestaria, asumidos por el Estado tras la firma del Pacto fiscal y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Así sería advertido por el Consejo de Estado, en el sentido de indicar que, o se precisaba el ámbito de aplicación del mecanismo previsto en la disposición adicional segunda, o carecía de sentido su inclusión por innecesaria y meramente reiterativa o, cuando menos, introducirse sin carácter orgánico pues es claro que excedería del ámbito material delimitado por el artículo 135 de la Constitución. La opción legislativa ha sido, sin embargo, mantener

la finalidad de que las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales hicieran frente a las obligaciones pendientes de pago de sus proveedores.

99 GALERA VICTORIA, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, *Revista de Derecho Político*, núm. 86, pág. 262.

inalterada la redacción inicial, con lo que ello implica de extralimitación de su ámbito de regulación”.

Además, la disposición adicional segunda de la LOEPSF, establece que cuando las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público incumplieran obligaciones derivadas de las normas del Derecho de la Unión Europea y por ello España fuera sancionada, asumirán la parte imputable a las responsabilidades devengadas.

Mediante el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.¹⁰⁰

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), regula en su artículo 2¹⁰¹ los principios que basan la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado.

100 El órgano encargado de iniciar e instruir el procedimiento es la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Consejo de Ministros es el órgano encargado de resolver el procedimiento, que tendrá lugar en un plazo máximo de seis meses contados desde el acuerdo de iniciación.

101 Redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Entre estos principios, se incluye el principio de lealtad institucional.¹⁰² Igualmente la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional recoge el deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en sus Sentencias 25/1981, de 14 de julio, 18/1982, de 4 de mayo y 80/1985, de 4 de julio.

De conformidad con el principio de lealtad institucional¹⁰³ previsto en la LOEPSF, las Administraciones deberán:

- a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.

102 La lealtad institucional regulada en la LOFCA implica el impacto, positivo o negativo, que supongan las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria. También contempla las obligaciones de gastos no previstas derivadas de las medidas que recaigan sobre Comunidades Autónomas o sobre el Estado. Este impacto debe ser valorado cada cinco años por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso se determinará la compensación mediante modificación del Sistema de Financiación Autonómica.

103 Vid. SSTC 13/2007, de 18 de enero, 247/2007, de 12 de diciembre, 162/2010, de 20 de septiembre, 109/2011, de 22 de junio, 204/2011, de 15 de diciembre, 123/2012, de 5 de junio, 217/2013, de 19 de diciembre, 42/2014, de 25 de marzo, 76/2014, de 8 de mayo, 215/2014, de 18 de diciembre y 102/2015, de 26 de mayo.

- d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

1.1. Instrumentación del principio de transparencia.

El principio de transparencia definido en líneas anteriores, se desarrolla en el capítulo V de la LOEPSF, a través de dos artículos, uno correspondiente a la instrumentación, otro a la central de información.

Respecto a la instrumentación del principio de transparencia, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales deberán remitir al Ministerio de Hacienda y Función Pública, antes el 1 de octubre de cada año, información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos¹⁰⁴, con la finalidad de dar cumplimiento a los requerimientos exigidos por la normativa europea.

104 Además la AIREF, en virtud de la Ley Orgánica 6/2013, tiene que informar estas líneas desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Función Pública podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información que sea necesaria para dar cumplimiento a la LOEPSF y a cualquier requerimiento exigido por la normativa europea.¹⁰⁵

Además, las Administraciones Públicas y todas sus entidades y organismos vinculados o dependientes deben hacer público su periodo medio de pago a proveedores en los términos que se establezca por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública.

Mediante Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF. Las obligaciones periódicas de información son las correspondientes a los marcos

105 La información suministrada proporcionará como mínimo: información de los proyectos de Presupuestos iniciales o de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos, presupuesto general o en su caso estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, liquidaciones de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las Corporaciones Locales en los términos que se desarrollen reglamentariamente, liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas, con carácter no periódico, detalle de todas las Corporaciones dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley y cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

presupuestarios¹⁰⁶ y a personal¹⁰⁷. Por el contrario las obligaciones no periódicas son las correspondientes a las medidas para evitar el riesgo de incumplimiento¹⁰⁸, los planes económicos – financieros y de reequilibrio¹⁰⁹, los planes de ajustes¹¹⁰, y las referidas al Inventario de entes del sector público autonómico y local.¹¹¹

106 En función de la información sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que suministre el Estado, antes del 15 de marzo de cada año, se remitirán los marcos presupuestarios a medio plazo que se tendrán en cuenta para la elaboración de los presupuestos iniciales.

107 Una vez aprobados los presupuestos, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, remitirán información detallada sobre los gastos de personal, entre otros, los órganos estatutarios, las retribuciones básicas, complementarias, efectivos por clases de personal, incluyendo altos cargos, dotaciones o plantillas presupuestarias de personal, etc.

108 La Comunidad Autónoma o la Corporación Local comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública las medidas concretas que se hayan adoptado o se vayan a adoptar, en el plazo de un mes desde la comunicación de la advertencia por parte del Gobierno.

109 En los casos establecidos en la LOEPSF, las Comunidades Autónomas presentarán al Consejo de Política Fiscal y Financiera un plan económico-financiero o un plan de reequilibrio, según corresponda.

110 Las Comunidades Autónomas que hayan presentado en virtud de la LOEPSF un plan de ajuste, comunicarán al Ministerio de Hacienda y Función Pública antes del día quince de cada mes, información sobre los avales públicos recibidos y operaciones o líneas de crédito, deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento, operaciones con derivados, cualquier otro pasivo contingente, análisis de las desviaciones producidas en el plan de ajuste, informe de la intervención general de la Comunidad Autónoma sobre la ejecución del plan de ajuste, ejecución presupuestaria mensual de los capítulos de gastos e ingresos,

Además de lo anterior, las Comunidades Autónomas con carácter anual deberá remitir información sobre una previsión anual de endeudamiento, el límite de gasto no financiero de la Comunidad Autónoma para el ejercicio siguiente, las líneas fundamentales de los Presupuestos para el ejercicio siguiente, los Proyectos de Presupuestos iniciales, las Cuenta General y las Cuentas Anuales de todas las entidades de su sector público, el contenido completo de los Presupuestos Generales del ejercicio correspondiente, en su caso el Presupuesto prorrogado y el cuestionario de información normalizada de todas las unidades de su sector público.

Y con carácter mensual, las Comunidades Autónomas enviarán información al Ministerio de Hacienda y Función Pública, sobre la ejecución del presupuestos en sus distintas fases, detalle de las obligaciones frente a terceros, información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y los gastos del presupuesto con la capacidad y necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas, información relativa al saldo a las autorizaciones de operaciones de endeudamiento concedidas, las actualizaciones de su plan de tesorería y detalle de operaciones de deuda viva.¹¹²

adecuación a la realidad del plan de ajuste y valoración de las medidas en curso, valoración de los riesgos a corto y medio plazo, recomendaciones de modificación del plan de ajuste e información actualizada de su plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva.

111 Las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en el plazo de un mes comunicarán al Ministerio de Hacienda y Función Pública, la creación, extinción o modificación institucional, estatutario o financiera de los entes pertenecientes al sector público autonómico y local.

112 Deberá contener información sobre la previsión mensual de ingresos, saldo de deuda viva, impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de

Por último, el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y de suministro de información, podrá llevar aparejada la imposición de las medidas automáticas de corrección previstas en la LOEPSF, que serán desarrolladas a continuación.

Respecto a la central de información, el Ministerio de Hacienda y Función Pública creará la misma con la finalidad de proveer información sobre la actividad económico – financiera de las distintas Administraciones Públicas. Esta información estará a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

Los datos y documentos integrantes de la central de información, serán regulados mediante Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Mediante Real Decreto 636/2014, de 25 de julio, se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas y se regula la

impacto en presupuesto, vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo, calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento, evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago tanto del ejercicio corriente como de los años anteriores, perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años e información de las emisiones de deuda realizadas en el mes anterior.

remisión de información por el Banco de España y las entidades financieras al Ministerio de Hacienda y Función Pública.¹¹³

La gestión de la Central de Información corresponderá al Ministerio de Hacienda y Función Pública y publicará información de la actividad económico – financiera a través de su portal web.

Respecto a la información a publicar, estará la correspondiente a aquella que debe publicarse en virtud de la LOEPSF, de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, la información relativa a los ingresos de todas las Administraciones Públicas y los datos de ejecución presupuestaria, información relativa a la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado, información relativa al endeudamiento del Estado, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, información relativa al periodo medio de pago de las Administraciones Públicas, información sobre el coste efectivo de los servicios de las Entidades Locales, el acceso mediante enlace sindicado al Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, la información relativa a los Fondos Europeos concedidos por las diferentes Administraciones Públicas y sus entidades u organismos dependientes o vinculados, el acceso mediante enlace sindicado a la información relativa a pensiones y

113 El 21 de junio de 2013 fue elevado al Consejo de Ministros el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, en el que se incluía como propuesta la creación y puesta en funcionamiento por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública de una Central de Información con contenido económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.

afiliaciones a la Seguridad Social procedente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y el resto de información económico-financiera relativa a cualquiera de las Administraciones Públicas, sus entidades u organismos vinculados o dependientes.

El cumplimiento de las obligaciones de suministro de información enumeradas anteriormente, se efectuará por medios electrónicos a través del sistema habilitado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. A título de ejemplo se ha creado una aplicación de captura mensual de información de Comunidades Autónomas (CIMCA), que tiene por objeto la captura de datos económicos de periodicidad mensual de las Comunidades Autónomas.

2. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2.1. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

La LOEPSF tiene un mensaje contundente: “Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”.¹¹⁴

Como indica MARTÍNEZ LAGO¹¹⁵ “esta previsión deriva del acuerdo político que firmaron PP y PSOE sobre la futura ley orgánica de desarrollo del

114 Se entiende por déficit estructural, el déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos.

115 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, ob. cit. pág. 122.

precepto constitucional, si bien recordemos que la redacción del artículo 135 CE no incluye ninguna referencia numérica”.

Para el cálculo del déficit estructural se aplicarán las normas utilizadas por la Comisión Europea. En concreto se utilizará el Reglamento (CE) nº 479/2009, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

Sin embargo, el texto de la LOEPSF, no indica expresamente la referencia normativa de la Unión Europea para el cálculo del déficit estructural, lo que en principio supondría una vulneración del artículo 135.5.b de la Constitución.

En este sentido, ESPARZA¹¹⁶ indica que “en la fase de Anteproyecto de LOEP, la Disposición transitoria segunda encomendaba al Ministerio de Economía y Competitividad, entre otras cosas, al desarrollo de la aplicación de la metodología prevista en el apartado 6 del artículo 11, es decir, de la relativa al cálculo del déficit estructural. El Consejo de Estado reclamó que el Proyecto contuviera una mención más explícita de la normativa europea en que se basaba la Comisión para efectuar dicho cálculo y una incorporación al texto legal, al menos, de las líneas generales de tal metodología, para dar debido cumplimiento a las previsiones constitucionales... Pero la actuación del Gobierno fue muy peculiar: omitió en el artículo 11.6 toda referencia al marco de aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria en

116 Cit. por GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, ob. cit. pág. 124.

que se basa la Comisión Europea y, paralelamente, silenció en la Disposición transitoria segunda la encomienda ministerial de desarrollo de la metodología que dicho órgano utiliza. Esta actuación es por sí solo inusualmente elocuente”.

En este sentido, RODRÍGUEZ BEREIJO¹¹⁷, subraya la discrecionalidad del concepto del concepto de déficit estructural que maneja nuestro ordenamiento jurídico, lo cual dificultará el control de constitucionalidad de un concepto jurídico tan indeterminado.

No obstante, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en las siguientes situaciones:¹¹⁸ catástrofes naturales, recesión económica grave¹¹⁹ o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, siempre que dichas circunstancias sean apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

117 Cit. por GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, ob. cit. pág. 124.

118 Supuestos excepcionales recogidos en el artículo 135.4 de la Constitución.

119 Como indica la LOEPSF, por recesión económica grave se entiende de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea.

En dichas situaciones, deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas.

2.2. Regla de gasto.

La LOEPSF, además de prohibir el déficit estructural de las Administraciones Públicas, establece una regla de freno al gasto público, la denominada regla de gasto.

Mediante esta regla¹²⁰, la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Se entiende por gasto computable, los empleos financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la

120 Regulado mediante Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, introduciendo la regla de gasto de las Administraciones Públicas. Mediante esta regla el gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española.

parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad será el encargado de calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, teniendo en cuenta la metodología utilizada por la Comisión Europea.¹²¹

No obstante lo anterior, la LOEPSF regula dos excepciones: cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio; y cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos o disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante, tendrá que adecuarse a los mayores o menores ingresos obtenidos.

Por último, la LOEPSF, establece que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

121 Mediante Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, se regula el desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

Respecto al establecimiento de la regla de gasto, GALERA VICTORIA¹²², indica que “debe advertirse que la inclusión de la regla de gasto en la regulación orgánica se hace sin cobertura en un precepto constitucional. Esto es, en el marco del desarrollo de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el legislador incorpora el mecanismo del techo de gasto para el conjunto de las Administraciones, pero no sobre la base de la nueva redacción del artículo 135 CE, lo que puede generar dificultades para su consideración como parámetro de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional ante un eventual incumplimiento de la norma por las Administraciones Públicas. La legitimidad de la actividad del Estado para fijar un tope al gasto público podría encontrar cobertura en el marco de la competencia estatal en materia de planificación general de la economía (artículo 149.1.13 CE) y, por su conexión, en su competencia en materia de Hacienda general y Deuda pública (artículo 149.1.14 CE), incluso en los títulos competenciales en el artículo 149.1.11 y 18 CE, pero no, como se ha indicado, en el artículo 135 CE. Porque este precepto constitucional encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reconociendo constitucionalmente la competencia del Estado en esta materia. De este modo, la regla de gasto siendo un mecanismo complementario para el logro de esos objetivos, al no haber sido constitucionalizada, si será necesario recurrir a los títulos competenciales del artículo 149.1 CE.”

122 GALERA VICTORIA, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, ob. cit. pág. 266.

A este parecer, añade ARIAS ABELLÁN¹²³ que “la regla de gasto supone la eliminación, siquiera sea parcial, de cobertura de las necesidades públicas que, de acuerdo con decisiones políticas, sean preferidas en un momento concreto: limitación pues respecto del gasto, elemento fundamental de la autonomía financiera, que además se refuerza al establecerse en este mismo precepto, en el número cinco que, que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”.

2.3. Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera.

En relación a la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, el volumen de deuda pública definida en el Protocolo número 12, anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales.

Este límite del 60% se distribuirá de la siguiente forma: 44% para la Administración Central, 13% para el conjunto de las Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales. En el supuesto de que el límite del 60% sufriera modificaciones, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente indicadas.

123 ARIAS ABELLÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, ob. cit. pág. 139.

Además, el límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13% de su Producto Interior Bruto Regional.¹²⁴

Al igual que ocurre con el déficit estructural, el límite de deuda pública podrá superarse en las siguientes situaciones: catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, siempre que dichas circunstancias sean apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Igualmente, en dichas situaciones, deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública, y de las demás obligaciones reguladas por la LOEPSF, se tendrán en cuenta en el momento en el que el Estado autorice a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda.

124 En virtud de la disposición transitoria primera de la LOEPSF este límite deberá cumplirse en 2020. Con esta finalidad la ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en la LOEPSF.

Además, en virtud del principio de sostenibilidad financiera, las Administraciones Públicas deben publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería.¹²⁵

Cuando el período medio de pago de una Administración Pública supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, deberá incluir en su plan de tesorería el importe de los recursos que dedicará mensualmente al pago a proveedores con la finalidad de reducir su pago hasta el plazo máximo que fije la normativa sobre morosidad y adoptará el compromiso de adoptar las medidas para la reducción de gastos, incrementos de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

La LOEPSF, en el mismo sentido que el artículo 135 de la Constitución, establece que los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones deben estar siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos. Además, no podrán ser objeto de enmienda o modificación, y gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

Respecto al principio de sostenibilidad financiera, indica GALERA VICTORIA¹²⁶ que “la sostenibilidad financiera se convierte así en un principio

125 Regulado en la disposición adicional cuarta de la LOEPSF, con la finalidad de poner de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deuda financiera, con especial previsión de los pagos de intereses y de capital de la deuda pública.

rector de la actuación del sector público, estableciendo para ello, además, la prioridad absoluta en el pago de los intereses y el capital de la deuda frente a cualquier gasto (artículo 14). Conforme a esta cláusula, la deuda pública de las Administraciones Públicas deberá ser incluida en el estado de gastos de sus presupuestos teniendo carácter prioritario siempre frente a todos los gastos. Esta regla consagrada en el texto constitucional ha sido objeto de acertadas críticas por cuanto su aplicación automática impide considerar y ponderar bajo los presupuestos del Estado social la satisfacción de necesidades sociales más urgentes, además de lesionar el principio de autonomía financiera. De modo, que la aplicación automática de esa regla no sólo podrá generar situaciones paradójicas, sino que también desplaza cualquier opción de política económica o social constitucionalmente legítima”.

Como indica ARIAS ABELLÁN¹²⁷ “esta regla de la sostenibilidad incide en el gasto público, es decir, supone un límite al crecimiento del gasto público en la medida en que, estables los ingresos ordinarios, los tributos, el gasto sólo puede crecer dentro de los límites de la estabilidad, y por lo tanto no se podrá usar la deuda como fuente de financiación. No se trata de limitar el ingreso crediticio: se trata de limitar el gasto, y para ello se limita también el ingreso procedente de la deuda, convirtiéndose este último en una fuente de financiación excepcional y no en un

126 GALERA VICTORIA, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, ob. cit. pág. 267.

127 ARIAS ABELLÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, ob. cit. pág. 144.

recurso constitutivo de la hacienda pública, que era la concepción que tradicionalmente se mantenía sobre su existencia”.

2.4. El establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

El eje central de la LOEPSF, es la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las distintas Administraciones Públicas. Lo hace de una forma muy similar a lo regulado en la normativa europea.

Respecto al procedimiento para fijar la cuantía del déficit y el límite de deuda ARIAS ABELLÁN¹²⁸ indica que “a poco que se observe, no parece dudoso concluir que es este un precepto fundamental, porque atribuye competencias relacionadas, de un lado, con el establecimiento de las cuantías referidas al volumen de gasto y de ingreso crediticio de las CCAA, y de otro, porque regula su participación en el ejercicio de la competencia. Lo primero que hay poner de manifiesto es que la competencia no se atribuye a las CCAA ni conjunta ni individualmente: podría haber sido una opción fijando la participación del Estado como órgano supervisor”.

En el primer semestre del año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, fijará los objetivos de estabilidad

128 ARIAS ABELLÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, ob. cit. pág. 149.

presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública correspondientes a los tres años siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores, expresados en términos porcentuales sobre el Producto Interior Bruto nacional nominal.

Con esta finalidad, antes del 1 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda y Función Pública remitirá las correspondientes propuestas de fijación de objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, para que a su vez puedan emitir sus informes en un plazo máximo de 15 días a contar desde la fecha de recepción de las propuestas en la Secretaría General del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y en la Secretaría de la Comisión Nacional de Administración Local.

Como indica ARIAS ABELLÁN¹²⁹, “la competencia está exclusivamente atribuida al Estado, que a través de un acuerdo del Consejo de Ministros aprueba los porcentajes de déficit y deuda correspondientes a las Administraciones Públicas, incluida la autonómica, por lo que aquí interesa sin que esta última pueda intervenir en la decisión ni unilateralmente ni a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se limita a informar y por lo tanto a ser oído. Su informe es preceptivo pero su opinión no es vinculante, de manera que la coordinación, en mi opinión, brilla por su ausencia: no hay discusión alguna acerca de unas cuestiones

129 ARIAS ABELLÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, ob. cit. pág. 151.

fundamentales que afectan a decisiones de ingreso y gasto, sobre las que alguna competencia constitucional tienen las CCAA *ex* artículo 156 atribuyéndoles autonomía financiera. Aunque deba ejercerse en coordinación con las competencias estatales, no puede ser eliminada, y menos utilizando una norma procedimental”.

Igualmente CARRASCO DURÁN¹³⁰, concluye que “extensión e intensificación de la normativa relativa a la estabilidad presupuestaria ha provocado una apreciable merma del margen para adoptar una política presupuestaria propia. Esto se plasma en su vinculación a los objetivos de déficit público y de deuda pública, tal como han quedado definidos en la Ley Orgánica 2/2012 sobre la base de lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución, en la necesidad de observar la regla de gasto, en su falta de participación efectiva en la determinación de las decisiones de Estado mediante las que se imponen los topes de déficit público y deuda pública a todas las Comunidades Autónomas y a cada una de ellas de forma individual o se determinada de gasto, en obligación de someter la elaboración y la gestión de sus presupuestos a las normas previstas en dicha Ley Orgánica y en su sometimiento al sistema de medidas y sanciones previstas en la Ley Orgánica 2/2012. De hecho, como resultado de la conjunción del artículo 135 de la Constitución y de la Ley Orgánica 2/2012, las Comunidades Autónomas parecen quedar contempladas como entes de naturaleza ejecutiva o instrumental, cuya función se reduciría a la de determinar las medidas dirigidas a cumplir los objetivos de déficit y deuda impuestos desde el Ministerio de Economía y Hacienda en el ámbito de sus competencias”.

130 CARRASCO DURÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *REAF* núm. 18, 2013, pág. 198.

Para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, se tendrá en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea. Además, se tendrá en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. El objetivo de deuda pública debe ser coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido.

Además, la propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estará acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos.¹³¹

El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se fijen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales. Si es rechazado por el Congreso de los Diputados o por el Senado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, deberán remitir un nuevo acuerdo que deberá ser tramitado por el mismo procedimiento.

131 Elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad, teniendo en cuenta la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española, previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea.

Una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, los proyectos de Presupuesto de las distintas Administraciones Públicas deben acomodarse a estos objetivos.

El Consejo de Ministros en su reunión del día 10 de julio de 2015¹³², acordó la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria de los ejercicios 2016, 2017 y 2018 para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores, de conformidad con la LOEPSF. Estos objetivos eran coherentes con la senda de consolidación fiscal fijada por el Consejo de la Unión Europea en 2013.

Sin embargo, el 2 de agosto de 2016, el Consejo de la Unión Europea modificó los objetivos de déficit en el 4,6%, 3,1% y 2,2% para los años 2016, 2017 y 2018, respectivamente, siendo necesario por tanto, la modificación del acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015.

Con esta finalidad, y dado que en esos momentos el Gobierno de España se encontraba en funciones, mediante la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se introdujo una disposición adicional séptima para el

132 El objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de Administraciones Públicas quedó aprobado con los siguientes límites (en porcentaje de PIB): 2,8% para 2016, 1,4% para 2017 y 0,3% para 2018. Por otro lado, el objetivo de deuda para el conjunto de Administraciones Públicas quedó aprobado con los siguientes límites (en porcentaje de PIB): 98,5% para 2016, 96,5% para 2017 y 93,2% para 2018.

establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas por un Gobierno en funciones.

Sin embargo, una vez tomada posesión el nuevo Gobierno de España, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016 se aprobaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda para los ejercicios 2017-2019 y el techo de gasto del Estado para 2017, siendo coherentes con la senda de reducción del déficit propuesta por la Comisión Europea, que supone cumplir con los objetivos de déficit del 4,6% del PIB para 2016, del 3,1% del PIB en 2017, del 2,2% del PIB para 2018 y del 1,3% del PIB para 2019.

Una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, el Gobierno previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

Mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2016, de conformidad con la LOEPSF, se fijaron los objetivos individualizados para cada una de las Comunidades Autónomas.¹³³

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, el mismo es informado por la AIREF y por el Ministro de Hacienda y Función Pública. Antes del 15 de octubre la AIREF publicará el informe elaborado sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla del gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Y antes del 1 de abril, la AIREF, elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. Además, recogerá el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

El Ministro de Hacienda y Función Pública antes del 15 de abril de cada año elevará al Gobierno un primer informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones de la previsión inicial. Y antes del 15 de octubre de cada año, el Ministro de Hacienda y Función Pública elevará al Gobierno un segundo informe

133 En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura el objetivo de estabilidad presupuestaria quedó fijado (en porcentaje sobre el PIB) en el 0,7% para 2016, 0,6% para 2017, 0,3% para 2018 y 0,0% para 2019. El objetivo de deuda pública quedó fijado (en porcentaje sobre el PIB) en el 20,6% para 2016, 20,6% para 2017, 20,3% para 2018 y 19,7% para 2019.

sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial.

Igualmente, el Ministro de Hacienda y Función Pública informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.

Con fecha 14 de octubre de 2016, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, emitió informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2015.

En el mismo se indica que durante el ejercicio 2015 se registró un déficit en términos de contabilidad nacional de 54.464 millones de euros¹³⁴, lo que supone el 5,06% del PIB estimado para dicho año, respecto del 4,2% fijado por el Gobierno para el ejercicio 2015. Por lo tanto, supuso un incumplimiento de 0,9% del PIB.

El objetivo de estabilidad presupuestaria de la Administración Central para el ejercicio 2015 se fijó en el 2,9% del PIB, y el déficit alcanzado representó el 2,64%.

134 El importe correspondiente de déficit a la Administración Central fue de 27.725 millones de euros, a las Comunidades Autónomas 18.683 millones de euros, y a los Fondos de Seguridad Social 13.150 millones de euros. El conjunto de las Corporaciones Locales durante el ejercicio 2015 presentaron un superávit de 5.094 millones de euros.

Para las Comunidades Autónomas se fijó un objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,7% del PIB y el déficit alcanzado representó el 1,74% del PIB. Por lo tanto, la Administración Central cumplió con su objetivo de estabilidad presupuestaria, a diferencia de las Comunidades Autónomas que lo incumplieron.¹³⁵

En el siguiente cuadro se muestra el déficit de los diferentes subsectores correspondiente al ejercicio 2015:

Subsectores	Déficit en contabilidad nacional		Déficit a efectos de cumplimiento del OEP		Objetivo de Estabilidad Presupuestaria	Desviación
	En millones de euros	En porcentaje del PIB	En millones de euros	En porcentaje del PIB		
Administración Central	-28.385,00	-2,64	-27.725,00	-2,58	-2,90	0,32
Comunidades Autónomas	-18.722,00	-1,74	-18.683,00	-1,74	-0,70	-1,04
Corporaciones Locales	5.094,00	0,47	5.094,00	0,47	-	0,47
Fondos de Seguridad Social	-13.150,00	-1,22	-13.150,00	-1,22	-0,60	-0,62
Administraciones Públicas	-55.163,00	-5,13	-54.464,00	-5,06	-4,20	-0,86
PIB utilizado	1.075.639,00					

¹³⁵ Las Comunidades Autónomas que cumplieron el objetivo de estabilidad presupuestaria durante el ejercicio 2015 fueron País Vasco, Galicia y Canarias. Las Comunidades Autónomas que registraron mayores déficits fueron Cataluña (2,89%), Extremadura (2,81%), Valencia (2,59%) y Murcia (2,44%).

Y en el siguiente cuadro se muestra el déficit de cada una de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio 2015¹³⁶:

CC.AA.	Déficit en millones de euros		Déficit en porcentaje del PIB regional		Objetivo de estabilidad presupuestaria	Desviaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria
	Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2015	Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2015		
Comunidad Autónoma del País Vasco	-444	-444	-0,68	-0,68	-0,70	0,00
Comunidad Autónoma de Cataluña	-5.879	-5.879	-2,89	-2,89	-0,70	-2,20
Comunidad Autónoma de Galicia	-378	-378	-0,68	-0,68	-0,70	0,00
Comunidad Autónoma de Andalucía	-1.711	-1.711	-1,19	-1,19	-0,70	-0,50
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	-335	-335	-1,56	-1,56	-0,70	-0,90
Comunidad Autónoma de Cantabria	-195	-195	-1,61	-1,61	-0,70	-0,90
Comunidad Autónoma de la Rioja	-92	-92	-1,16	-1,16	-0,70	-0,50
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	-711	-672	-2,58	-2,44	-0,70	-1,70
Comunitat Valenciana	-2.621	-2.621	-2,59	-2,59	-0,70	-1,90
Comunidad Autónoma de Aragón	-692	-692	-2,06	-2,06	-0,70	-1,40
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	-597	-597	-1,59	-1,59	-0,70	-0,90
Comunidad Autónoma de Canarias	-279	-279	-0,66	-0,66	-0,70	0,00
Comunidad Foral de Navarra	-256	-256	-1,41	-1,41	-0,70	-0,70
Comunidad Autónoma de Extremadura	-491	-491	-2,81	-2,81	-0,70	-2,10
Comunidad Autónoma de Illes Balears	-474	-474	-1,73	-1,73	-0,70	-1,00
Comunidad Autónoma de Madrid	-2.829	-2.829	-1,40	-1,40	-0,70	-0,70
Comunidad Autónoma de Castilla y León	-738	-738	-1,37	-1,37	-0,70	-0,70
Total Comunidades Autónomas	-18.722	-18.683	-1,74	-1,74	-0,70	-1,00

136 Vid. Gráfico 1 anexo numérico.

Por último, en el siguiente cuadro se muestra la evolución del déficit de cada una de las Comunidades Autónomas correspondiente al periodo 2010-2016¹³⁷:

Capacidad o necesidad de financiación, excluido el efecto de las liquidaciones negativas definitivas del sistema de financiación con efecto sobre el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria	En millones de euros						
	Excluido el saldo de las liquidaciones negativas definitivas con efecto sobre el OEP		2012	2013	2014	2015	2016
	2010	2011					
Comunidad Autónoma de Andalucía	-4.601	-4.873	-2.942	-2.171	-2.152	-1.711	-965
Comunidad Autónoma de Aragón	-998	-899	-543	-721	-591	-692	-373
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	-616	-817	-219	-216	-231	-335	-106
Comunidad Autónoma de Illes Balears	-1.149	-1.136	-516	-315	-493	-474	-116
Comunidad Autónoma de Canarias	-991	-632	-452	-422	-394	-279	-140
Comunidad Autónoma de Cantabria	-500	-472	-232	-154	-177	-195	-184
Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha	-2.469	-2.964	-493	-754	-675	-597	-275
Comunidad Autónoma de Castilla y León	-1.433	-1.504	-797	-629	-613	-738	-345
Comunidad Autónoma de Cataluña	-9.100	-8.219	-4.437	-4.144	-5.233	-5.879	-1.968
Comunidad Autónoma de Extremadura	-441	-808	-176	-165	-430	-491	-285
Comunidad Autónoma de Galicia	-1.317	-1.238	-728	-612	-539	-378	-315
Comunidad Autónoma de Madrid	-1.996	-3.591	-1.983	-1.814	-2.745	-2.794	-1.331
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	-1.365	-1.281	-866	-851	-779	-711	-484
Comunidad Foral de Navarra	-692	-566	-311	-254	-148	-256	-128
Comunidad Autónoma de La Rioja	-307	-116	-89	-81	-101	-92	-42
Comunitat Valenciana	-4.696	-4.981	-3.713	-2.085	-2.527	-2.621	-1.609
Comunidad Autónoma del País Vasco	-1.600	-1.768	-933	-777	-672	-444	-489
Total administración regional	-34.271	-35.864	-19.430	-16.165	-18.500	-18.687	-9.155

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

137 Vid. Gráficos 2 y 3 anexo numérico.

Como puede comprobarse, desde la aprobación de la LOEPSF se ha conseguido reducir el déficit de la Administración Regional de 19.430 millones de euros en 2012 a 9.155 millones de euros en 2016.

En cuanto a la regla del gasto, el gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podía superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, fijada en el 1,3%. Sin embargo, ninguna de las Administraciones Públicas cumplió dicho límite.¹³⁸ En el siguiente cuadro se muestra la tasa de variación de la regla de gasto correspondiente al ejercicio 2015:

Cumplimiento de la Regla de Gasto: Administraciones Públicas. Ejercicio 2015	2014	2015	Tasa de variación
1. Administración Central	97.088	103.320	6,4
2. Comunidades Autónomas	133.411	140.337	5,2
3. Corporaciones Locales	48.108	49.198	2,3

¹³⁸ La Administración Central obtuvo una tasa de variación del 6,4%, las Comunidades Autónomas del 5,2% y las Corporaciones Locales del 2,3%. Las Comunidades Autónomas que cumplieron la regla de gasto fueron País Vasco, Galicia y Canarias, coincidentes con las que cumplieron el objetivo de estabilidad presupuestaria. Las tasas más altas de variación las obtuvieron Islas Baleares (11,3%), Cataluña (10,3%), Castilla – La Mancha (7,7%), Extremadura (6,7%) y Cantabria (6,7%).

Y en el siguiente cuadro se muestra la tasa de variación de cada una de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio 2015¹³⁹:

Comunidades Autónomas	2014	2015	Tasa de variación
Comunidad Autónoma del País Vasco	9.197	9.222	0,3
Comunidad Autónoma de Cataluña	24.340	26.852	10,3
Comunidad Autónoma de Galicia	7.794	7.882	1,1
Comunidad Autónoma de Andalucía	20.937	21.307	1,8
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	3.362	3.554	5,7
Comunidad Autónoma de Cantabria	1.983	2.116	6,7
Comunidad Autónoma de La Rioja	1.075	1.121	4,3
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	3.898	4.148	6,4
Comunitat Valenciana	13.024	13.883	6,6
Comunidad Autónoma de Aragón	4.040	4.272	5,7
Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha	5.151	5.546	7,7
Comunidad Autónoma de Canarias	5.726	5.778	0,9
Comunidad Foral de Navarra	2.620	2.691	2,7
Comunidad Autónoma de Extremadura	3.527	3.762	6,7
Comunidad Autónoma de Illes Balears	3.058	3.405	11,3
Comunidad Autónoma de Madrid	16.529	17.291	4,6
Comunidad Autónoma de Castilla y León	7.230	7.616	5,3
Transferencias internas entre CCAA	80	109	
Total Comunidades Autónomas	133.411	140.337	5,2

139 Vid. Gráfico 4 anexo numérico.

Respecto al cumplimiento del objetivo de deuda pública, según los datos del Banco de España la deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó el 99,8%¹⁴⁰ del PIB, siendo el autorizado el 101,7%, lo que supone el 1,9% por debajo del objetivo. En el siguiente cuadro se muestra en porcentaje el cumplimiento del objetivo de Deuda Pública correspondiente al ejercicio 2015:

Cumplimiento del objetivo de Deuda Pública: Administraciones Públicas. Ejercicio 2015	Deuda Pública	Objetivo	Desviación
1. Administraciones Central y Fondos de Seguridad Social	72,10	76,3	4,20
2. Comunidades Autónomas	24,40	21,50	-2,90
3. Corporaciones Locales	3,30	3,90	0,60
Administraciones Públicas	99,80	101,70	1,90

Sin embargo, la deuda de las Comunidades Autónomas representó el 24,4%¹⁴¹ del PIB, frente al 24,2% autorizado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014, teniendo en cuenta los ajustes preceptivos efectuados de

140 La Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social alcanzaron una deuda conjunta del 72,1% del PIB, frente al 76,3% que tenían como objetivo. Las Corporaciones Locales alcanzaron el 3,3% del PIB frente al 3,9% autorizado. Por lo tanto, la Administración Central y las Corporaciones Locales cumplieron el objetivo de deuda. Sin embargo, las Comunidades Autónomas representaron una deuda del 24,4% del PIB, frente al 21,5% autorizado (sin ajustar).

141 Las Comunidades Autónomas que incumplieron el objetivo de deuda en 2015 fueron Asturias con una desviación del 0,5% del PIB y Cataluña con una desviación del 1,2% del PIB.

conformidad con el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros. En el siguiente cuadro se muestra el cumplimiento del objetivo de Deuda Pública de cada una de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio 2015¹⁴²:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETIVO DE DEUDA 2015 s/ Acuerdo del Consejo de Ministros (%PIB regional)	OBJETIVO 2015 Incluyendo excepciones		Deuda a 31/12/2015 (SEC2010) Banco de España		VERIFICACIÓN OBJETIVO DEUDA2015 %
		IMPORTE	%PIB regional*	IMPORTE	%PIB regional*	% PIB regional
Comunidad Autónoma de Andalucía	19,0%	31.647	21,9%	31.645	21,9%	0,0%
Comunidad Autónoma de Aragón	18,0%	6.914	20,6%	6.930	20,6%	0,0%
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	16,0%	3.754	17,5%	3.876	18,0%	-4,5%
Comunidad Autónoma de Illes Balears	26,1%	8.392	30,6%	8.330	30,4%	0,2%
Comunidad Autónoma de Canarias	15,0%	6.668	15,8%	6.669	15,8%	0,0%
Comunidad Autónoma de Cantabria	19,2%	2.675	22,1%	2.677	22,1%	0,0%
Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha	32,4%	13.576	36,2%	13.426	35,8%	0,4%
Comunidad Autónoma de Castilla y León	17,0%	10.550	19,6%	10.557	19,6%	0,0%
Comunidad Autónoma de Cataluña	30,4%	70.172	34,5%	72.659	35,7%	-1,2%
Comunidad Autónoma de Extremadura	18,4%	3.581	20,5%	3.576	20,4%	0,1%
Comunidad Autónoma de Galicia	18,2%	10.434	18,8%	10.375	18,7%	0,1%
Comunidad Autónoma de La Rioja	16,4%	1.436	18,1%	1.436	18,1%	0,0%
Comunidad Autónoma de Madrid	13,4%	27.918	13,8%	27.981	13,8%	0,0%
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	22,3%	7.592	27,5%	7.601	27,5%	0,0%
Comunidad Foral de Navarra	18,3%	3.324	18,3%	3.322	18,3%	0,0%
Comunidad Autónoma del País Vasco	14,2%	9.511	14,5%	9.486	14,5%	0,0%
Comunitat Valenciana	33,5%	42.093	41,6%	41.998	41,5%	0,1%
Total Comunidades Autónomas	21,5%	260.237	24,2%	262.543	24,4%	-0,2%

142 Vid. Gráficos 5 y 6 anexo numérico.

3. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

3.1. Medidas preventivas.

La LOEPSF concreta por primera vez los mecanismos que dispone la Administración Central para evitar que se den situaciones de incumplimiento de los objetivos de déficit, de deuda, regla de gasto y periodo medio de pago a proveedores.

En este sentido, señala CARRASCO DURÁN¹⁴³ que “el conjunto forma un puzzle articulado con medidas inspiradas, en su mayor parte, en la normativa europea, en la normativa de estabilidad presupuestaria anterior, en la LOFCA y en la propia Constitución”.

Como indica GALERA VICTORIA¹⁴⁴, “uno de los aspectos más controvertidos de la ley orgánica es la regulación del capítulo IV, relativo a las medidas contempladas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria por cuanto, en algunos extremos resulta difícilmente compatible con el principio de autonomía y puede conllevar consecuencias políticas y jurídicas severas”.

143 CARRASCO DURÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, ob. cit. pág. 192.

144 GALERA VICTORIA, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, ob. cit. pág. 269.

ARIAS ABELLÁN¹⁴⁵ señala que “estas medidas de control han sido admitidas con carácter general por el TC en diversos pronunciamientos. La cuestión no está en si son legítimos desde la perspectiva constitucional sino en su alcance, en su articulación concreta, en definitiva en el uso que se dé al ejercicio de la potestad de establecerlos y contrastarlos cuando se apliquen. El TC los admite siempre que sean de estricta legalidad y no de oportunidad, pero además sólo cuando sean necesarios y proporcionales a la finalidad que persiguen”.

Respecto a la posible vulneración del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ocasionada por las medidas preventivas, correctivas y coercitivas reguladas por la LOEPSF, se analizará en el siguiente capítulo de este trabajo. Para ello se analizarán las sentencias del Tribunal Constitucional.

Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Como se indicó anteriormente, el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones no podrá superar el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales. La LOEPSF, indica que cuando la deuda se sitúe por encima

145 ARIAS ABELLÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, ob. cit. pág. 156.

del 60%, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública que lo supere serán las correspondientes a tesorería.¹⁴⁶

En el caso de la Seguridad Social, si se proyectara un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, la LOEPSF obliga a revisar el sistema y se deberá aplicar el favor de sostenibilidad introducido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social.

Respecto a las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Hacienda y Función Pública hará un seguimiento del cumplimiento de los periodos medios de pago a proveedores.¹⁴⁷ En este sentido, cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos contados desde la actualización del plan de tesorería, el Ministerio de Hacienda y Función Pública formulará una comunicación de alerta¹⁴⁸ indicándose el importe que deberá dedicar

146 Se entiende por operaciones de tesorería las operaciones de flujo monetario, es decir las correspondientes a operaciones a corto plazo.

147 Mediante Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

148 El 26 de marzo de 2015 se efectuó una comunicación de alerta a las Comunidades Autónomas de Aragón, Extremadura y Comunidad Valenciana. Dichas comunidades debían mantener los efectos de la comunicación hasta que cumplieran el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.

mensualmente al pago a proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, con la finalidad de generar tesorería que le permita reducir el periodo medio de pago a proveedores.

En caso de que se apreciara un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública¹⁴⁹ o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma.

Dicha advertencia será trasladada al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el caso de Comunidades Autónomas, y a la Comisión Nacional de Administración Local, en el caso de Corporaciones Locales. Además, las advertencias se harán pública para general conocimiento.

Las Administraciones Públicas advertidas tendrán el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias encaminadas a evitar el riesgo. Las mismas deberán ser comunicadas al Ministerio de Hacienda y Función Pública. En el caso de que no se adopten las medidas o que el Ministro de Hacienda y Función Pública aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las correspondientes medidas correctivas.

149 En octubre de 2016, el Ministerio de Hacienda y Función Pública avisó a 14 Comunidades Autónomas por riesgo de superar el objetivo de deuda pública.

ARIAS ABELLÁN¹⁵⁰, señala que “no parece proporcionado con estos preceptos es que, en el supuesto de que las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma no sean las que el ministro del ramo correspondiente entiende que son efectivas, se apliquen esas duras medidas: no se discute el control ni su necesidad, se discute la potestad discrecional, dentro de los límites de la discrecionalidad administrativa, claro está, atribuida al ministro y no al Gobierno, que es quien advierte. Deberían haberse arbitrado mecanismos concretos de intervención del órgano de colaboración, al que sólo se le informa de la advertencia y de las técnicas concretas que pueden dar lugar a la apreciación de la insuficiencia, incluso si fuera constatada por el Gobierno: me parece que no es un control de legalidad sino más bien de oportunidad que sí quiebra el principio de autonomía financiera y el de coordinación previstas en la CE, y que desde luego no cabe incluir en la actual redacción del artículo 135 CE”.

3.2. Medidas correctivas.

En cuanto a las medidas automáticas de corrección, en el caso de que el Gobierno constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma necesitarán autorización del Estado.¹⁵¹

150 ARIAS ABELLÁN, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, ob. cit. pág. 159.

151 Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Función Pública constate que se han cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública regla de gasto.

No obstante, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no necesitarán autorización del Estado, una vez que el plan económico-financiero presentado por la Comunidad Autónoma hubiera sido considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Igual que ocurre con las operaciones de endeudamiento, la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías a las operaciones de crédito de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, precisará autorización del Estado.¹⁵² Además, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisarán, con anterioridad a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En relación al incumplimiento de los periodos medios de pago a proveedores, si éste supera en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería,

152 Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos de importes a avalar y garantizar, y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Función Pública constate que se ha cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto.

el Ministerio de Hacienda y Función Pública enviará comunicación¹⁵³ a la Comunidad Autónoma incumplidora con la siguientes consecuencias:

- a) Todas aquellas modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, del que se informará al Ministerio de Hacienda y Función Pública con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta y la modificación presupuestaria origen de la misma.
- b) Todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos.
- c) La Comunidad Autónoma deberá incluir en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior nuevas medidas para cumplir con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del periodo medio de pago a proveedores de cada una de las Comunidades Autónomas¹⁵⁴:

153 El 11 de septiembre de 2015 se envió comunicación a las Comunidades Autónomas de Aragón y Extremadura por incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 20.5 de la LOEPSF.

154 Vid. Gráficos 7 y 8 anexo numérico.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2014 - 12	2015 - 12	2016 - 12	2017 - 01
ADMINISTRACIÓN REGIONAL	48,84	51,12	29,46	25,45
ANDALUCÍA	45,65	41,00	13,18	3,16
ARAGÓN	84,11	101,28	21,07	20,03
ASTURIAS	14,13	17,62	19,77	26,08
ISLAS BALEARES	36,46	70,36	41,14	31,98
CANARIAS	14,61	3,11	21,56	32,49
EXTREMADURA	81,22	96,01	17,28	9,83
GALICIA	21,17	29,16	26,01	20,63
MADRID	57,94	36,25	25,68	25,17
REGIÓN DE MURCIA	58,95	87,76	76,95	59,39
C.F. DE NAVARRA	(9,95)	(9,63)	(9,88)	(3,45)
PAÍS VASCO	(4,99)	(1,34)	(9,78)	(3,88)
LA RIOJA	26,34	18,43	15,13	20,20
C. VALENCIANA	82,29	76,21	55,85	44,30

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Si a pesar de las medidas indicadas anteriormente, el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería, el Ministerio de Hacienda y Función Pública iniciará el correspondiente procedimiento de retención de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación Autonómica, con la finalidad de pagar directamente a los proveedores.

La consecuencia directa del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, es la elaboración de un plan económico-financiero¹⁵⁵ que permita en el año en curso y en el siguiente el cumplimiento de los citados objetivos. El plan económico-financiero deberá contener cualquier adicional exigida si se está incurrido en procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea.

El plan de reequilibrio se presentará por aquellas Administraciones Públicas que hubieran incurrido en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria. El plan de reequilibrio deberá contener la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas.

155 La información que como mínimo debe contener será la siguiente:

- Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.
- Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.
- La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
- Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones.
- Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Si debido a los motivos enumerados anteriormente, se supera el objetivo de deuda pública, igualmente deberá presentarse un plan de reequilibrio que por un lado contenga la senda prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública, desagregando los factores de evolución que permiten el cumplimiento de la misma y por otro un análisis de la dinámica de la deuda pública que incluya las variables que determinan su evolución, otros factores de riesgo y un análisis de la vida media de la deuda.

Igual que ocurre con el plan económico-financiero, el plan de reequilibrio deberá contener cualquier adicional exigida si se está incurso en procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea.

En cuanto a la tramitación de los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio, los de la Administración Central serán elaborados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, y se remitirá a las Cortes Generales para su aprobación.

Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio de las Comunidades Autónomas serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, para que compruebe la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado. Sin embargo, si el Consejo de Política Fiscal y Financiera considerase que las medidas contenidas en el plan

presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, la Comunidad Autónoma previo requerimiento deberá presentar un nuevo plan.¹⁵⁶

Antes de su presentación ante los órganos competentes, los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio deben ser informados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

En el ejercicio 2015 sólo las Comunidades Autónomas de Galicia, Canarias y País Vasco, cumplieron el objetivo de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y el objetivo de deuda. Por lo tanto, el resto de Comunidades Autónomas debieron presentar un plan económico-financiero.

La AIREF en su informe de fecha 8 de junio de 2016, evalúa los planes económicos-financieros de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla – La Mancha, Extremadura, Madrid y La Rioja. Indica la AIREF que de la evaluación de los planes económicos-financieros se concluye que La Rioja, Andalucía, Madrid y Castilla y León, pueden cumplir con la senda propuesta por el Gobierno. Sin embargo, en Castilla – La Mancha, Extremadura y Aragón se observan dificultades para el cumplimiento de los escenarios previstos en sus planes.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura como se indicó anteriormente, incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto en 2015. El presupuesto correspondiente al ejercicio de 2016 se elaboró conforme

156 Se aplicarán medidas coercitivas si la Comunidad Autónoma no presenta el nuevo plan o el Consejo considera que las medidas no son suficientes para alcanzar los objetivos.

al objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,3% del PIB. La AIREF indicó en su informe de 6 de abril que la previsión de gasto de la Comunidad parecía baja teniendo en cuenta el volumen alcanzado por los mismos al cierre del ejercicio anterior y la falta de medidas en las que se pudiera basar la disminución estimada.

Añade la AIREF, que el plan económico-financiero de la Comunidad Autónoma de Extremadura corrige las previsiones de la comunidad para 2016, disminuyendo los gastos previstos en menor cuantía que la disminución de los ingresos que también plantea, ajustándose a la senda propuesta por el gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019. No obstante, la AIREF indica que se siguen apreciando debilidades en sus previsiones de gastos, fundamentalmente, en las inversiones asociadas a los Fondos de la Unión Europea.

Además, estima la AIREF que en los años 2016 y 2017 la dinámica del gasto sanitario en Extremadura no parece consistente con las estimaciones de gasto corriente que plantea con unas reducciones del 1,7% y del 1%, respectivamente, no sustentadas en medidas o decisiones de política presupuestaria comunicadas por la Comunidad.

En conclusión, la AIREF considera improbable que la Comunidad cumpla sus previsiones para 2016 de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,7% del PIB, estimando que cerrará en el 1% del PIB. Por el contrario, la AIREF considera probable el cumplimiento de la regla de gasto, tanto en 2016 como en 2017.

En cuanto al seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio, el Ministerio de Hacienda y Función Pública que dará publicidad a los planes económico-financieros y a los planes de reequilibrio, elaborará trimestralmente un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los mismos, para lo cual se recabará la información necesaria.

Dicho seguimiento será trasladado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local.

Si en los informes de seguimiento se pone de manifiesto una desviación en aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Función Pública requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de deuda.¹⁵⁷

Respecto al seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio, GALERA VICTORIA¹⁵⁸ indica que “el problema constitucional se plantea pues, como advierte el Consejo de Estado, según se desprende del artículo

157 Si el Ministerio de Hacienda y Función Pública en el informe del trimestre siguiente al requerimiento, verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas.

158 GALERA VICTORIA, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, ob. cit. pág. 273.

135 CE y de la jurisprudencia constitucional se debía haber otorgado una mayor participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera en este procedimiento, pues es el órgano que traduce o en el que se refleja el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia financiera, por lo que parece razonable atribuirle la apreciación de las circunstancias que pueden desembocar en la aplicación e las medidas coercitivas. No obstante, hay un matiz a considerar y es que ello debe entenderse sin perjuicio de que pueda atribuirse el poder último de decisión al Gobierno cuando esté en juego el cumplimiento de las normas de la Unión Europea y para garantizar su efectivo cumplimiento”.

3.3. Medidas coercitivas.

La regulación por primera vez de las medidas coercitivas en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, hace que sea la mayor innovación de la LOEPSF respecto de sus antecesoras. La LOEPSF regula una serie de sanciones en caso de ciertos incumplimientos y además en última instancia pueden adoptarse medidas de cumplimiento forzoso al amparo del artículo 155 de la Constitución.

Las medidas coercitivas se iniciarán en caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico – financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 de la LOEPSF.

En los supuestos citados en el párrafo anterior, la Administración Pública responsable deberá:

- a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Dicho acuerdo deberá detallar las medidas de reducción de gasto correspondientes e identificar el crédito presupuestario afectado, no pudiendo ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares, a cuyo efecto esta información será objeto de un seguimiento específico. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado.
- b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2% de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

Respecto a la idoneidad de estas medidas, GALERA VICTORIA¹⁵⁹ indica que “la extensión e intensidad de estas medidas sobre las facultades de actuación de la Administración incumplidora es más que notable. No sólo se impide la disposición de fondos económicos, limitando las facultades económico-financieras de la Administración responsable, sino que suprime el ejercicio de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas legítimamente asumidas en el marco de las correspondientes previsiones contenidas en los EEAA y la LOFCA, lo que resulta difícilmente compatible con la autonomía financiera garantizada constitucionalmente”.

Si no se adoptaran las medidas previstas en la letra a) anterior o si se adoptasen pero fueran insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de una comisión de expertos con la finalidad de valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada.¹⁶⁰

La comisión de expertos presentará una propuesta de medidas, que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora.

159 GALERA VICTORIA, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, ob. cit. pág. 275.

160 La comisión de expertos podrá solicitar cualquier dato información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos, quedando la Administración obligada a facilitarlo.

No obstante todo lo anterior, si una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad, no constituyese el depósito obligatorio, o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos, en virtud del artículo 155 de nuestra Constitución, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve cabo la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos.

Añade GALERA VICTORIA¹⁶¹ “que lo que resulta más sorprendente es la previsión de la intervención de una comisión de expertos para evaluar la situación económica de la Administración responsable. A pesar de la novedad que supone en nuestro sistema la intervención de esta comisión en la fiscalización de las cuentas públicas, el legislador deja muy poco definida la naturaleza y composición de esta comisión, sobre la que sólo fija su dependencia del Gobierno, centrado su regulación en la función fiscalizadora para la que deberá contar con toda la información sobre la situación contable de la Administración que hará pública en una semana, mediante un informe de conclusiones”.

Si no se atendiera dicho requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. En casi 40 años que lleva en vigor nuestra Constitución, nunca se ha llevado a cabo lo dispuesto en su artículo 155, siendo poco probable que se aplique en alguna ocasión.

161 GALERA VICTORIA, “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, ob. cit. pág. 275.

Como indican GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO¹⁶² “por excesiva o desproporcionada, para un problema de desajustes financieros, puede que permanezca en desuso”. Añaden¹⁶³ que “a nuestro entender, la intervención o coacción estatal -como toda medida de fuerza- no puede ser un instrumento idóneo para el control normal de las irregularidades contables o presupuestarias. Unos supuestos de hecho que demandan un mecanismo de control con una naturaleza más técnica y continuada. La urgencia podría haber hecho ver pesadillas al legislador. El artículo 155 CE ha estado hasta ahora en la Constitución como una amenazante espada de Damocles para no tener que ser usada, una *ultima ratio*”.

La Comisión Europea en su Comunicación de 16 de noviembre de 2016¹⁶⁴, sobre la evaluación de las medidas adoptadas por España y Portugal en respuesta a las Decisiones del Consejo de 8 de agosto de 2016, por las que se formulaban sendas advertencias por las que se instaba a la adopción de medidas encaminadas a la reducción del déficit considerada necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo, indica que “aunque las autoridades españolas proporcionaron información detallada sobre la aplicación de los mecanismos preventivo y corrector de la Ley de Estabilidad a lo largo de 2016, hasta la fecha no han presentado propuestas de modificación de dicha Ley a fin de hacer automática la aplicación de

162 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, ob. cit. pág. 151.

163 *Ibid.* pág. 153.

164 COM (2016) 901 final, Bruselas, 16.11.2016. pág. 9.

estos mecanismos. Por otro lado, en ausencia de una legislación de desarrollo apropiada, la aplicación de la norma de gasto de la Ley de Estabilidad sigue sin estar clara y puede estar sujeta a interpretaciones que minan su contribución a la disciplina presupuestaria”.

Consideramos que cuando el Gobierno de España ha puesto en marcha los mecanismos previstos en la LOEPSF ha sido por exigencias de la Unión Europea, y la modificación de los mismos obedecerá probablemente a las mismas razones.

4. Gestión presupuestaria.

El último capítulo de la LOEPSF es el relativo a la gestión presupuestaria. La elaboración de los presupuestos anuales se enmarcará en un plan presupuestario a medio plazo¹⁶⁵ incluido en el Programa de Estabilidad, siendo coherentes con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y con la regla de gasto.

El plan presupuestario a medio plazo abarcará un período mínimo de tres años y contendrá los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto, las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial como el impacto de las medidas previstas para el período considerado, los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos y una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

165 Regulados por la Directiva UE 2011/85, de 8 de noviembre de 2011.

La LOEPSF obliga al Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales a aprobar un límite máximo de gasto no financiero, que sean coherentes con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que constituirá el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

El límite de gasto no financiero del Estado y de las Comunidades Autónomas será comunicado al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Para ello, antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio de Hacienda y Función Pública y las Comunidades Autónomas informarán al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado y de las Comunidades Autónomas, respectivamente.

Por otro lado, la LOEPSF obliga al Estado, Comunidades Autónomas y a determinadas Corporaciones Locales¹⁶⁶ a incluir en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios cuyo fin será atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado. La cuantía y las condiciones de aplicación serán determinadas por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el ámbito del Estado, el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece en su apartado 1 que el importe del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria será el 2% del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las

166 Provincias, municipios que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población de derecho superior a 75.000 habitantes.

Comunidades Autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación. Para el año 2016 se dotó por un importe de 2.467,88 millones de euros, correspondiente a un límite de gastos de 123.394 millones de euros.

En la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Fondo de Contingencia está regulado en la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, estableciéndose en su artículo 52 que el Fondo de Contingencia recogerá la dotación para atender necesidades inaplazables de carácter no discrecional e imprevistas. La Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016, dedica 5 millones de euros al referido Fondo.

Por último, respecto a la gestión presupuestaria, si la liquidación presupuestaria arroja superávit, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, lo destinarán a reducir el nivel de endeudamiento neto, siempre que fuese inferior al importe del superávit.

5. Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas.

5.1. Mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores.

La disposición adicional primera de la LOEPSF puso en marcha los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas. El primer

instrumento de financiación a Comunidades Autónomas fue aprobado mediante Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijaron las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

La creación de este mecanismo estaba justificado por la caída de los ingresos de las Comunidades Autónomas, y por ende, en un aumento de las necesidades de financiación que contribuía al retraso de los pagos a proveedores.

La puesta en marcha de dicho mecanismo requería Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (en adelante ACDGAE)¹⁶⁷. Además las obligaciones pendientes de pago debían reunir una serie de requisitos. Entre otros, debían ser obligaciones vencidas, líquidas y exigibles, cuyo registro administrativo de la factura fuera anterior al 1 de enero de 2012, siempre que se tratara de contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministros y de

¹⁶⁷ Mediante Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, se establecen las Comisiones Delegada del Gobierno. En su artículo 2 se establece que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos estará compuesta por el Presidente del Gobierno, que la presidirá, la Vicepresidenta del Gobierno y Ministro de la Presidencia, los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas, de Fomento, de Empleo y Seguridad Social, de Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y de Economía y Competitividad, el Director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno y los Secretarios de Estado de Hacienda, de Presupuestos y Gastos y de Economía y Apoyo a la Empresa. El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Secretario de Estado para la Unión Europea formarán parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos cuando ésta haya de tratar temas relacionados con la Unión Europea.

servicios, incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.¹⁶⁸

Las Comunidades Autónomas que quisieran acceder a dicho mecanismo quedarían sujetas a la regla de condicionalidad fiscal.¹⁶⁹ Además, el Ministerio de Hacienda y Función Pública tenía la obligación de elevar al Consejo de Ministros el correspondiente expediente de autorización del endeudamiento adicional derivado de la aplicación del citado mecanismo.

Como garantía de pago de los compromisos adquiridos por las Comunidades Autónomas, los recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas responderían de las obligaciones contraídas con las entidades de crédito.

El mecanismo de financiación de pago a proveedores fue instrumentado mediante el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo por el que se creó el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (en adelante FFPP). Este Fondo se definía como una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, habilitada para la concertación en los mercados de capital

168 Se excluían expresamente las obligaciones contraídas por las Comunidades Autónomas con otras Comunidades, con la Administración General del Estado o cualquiera de sus organismos y entidades dependientes, la Administración de las entidades Locales o cualquiera de sus organismos y entidades dependientes, y con la Seguridad Social.

169 Las Comunidades Autónomas debían remitir un plan de ajuste al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

de toda clase de operaciones de endeudamiento. El FFPP se dotó con una aportación de hasta 6.000.000 miles de euros con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Mediante ACDGAE de 22 de marzo de 2012, se puso finalmente en marcha el mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

El órgano competente para autorizar el acceso al mecanismo de financiación y el importe máximo a financiar para Comunidad Autónoma era el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Para conseguir dicha autorización, las Comunidades Autónomas debían contar un informe favorable de dicho Ministerio, y para este fin era necesario la presentación de un plan de ajuste.¹⁷⁰

170 El plan de ajuste debía recoger entre otros, los recursos estimados que cubrieran los gastos no financieros y las amortizaciones del crédito contraído, la descripción y el calendario de aplicación de las medidas que garantizaran el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2012 y siguientes, la descripción y el calendario de las reformas estructurales que se fueran a implementar con la finalidad de fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo, el calendario de reducción del período medio a contratistas, la limitación de los salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección de las empresas de su sector público, y la reducción del número de consejeros de los Consejos de Administración de las mismas. Además, las Comunidades Autónomas adquirirían el compromiso de remitir toda la información solicitada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública con la finalidad de hacer un seguimiento al referido plan de ajuste.

El plan de ajuste debía contar con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Respecto a las condiciones de las operaciones concertadas con el FFPP, tendrían una duración de diez años con dos años de carencia en la amortización de principal y el tipo de interés sería equivalente al coste de financiación del Tesoro público más un margen máximo de 115 puntos básicos, a los que se añadirían un margen de intermediación de un máximo de 30 puntos básicos.

Además, mediante Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, se estableció una nueva fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas. Para ello, las Comunidades Autónomas debían remitir al Ministerio de Hacienda y Función Pública un plan de ajuste, o una revisión del que ya tuviera.

Las características de este nuevo tramo de financiación de pago a proveedores fueron determinadas mediante ACDGAE de 18 de julio de 2013. El plazo de la operación sería de diez años con dos años de carencia en la amortización de capital. El tipo de interés era equivalente al coste de financiación del prestamista más un margen máximo de 100 puntos básicos, existiendo la posibilidad de revisar dicho margen con carácter trimestral. Inicialmente, el tipo de interés quedó establecido en Euribor 3 meses más 395 puntos básicos.

Por último, mediante ACDGAE de 10 de octubre de 2013, se puso en funcionamiento un nuevo tramo del mecanismo de pago a proveedores. Igualmente,

las Comunidades Autónomas acogidas tenían la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Función Pública un plan de ajuste. En el caso de que las Comunidades Autónomas hubieran presentado un plan de ajuste con anterioridad, debían remitir una revisión del mismo para que fuera valorado por el Ministerio.

Las características de este nuevo tramo de financiación de pago a proveedores fueron determinadas mediante ACDGAE de 7 de noviembre de 2013. El plazo de la operación sería de diez años con dos años de carencia en la amortización de capital. La amortización del principal se produciría de forma lineal trimestralmente, una vez hubieran transcurrido los dos años de carencia. El tipo de interés era fijo equivalente al coste de financiación del FFPP¹⁷¹ incrementado en 30 puntos básicos.

171 Se entendía por coste de financiación del FFPP el máximo de los dos valores siguientes:

- a) El rendimiento de la deuda del Estado al plazo equivalente a la vida media del préstamo.
- b) El coste de obtención por parte del FFPP de los recursos financieros aplicables al tercer plan de pagos a proveedores, deducido, en su caso, el diferencial que sobre la curva del Tesoro le sea aplicado al FFPP en la obtención de estos recursos.

Al rendimiento medio de la deuda del Estado se añadiría, en su caso, el coste imputable del «swap» de tipo de interés necesario para prestar a tipo fijo.

El tipo de interés fijo resultante podría ser modificado excepcionalmente por el FFPP si hubiera cambios en el coste de financiación del Fondo derivados de refinanciaciones futuras del pasivo, o por otras circunstancias que afectaran a la solvencia del Fondo.

5.2. El Fondo de Liquidez Autonómico.

Mediante el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas, se creó el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). Este mecanismo era de carácter temporal y voluntario, que permitía atender los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por las Comunidades Autónomas.

El FLA tenía naturaleza de fondo con personalidad jurídica, con la finalidad de dotar liquidez a las Comunidades Autónomas adheridas al mismo. Estaba adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y gestionado por el Instituto de Crédito Oficial.

Por lo tanto, el Instituto de Crédito Oficial, en nombre y representación de la Administración General del Estado, formalizaría los contratos de préstamo con las Comunidades Autónomas, previa instrucción de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

El importe del préstamo de cada una de las Comunidades Autónomas adheridas al FLA no podría superar los recursos necesarios para atender los

vencimientos de la deuda financiera¹⁷² de cada una de las Comunidades Autónomas y de sus entidades dependientes clasificadas en el Sector Administraciones Públicas¹⁷³, así como las cantidades necesarias para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria, siempre que se respetaran los límites establecidos por ACDGAE.

Las Comunidades Autónomas que se acogieran al FLA quedaban sometidas a una serie de condiciones financieras. Entre ellas, quedaban obligadas a cumplir con el principio de prudencia financiera que se fijara por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

172 Los vencimientos de deuda serían satisfechos directamente por el ICO, a diferencia del resto de conceptos financiados por el FLA, que serían satisfechos a las Comunidades Autónomas. En concreto, se incluía el endeudamiento contemplado en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera para financiar la anualidad correspondiente a las liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómica de los años 2008 y 2009, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

173 La contabilidad nacional del Sector Administraciones Públicas se elabora a partir de la información de base suministrada por las unidades institucionales públicas clasificadas conforme a los criterios metodológicos de delimitación sectorial establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010), aprobado por el Reglamento núm. 549, 2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

Además, las Comunidades Autónomas acogidas al FLA no podrían realizar operaciones instrumentadas en valores ni operaciones de crédito en el extranjero, salvo autorización expresa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, sin perjuicio de la autorización preceptiva del Consejo de Ministros.

Al igual que ocurría con la financiación de los pagos a proveedores, las Comunidades Autónomas adheridas al FLA debían presentar y acordar con el Ministerio de Hacienda y Función Pública un plan de ajuste que asegurara el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública.¹⁷⁴ Además las Comunidades Autónomas quedaban obligadas a presentar un plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva.

Para el seguimiento del plan de ajuste, las Comunidades Autónomas quedaban obligadas a enviar mensualmente, al Ministerio de Hacienda y Función Pública información actualizada sobre el mismo, relativa a la ejecución presupuestaria mensual de los capítulos de gastos e ingresos, adecuación a la realidad del plan de ajuste y valoración de las medidas en curso, valoración de los riesgos a

174 Las Comunidades Autónomas adheridas al FLA asumían la obligación de sujetarse a la supervisión por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública de la adopción y ejecución de las medidas previstas en el plan de ajuste. Para ello, las Comunidades Autónomas debían presentar mensualmente información actualizada sobre la ejecución de su plan de ajuste. En el caso de que el Ministerio de Hacienda y Función Pública detectara riesgos de incumplimiento o incumplimiento de las medidas del plan de ajuste, propondría su modificación con la adopción de nuevas medidas o la alteración del calendario de su ejecución. El cumplimiento de las medidas propuestas condicionará la concesión de nuevos tramos de préstamo.

corto y medio plazo en relación con el cumplimiento de los objetivos que se pretenden con la aplicación del plan de ajuste, análisis de las desviaciones que se han producido en la ejecución del plan de ajuste, recomendaciones de modificación del plan de ajuste con el objetivo de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, e información actualizada de su plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva.

Si el Ministerio de Hacienda y Función Pública en base a la información remitida por las Comunidades Autónomas, detectara riesgos de incumplimiento de las medidas contenidas en el plan de ajuste, propondría su modificación con la adopción de nuevas medidas o la alteración del calendario de su ejecución.

Respecto a las condiciones financieras, al igual que ocurría con la financiación de los pagos a proveedores, las mismas serían establecidas por ACDGAE, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública y del Ministerio de Economía y Competitividad.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con fecha 11 de diciembre de 2014, adoptó un Acuerdo por el que se autorizaba la suscripción de una operación de crédito con la Comunidad Autónoma de Extremadura correspondiente al FLA de 2014 por importe de 178 millones de euros.

El plazo de la operación se extendería hasta el 31 de julio de 2024, con un carencia de amortizaciones de 2 años, siendo lineal anual desde los años 2017 hasta 2024. El interés correspondiente sería el tipo de interés fijo promedio de los tipos de

interés mensuales aplicables a las disposiciones del FLA del ejercicio 2014 durante el período febrero a diciembre de 2014 que, mensualmente equivalía a los costes de financiación del FLA al plazo de la vida media del préstamo que se concede, incluido el rendimiento de la Deuda del Estado en el mercado secundario más un margen de 10 puntos básicos en concepto de gastos de gestión del Instituto de Crédito Oficial y costes en que incurra el FLA.

5.3. El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

Mediante el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, se creó el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas con naturaleza de fondo sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas adheridas.

El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se estructura en los siguientes compartimentos: Facilidad Financiera, FLA, Fondo Social y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas.

Al igual que ocurría con el FLA, creado por Real Decreto-ley 21/2012, al Instituto de Crédito Oficial le corresponde la gestión financiera del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas. Por lo tanto, formalizará en nombre de la

Administración General del Estado, los contratos de préstamos con las Comunidades Autónomas, previa instrucción de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Igualmente, las condiciones financieras aplicables a los préstamos suscritos con el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, serán las establecidas por ACDGAE, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública y del Ministerio de Economía y Competitividad.

Respecto al compartimento Facilidad Financiera, podrán adherirse al mismo las Comunidades Autónomas que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, de conformidad con lo establecido en la LOEPSF, y su periodo medio de pago a proveedores, no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería.

El compartimento Facilidad Financiera, financiará los vencimientos correspondientes a valores emitidos, los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro, los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras residentes, los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras no residentes, las necesidades de financiación del déficit público, incluyendo las correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar, el endeudamiento derivado de las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autonómica de los años 2008 y

2009, y aquellas otras operaciones financieras acordadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Las Comunidades Autónomas que quieran adherirse al compartimento de Facilidad Financiera, deben solicitarlo al Ministerio de Hacienda y Función Pública en el mes de julio de cada año, indicando sus necesidades de financiación para el año siguiente. Una vez que sea aceptada la solicitud, la Comunidad Autónoma adoptará un Acuerdo de su Consejo de Gobierno¹⁷⁵ en el que conste su voluntad de adhesión a este compartimento, el compromiso de destinar los fondos recibidos a través de este compartimento a las necesidades de financiación aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y cumplir con lo previsto en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre y las disposiciones y Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y en particular con el principio de prudencia financiera.

Respecto a las disposiciones del compartimento de Facilidad Financiera, el Instituto de Crédito Oficial realizará el pago de los vencimientos de deuda pública de cada Comunidad Autónoma, a diferencia de las necesidades de financiación del déficit público y de las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autonómica de los años 2008 y 2009, que serán satisfechas directamente a las Comunidades Autónomas, salvo las que financien desviaciones de déficit de años

175 El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura en su sesión de 27 de enero de 2015, acordó la adhesión al mecanismo de Facilidad Financiera para 2015.

anteriores pendientes de financiar que se desembolsarán directamente a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas que se adhieran al compartimento Facilidad Financiera, deberán cumplir una serie de condiciones financieras, en concreto, no podrán realizar operaciones instrumentadas en valores ni operaciones de crédito a largo plazo, salvo autorización expresa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, sin perjuicio de la autorización del Consejo de Ministros. Además, las condiciones financieras de todas sus operaciones de crédito a corto plazo, deberán ser comunicadas a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con fecha 19 de febrero de 2014, adoptó un acuerdo por el que se establecía la distribución para 2015 de la financiación de los compartimentos Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico del Fondo de Financiación a Comunidad Autónomas. Conforme a dicho Acuerdo le correspondió a la Comunidad Autónoma de Extremadura un importe máximo de 475,51 millones de euros a través del compartimento Facilidad Financiera.

El plazo de la operación se extendería hasta el 31 de enero de 2025, con una carencia de amortizaciones de 2 años, siendo lineal anual desde los años 2018 hasta 2025. El tipo de interés aplicable en el ejercicio 2015 y hasta el 31 de enero de 2016 sería del 0%. A partir del 31 de enero de 2016 se aplicaría un mismo tipo de interés fijo equivalente al rendimiento medio de la Deuda Pública del Estado al plazo equivalente.

Por exclusión, las Comunidades Autónomas que no cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, de conformidad con lo establecido en la LOEPSF, y su periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería, quedará adherida al compartimento FLA.

El compartimento FLA, financiará los vencimientos correspondientes a los valores emitidos, los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro, los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras residentes, los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras no residentes, las necesidades de financiación del déficit público, incluyendo las correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar, el endeudamiento derivado de las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autonómica de los años 2008 y 2009, y aquellas otras operaciones financieras acordadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Al igual que ocurre con el compartimento Facilidad Financiera, las Comunidades Autónomas que quieran adherirse al compartimento FLA, deben solicitarlo al Ministerio de Hacienda y Función Pública en el mes de julio de cada año, indicando sus necesidades de financiación para el año siguiente. Una vez que sea aceptada la solicitud, la Comunidad Autónoma adoptará un Acuerdo de su

Consejo de Gobierno¹⁷⁶ en el que conste su voluntad de adhesión a este compartimento y el compromiso de cumplir con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el Programa que resulte de aplicación y en cualquier disposición que desarrolle este mecanismo.

Respecto a las disposiciones del compartimento del FLA, el Instituto de Crédito Oficial realizará el pago de los vencimientos de deuda pública de cada Comunidad Autónoma, y a diferencia del compartimento de Facilidad Financiera, las necesidades de financiación del déficit público y de las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autonómica de los años 2008 y 2009, así como las que financien desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar, se desembolsarán directamente a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas que se adhieran al compartimento FLA deberán cumplir una serie de condiciones financieras, en concreto, no podrán realizar operaciones instrumentadas en valores ni operaciones de crédito a largo plazo, salvo previa autorización expresa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, sin perjuicio de la autorización del Consejo de Ministros. Además, las condiciones financieras de las operaciones de crédito a corto plazo, deberán ser comunicadas a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

176 El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura en su sesión de 8 de marzo de 2016, acordó la adhesión al FLA para 2016.

Las Comunidades Autónomas adheridas al FLA, en el plazo de siete días naturales desde la aprobación del acuerdo por su Consejo de Gobierno, deberán presentar y acordar con el Ministerio de Hacienda y Función Pública un plan de ajuste coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública y con el plan económico-financiero que, en su caso, se hubiera presentado.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública llevará a cabo un seguimiento de los planes de ajuste, y en el caso que detectara riesgos de incumplimiento de las medidas del plan de ajuste, propondrá su modificación con la adopción de nuevas medidas o la alteración del calendario de su ejecución.

Como hemos visto, la adhesión a los mecanismos adicionales de financiación conllevan la presentación de un plan de ajuste, lo que según RUIZ ALMENDRAL Y CUENCA GARCÍA¹⁷⁷ “se sujetan a una intensa condicionalidad, regulada en la nueva disposición adicional primera de la LOEPSF, de manera que cuando las comunidades autónomas soliciten al Estado el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez (o lo hayan solicitado durante 2012), vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Función Pública un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Es decir, se pone en marcha un auténtico mecanismo global de rescate a comunidades autónomas a cambio del citado control”.

177 RUIZ ALMENDRAL Y CUENCA GARCÍA, “Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”, *Cuadernos de información económica*, núm. 241, 2014, pág. 39.

Respecto al compartimento Fondo Social, las Comunidades Autónomas podrían financiar con cargo al mismo las obligaciones pendientes de pago con las Entidades Locales que fueran vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014 derivadas de convenios suscritos en materia de gasto social y otras transferencias en materia de gasto social.

Al igual que los compartimentos anteriores, la adhesión al Fondo Social exigía la solicitud de la Comunidad Autónoma al Ministerio de Hacienda y Función Pública. De la misma forma, el Estado concertaría con las Comunidades Autónomas los respectivos contratos de préstamo por un importe que no podría superar los recursos necesarios para atender las obligaciones pendientes de pago por parte de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales derivadas de los convenios y transferencias en materia de gasto social por la Comunidad Autónoma. De nuevo, el Instituto de Crédito oficial sería el encargado de materializar los pagos con cargo a este compartimento.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con fecha 9 de abril de 2015, adoptó un Acuerdo por el que se establecía la distribución de los recursos asignados al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas 2015. La distribución de la financiación asignada a la Comunidad Autónoma de Extremadura fue de 9,75 millones de euros, sujeta a las mismas condiciones financieras fijadas por Acuerdo de Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 19 de febrero de 2015.

Por último, la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, modificaba las condiciones financieras de las operaciones de crédito suscritas con cargo al FLA y con cargo al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores 2, con efectos desde el 1 de enero de 2015. Esta modificación permitía que el tipo de interés quedara fijado en 2015 en el 0% anual hasta el vencimiento del primer período de interés de 2016. Además, durante 2015 las Comunidades Autónomas no abonarían vencimientos de principal de operaciones formalizadas en ejercicios anteriores con cargo al Fondo de Financiación a Proveedores 2, ampliando el plazo de estas operaciones un año.

Igualmente, en la disposición adicional octava se fijaban las condiciones financieras de las operaciones de crédito para 2015 con cargo al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas. El tipo de interés para las disposiciones con cargo al compartimento FLA quedaba fijado en el 0% anual hasta el vencimiento del primer período de interés de 2016. Para las disposiciones con cargo al compartimento Facilidad Financiera el tipo de interés quedaba fijado en el 0% anual hasta el vencimiento del primer período de interés de 2018.

En el siguiente cuadro se muestra los importes recibidos en millones de euros por cada Comunidad Autónoma hasta el ejercicio 2015¹⁷⁸:

178 Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez. Período 2012-2015. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, 2016, pág. 12. Vid. Gráfico 9 anexo numérico.

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Francisco Javier García Martín

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL FFPP	TOTAL FLA	FFCCAA 2015	TOTAL MECANISMOS	% Mecanismos
Comunidad Autónoma de Andalucía	4.955,86	11.434,33	3.659,98	20.050,17	15,30%
Comunidad Autónoma de Aragón	512,75		1.483,37	1.996,12	1,52%
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	243,31	782,83	560,77	1.586,90	1,21%
Comunidad Autónoma de Illes Balears	1.344,14	2.606,76	1.194,34	5.145,24	3,93%
Comunidad Autónoma de Canarias	315,02	2.565,42	1.003,83	3.884,26	2,96%
Comunidad Autónoma de Cantabria	326,62	808,24	436,19	1.571,04	1,20%
Comunidad Autónoma de Castilla y León	1.052,41		2.053,25	3.105,66	2,37%
Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha	4.025,84	3.505,31	1.329,11	8.860,26	6,76%
Comunidad Autónoma de Cataluña	6.556,14	25.392,41	11.689,19	43.637,75	33,29%
Comunidad Autónoma de Extremadura	391,62	178	766,86	1.336,48	1,02%
Comunidad Autónoma de Galicia			1.567,40	1.567,40	1,20%
Comunidad Autónoma de Madrid	1.346,80		1.846,07	3.192,87	2,44%
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	1.790,84	2.494,60	1.157,41	5.442,85	4,15%
Comunidad Autónoma de La Rioja	70,81		272,88	343,69	0,26%
Comunidad Foral de Navarra					
Comunidad Autónoma del País Vasco					
Comunitat Valenciana	7.585,94	13.005,98	8.760,21	29.352,14	22,39%
Total Comunidades Autónomas	30.518,09	62.773,87	37.780,85	131.072,82	100,00%

Dado los elevados importes satisfechos en concepto de mecanismos adicionales de financiación a favor de las Comunidades Autónomas, probablemente éstos sean objeto de discusión en el nuevo Sistema de Financiación Autonómica.

Los ahorros totales obtenidos por los mecanismos adicionales para las Comunidades Autónomas dispuestos durante 2012-2015 ascienden a un total de 44.484,09 millones de euros.¹⁷⁹ La Comunidad Autónoma de Extremadura obtendrá

179 Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez. Período 2012-2015. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, 2016, pág. 27.

unos ahorros de 110,40 millones de euros, mientras que las Comunidades Autónomas que mayores ahorros obtendrán serán Cataluña con 15.781,27 millones de euros, la Comunidad Valenciana con 10.665,33 millones de euros y Andalucía con 7.243,76 millones de euros. En el siguiente cuadro se muestran los ahorros en millones de euros de cada una de las Comunidades Autónomas¹⁸⁰:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	AHORROS
Comunidad Autónoma de Andalucía	7.243,76
Comunidad Autónoma de Aragón	134,3
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	538,79
Comunidad Autónoma de Illes Balears	1.850,49
Comunidad Autónoma de Canarias	1.158,79
Comunidad Autónoma de Cantabria	494,74
Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha	3.701,71
Comunidad Autónoma de Castilla y León	288,1
Comunidad Autónoma de Cataluña	15.781,27
Comunidad Autónoma de Extremadura	110,4
Comunidad Autónoma de Galicia	126,44
Comunidad Autónoma de La Rioja	30,95
Comunidad Autónoma de Madrid	265,66
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	2.093,36
Comunidad Foral de Navarra	
Comunidad Autónoma del País Vasco	
Comunitat Valenciana	10.665,33
Total Comunidades Autónomas	44.484,09

En relación a los mecanismos extraordinarios de financiación CUENCA GARCÍA¹⁸¹ indica que “el papel del Tesoro como banco de las comunidades es

180 Vid. Gráfico 10 anexo numérico.

181 CUENCA GARCÍA, “Las Comunidades Autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Cuadernos de información económica*, núm. 246, 2015, pág. 52.

cada vez más relevante. El carácter extraordinario de aquellas medidas se desvaneció definitivamente al aprobarse el Real Decreto Ley 17/2014 que instaure nuevos mecanismos y refunde los anteriores. Si bien en diciembre de 2014 había desaparecido el cierre de los mercados financieros para las CC.AA. que sirvió de justificación inicial, se ha decidido consolidar este sistema de liquidez, confirmando un cambio estructural en el modelo territorial español”.

Añade CUENCA GARCÍA¹⁸² que “la institucionalización del Tesoro como financiador de las CC.AA. presenta riesgos notables para el futuro de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, no solo de las CC.AA. sino también del Reino de España en su conjunto. Téngase en cuenta que cuando una comunidad autónoma debe al Gobierno central cantidades muy elevadas, el riesgo de impago se acrecienta en la medida en que se trata solo de una cuestión política”.

En este sentido RUIZ ALMENDRAL Y CUENCA GARCÍA¹⁸³ indican “que la hipótesis plausible de que el FLA se convierta en un mecanismo permanente, cabe reflexionar sobre el efecto que esta nueva situación puede tener sobre la autonomía financiera de las CC.AA. Aquí aparecen dos efectos contrapuestos. Por un lado, al constituirse en la fuente de recursos financieros de

182 CUENCA GARCÍA, “Las Comunidades Autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, ob. cit. pág. 52.

183 RUIZ ALMENDRAL Y CUENCA GARCÍA, “Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”, ob. cit. pág. 43.

algunas CC.AA., el gobierno central obtiene un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre prioridades políticas de gasto de las CC.AA. acogidas. Por otro lado, y en sentido opuesto, el saldo de deuda viva que una comunidad autónoma tenga en el FLA le otorga un cierto poder de negociación si no pudiera hacer frente a dicha deuda. Esta hipotética circunstancia tendría consecuencias de índole política entre ambas Administraciones, a diferencia de lo que sucedería con un impago de deuda emitida en mercados internacionales de bonos. Lo que sugerimos es que debería reflexionarse sobre el impacto que a medio y largo plazo puede tener la asunción por parte del Estado de deuda autonómica, no pudiéndose descartar problemas de riesgo moral, al fomentar precisamente un mayor endeudamiento”.

5.4. El principio de prudencia financiera.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 bis de la LOFCA, todas las operaciones financieras formalizadas por las Comunidades Autónomas, quedan sujetas al principio de prudencia financiera.¹⁸⁴

Además, la adhesión al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas a través del compartimento de Facilidad Financiera o a través del FLA, conlleva la sujeción a las condiciones de prudencia financiera determinadas por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Adicionalmente, las operaciones instrumentadas en valores y operaciones de crédito a largo plazo necesitarán para su

184 Se entiende por prudencia financiera de conformidad con lo dispuesto en la LOFCA, el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

formalización autorización expresa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

El artículo 13 bis anteriormente referenciado, fue introducido por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la LOFCA y de la LOEPSF, incorporando como parte del principio de sostenibilidad financiera la prudencia financiera, con la finalidad de reducir costes financieros y mitigar riesgos.

El establecimiento de las condiciones del principio de prudencia financiera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 bis de la LOFCA, se establecerán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Mediante Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

Las operaciones financieras que se pueden realizar dentro del ámbito de la Resolución de 16 de septiembre de 2016 son las siguientes: certificados de deuda bajo ley alemana (Schuldschein), valores a largo plazo negociables o no, emitidos mediante emisión pública o privada, en mercados mayoristas o dirigidos al segmento minorista, instrumentos de financiación a corto plazo, préstamos a largo plazo y arrendamientos financieros.

Mediante la Resolución de 16 de septiembre de 2016, se establecen las condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento. Entre ellas el coste

total máximo¹⁸⁵ de las operaciones de endeudamiento, incluyendo comisiones y otros gastos, no podrá superar el coste de financiación del Estado al plazo medio de la operación, incrementado en el diferencial establecido en la misma Resolución.

La mencionada Resolución, permite la formalización de permutas, opciones y futuros de tipos de interés y de tipo de cambio según las condiciones estándares. Por otro lado, prohíbe entre otras, la formalización de aquellas operaciones de endeudamiento no instrumentadas en valores que incluyan derivados implícitos en los contratos, la formalización de aquellas cuya estructura financiera conlleve un diferimiento de la carga financiera, aquellas que contengan *cláusulas trigger*¹⁸⁶ vinculadas a calificaciones crediticias y otras variables económico – financieras que supongan la amortización anticipada de la deuda o un cambio en las condiciones financieras de la misma, aquellas derivadas de la transformación de deudas de naturaleza no financiera de la Comunidad Autónoma, en otras de naturaleza financiera cuyo coste se encuentre por encima del coste del endeudamiento al plazo medio equivalente al que tenía la Comunidad Autónoma en la fecha en que se cerró la operación original, aquellas operaciones de endeudamiento no instrumentadas en valores derivadas de la modificación de un contrato previo de la propia Comunidad

185 El cumplimiento del coste máximo se deberán cumplir en el momento de la apertura del proceso de licitación en el caso de concursos públicos o en el momento de presentación de las ofertas firmes por las entidades financieras cuando se trate de negociación bilateral.

186 Cláusulas que obligan a la amortización anticipada de la deuda, porque al emisor o a la emisión se le reduzca su calidad crediticia o rating.

Autónoma o de sus entidades públicas, en las que el coste resultante de la operación supere financieramente el coste de la operación preexistente.

Además de las anteriores, prohíbe la formalización de aquellas operaciones de endeudamiento no instrumentadas en valores que no prevean la posibilidad de amortización anticipada a solicitud del deudor¹⁸⁷, aquellas operaciones a tipo de interés variable que con carácter general contengan cláusulas suelo sobre la referencia aplicable y aquellas operaciones de endeudamiento no instrumentadas en valores a tipo de interés variable que con carácter general el Euribor de referencia utilizado no coincida con el periodo de liquidación de intereses.

La Resolución por la que se define el principio de prudencia financiera, permite para las operaciones financieras que no cumpla con la alguna de sus condiciones, la presentación de una memoria en la que se detalle la conveniencia financiera de la operación en la que se justifique que la misma no pone en riesgo la solvencia financiera del deudor.

187 Las operaciones a tipo de interés variable no podrán contener costes de ruptura por amortización anticipada en fechas de pago de intereses. En cuanto a las operaciones a tipo de interés fijo, podrán incluir costes de ruptura que sólo reflejen el perjuicio económico de la cancelación de la operación debido al cambio de las condiciones de los swaps de tipo de interés desde la formalización o desembolso hasta el momento de la amortización del mismo, no pudiendo incorporar la prima de riesgo de la operación equivalente a la prima de riesgo que correspondería al préstamo de ser éste a tipo variable, por el plazo medio que quedara desde la fecha de la amortización anticipada hasta la fecha de la amortización prevista en el contrato inicialmente.

Las Comunidades Autónomas tienen la obligación de comunicar las condiciones finales de todas las operaciones de endeudamiento y derivados realizadas y de la cartera global de deuda y de derivados, al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Además la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera podrá solicitar a las Comunidades Autónomas para que autoricen a las entidades financieras para que éstas suministren a dicha Secretaría información sobre el riesgo que cada entidad mantiene con la Comunidad Autónoma.

La puesta en marcha de los mecanismos adicionales de financiación y la limitación de las operaciones de endeudamiento al principio de prudencia financiera han supuesto para las Comunidades Autónomas importantes ahorros financieros.

Para comprobar los ahorros que han supuesto la conjugación de los dos factores indicados en el párrafo anterior, se ha comprobado la evolución del presupuesto del Capítulo 3 (Gastos Financieros) de todas las Comunidades Autónomas.

Del estudio observamos que con anterioridad a la entrada de la crisis financiera, la evolución de la ejecución del Capítulo 3 del conjunto de las Comunidades Autónomas se mantenía estable en aproximadamente 2.000 millones de euros anuales. A modo de ejemplo, en el ejercicio 2009 se liquidaron por este concepto 2.593 millones de euros, de los cuales el valor máximo lo alcanzó Cataluña con 797 millones de euros, seguida de la Comunidad Valenciana con 512 millones de euros. Por el contrario el valor mínimo correspondía a Cantabria con 12 millones de euros, seguida de La Rioja con 13 millones de euros. En el ejercicio 2009 la

Comunidad Autónoma de Extremadura ejecutó un total de 33 millones correspondientes a los gastos financieros derivados de su deuda pública.

Dicha estabilidad quebró a partir del ejercicio 2010, en el que se liquidaron 2.980 millones de euros. A partir de dicho ejercicio la evolución fue ascendente, en el ejercicio 2011 se liquidaron 4.542 millones de euros, en el 2012 6.222 millones de euros y durante los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016 se presupuestaron 7.275 millones de euros, 7.878 millones de euros, 7.658 millones de euros y 5.831 millones de euros, respectivamente.

Por lo tanto, comprobamos que en el ejercicio 2016 con la plena puesta en funcionamiento de los mecanismos adicionales de financiación, las Comunidades Autónomas han conseguido disminuir la carga financiera derivada de su deuda pública y romper la tendencia ascendente.

Por último, algunas Comunidades Autónomas han aprovechado los recursos financieros que el sistema provee, de cara a refinanciar su cartera de deuda pública para adecuarla al principio de prudencia financiera, obteniéndose importantes ahorros financieros.¹⁸⁸ Quedará por tanto, comprobar el efecto de las refinanciaciones en la evolución de los gastos financieros en el ejercicio 2017.

188 Mediante acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 17 de junio de 2016 se autoriza a las Islas Baleares para renegociar operaciones de deuda a largo plazo por un importe máximo de 225 millones de euros con el fin de mejorar las condiciones financieras inicialmente contratadas y a la Comunidad de Extremadura se autoriza para formalizar préstamos a largo plazo y emitir deuda pública, por un importe máximo de 600 millones de euros, que se destinarán a la

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de la carga financiera en millones de euros de cada una de las Comunidades Autónomas¹⁸⁹:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
NAVARRA	42	58	93	107	105	122	105
PAIS VASCO	81	152	197	222	252	284	279
ARAGON	74	116	151	191	213	228	195
CASTILLA LA MANCHA	113	213	349	428	485	429	222
CASTILLA LEON	103	159	248	317	356	406	330
EXTREMADURA	38	67	99	112	111	139	97
ASTURIAS	32	63	93	116	120	139	139
BALEARES	76	117	224	226	227	185	151
CANTABRIA	18	41	79	94	80	94	83
MADRID	300	394	614	798	937	970	819
MURCIA	51	92	168	226	248	225	96
LA RIOJA	10	26	28	33	32	39	29
ANDALUCIA	425	584	762	948	969	869	530
CANARIAS	98	134	160	209	227	149	92
CATALUÑA	919	1.479	1.743	1.761	1.923	2.055	2.055
GALICIA	122	216	257	302	365	336	271
C. VALENCIANA	479	632	957	1.184	1.229	990	341
TOTAL	2.980	4.542	6.222	7.275	7.878	7.658	5.831

refinanciación, cancelación anticipada de operaciones concertadas en ejercicios anteriores o modificación de esas condiciones financieras, adecuándolas a los costes que pueden obtenerse actualmente en el mercado.

189 Vid. Gráficos 11 y 12 anexo numérico.

6. La relación entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria.

Con la finalidad de valorar la posible relación existente entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria, las páginas siguientes tendrán por objeto hacer una breve descripción de los distintos Sistemas de Financiación Autonómica de las Comunidades Autónomas. Debemos señalar que los objetivos de déficit y deuda se establecen por primera vez en la Unión Europea con la aprobación del Pacto de Estabilidad de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997. Por ello aunque repasemos todos los Sistemas de Financiación Autonómica existentes, debemos centrarnos en los modelos de 1997, 2001 y 2009.

Adelantamos, como apunta RUIZ ALMEDRAL¹⁹⁰ que “el contexto que inspiró las reformas del sistema de financiación autonómica operadas en 1997, 2001 y 2009, cuya finalidad declarada era incrementar el nivel de corresponsabilidad fiscal. Se traía así a nuestro país, de forma seguramente temprana en relación con la todavía breve experiencia española en materia de descentralización territorial, una de las posibles maneras de desarrollar la autonomía financiera: la que hace referencia a la vertiente del ingreso”.

190 RUIZ ALMENDRAL, “Integración Fiscal Europea y Sistemas Financieros Nacionales”, *Instituto Vasco de Administración Pública*, núm. 1, 2013, pág. 175.

Y como bien añade RUIZ ALMENDRAL¹⁹¹ “ninguna de las citadas reformas tiene en cuenta el endeudamiento o los objetivos de déficit y deuda, que se establecen por vez primera en 1997 en la Unión Europea, en el sistema de financiación. La desconexión entre gasto e ingreso es evidente, de forma que no hay comunicación entre los acuerdos de consolidación presupuestaria y las diferentes reformas del sistema, ni desde luego tampoco al sistemático incumplimiento de las reglas de endeudamiento establecidas en la LOFCA”.

Como veremos a continuación, ninguno de los Sistemas de Financiación Autonómica ha tenido en cuenta la normativa de estabilidad presupuestaria. Los Sistemas de Financiación Autonómica hasta el momento no han logrado aproximar las necesidades reales de gasto de cada Comunidad Autónoma. Por ello y entre otros motivos existen Comunidades Autónomas que les resulta muy difícil cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Estado y ello se basa principalmente porque el grave problema que tienen las Comunidades Autónomas es por el lado del ingreso. Ingresos que en la mayoría de los casos provienen fundamentalmente del Sistema de Financiación Autonómica.

Por ello, el nuevo Sistema de Financiación Autonómica debiera aproximar las necesidades reales de gasto de cada Comunidad Autónoma y garantizar su financiación. Si esto se produjera las Comunidades Autónomas contarían con mejores herramientas para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Estado y a su vez por la Unión Europea.

191 RUIZ ALMENDRAL, “Integración Fiscal Europea y Sistemas Financieros Nacionales”, ob. cit. pág. 178.

Por lo tanto, consideramos que el nuevo Sistema de Financiación Autonómica debiera tener en cuenta las singularidades propias de cada Comunidad Autónoma en aras del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Estas singularidades debieran quedar reflejadas como se ha apuntado anteriormente, en una mayor aproximación de las necesidades reales de gasto de cada Comunidad Autónoma.

El Sistema de Financiación Autonómica debe ser el vehículo normal que conduzca a regularizar la situación financiera de las Comunidades Autónomas. En este sentido MARTÍNEZ LAGO¹⁹² sostiene que “la realidad siempre tozuda empieza a corroborar nuestro planteamiento. Desde 2012 el Gobierno ha llevado una estrategia centralizada de control de los Presupuestos en vez de una estrategia de colaboración y acuerdo con las CCAA en un *Consejo de Estabilidad*. La creación del Fondo de Liquidez Autonómica se pensó así para arreglar tensiones de tesorería. Pero en 2014 las cosas parecen estar cambiando y se han multiplicado esos Fondos y abierto líneas de crédito, incluso sin intereses, para las CCAA tanto si son cumplidoras como incumplidoras de los objetivos de déficit. Con este planteamiento se genera una situación de dependencia de las CCAA del Estado, se permite no reformar el sistema de financiación transcurridos los cinco años previstos en la LOFCA, que debería ser el mecanismo normal para resolver estos problemas, y parece haberse entrado en una línea de restricción presupuestaria más blanda. A veces los controles en apariencia más serios son los menos cumplidos y se revelan

192 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 54. pág. 17.

como los menos eficaces. El problema no es sólo de constitucionalidad sino de lógica en la construcción de las direcciones políticas de Estado”.

6.1. Hasta 1986.

Respecto a la configuración del Sistema de Financiación Autonómica, RODRIGUEZ BEREIJO¹⁹³ señala que “el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en el título VIII de la Constitución Española (arts. 156, 157 y 158) es un reflejo de la imprecisión y ambigüedad que caracterizan a un modelo no bien definido de descentralización política y territorial del Estado, que, anclado en la afirmación del carácter unitario de la Nación española (art. 2 Constitución), oscila entre la forma organizativa de un Estado regional y un Estado federal, ofreciendo rasgos característicos de uno y otro, que lo convierten en híbrido de difícil catalogación dogmática, que la mayoría de políticas y aun juristas españoles ha querido aprehender con la expresión de *Estado autonómico o Estado de las Autonomías*”.

ZORNOZA PÉREZ¹⁹⁴ indica que “era muy difícil, a partir de un estado seriamente centralizado como lo era el Estado español en 1978, generar un estado tan ampliamente descentralizado como lo es en los momentos actuales. Era y es

193 RODRÍGUEZ BEREIJO, “Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, pág. 65.

194 ZORNOZA PÉREZ, “El sistema de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Anuario jurídico de la Rioja*, núm. 6 – 7, pág. 1.

tremendamente difícil dar una solución financiera adecuada para que las Comunidades Autónomas dispongan de recursos suficientes para financiar sus competencias y al mismo tiempo se respeten las exigencias de la solidaridad”.

En este sentido MONASTERIO ESCUDERO¹⁹⁵ apunta que “el sistema de financiación autonómica se llevó a cabo en una época de profundos cambios políticos y económicos, que se complicaron por diversas razones”. Entre estas razones estaban la indefinición política, la reforma fiscal en marcha, los elevados niveles de déficit, la distinta tipología de las Comunidades Autónomas y la base de partida insatisfactoria.

Añade SÁNCHEZ MALDONADO Y GÓMEZ SALA¹⁹⁶ que “la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) diseñó una hacienda autonómica para las comunidades de régimen común que otorga un tratamiento asimétrico de los ingresos y gastos públicos descentralizados. Así, nos encontramos con un sistema que presenta un nivel mínimo de autonomía financiera, lo que lleva aparejado una escasa responsabilidad fiscal, frente a una total autonomía desde el lado del gasto público (autonomía en cuanto a su estructura no en cuanto al nivel del mismo, que obviamente viene condicionado por la disponibilidad de ingresos)”.

195 MONASTERIO ESCUDERO, “Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica”, *Universidad de Oviedo, Facultad de ciencias Económicas*, núm. 2, pág. 1.

196 SÁNCHEZ MALDONADO Y GÓMEZ SALA, “La financiación autonómica 20 años después”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 54, pág. 90.

En este sentido LÓPEZ LABORDA¹⁹⁷ indica que “desde 1987, el sistema de financiación de las comunidades autonómicas se ha edificado sobre tres pilares: la cuantificación de las necesidades de gasto, la creación de un espacio fiscal regional y la garantía de la nivelación, esto es, de la prestación de un nivel similar de servicios para un esfuerzo fiscal también similar”.

Hasta el año 1986 el sistema se caracterizó por el traspaso de competencias, y el Estado se preocupó por asegurar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, con un predominio claro de las transferencias financieras del Estado.

La LOFCA en su disposición transitoria primera establecía el régimen de financiación hasta el traspaso completo de los servicios correspondientes (según sus Estatutos de Autonomía), o hasta que se cumplieran seis años desde su entrada en vigor. El Estado garantizaba la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el momento de la transferencia.

El método de cálculo consistía en un porcentaje en el que se consideraba el coste efectivo global de los servicios transferidos minorado por el total de recaudación obtenida por los tributos cedidos (impuestos sobre patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, impuesto sobre el lujo (extinguido) y tasas sobre el juego). Por lo tanto, este sistema no incentivaba la recaudación por las Comunidades Autónomas de los tributos cedidos, ya que cualquier aumento en la recaudación suponía una

197 LÓPEZ LABORDA, “El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación”, *Mediterráneo económico*, núm. 25, pág. 147.

disminución del porcentaje transferido por el Estado. El porcentaje de participación se actualizaba anualmente.

6.2. Período 1987-1996.

El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 aprobó el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991.

Este método consistía en financiar a las Comunidades Autónomas mediante transferencias financieras a través de las cuales el Estado proporcionaba recursos a las Comunidades para la prestación de los Servicios Públicos asumidos, hacer efectivo el principio de solidaridad y hacer compatibles las competencias del Estado y Comunidades Autónomas en materias de política económica y social.

De acuerdo a estos objetivos, las transferencias financieras se agrupaban en dos grandes bloques; el primero lo constituían las transferencias financieras cuya finalidad era dotar a las Comunidades de los recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos, que formaban el bloque de la financiación incondicionada, en cuya utilización las Comunidades disponían de plena autonomía. El segundo bloque estaba constituido por aquellos recursos que el Estado proporcionaba a las Comunidades para ser utilizados con una finalidad concreta, constituyendo el bloque de financiación condicionada, cuyos objetivos era hacer efectivo el principio de solidaridad y la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, que se transfieren con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, creado por la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

El porcentaje de participación se obtenía del cociente entre la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma y los ingresos tributarios de 1986. Este porcentaje sería de carácter fijo y quinquenal, quedando sometido a una regla general de revisión de cada cinco años. No obstante, se preveía la evolución de dicho porcentaje teniendo en cuenta una magnitud de referencia denominada Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente “TTAE”.

El 31 de diciembre de 1991 se cumplieron los cinco años de vigencia previstos para el sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La LOFCA establecía en su artículo 13.3 que los porcentajes de participación podrían ser objeto de revisión, entre otros supuestos, cuando transcurridos cinco años dicha revisión fuera solicitada por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Se acordó entre el Estado y las Comunidades Autónomas la necesidad de proceder a la revisión del sistema, que concluyeron con el Acuerdo de 20 de enero de 1992, por el que se aprobó el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996.

Dicho método tomaba al ejercicio de 1990 como año base del quinquenio y abordaba principalmente la autonomía de gestión y financiera y la suficiencia estática y dinámica. La revisión del Sistema de Financiación incorporó avances en la autonomía de gestión de las Comunidades Autónomas. En virtud de ello, se incrementó la financiación incondicionada mediante la incorporación a la misma de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y de recursos para los gastos de inversión nueva.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera consideró necesario asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. La capacidad del sistema para proporcionar recursos a las Comunidades Autónomas en cuantía suficiente respecto a las necesidades de gasto de sus servicios públicos quedaron en el anterior quinquenio pendientes de los recursos correspondientes a los gastos de inversión nueva, por lo que el Consejo de Política Fiscal y Financiera decidió que la suficiencia estática del sistema quedara establecida para este quinquenio mediante la inclusión de los citados gastos de inversión nueva.

Se decidió que el resultado final para cada Comunidad Autónoma en la distribución de los recursos globales debía ser, como mínimo una cantidad igual a la que ya percibió en el año base del sistema por aplicación del método del quinquenio anterior, por lo que a ninguna Comunidad Autónoma le correspondieran menos recursos que los realmente recibidos en el año base. La distribución de los créditos globales pasó a realizarse entre Comunidades del artículo 151 y Comunidades del artículo 143, en lugar de hacerse entre competencias comunes y competencias de educación, como en el anterior quinquenio.

Respecto a la evolución de la participación en los ingresos del Estado, se acordó que se mantenían las mismas reglas de evolución para el quinquenio precedente aprobado el 7 de noviembre de 1986. Procedería su evolución en caso de producirse cambios sustanciales en la situación competencial relativa existente a 1 de enero de 1992, es especial respecto a las competencias educativas.

6.3. Período 1997-2001.

Mediante acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, se diseñó un nuevo modelo de Sistema de Financiación que no se aplicaría a Andalucía, Castilla – La Mancha y a Extremadura, puesto que sus Comisiones Mixtas no lo adoptaron como propio, por lo que se les aplicó el método aprobado en el acuerdo de 20 de enero de 1992, que se consideró prorrogado.

El cambio más importante fue la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal, cediéndose un 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que una vez alcanzados los traspasos en materia educativa podría alcanzar el 30% y la concesión de determinadas facultades normativas en relación con los tributos cedidos.

El Sistema cumplía el principio de neutralidad financiera en el año base del quinquenio por lo que la financiación de cada Comunidad Autónoma era una cantidad igual a la que percibía en el sistema anterior. Se crea un Fondo de Garantía que consistía en:

1. Cada Comunidad Autónoma debería obtener un crecimiento de los recursos proporcionados por la tarifa complementaria del IRPF igual, como mínimo al que haya experimentado el PIB estatal expresado en términos nominales.
2. Se garantizaba a cada Comunidad Autónoma que el incremento de los recursos por tarifa autonómica del IRPF más la participación en los ingresos generales del Estado, no sería inferior al 90% del incremento que

experimentaran los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas.

3. Concluidos los traspasos de educación no universitaria a todas las Comunidades Autónomas, se garantizaba que, en el quinto año del quinquenio, la financiación por habitante de cada Comunidad Autónoma, por los mecanismos financieros del sistema, no podría ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas.

El objetivo del Fondo era disminuir las diferencias que pudieran existir entre las Comunidades Autónomas en la financiación por habitante, una vez que se hubiera producido el traspaso de los servicios de Educación a las Comunidades Autónomas del artículo 143. La participación en los ingresos generales del estado tendría como incremento mínimo garantizado el que resultara de aplicar el índice de incremento del PIB nominal al coste de los factores.

6.4. Modelo a partir de 2002.

El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aplicado a partir del ejercicio 2002 fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión de 27 de julio de 2001. Los acuerdos anteriores se publicaban directamente en el BOE, esta es la primera vez que, en vehículo de rango legal, se regula el nuevo sistema de financiación, tras la publicación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Este Sistema de Financiación se fundamentó en los principios de generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación, participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y participación en los Tribunales Económico – Administrativos.

El principio de generalidad implicaba por un lado que el Sistema de Financiación era de aplicación a todas las Comunidades Autónomas que cumplieran los requisitos del mismo. Por otro lado, hace referencia al carácter integrador del mismo, ya que abarcaba la financiación de todos los servicios susceptibles de traspaso a las Comunidades Autónomas. Hasta este momento, existían tres formas de financiación diferenciadas, uno para los servicios comunes, otra para los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y por último para los servicios sociales de la Seguridad Social.

El principio estabilidad se manifestaba en que el nuevo Sistema de Financiación tenía vocación de permanencia, para permitir a las Comunidades Autónomas realizar una planificación a largo plazo con más seguridad.

El principio de suficiencia, aseguraba que todas las Comunidades Autónomas dispusieran de los recursos suficientes para atender la prestación de todos los servicios asumidos y los susceptibles de traspaso. En virtud del principio de autonomía, el nuevo Sistema de Financiación ampliaba las potestades de decisión de las Comunidades Autónomas en materia fiscal. El principio de solidaridad garantizaba que las Comunidades Autónomas pudieran prestar sus servicios en condiciones equivalentes, sin perjuicio de la capacidad de obtención de recursos tributarios, mediante la implantación del Fondo de Suficiencia.

Mediante el principio de coordinación se incorporaba normas para la localización y atribución de los rendimientos de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, así como la colaboración entre las Administraciones en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos. Igualmente, el sistema introducía la forma de colaboración y participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como la participación de las mismas en los Tribunales Económico-Administrativos de ámbito regional del Estado.

En los sistemas anteriores, se ponía a disposición de las Comunidades Autónomas un conjunto de recursos para cubrir sus necesidades, con unas características diversas (financiación incondicionada en unos casos y condicionada en otros), y con criterios de repartos diferentes, respondiendo a las necesidades concretas o generales que se pretendía cubrir en cada momento con dichos recursos.

Lo que se pretendía era no continuar manteniendo dichos compartimentos independientes, sino que por el contrario era preferible fusionar en un solo sistema de financiación, integrando y unificando, los recursos que hasta ese momento se recibían por los siguientes conceptos:

- Financiación de competencias comunes, que en esos momentos se regía (excepto para las tres Comunidades Autónomas que no lo incorporaron como propio) por el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, aprobado por Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en la Sesión Plenaria de 23 de septiembre de 1996 y modificado mediante Acuerdo de 27 de marzo de 1998.

- Financiación de la gestión de los servicios de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social que para las Comunidades Autónomas con competencias en la materia se regía por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de noviembre de 1997.
- Financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

Este nuevo sistema tomaba como base el ejercicio 1999, siendo la financiación global de dicho año base la suma de la financiación correspondiente a los tres bloques competenciales indicados en el párrafo anterior.

Las necesidades totales de financiación, en términos de homogeneidad competencial, de las distintas Comunidades Autónomas, se determinaron en el año base, inicialmente, mediante la aplicación a la masa homogénea de financiación de cada bloque competencial, de variables sociodemográficas y distributivas, y determinadas ponderaciones y modulaciones según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 21/2001.

Al resultado de las necesidades totales de financiación establecidas en el párrafo anterior, se le añadirían el valor de los servicios que constituían competencias singulares para determinadas Comunidades Autónomas según lo previsto en el artículo 5 de la Ley 21/2001.

De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 21/2001, estas necesidades se financiarían a través de los siguientes recursos:

- Tasas afectas a los servicios traspasados.
- Tributos cedidos sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, y sobre el Juego.
- Tarifa autonómica del IRPF, equivalente al 33%, con competencias normativas en materia de tarifas y deducciones,
- El 35% de las recaudaciones líquidas por IVA y el 40% por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos.
- El 100% de las recaudaciones líquidas por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- Para poder asumir la cesión del IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, así como la cesión del Impuesto sobre la Electricidad y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, sería condición necesaria tener traspasados los servicios de gestión de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.
- Fondo de Compensación Interterritorial. La Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, regula los mecanismos de funcionamiento del Fondo, estableciéndose las Comunidades Autónomas receptoras, la cuantía, los criterios de reparto y el destino que ha de darse al mismo.
- Asignaciones de nivelación. En virtud de las mismas los Presupuestos Generales del Estado, estaban llamados, en caso de que procediera, a establecer las dotaciones necesarias para corregir las situaciones especiales que pudieran desequilibrar la prestación de los servicios públicos fundamentales a un nivel adecuado: educación y asistencia sanitaria de la

Seguridad Social. Estas asignaciones operaban cuando se producía una desviación de más de 3 puntos respecto de la media nacional, momento en el que se abría una negociación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, en la cual se analizarían las causas y soluciones, concluyendo la procedencia o no de participar en dichas asignaciones de nivelación. Cabe decir que esta garantía no se tuvo que poner marcha ya que no se produjo ninguna desviación.

- Fondo de Suficiencia. Una vez calculadas las necesidades de gasto de cada gobierno autonómico, se procedió a calcular el Fondo de Suficiencia correspondiente a cada Comunidad Autónoma. La cuantía del mismo era la diferencia entre las necesidades de gasto y la cuantía correspondiente a la capacidad fiscal de cada gobierno autonómico. Como este Fondo se calculó con los datos del año base, se definió una tasa de evolución a aplicar en los años siguientes, basada en la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Respecto al Fondo de Suficiencia BOSCH ROCA¹⁹⁸ señala que “en el modelo de financiación autonómica de 2001, el Fondo de Suficiencia debía ser un instrumento al servicio del principio de equidad horizontal. Es decir, el Fondo de Suficiencia debía hacer posible que los gobiernos autonómicos dispusieran de un volumen similar de ingresos por poder prestar los servicios que tenían atribuidos, aplicando un esfuerzo fiscal similar. Este objetivo no se cumplió, y este fue,

198 BOSCH ROCA, “El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España, Institut d’Economia de Barcelona*, pág. 17.

precisamente, uno de los principales puntos débiles del modelo de financiación autonómica de 2001”.

Según LÓPEZ LABORDA¹⁹⁹ el procedimiento del modelo 2001 para cuantificar las necesidades de gasto de las comunidades autónomas dista mucho de ser incuestionable, indicando que “aunque, ciertamente la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas está basada –ya desde 1987- en la utilización de un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada, el procedimiento seguido para la fijación de las necesidades y los resultados obtenidos distan mucho de ser incuestionables”.

RUIZ HUERTA Y GARCÍA DÍAZ²⁰⁰ indican que “el modelo 2001 presentaba problemas de suficiencia, escasa aplicación de los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal, carencias del sistema de nivelación y deficiencias de articulación del sistema”.

199 LÓPEZ LABORDA, “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España, Institut d' Economia de Barcelona*, pág. 23.

200 RUIZ HUERTA Y GARCÍA DÍAZ, “La reforma del modelo de financiación de 2001. Una valoración del Acuerdo de julio de 2009”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España, Institut d' Economia de Barcelona*, pág. 38.

6.5. El modelo actual del sistema de financiación.

Después de un largo proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión de 15 de julio, aprobó la reforma del Sistema de Financiación Autonómica y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía. Como en el sistema anterior este acuerdo se materializó en Ley, y se aprobó la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

BOSCH ROCA²⁰¹ señala que “el nuevo modelo es fruto de una larga negociación, que arranca básicamente con la aprobación del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña de 2003. Aunque se han aprobado en los últimos años otros Estatutos (Comunidad Valenciana, Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla-León), Cataluña ha liderado la agenda de la negociación del nuevo sistema de financiación y el modelo de financiación autonómica contenido en su Estatuto es el que ha influido en el diseño final del mismo”.

Añade LÓPEZ LABORDA²⁰² que “tanto el peso que reciben las variables empleadas como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen

201 BOSCH ROCA, “El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal”, ob. cit. pág. 10.

202 LÓPEZ LABORDA, “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes”, ob. cit. pág. 23.

condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas”. Añade que “hay una norma estatutaria especialmente relevante, ya que ha condicionado decisivamente la estructura del nuevo modelo de financiación autonómica. Se trata del artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que pretende limitar la nivelación entre comunidades autónomas a los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de bienestar”.

A este particular PEDRAJA CHAPARRO Y UTRILLA DE LA HOZ²⁰³, señalan que “la pretensión en concreto de satisfacer el esquema de financiación descentralizada diseñado en el Estatuto catalán y de evitar sus consecuencias más extremas con el fin de alcanzar el consenso o al menos evitar su rechazo, ha dado lugar al sistema de financiación más complejo y costoso (para la Hacienda central, que asume una parte significativa de la caída de los ingresos regionales) desde que las CCAA comenzaron su andadura”.

La propia exposición de motivos de la Ley 22/2009, indica que el anterior Sistema de Financiación, necesitaba una reforma, (aún siendo “*los resultados globalmente positivos en términos de suficiencia y autonomía*”), ya que determinados aspectos de la estructura financiera del sistema junto con el aumento de la población experimentado en los años de su aplicación, determinan necesaria su evolución.

203 PEDRAJA CHAPARRO Y UTRILLA DE LA HOZ, “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”, *Investigaciones Regionales* núm. 18, pág. 217.

Esta percepción de insuficiencia se vio acentuada cuando se comprobó que el anterior sistema no había previsto mecanismos necesarios para actualizar las transferencias a lo largo del tiempo. En concreto, el Fondo de Suficiencia no se ajustaba anualmente según las necesidades de gasto de cada territorio, sino que los recursos por transferencias de cada comunidad se calculaban en función de la población ajustada total del año base (1999). Durante la vigencia de este modelo algunas Comunidades incrementaron su población en más de un 15% en los últimos 10 años. Por tal motivo, determinados gobiernos autonómicos no aceptaban el funcionamiento de dicho sistema a la hora de cumplir con el principio de suficiencia en su perspectiva dinámica.

El artículo 1 de la Ley 22/2009, establece el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde el 1 de enero de 2009, incluyendo la garantía de financiación de los servicios públicos fundamentales, los fondos de convergencia autonómica, el establecimiento del régimen general de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y los órganos de coordinación de la gestión tributaria.

Añade el artículo 2, que las necesidades globales de financiación resultan de sumar a las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año 2007, el importe que le corresponda en el reparto de los recursos adicionales previstos en los artículos siguientes de la mencionada Ley.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley, el Estado incrementa los recursos, de tal forma que como resultado las Comunidades Autónomas vean aumentado los recursos definitivos que les proporcionaría el Sistema de

Financiación regulado en la Ley 21/2001. Estos recursos adicionales tienen un doble objetivo. De un lado, contribuir a disminuir el desequilibrio vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por otro garantizar a cada Comunidad Autónoma un incremento de recursos, de tal forma que cada una no quede en una posición perjudicada en términos absolutos por la aplicación del nuevo modelo.

El acuerdo establece el volumen adicional de recursos y los criterios para distribuirlos entre las distintas Comunidades Autónomas. Este volumen asciende a 11.173 millones de euros, desglosados, en función de los objetivos de la siguiente forma:

- 7.400 millones de euros, para reforzar el estado del bienestar. Una parte se aporta en el año 2009 y la otra, en el año 2010, según determinados criterios de reparto (incremento población ajustada entre 1999 y 2009, población ajustada 2009, población potencialmente dependiente, y población reconocida como dependiente). Además, se dotan dos fondos de 50 millones de euros cada uno. Uno a distribuir entre Comunidades Autónomas de régimen común cuya dispersión sea superior a la media de éstas, en atención al peso relativo de su número de entidades singulares de población en el año 2009 en relación al total de las Comunidades Autónomas que cumplen esta condición. Otro a distribuir entre Comunidades Autónomas de régimen común cuya densidad poblacional sea inferior a la media de éstas, en atención al peso relativo de su población ajustada del año 2009 en relación al total de Comunidades Autónomas que cumplen esta condición.

- 3.773 millones de euros, para fomentar la convergencia entre los recursos de las Comunidades Autónomas. Se corresponden con los fondos de convergencia que se desarrollarán más adelante.

Como se ha dicho en líneas anteriores, con el actual Sistema de Financiación, se refuerza la existencia de un modelo de poder tributario compartido entre el Gobierno Central y los gobiernos autonómicos. Esta afirmación se puede sustentar, por un lado porque amplían los porcentajes de cesión de los tributos, y por otro porque aumenta la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos.

El artículo 8 de la Ley, define como capacidad tributaria el conjunto de los recursos tributarios que corresponden a cada Comunidad Autónoma en el año 2007. Forman parte de la capacidad tributaria los siguientes recursos tributarios:

- Recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Recaudación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos.
- Recaudación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- Tarifa autonómica del IRPF, correspondiente a una participación autonómica del 50% en el rendimiento de dicho impuesto.
- Cesión del 50% de la recaudación líquida por IVA.
- 58% de la recaudación de los impuestos especiales en fase de fabricación sobre alcoholes, tabaco e hidrocarburos.

- Cesión del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

En cuanto a la capacidad normativa, vamos a distinguir por un lado los tributos cedidos totalmente y por otro los tributos cedidos parcialmente. En cuanto a los tributos cedidos totalmente, las Comunidades Autónomas disponen de cierta capacidad normativa sobre la totalidad de estos tributos, excepto sobre el Impuesto especial sobre la Electricidad. En lo que respecta los tributos cedidos parcialmente la Ley 22/2009 hace referencia al tramo autonómico del IRPF, el mínimo personal y familiar, y la escala de gravamen de la base general.

El artículo 9 de la Ley establece que la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Añade la Ley, que es un mecanismo de garantía en el cual participan todas las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus recursos tributarios y el Estado con su aportación de recursos adicionales.

La dotación de este Fondo procede de dos vías. Por una parte, el Fondo se dota del 75% de los recursos tributarios correspondientes a cada Comunidad Autónoma y por otra parte, recibe una aportación que hace el Estado. La transferencia de garantía a cada Comunidad Autónoma procedente de este Fondo será el resultado de restar de sus necesidades de gasto el 75% de su capacidad fiscal, siendo el resultado positivo o negativo.

Las necesidades de gasto se calculan en función de las siguientes variables sociodemográficas:

- Población. En función de la población contenida en el Padrón para cada Comunidad Autónoma a 1 de enero de 2007, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. Ponderación del 30%.
- Superficie. En función de la superficie territorial, en km², de cada Comunidad Autónoma publicada por el Instituto Nacional de Estadística. Ponderación del 1,8%.
- Dispersión. En proporción al número de entidades singulares, núcleos de población, de cada Comunidad Autónoma, según los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística. Ponderación del 0,6%.
- Insularidad. Proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares, sobre la información facilitada por el Ministerio de Fomento o departamento correspondiente. Ponderación del 0,6%.
- Población protegida equivalente distribuida en 7 grupos de edad. Se efectúa proporcionalmente al valor de la misma para 2007, según las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Sanidad y Consumo. Ponderación del 38%.

Según el artículo 10 de la Ley, el Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base es la diferencia (positiva o negativa) entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el mismo año.

El objetivo de este Fondo es asegurar para Comunidad Autónoma el aumento de recursos adicionales que le proporciona el nuevo modelo de financiación. Es por tanto, el instrumento que garantiza que ningún gobierno autonómico pierda recursos en términos absolutos en relación con el modelo anterior.

La determinación del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base se realizará inicialmente de forma provisional, sin perjuicio de la regularización cuando se conozcan las variables y los recursos financieros para determinar el cumplimiento del objetivo señalado en el artículo 5 de la Ley.

Dado que las aportaciones adicionales del Estado se hacen de manera progresiva durante los años 2009 y 2010, para calcular el Fondo de Suficiencia del 2010 hay que hacer un ajuste con el objetivo de incorporar los recursos adicionales correspondientes a este año (artículo 6 de la Ley). Una vez incrementadas las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma correspondientes al año 2010, se comparan dichas necesidades globales de financiación con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que corresponden a cada Comunidad Autónoma en sus valores del año 2010. Por diferencia, se obtiene el Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma en el año 2010.

El artículo 21 de la Ley regula la revisión de este Fondo cuando se produzcan las circunstancias siguientes:

- Cuando se traspasen a alguna Comunidad Autónoma nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores.
- Cuando se hagan efectivas nuevas cesiones de impuestos.
- Cuando el Estado varíe los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

Según el artículo 22, de la Ley con la finalidad de aproximar las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer de esta forma la igualdad y el equilibrio económico territorial de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se crean dos nuevos fondos de convergencia autonómica: Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación.

El objetivo del Fondo de Competitividad es reforzar la equidad entre las Comunidades Autónomas y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, incentivando su autonomía y su capacidad fiscal, desincentivando la competencia fiscal a la baja.

Para que las Comunidades Autónomas reciban este Fondo, la Ley prevé dos circunstancias. De un lado, son beneficiarios de este Fondo, las Comunidades Autónomas que tienen una financiación per cápita inferior a la media y, por otra parte, son beneficiarias las Comunidades Autónomas cuyo índice de financiación per cápita es inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita.

Para el año 2009 la dotación de este Fondo fue de 2.573 millones de euros, actualizándose en los años siguientes mediante la aplicación de la variación de la ITE

disponible en el periodo comprendido entre el 2009 y el año para el que se calcule el fondo, en función de las reglas del artículo 20 de la Ley.

Este Fondo se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común que cumplan los requisitos establecidos en los párrafos anteriores, en función de su población ajustada en relación con el total de la población ajustada de las Comunidades Autónomas beneficiarias.

Los recursos que cada Comunidad Autónoma puede recibir de este Fondo están limitados de la siguiente forma:

- Para las Comunidades Autónomas que son beneficiarias del Fondo porque su financiación per cápita se sitúa por debajo de la media, el límite se establece en la cuantía que les permite alcanzar la media.
- Para las Comunidades Autónomas que son beneficiarias del Fondo porque su financiación está por debajo de su índice de capacidad fiscal. El límite para los años 2009 y 2010, en la cuantía que les permite estar un 5% por encima de la media. A partir de 2011 este porcentaje se establece en un 6%.

El objetivo del Fondo de Cooperación es equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Se destinará anualmente la cantidad que se prevea en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto a la reforma del Sistema de Financiación Autonómica, DE LA FUENTE²⁰⁴ señala que “aunque el sistema de financiación regional español ha mejorado muy significativamente con el paso del tiempo, el modelo de régimen común vigente en la actualidad sigue presentando serios problemas de equidad y eficiencia que exigen una reforma en profundidad. El grueso de los problemas de equidad del sistema proviene del arbitrario reparto de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas, que se distribuyen a través de una complicada y poco transparente maraña de Fondos que alteran de forma caprichosa la ordenación de las regiones en términos de recursos por habitante, incrementan las disparidades de recursos entre ellas y tienden a congelar de forma indefinida una distribución de la financiación que carece de toda lógica. Para resolver esta situación, en este trabajo se ha propuesto eliminar los Fondos de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las llamadas competencias singulares), Cooperación y Competitividad, substituyéndolos por un único Fondo de Nivelación Vertical que reduciría las disparidades de financiación por habitante ajustado que pudieran persistir tras la aplicación del Fondo de Garantía, pero sin alterar la ordenación de las regiones en términos de financiación por habitante ajustado”.

Consideramos que el éxito de la reforma del Sistema de Financiación Autonómica, dependerá en gran medida del cálculo de las necesidades reales de gasto de cada una de las Comunidades Autónoma, independientemente de las vías de financiación elegidas, cuestión que no contribuye el actual Sistema de Financiación Autonómica diseñado bajo la presión política de ciertos territorios.

204 DE LA FUENTE, “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1-2, pág. 16.

IV. LA REPERCUSIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA SOBRE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

1.1. Introducción.

El artículo 156 de la Constitución española establece que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

En el mismo sentido, el artículo 1 de la LOFCA dispone que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos”.

Sin embargo, ninguna de las normas citadas anteriormente define que se considera autonomía financiera. La única definición de autonomía financiera la encontramos en la exposición de motivos del proyecto de la LOFCA, en el que se indica que “el presente proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se halla articulado alrededor de la idea de autonomía financiera, entendiendo por tal la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos, cuya

competencia hayan asumido por entender que una situación en la que faltase cualquiera de ambos requisitos difícilmente podría calificarse de autonomía financiera”.

Para SIMÓN ACOSTA²⁰⁵, “autonomía financiera sería así libertad de obtener ingresos y libertad de realizar gastos”. En este mismo sentido, CALVO VÉRGEZ ²⁰⁶ sostiene que “la autonomía financiera significa recursos propios y capacidad para fijar el volumen de ingresos así como la posibilidad de determinar tanto la estructura como el volumen del gasto sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, con la finalidad de poder ejercer las competencias propias y, en especial, aquellas que se consideran como exclusivas”.

En esta línea, MANZANO SILVA²⁰⁷ señala que “la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se traduce en libertad para obtener ingresos y libertad para realizar gastos. Estos entes disponen de diversos instrumentos con los que lograr los recursos necesarios para el desarrollo de las competencias asumidas, y su ejercicio se encuentra condicionado al efectivo cumplimiento de los principios constitucionales que resultan de aplicación a todo el ordenamiento jurídico

205 SIMÓN ACOSTA, *La autonomía financiera de las Regiones*, Aula de Cultura de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cáceres, Cáceres, 1978, pág. 22.

206 CALVO VÉRGEZ, *Financiación autonómica: Problemas constitucionales y legales*, Thomson Civitas, Pamplona, 2005, pág. 35.

207 MANZANO SILVA, *Autonomía, coordinación y solidaridad en el régimen común de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012, pág. 206.

tributario, y a aquellos que de manera específica informan al poder tributario autonómico. Una vez obtenidos, tales ingresos, la autonomía financiera les confiere libertad para decidir su destino y ejercer, sin condicionamientos indebidos las competencias asumidas”.

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas consagrada por la Constitución y por la LOFCA, ha sido interpretada en reiteradas ocasiones por el Tribunal Constitucional.

En su vertiente de ingresos, El Tribunal Constitucional en la Sentencia 192/2000, de 13 de julio²⁰⁸ indica que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que pueden elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7)”.

En consonancia con ello, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, 201/1988, de 27 de octubre, 14/1989, de 26 de enero, 96/1990, de 24 de mayo, 13/1992, de 6 de febrero, 135/1992, de 5 de octubre, 237/1992, de 15 de diciembre ó 128/1999, de 1 de julio, se estableció la doctrina de que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin

208 Conflicto positivo de competencia núm. 5447/98 planteado por el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación contra la Comunicación de 2 de noviembre de 1998 del Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura dirigida al Presidente del Tribunal Económico – Administrativo Regional de Extremadura.

condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas (SSTC 63/1986, 201/1988, 96/1990 y 135/1992).

De ello se desprenden, como sostiene el Tribunal Constitucional, entre otras posibles, dos consecuencias. La primera, que la autonomía financiera exige que los recursos o los ingresos de las Comunidades Autónomas puedan ser destinados a los objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos a que alude la STC 13/1992, de 6 de febrero, sin condicionamiento indebidos.

A este respecto, la STC 68/1996, de 4 de abril, decía, en su FJ 10, que resulta evidente que la garantía de la autonomía financiera en su vertiente de gasto – auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una Hacienda de transferencia – salvando las fuentes de la financiación condicionada que regula la LOFCA, exige en línea de principio la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias (STC 13/1992 de 6 de febrero, FJ 7).

Y la segunda consecuencia sería que la autonomía financiera se conecta con el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, tal y como señala expresamente el art. 156.1 CE (SSTC 202/1992, de 23 de noviembre, FJ 3, y la recién citada STC 13/1992).

Desde una perspectiva más concreta, la autonomía financiera implica la competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su

presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 9). En definitiva, la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones (STC 179/1987, de 13 de noviembre, FJ 2).

No obstante, el Tribunal Constitucional aclara que la autonomía financiera tiene más peso por el lado del gasto que del ingreso. En su Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, indica que “ante todo conviene recordar, como uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la LOFCA, en el marco de la Constitución, que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad mas por relaciones a la vertiente del gasto público y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la hacienda estatal”.

En materia de gasto público, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 14/1989, de 26 de febrero, señala que “no puede, por tanto, la potestad de gasto público con cargo a los propios Presupuestos erigirse en núcleo que absorba competencias de las que se carece, ni la financiación o subvención tiene otra justificación que la de ser aplicada a actividades en las que, por razón de la materia, la Administración, sea estatal o autonómica, ostente competencias (SSTC, entre otras 30/1982, de 30 de junio; 95/1986, de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre, y 201/1988, de 27 de octubre), debiendo, en su consecuencia, considerarse que, desde la perspectiva competencial, las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/196, de 10 de julio)”.

MARTÍN QUERALT²⁰⁹ señala que “es prácticamente unánime la opinión de que en materia de gastos la existencia de autonomía presupone la libertad del ente en orden a la determinación de los objetivos a cuya satisfacción ha de afectar los medios de que disponga, sin mas limitaciones que aquellas que vengan impuestas por el propio texto constitucional y que se concretan generalmente en tres: directrices de política económica estatal, hacienda general y respeto al principio de solidaridad interterritorial”.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, anteriormente citada, indica que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuales hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar al destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía”.

Además, el Tribunal Constitucional reconoce en su Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre, que la autonomía financiera supone “la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, tal autonomía financiera no se configura en la Constitución en términos

209 Cit. por DE LA PEÑA AMORÓS, “Los principios que limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pág. 249.

absolutos, sino que se ve sometida a limitaciones derivadas de los principios, que el mismo art. 156.1 de la CE proclama, de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles... Por otra parte, y en lo que aquí interesa, ha de tenerse en cuenta que la autonomía financiera de las CC.AA. se encuentra también sujeta a las limitaciones que resultan de las disposiciones del art. 149.1 de la Constitución, apartados 11 y 13, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases de ordenación del crédito y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

Por otro lado, como señala el Tribunal Constitucional, la autonomía financiera no excluye la existencia de controles. En su Sentencia 96/1990, de 24 de mayo indica que “la autonomía financiera exige la plena disponibilidad de los fondos financieros por las CC.AA. para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas”. Sin embargo, como sostiene el Tribunal Constitucional, no se excluye la existencia de controles, por tratarse de fondos que forman parte de los presupuestos Generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas (SSTC 63/1986 y 201/1988).

Además, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera legítimo el establecimiento de límites presupuestarios. En concreto en su Sentencia 62/2001, de 1 de marzo indica que “en efecto, en principio hemos señalado que el establecimiento, por parte del Estado, de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades

Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1.b) LOFCA (STC 103/1997, FJ 1)” .

Sin embargo, según el Tribunal Constitucional sí supone una limitación inadecuada de la autonomía financiera los controles que sean imprescindibles para asegurar la coordinación de la política económica. En concreto, en su Sentencia 201/1988, de 27 de octubre, indica que “la autonomía financiera de las CC.AA. reconocida en los arts. 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas, suponiendo una limitación de las mismas las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional, que haya realizado el Estado, en uso de las competencias que a tal efecto le confiere la Constitución”.

Además, dichos controles deben basarse en mecanismos constitucionalmente previstos. Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, “el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales

concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado”.

Dichos controles deben ir encaminados a garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio de 1996, “no puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonómica en materias de la competencia de ésta”.

A modo de conclusión y como indica DE LA PEÑA AMORÓS²¹⁰ “la autonomía financiera supone: libertad para obtener ingresos, libertad para realizar gastos y libertad para elaborar un presupuesto propio”.

1.2. El principio de coordinación.

Las Comunidades Autónomas disponen de capacidad para decidir sobre sus ingresos y gastos dentro de las competencias atribuidas a las mismas por el ordenamiento jurídico, siempre que se respeten los límites impuestos por los principios de coordinación y solidaridad.

En cuanto al principio de coordinación, el artículo 2 de la LOFCA establece que “la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado”.

210 DE LA PEÑA AMORÓS, “Los principios que limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, ob. cit., pág. 248.

Dicha coordinación debe suponer entre otros, que no existan privilegios económicos o sociales, la garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, la garantía de un nivel de base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos, la solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones, la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas y la lealtad institucional.

En este sentido, ALBIÑANA GARCÍA – QUINTANA²¹¹ indica que la unidad del orden financiero nacional “es un presupuesto ineludible para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores”.

En esta línea, MANZANO SILVA²¹² señala que “la coordinación constituye un instrumento de integración de dos principios fundamentales en el marco de la organización territorial del Estado español, la autonomía de las entidades territoriales constitucionalmente reconocida y la unidad del conjunto del Estado español. La existencia de tres sistemas fiscales interconectados exige y justifica su coordinación, estando presente tanto en el aspecto interno de cada nivel como en el aspecto externo de sus relaciones recíprocas. Así las cosas, resulta esencial en el

211 ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1984, pág. 23.

212 MANZANO SILVA, *Autonomía, coordinación y solidaridad en el régimen común de financiación autonómica*, ob. cit., pág. 207.

Estado de las autonomías hablar de coordinación financiera, como el conjunto de técnicas que tienden a armonizar las estructuras, las actuaciones y los intereses de los sistemas fiscales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales”.

El Tribunal Constitucional define la coordinación de la Hacienda estatal con las autonómicas indicando en su Sentencia 11/1984, de 2 de febrero que “la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota como pretende la representación del Gobierno vasco en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo, sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación a cuya noción se ha referido este Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de abril de 1983 (conflictos positivos de competencia números 94 y 95/1982, fundamento jurídico segundo), exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar su integración”.

Igualmente en la Sentencia 68/1996, de 18 de abril, indica el Tribunal Constitucional “pues si en un Estado compuesto la acción estatal en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (STC 146/1986, fundamento jurídico 4º), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado – ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos- que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que

integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial –material y financiero– correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales (STC 75/1986, fundamento jurídico 4º)”.

Con la finalidad de coordinar la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y del Estado, el artículo 3 de la LOFCA crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades²¹³.

RAMALLO MASSANET Y ZORNOZA PÉREZ²¹⁴ afirman que mediante su creación, trató de paliarse el modelo de relaciones puramente bilaterales derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en la primera fase del desarrollo de la financiación autonómica centrado en las Comisiones Mixtas.

213 El Consejo estará constituido por los Ministros de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, y por los Consejeros que desempeñen las responsabilidades de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma. Será Presidente el Ministro de Economía y Hacienda y Vicepresidente el Consejero de Hacienda de una Comunidad o Ciudad Autónoma, elegido de entre ellas por sus representantes en el Consejo. Actuará como Secretario, con voz, pero sin voto, el titular de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

214 RAMALLO MASSANET Y ZORNOZA PÉREZ, “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, pág. 63.

GARCÍA MARTÍNEZ²¹⁵ sostiene que “las grandes directrices o líneas de actuación en materia de coordinación y cooperación interadministrativa pueden partir de las recomendaciones del CPEF”.

Corresponde al Consejo de Política Fiscal y Financiera:

- La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- La coordinación de la política de endeudamiento.
- La coordinación de la política de inversiones públicas.
- En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, que dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

215 GARCÍA MARTÍNEZ, *La gestión de los tributos autonómicos*, Civitas, Madrid, 2000, pág. 90.

En cuanto a su funcionamiento, mediante Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. El Consejo se reunirá, como mínimo, dos veces al año, quedando válidamente constituido con la asistencia de la mitad de sus miembros.²¹⁶

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, indica respecto a la función del Consejo de Política Fiscal y Financiera que “la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige un nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de sus competencias en el marco de posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5 y las citadas en ella). Puesto que la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas se alcanza en importante medida a través de impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último (art. 157.1 CE), es evidente que las decisiones tendentes a garantizarla han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación, no siendo posibles decisiones unilaterales que...

216 Los acuerdos del Consejo en las materias establecidas en el artículo 3 de la LOFCA adoptarán la forma de recomendaciones, que se elevarán al Gobierno y serán publicadas en el BOE y en los de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Para que las recomendaciones sean aprobadas en primera votación se necesitan dos tercios de los votos de los miembros de derecho que integran el Consejo. En segunda votación se necesita mayoría absoluta de los votos correspondientes al número de miembros de derecho que integran el Consejo. Los Ministros de Economía y Hacienda, y de Administraciones Públicas, dispondrán en conjunto, del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo.

tendrían repercusiones en conjunto... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4); en igual sentido, STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 7). Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y financiera) en que el Estado ejerce funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE”.

1.3. El principio de solidaridad.

El artículo 138 de la Constitución establece que “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”.

ORTEGA-ÁLVAREZ²¹⁷, indica que “nuestro modelo de Estado políticamente descentralizado al que hemos dado en llamar Estado de las Autonomías, debe ser también calificado como Estado de la Solidaridad Interregional, pues ambos elementos –autonomía y solidaridad- componen nuestro modelo constitucional de descentralización”.

217 ORTEGA ÁLVAREZ, *Reforma Constitucional y reforma estatutaria*, Thomson Civitas, Pamplona, 2005, pág. 18.

FALCÓN Y TELLA²¹⁸ sostiene que “a este aspecto de la solidaridad, específicamente financiero, normalmente se alude con la expresión compensación financiera, que en sentido estricto puede definirse como el conjunto de mecanismos tendentes a la igualación de la capacidad financiera de las distintas Haciendas territoriales de forma que puedan prestar un nivel mínimo de servicios públicos con el grado de presión fiscal en cada territorio autónomo exceda del existente en los demás”.

DE LA CRUZ RODRÍGUEZ²¹⁹ sostiene que “existiría equilibrio fiscal horizontal cuando todos los autogobiernos de un determinado nivel (en nuestro caso, las Comunidades Autónomas) pudieran proveer y prestar, niveles equiparables de bienes y servicios públicos desde unos márgenes muy similares de presión fiscal sobre sus ciudadanos. El desequilibrio surge cuando aparecen diferencias significativas entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de algunas Comunidades Autónomas, lo que provocaría que los ciudadanos de unas y otras tuvieran que soportar desiguales presiones fiscales para obtener un nivel similar de bienes y servicios públicos o, en caso contrario, asumir que los servicios públicos que les prestarían sus Comunidades van a ser muy dispares, en cantidad y calidad”.

218 FALCÓN Y TELLA, “Solidaridad (Derecho Financiero y Tributario)”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1994, pág. 6371.

219 DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, “La solidaridad interterritorial en España”, *Universidad de Extremadura*, Cáceres, 1996, pág. 550.

En esta línea, MANZANO SILVA²²⁰ señala que “el principio de solidaridad se refleja en materias muy diversas y de formas muy distintas, si bien su máximo desarrollo se logra como principio básico de la organización territorial del Estado, como criterio rector de la Hacienda Pública en la llamada solidaridad interterritorial, llegando a operar, junto al principio de coordinación con la hacienda estatal, como principal condicionante del ejercicio de la autonomía financiera conferida a las Comunidades Autónomas”.

Como indica DE LA PEÑA AMORÓS²²¹ “la solidaridad no supone en ningún caso igualdad o uniformidad, sino que el respeto al principio de solidaridad en el ámbito financiero llevará a la adopción de un conjunto de mecanismos, conocidos como compensación financiera, tendentes a la igualación de la capacidad financiera de las distintas haciendas territoriales, de forma que puedan prestar un nivel mínimo de servicios públicos sin que el grado de presión fiscal en cada territorio autónomo exceda del existente en los demás”.

El principio de solidaridad es definido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 135/1992, de 5 de octubre, señalando que “el principio de solidaridad que nuestra Constitución invoca repetidas veces y que en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española (art. 2). Su contenido más importante es el

220 MANZANO SILVA, *Autonomía, coordinación y solidaridad en el régimen común de financiación autonómica*, ob. cit., pág. 210.

221 DE LA PEÑA AMORÓS, “Los principios que limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, ob. cit., pág. 258.

financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguarda se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con particular atención a su componente insular (art. 138.1)”.

Añade la Sentencia 64/1990, de 5 de abril, del Tribunal Constitucional que “el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre éstas de privilegios económicos o sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. La autonomía –ha dicho la STC 4/1981- no se garantiza la Constitución –como es obvio- para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (fundamento jurídico 10). El principio de solidaridad es su corolario (STC 25/1981, fundamento jurídico 3º)”.

A este particular, el artículo 158.2 de la Constitución establece que “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de

inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

En virtud del artículo 16 de la LOFCA, el Fondo de Compensación se dotará anualmente de la siguiente forma:

- Con una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5 por ciento de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio.
- Adicionalmente, con el 1,5 por ciento de la cantidad determinada en el punto anterior y el importe que se asigne legalmente en función de la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía”.
- Adicionalmente, con el 4,02 por ciento de la cantidad determinada en el primer punto anterior, y el importe que se asigne legalmente por la variable de “región ultraperiférica”.

El importe resultante se distribuirá entre las Comunidades Autónomas de conformidad a los siguientes criterios:

- La inversa de la renta por habitante.
- La tasa de población emigrada en los últimos diez años.
- El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- La superficie territorial.
- El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- Otros criterios que se estimen pertinentes.

Además del Fondo de Compensación, los Presupuestos Generales de Estado dotarán anualmente un Fondo Complementario por una cantidad equivalente al 33,33 por ciento de su respectivo Fondo de Compensación.

El destino de los Fondos de Compensación Interterritorial será la financiación de los proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que ayuden a disminuir las diferencias de renta y riqueza en el territorio español.

Los Fondos de Compensación Interterritorial están regulados por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. El Fondo de Compensación en el ejercicio 2016, se dotó de 324.330,61 miles de euros, correspondiéndole a la Comunidad Autónoma de Extremadura 18.391,14 miles de euros, siendo Andalucía la Comunidad Autónoma con mayor dotación por un importe de 119.550,47 miles de euros. En cuanto al Fondo Complementario, éste se dotó por un total de 108.099,39 miles de euros, correspondiéndole a la Comunidad Autónoma de Extremadura 6.309,74 miles de euros, siendo igualmente Andalucía la Comunidad Autónoma con mayor dotación por un importe de 39.846,17 miles de euros.

1.4. El principio de igualdad.

Existen otros principios que no se regulan en el artículo 156.1 de la Constitución, pero que también afectan al principio de autonomía financiera. Nos referimos al principio de igualdad y al principio de territorialidad.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, indica que “el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1^a de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales”

Por lo tanto, el principio de igualdad no significa uniformidad en el ámbito financiero, puesto que en caso contrario vulneraría el principio de autonomía, pero tampoco se puede actuar en detrimento de la prestación de los servicios públicos

fundamentales, ya que los mismos no pueden ser diferentes en función de su ubicación.

A este particular, la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre, indica que “la uniformidad tributaria entre las Comunidades Autónomas no es una exigencia constitucional, la desigualdad que introduce aquella Ley en detrimento de los residentes en la Comunidad de Madrid carece de toda justificación objetiva y razonable, puesto que, por un lado, el nivel de los servicios públicos en esta Comunidad es superior al de otra; y, por otro, corresponde al Estado regular los recargos autonómicos para asegurar la coordinación financiera y la igualdad contributiva, que podría verse menoscaba por la libertad de las Comunidades Autónomas para establecer recargos”.

1.5. El principio de territorialidad.

El artículo 157.2 de la Constitución establece que “las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”. Añade el artículo 139 de la Constitución que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio el Estado. Ninguna autoridad podrá 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”.

Por lo tanto, el principio de territorialidad en relación al principio de autonomía supone por un lado la garantía de libre circulación de bienes y personas

por todo el territorio nacional y, por otro lado, que las medidas financieras aprobadas sólo afecten al territorio donde se adopten.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre, señala que “ciertamente cualquier normativa local que, dentro de su ámbito competencial propio, establezca un ente de esta naturaleza (Municipio, Provincia o Comunidad Autónoma) respecto del transporte o de la carga y descarga de mercancías, o sobre la concurrencia de ofertas y demandas de transporte, puede incidir sobre la circulación de personas y bienes, pero no toda incidencia es necesariamente un obstáculo. Lo será, sin duda, cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero, en contra de lo que argumenta la representación del Gobierno Vasco, no sólo en ese caso, son también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen. No es ésta, sin embargo, la situación en el presente caso, pues ni la obligación de mantener la oferta al Centro de Contratación durante un tiempo de dos horas, ni la dilación que eventualmente pueda sufrir la conclusión del contrato de transporte por las objeciones que el cargador haga al transportista que se le propone, constituyen obstáculos graves o desproporcionados con la finalidad que la norma persigue”.

A este particular la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, del Tribunal Constitucional establece que “el art. 157.2 de la Constitución prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, pero no sobre la renta de las personas con domicilio fiscal en su territorio, aunque esta renta provenga, en parte, de bienes localizados fuera de la

Comunidad Autónoma. Es cierto que, en el caso que ahora enjuiciamos, los efectos del recargo en el impuesto sobre la Renta pueden alcanzar indirectamente a los bienes situados fuera del territorio de la Comunidad de Madrid, en cuanto a las rentas producidas o imputadas a los mismos pero de ello no cabe derivar, como pretenden los recurrentes, una vulneración del art. 157.2 de la Constitución”.

Añade la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, del Tribunal Constitucional que “lo que dicho precepto prohíbe a las Comunidades Autónomas es adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio y, a la evidencia de que la renta personal gravado por el recargo autonómico no es un bien situado en territorio alguno, hay que añadir la de que las rentas no son bienes, sino que son los bienes lo que producen la renta. Debe considerarse, en segundo lugar, que una cosa es adoptar medidas tributarias sobre bienes y otra distinta establecer un recargo tributario cuyos efectos puedan alcanzar mediata o indirectamente, en el plano de lo fáctico, a los bienes como fuente de la riqueza o renta que constituye el hecho imponible (STC 37/1987, fundamento jurídico 14). Este último supuesto no es contrario al art. 157.2 de la Constitución, pues el límite territorial de las normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado a sus órganos, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional (STC 37/1981, fundamento jurídico 1º)”.

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional no ve obstáculo a las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas, siempre que no tengan como finalidad crear compartimentos o espacios independientes dentro del territorio español.

2. Análisis de la Sentencia 134/2011, de 20 de julio.

2.1. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Como se indicaba en el epígrafe correspondiente al estudio de la Ley 18/2001, las Comunidades Autónomas de Castilla La – Mancha, Cataluña, Aragón, Extremadura y Principado de Asturias interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la misma. El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias números 134/2011, 157/2011, 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011, 195/2011, 196/2011, 197/2011, 198/2011 y 203/2011 desestimó todos los recursos presentados.

La primera Sentencia dictada fue la número 134/2011, de 20 de julio²²². De ahí, que el resto de Sentencias posteriores constituyen prácticamente un sintético extracto de la doctrina establecida en la Sentencia 134/2011. Por tal motivo, analizaremos en las siguientes páginas la Sentencia citada.

222 Recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación de la economía y en materia de Hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de las leyes estatales que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público.

En primer lugar se analizará la doctrina que vierte el Tribunal Constitucional sobre el alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Debemos indicar en primer lugar que la Sentencia 134/2011 no contiene una doctrina constitucional novedosa en este aspecto a la ya analizada.

La demanda presentada plantea que el artículo 3.2²²³ de la Ley 18/2001 implica una limitación general a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que excede de las competencias estatales previstas en el artículo 149 de la Constitución. Añade la demanda, que las medidas legales previstas no son indispensables para alcanzar el objetivo económico por lo que afecta a la autonomía política de las Comunidades Autónomas y también a su autonomía financiera, que implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos para ejercer las propias competencias (SSTC 63/1986, 201/1998 y 96/1990).

El Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, indicando que el Tribunal Constitucional ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos.

223 “En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas”.

En cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, señalan las Sentencias que permiten al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios (SSTC 96/1990 y 62/2001). Añade el Abogado del Estado que “en definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática”.

En cuanto a la vertiente de los ingresos, indica que la STC 13/1992, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras.

Concluye que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la Hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución.

El representante procesal del Estado rechaza que las leyes impugnadas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como consecuencia de que se vacíen las competencias de la Generalidad en materia presupuestaria. Indica que no se produce ese vaciamiento, sino un fenómeno sucesivo de incorporación e impregnación del ordenamiento comunitario derivado en nuestro Derecho.

La causa principal del recurso es que se conciba la estabilidad presupuestaria como situación de equilibrio o superávit, cuando no la configura así el Derecho comunitario. A este particular el Tribunal Constitucional señala que “en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.113) (STC 96/1990, FJ 3), y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992, FJ 3)”.

Sostiene el Tribunal Constitucional que la imposición de dichos topes máximos por parte de Estado encuentra su fundamento en el límite de la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1).

Por ello, según el Tribunal Constitucional con base al principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una

relación directa con los mencionados objetivos de política económica (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

Por tanto, según el Tribunal Constitucional la estabilidad presupuestaria es un elemento esencial de la política económica que corresponde establecer al Estado, dentro de la competencia de la dirección general de la economía. Por ello, el Estado realiza un uso legítimo al definir el principio de estabilidad presupuestaria en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001.

Además de la posible vulneración del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, la demanda recurre la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria, los planes de saneamiento y el control del crédito.

2.2. La determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, modificó el apartado 2 del artículo 3 de la LOFCA, asignando al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas la facultad de la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

En la misma línea, el artículo 6 de la Ley 5/2001, requería para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Además, en el plazo de un mes desde la aprobación por

parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinaría el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.²²⁴

Los recurrentes consideran que la capacidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera para determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas atenta contra el principio de autonomía financiera.

A este particular, el Abogado del Estado indica que el gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para Comunidad Autónoma. Añade, que por tanto las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio.

224 Si en este plazo el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada de conformidad con el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

Como indica la Sentencia, para el Abogado del Estado este *iter* se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquellas puedan expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa *ex lege* a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Indica el Tribunal Constitucional que “ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general (art. 2.1.b) LOFCA) y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 31/2010, FJ 130).”

Por tales motivos, el Tribunal Constitucional declara la plena constitucionalidad de los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Ley 5/2001.

2.3. Los planes de saneamiento.

El artículo 8 de la Ley 5/2001, establecía que las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio, quedarán

obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación.²²⁵

Los recurrentes consideran que la imposición de la elaboración de los planes y las facultades atribuidas al Consejo de Política Fiscal y Financiera, constituyen controles indebidos sobre los órganos competentes en materia de presupuestaria, atentando el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Letrado del Parlamento de Cataluña indica de acuerdo con dicho precepto, que si el Parlamento de Cataluña aprueba los presupuestos de la Generalitat en situación de déficit, por pequeño que sea, se deberá aprobar un plan económico-financiero de saneamiento, al igual que si el déficit es de resultado. Añade que el precepto impone que dicho plan sea aprobado por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa así lo exige, incluyendo en él la definición de

225 El plan económico-financiero debía contener la definición de las políticas de ingresos y de gastos que debería aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes. En cuanto al procedimiento se remitiría al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requeriría a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan. El órgano responsable para su seguimiento sería el Ministerio de Hacienda.

las políticas de ingresos y gastos que deba aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes, remitiéndose al Consejo de Política Fiscal y Financiera, controlando de ésta forma la actividad del Parlamento de Cataluña mediante la comprobación de la idoneidad de las medidas.

Concluye el Letrado del Parlamento de Cataluña, que el citado precepto contempla una posición de superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto del Parlamento de Cataluña.

El Abogado del Estado manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone la manifestación del principio de coordinación.

La representación procesal del Senado afirma que solicitar un plan de saneamiento no parece que, en sí mismo, constituya una vulneración de las competencias financieras de la Generalitat de Cataluña, pues admitido el principio de que las finanzas han de estar saneadas y siendo responsable del Gobierno de la Nación ante la Unión Europea, aquél no puede ser absolutamente pasivo, previendo el artículo 8 de la ley que pueda haber situaciones excepcionales de desequilibrio presupuestario que deberán ser justificadas, requiriéndose un plan económico y financiero de corrección.

El Tribunal Constitucional indica que “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atiende en el

momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex. art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad y a ello no se opone la demanda. En cuanto a que dicho plan económico financiero sea remitido, para comprobar la idoneidad de sus medidas, por la Comunidad Autónoma al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano que como venimos insistiendo traduce el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia financiera, tampoco puede merecer reproche, pues la idoneidad de dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad”.

Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional concluye que el control atribuido al Consejo de Política Fiscal y Financiera es legítimo en virtud del artículo 8 dado que es un órgano de coordinación de carácter multilateral, no siendo viable la tesis de que cada Comunidad Autónoma determine unilateralmente las medidas necesarias para lograr el objetivo de estabilidad propuesto, ya que los presupuestos autonómicos inciden en la actividad financiera del conjunto del sector público.

2.4. El control del crédito.

En relación a las operaciones de endeudamiento, el artículo 14.3 de la LOFCA²²⁶ establece que las Comunidades Autónomas necesitarán autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para emitir deuda pública. Además, para dicha autorización el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La demanda alega que no es constitucionalmente admisible que el legislador estatal condicione la autonomía política y financiera a través de la imposición de un modelo presupuestario en el que se condicionen los ingresos y en el que los gastos deben sufragarse prácticamente de forma exclusiva por la vía fiscal con práctica exclusión del recurso al crédito. Por lo tanto, sostiene que debe reputarse inconstitucional por exceder del alcance del artículo 149.1.13 CE y ser desproporcionados a los objetivos de política económica, restringiendo la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado indica que con estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Además, sostiene que dicha autonomía

226 Modificado por la disposición adicional única, apartado 3, de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo de innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales. Concluye el Abogado del Estado, indicando que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

Para resolver esta cuestión, el Tribunal Constitucional basa su posicionamiento nuevamente en el principio de coordinación de las haciendas autonómicas con la hacienda estatal, indicando que “ya dejamos establecido en su momento que las competencias de cualesquiera Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada constitución económica, a que este Tribunal Constitucional se ha referido en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, (conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/1981 acumulados), y especialmente por lo que se refiere al ámbito más concreto de la actividad financiera pública, en el que debe encuadrarse el caso contemplado en el presente proceso, deben ajustarse al principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal, formulado por el art 156.1 CE (STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5)”.

Añade el Tribunal Constitucional, que la coordinación de la actividad financiera es la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, “a cuya noción se ha referido este Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de abril de 1983 (conflictos positivos de competencia números 94 y 95/1982, fundamento

jurídico segundo), exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de emisión de deuda pública contempladas en el art. 14.3 LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada. Por otra parte, tales autorizaciones pueden ser consideradas además como decisiones de especial relevancia al servicio de una política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado, en virtud del art. 149.1.11 de la Constitución (STC 11/1984, FJ 6). Doctrina que hemos reiterado al examinar el acceso al crédito por las Comunidades Autónomas en la STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b)''.

Concluye el Tribunal Constitucional indicando que "habida cuenta de esta doctrina, la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE –que expresamente reconoce el art. 213.1 EAC al limitar el endeudamiento de la Generalitat a lo establecido en la normativa estatal- máxime cuando dichas operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, según dispone el apartado 4 del propio art. 14 LOFCA. En conclusión, procede desestimar la impugnación del apartado tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001''.

Nuevamente el Tribunal Constitucional en base a la competencia exclusiva que ostenta el Estado sobre coordinación de la planificación general de la actividad económica, sostiene que no supone una vulneración del principio de autonomía financiera, la potestad del Estado de autorizar las operaciones de endeudamiento solicitadas por las Comunidades Autónomas.

3. Análisis de la Sentencia 199/2011, de 13 de diciembre.

3.1. La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria y sus repercusiones en el presupuesto de las Comunidades Autónomas.

El recurso²²⁷ resuelto por Sentencia del Tribunal Constitucional 199/2011, de 13 de diciembre de 2011, alega entre otros motivos que el mecanismo legalmente previsto para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el art. 8 de la Ley general de estabilidad presupuestaria y los efectos que produce en el proceso o ciclo presupuestario, son inconstitucionales por alterar la distribución de competencias presupuestarias que resulta del art. 134 CE. La obligación de que el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado se acomode al objetivo de estabilidad aprobado por las Cámaras resulta contraria a la reserva de competencia a favor del Gobierno para la elaboración del presupuesto *ex* art. 134.1 CE, ya que la función directiva gubernamental no puede suprimirse de la práctica política ni ignorarse en cuanto a sus consecuencias jurídicas.

227 Recurso de inconstitucionalidad 1505-2002. Interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Además, la demanda alega que la imposición a las Comunidades Autónomas de la estabilidad en los términos de la Ley general de estabilidad presupuestaria les deja o no suficiente margen de libertad de decisión o, por el contrario, impone condicionamientos indebidos. Así, la imposición a las Comunidades Autónomas de la obligación de elaborar y liquidar sus presupuestos en situación de equilibrio o superávit resulta seguramente excesiva para la consecución de los fines que las leyes recurridas persiguen. La definición de estabilidad presupuestaria del art. 3.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria va mucho más allá de la normativa de la Unión Europea en la materia, por lo que su imposición a las Comunidades Autónomas en el art. 2 de la Ley Orgánica complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria es inconstitucional al exceder las limitaciones que de ellos resultan de las que serían necesarias para la consecución de los fines que la legislación estatal pretende alcanzar, restringiendo la autonomía financiera de manera no estrictamente indispensable, y, por consiguiente inconstitucional.

El Abogado del Estado alega que los preceptos recurridos respetan plenamente el régimen descrito pues, en primer lugar, el Gobierno tiene absoluta libertad para determinar la estructura, condiciones y requisitos de los presupuestos, si bien debe hacerlo en los términos que fijan las leyes, y este caso se impone por ley que se acomode a un acuerdo aprobado por el Congreso y el Senado sobre estabilidad presupuestaria (art. 8.2 de la Ley general de estabilidad presupuestaria), en relación con el cual el Gobierno no ha perdido su facultad de elaboración, pues el acuerdo se adopta por el Gobierno y las Cámaras solo pueden aprobarlo o rechazarlo.

Igualmente el Abogado del Estado, rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Indica que la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Indica que además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las alteraciones de las competencias constitucionales del Gobierno y de las Cortes Generales en materia presupuestaria, el Tribunal Constitucional señala que “ciertamente el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa, la de fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del art. 135 CE. En lo que se refiere al Gobierno, pues los condicionantes que pueda imponer el establecimiento del objetivo de estabilidad no suponen para el Ejecutivo la pérdida de ninguna de sus facultades constitucionalmente reconocidas en materia presupuestaria. El Gobierno debe ejercer tales facultades en los términos que fijen las leyes, y ahora el art. 135 CE, términos que evidentemente no pueden suponer la pérdida de aquellas facultades, pero sí su condicionamiento. Así ocurre, por ejemplo, con el sometimiento del Gobierno a la Ley general presupuestaria. La Ley 18/2002, al prever el establecimiento del objetivo de estabilidad, ha venido a añadir una fase

previa al ciclo presupuestario, pero sin menoscabar las facultades reservadas al Gobierno ex art. 134 CE.”²²⁸

Como indica ESPARZA OROZ²²⁹ “aunque existen opiniones discrepantes, una mayoría muy cualificada de las fuerzas políticas de España es favorable al establecimiento de una normativa de ese tipo, que limita el poder financiero de todo el sector público y, aun, de endurecerla, como pone de manifiesto la reciente reforma del art. 135 CE.”.

Respecto al incremento del déficit, indica ESPARZA OROZ²³⁰ que “tampoco el complejo proceso de diálogo multilateral y de negociación bilateral ha conseguido frenar las importantes desviaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria del sector público autonómico. Parece conveniente reformar la legislación vigente, aunque servirá de poco si no va acompañada de una decidida voluntad de cumplirla, que es presumible si se atiende, al menos, al peso de ciertas influencias exógenas”.

228 El Tribunal Constitucional recuerda que el art. 135 CE constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria con remisión a una ley orgánica para su desarrollo (STC 157/2011, de 18 de octubre). A partir de la entrada en vigor de la mencionada ley de estabilidad presupuestaria, las Cortes Generales habrán de atenerse al elaborar los presupuestos los términos establecidos en la misma, sin perjuicio de que las Cortes tengan la capacidad de modificar dicha ley orgánica a través del procedimiento establecido en el artículo 81 CE.

229 ESPARZA OROZ, “La Jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 52, 2011, pág. 228.

230 *Ibid.*

4. Análisis de la Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el recurso se cuestiona la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por la Ley 2/2012. En concreto, esta vulneración deriva de los controles de estabilidad presupuestaria que regula la misma, entre ellos la advertencia de riesgo de incumplimiento, la comisión de expertos y las medidas de obligado cumplimiento, las medidas de cumplimiento forzoso, la traslación de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y la prórroga de la Ley de Presupuestos autonómica.

4.1. Advertencia del riesgo de incumplimiento.

En primer lugar, respecto a la advertencia de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, a juicio del Gobierno de Canarias, el artículo 19 de la LOEPSF vulneraría en primer lugar, la reserva de ley del art. 135 CE, pues el riesgo de incumplimiento queda expresado como un concepto jurídico indeterminado, sin indicadores de ningún tipo que sirvan para su determinación eficaz, lo que posibilita su uso arbitrario por el Gobierno. En segundo lugar, vulneraría el principio de autonomía del art. 137 CE, pues el mero riesgo, indeterminado en la propia norma, podría dar a la asunción de unas consecuencias de especial gravedad, que son las mismas

previstas para los supuestos de efectiva constatación del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En tercer lugar, vulneraría el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, tanto por carecer de una explicación racional para la vinculación entre la contingencia o probabilidad del riesgo y las graves consecuencias que le anudan, como por la desproporción existente entre la situación de riesgo y las consecuencias que se le atribuyen, así como por facilitar actuaciones discriminatorias al permitir al Gobierno formular la advertencia de forma indiscriminada a unas u otras Comunidades Autónomas.

Y por último, también vulneraría el principio de lealtad constitucional contenido en el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por la denunciada ausencia de parámetros objetivos que hagan previsible a la Comunidad Autónoma su eventual inclusión en la situación de riesgo.

A juicio de la Abogada del Estado, las previsiones del precepto impugnado persiguen una finalidad absolutamente razonable consistente en conseguir la estabilidad económica interna y externa mediante la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, utilizando para ello un mecanismo absolutamente razonable para poner en conocimiento de la Administración advertida los motivos que han llevado al Gobierno a apreciar un riesgo de incumplimiento de los marcados. Por lo tanto, respecto a la denunciada lesión de la autonomía financiera considera que ha de rechazarse, puesto que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas exige la adopción de las medidas necesarias para

integrar la diversidad en un conjunto unitario y la advertencia controvertida responde al servicio de dicha coordinación.

El Tribunal Constitucional en sus fundamentos jurídicos indica que “debe recordarse, con carácter general, que las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional constituye un soporte esencial de funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada... Puesto que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria corresponde a todas las Administraciones públicas en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos (art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012), se hace imprescindible la verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución, en orden a permitir una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de las medidas de corrección”.

GUERRERO VÁZQUEZ²³¹ señala que “lo más sorprendente de esta previsión de activación de medidas adicionales ante una mera situación de riesgo interpretada por el Ministerio, es que las medidas pueden ser asimismo coercitivas, esto es, medidas de las previstas en el artículo 25.1.a) LOEPSF. Sin duda, se está otorgando al Ministerio de Hacienda y Función Pública un amplio margen, seguramente excesivo, de apreciación para decidir sobre la aplicación de medidas correctivas y de las contundentes medidas del artículo 25.1.a) LOEPSF. Máxime

231 GUERRERO VÁZQUEZ, “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 23, 2016, pág. 15.

cuando el riesgo, además de ser un concepto jurídico indeterminado, es difícilmente determinable en el ámbito económico, atendiendo al análisis dinámico que debe realizarse de una pluralidad de variables que influyen en los indicadores implicados. En nuestra opinión resulta totalmente criticable que a partir de una decisión subjetiva de una autoridad que no es independiente se desdibujen las fronteras entre la prevención, la corrección y la coerción. Hasta tal punto que el apartado 4 del artículo 20 LOEPSF permite, desde el momento que se formula la advertencia previa recogida en el artículo 19.1 LOEPSF, adoptar como preventivas las medidas correctivas que recoge dicho precepto, dejando sin contenido la remisión que el artículo 19.2 realiza al artículo 20 LOEPSF”.

4.2. La comisión de expertos y las medidas de obligado cumplimiento.

El Gobierno de Canarias recurre el artículo 25.2²³² de la LOEPSF, que permite la posibilidad de que el Gobierno acuerde el envío a la Comunidad Autónoma de una comisión de expertos para valorar la situación económica –

232 “De no adaptarse las medidas previstas en el apartado a) del número anterior o en caso de resultar insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora. No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas”.

presupuestaria de la Administración afectada, por entender que implicaría una intervención directa sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma afectada sin sujetarse a las garantías de procedimiento de artículo 155 CE, tanto más si se tienen en cuenta las consecuencias que se genera el incumplimiento de las medidas propuestas por esta comisión de expertos, conduciendo además a situaciones arbitrarias y contrarias a la seguridad jurídica y al principio de lealtad institucional.

Para la Abogada del Estado, el art. 25.2 de la LOEPSF, resulta plenamente justificado en tanto que la actuación de esa comisión resulta imprescindible y necesaria para conseguir evitar, por parte de quien voluntaria y reiteradamente ha incumplido los mandatos y principios constitucionales, una grave afectación al equilibrio general de la economía o al cumplimiento de los compromisos asumidos por España con la Unión Europea. Y sobre el argumento de la arbitrariedad y vulneración de la seguridad jurídica, considera que la demanda es preventiva en este punto, ya que en todo caso dichas recomendaciones podrán ser impugnadas en vía judicial, por lo que no puede aceptarse que las mismas causen indefensión. Por lo que a juicio de la Abogada del Estado, tanto la intervención de la comisión de expertos como la eventual aplicación del art. 155 CE son medidas establecidas como mecanismo de cierre del sistema y devienen imprescindibles para evitar que, por la inacción de una Administración en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, se pueda privar de eficacia a los mecanismos previstos en la Ley Orgánica 2/2012 y comprometer con ello los objetivos globales de estabilidad.

El Tribunal Constitucional sostiene que “hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica 2/2012 no impide a las Comunidades Autónomas adoptar las políticas

económico-presupuestarias que consideren oportunas para mantenerse dentro de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de endeudamiento... La Ley Orgánica 2/2012 deja en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de las políticas a adoptar de cara a la consecución del objetivo de estabilidad, bien operando sobre los ingresos, bien reduciendo los gastos, bien afectando a unos y otros. Es la Comunidad Autónoma, entonces, la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las decisiones presupuestarias necesarias para la aplicación afectiva del principio de estabilidad (art. 135.6 CE). Únicamente cuando las medidas dirigidas al cumplimiento de ese mandato sean inexistentes o insuficientes y, sólo entonces, será cuando el Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), como titular de la potestad de coordinación con las haciendas autonómicas (art. 156.1 CE) y garante del equilibrio económico general (arts. 131 y 138, ambos CE), y como responsable del cumplimiento ad extra de los objetivos de estabilidad presupuestaria (arts. 4.3 TUE, 126.1 TFUE y 3 del protocolo núm. 12 anejo al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), podrá proponer a las Comunidades Autónomas la adopción de determinadas medidas de cara a impedir que quede sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, las competencias del Estado a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11)".

Concluye el Tribunal Constitucional, afirmando que “estamos en presencia de una injerencia legítima, por debida, necesaria y proporcionada. Es debida, al responder a la consecución de un fin constitucionalmente consagrado, como es, alcanzar la estabilidad presupuestaria y mantener un nivel de endeudamiento soportable, tanto a nivel individual como general; es necesaria, al ser fruto, única y

exclusivamente, del incumplimiento, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma; y, en fin, es proporcionada, pues no sólo se impone como consecuencia de la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma, en el ejercicio debido de su propia autonomía financiera, de las disposiciones y decisiones presupuestarias imprescindibles para la aplicación efectiva del principio de estabilidad art. 135.6 CE), sino que no le impide, en ningún momento, adoptar las medidas de reducción del gasto que considere oportunas en el ejercicio de las competencias que le son propias”.

Sin embargo, el voto particular²³³ señala que en el caso de que una Comunidad Autónoma no cumpla lo establecido en el art. 25.1 de la LOEPSF, el apartado 2 permite que el Gobierno pueda enviar una comisión de expertos, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con autoridad para proponer medidas que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora. A juicio de los Magistrados discrepantes, esta imposición contradice la doctrina de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11, ratificada con posterioridad a la reforma del artículo 135 de la Constitución en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5.

Conforme a la primera de ellas, indica el voto particular que una cosa es imponer a la Comunidad Autónoma la elaboración de un plan o la comprobación de su idoneidad para alcanzar los objetivos de estabilidad, y otra, bien diferente, sustituir la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la

233 Formulado por los Magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos, respecto a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 557-2013.

elaboración por el Estado del referido plan. Añaden los Magistrados discrepantes, que la atribución a la comisión de expertos de autoridad para proponer medidas de cumplimiento obligatorio no sería sino una indebida sustitución de la competencia de una Comunidad Autónoma para adoptar sus propias políticas públicas.

Concluye el voto particular, indicando que la previsión de medidas ejecutivas de obligado cumplimiento supone que la Comunidad Autónoma queda intervenida en toda regla por el Estado, configurando un mecanismo equivalente al previsto en el artículo 155.2 CE, según el cual el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas. Añade que la fórmula prevista en el art. 25.2 de la LOEPSF carece de cobertura constitucional, ni en el art. 135 CE ni desde luego en el art. 155 CE, pues se concibe como una fase previa en todo caso a la utilización de este mecanismo rigurosamente excepcional que debe siempre aprobarse por la mayoría absoluta del Senado.

Compartimos la opinión de GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²³⁴, que sostienen que las posiciones del Voto disidente son constitucionalmente adecuadas y deben ser compartidas por su lógica. Señalan que “en el mismo momento en que la Ley impugnada determina que las medidas de dicha comisión pasan a ser de obligado cumplimiento, y no meras sugerencias arbitrales o recomendaciones de expertos independientes, se está condicionando indebidamente la autonomía financiera de la CCAA afectada y sustituyendo la voluntad de sus órganos de autogobierno, democráticamente elegidos, por otros designados por el gobierno de

234 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, ob. cit. pág. 15.

la Nación; una comisión que ni siquiera es un órgano público. Se entra desde ese momento de forma prematura en un procedimiento de intervención federal o coacción forzosa, previsto en el artículo 155 CE como un control excepcional sobre los órganos de las CCAA. Pero adviértase que este procedimiento extraordinario de coacción estatal se desenvuelve en la Ley sin que haya sido todavía autorizado por la mayoría absoluta del Senado”.

A este particular, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI²³⁵ indica que “la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha previsto un potente mecanismo para lograr la consolidación fiscal, la intervención de aquella Comunidad Autónoma que incumpla los límites de déficit y deuda por parte del Estado mediante el envío de los “hombres de negro” del Ministerio de Hacienda con autoridad para proponer medidas de obligado cumplimiento para la Comunidad Autónoma. La Ley fue adoptada el 12 de abril de 2012 con la prima de riesgo por encima de los 400 puntos básicos y pretendía transmitir un mensaje de compromiso de nuestro país con la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, tal mecanismo parece que pondría en cuestión un principio fundamental de nuestra Constitución, el principio de autonomía política que supone el reconocimiento de la capacidad de las Comunidades Autónomas para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia sin que

235 DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, “¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, pág. 68.

puedan verse sustituidas, salvo previsión expresa constitucionalmente establecida (art. 155 CE), en tal elaboración por el Estado”.

A este particular RUIZ ALMENDRAL²³⁶ señala que “no está de más resaltar que este marco apenas se ha aplicado. Buena parte de los controles han quedado en agua de borrajas, tal y como ha denunciado en numerosas ocasiones la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Quizá habría tenido más sentido adoptar un mecanismo de control que siguiera más de cerca la lógica de los previstos tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el Tratado de Estabilidad. Tanto en la norma nacional como en el marco europeo e internacional descrito se articulan procedimientos que adquieren mayor complejidad y medidas obligatorias en función del nivel de incumplimiento de los mandatos de déficit y deuda. Hay sin embargo diferencias sustanciales en su articulación técnica. En efecto, y pese a la afirmación del preámbulo de la Ley Orgánica de estabilidad, en el Derecho de la Unión Europea, el mero “riesgo” de incumplimiento sólo tiene como consecuencia la elaboración de un informe por parte de la Comisión (art. 126.3 TFUE). De esta manera, las medidas propiamente coercitivas, sólo se inicia una vez declarada la existencia de un déficit excesivo (arts. 126, apartados 4 y siguientes), de manera que será sólo en este momento cuando tendrán lugar las propuestas de recomendaciones. En el marco jurídico, más estricto, derivado del Tratado de Estabilidad –al que se refiere también la Ley Orgánica de estabilidad- el

236 RUIZ ALMENDRAL, “Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera (Comentario a “freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera””, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 23, 2016, pág. 8.

incumplimiento del déficit estructural, una vez comprobado, tiene como consecuencia el inicio de un programa de colaboración (art. 5 del Tratado de Estabilidad), así como la exigencia de adoptar las recomendaciones de la Comisión, de manera que las medidas coercitivas sólo podrán imponerse por el Consejo (arts. 126.11 TFUE) o bien, en el caso del Tratado, por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (arts. 8.2 del Tratado de Estabilidad). El modelo de control europeo, imperfecto garantiza una participación más directa del Estado objeto del procedimiento, lo que implica igualmente mayor corresponsabilidad fiscal. El problema de un sistema de centralización del control es que, paradójicamente, puede que sea menos eficaz en la práctica”.

4.3. Las medidas de cumplimiento forzoso.

En relación a las medidas de cumplimiento forzoso reguladas en el artículo 26²³⁷ de la LOEPSF, el recurso del Gobierno de Canarias alega que con la previsión

237 “En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1.a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma”.

citada, la norma no estaría contemplando como presupuesto de la aplicabilidad del art. 155 CE, el incumplimiento de obligaciones derivadas directamente de la Constitución o de las leyes, sino el incumplimiento de sus actos aplicativos, actos cuyo contenido es altamente indeterminado (como sucede, por ejemplo, con el contenido de los planes económico-financieros) y deriva de una aplicación circunstancial, fruto de la interpretación que en cada momento se dé al principio constitucional de estabilidad presupuestaria, en el marco de unos objetivos presupuestarios que se señalan por el Gobierno y que no vienen directamente establecidos ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica.

Para la Abogada del Estado, el incumplimiento reiterado por la Comunidad Autónoma de sus obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria ha de estimarse que constituye un grave atentado al interés general de España, pues el resultado objetivo de dicha gestión autonómica será una grave y negativa afección al cumplimiento de los compromisos del Estado con la Unión Europea, lo que justificará la adopción de medidas compulsivas de protección del interés general, de acuerdo con lo previsto en el art. 155 CE.

A juicio del Tribunal Constitucional “el cumplimiento forzoso al que se refiere el precepto impugnado no es consecuencia, como defiende el Gobierno recurrente, del incumplimiento de los actos aplicativos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, sino fruto del incumplimiento de las obligaciones de estabilidad presupuestaria y endeudamiento y, más concretamente, de la obligación de adoptar las decisiones presupuestarias imprescindibles para la aplicación efectiva del principio de estabilidad dentro de los límites constitucionales art. 135.6 CE)... De esta manera, la previsión del art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012 opera como medida

de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido, poniendo en peligro el cumplimiento colectivo y enfrentando al Estado a una eventual responsabilidad frente a las instituciones europeas. No cabe duda de que el recurso a la vía prevista en el art. 155 CE supone una injerencia clara a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas”.

El Voto Particular señala que la redacción del art. 26.1 de la LOEPSF, no deja margen alguno al Gobierno, que viene obligado a acudir al procedimiento del art. 155 CE, obviando el margen de discrecionalidad política que el Gobierno tiene constitucionalmente otorgado para recurrir a este instrumento (“podrá adoptar las medidas necesarias”). Indican los Magistrados discrepantes, que la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el Gobierno en el caso de que no se atiende su requerimiento, concluyendo que con ello el legislador orgánico está claramente reformulando una prerrogativa del Gobierno, reduciendo el margen que la CE le otorga, lo que vulnera el art. 155 CE (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

Indican GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²³⁸ que “a nuestro juicio, el razonamiento del Voto discrepante es sintético pero muy correcto. La LOEPSF hace una interpretación general del artículo 155 CE, fija en abstracto y predetermina la actuación del Gobierno, limitando el margen de apreciación y discrecionalidad que la Constitución le concede como una facultad propia. El vicio de inconstitucionalidad parece doble. Primero, porque el legislador no puede colocarse en ningún caso en lugar del poder de reforma constitucional y obligar al Gobierno a efectuar una única exégesis del artículo 155 CE, todo ello de acuerdo con el estándar que se sostuvo en el caso de la LOAPE (STC 76/1983, de 5 de agosto). Mucho nos tememos que el Tribunal Constitucional no ha respetado ese precedente o distinguido que el caso no era el mismo. Segundo, porque la Ley con su automatismo en los controles vacía una competencia discrecional que la Constitución concede al Gobierno. Ambos argumentos devienen complementarios”.

GUERRERO VÁZQUEZ²³⁹ señala a este particular que “el artículo 26 LOEPSF, por su parte, ha fijado en abstracto los supuestos en los que procederá incoar la coerción estatal del artículo 155 CE (cuando “una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1.a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o no

238 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, ob. cit., pág. 16.

239 GUERRERO VÁZQUEZ, “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, ob. cit., pág. 43.

implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2”), ha eliminado la discrecionalidad gubernamental al exigir dicha incoación (“el Gobierno requerirá”) y ha determinado las tres medidas concretas de cumplimiento forzoso a aplicar (“la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos”). Unas medidas que son las mismas previstas en el artículo 25 LOEPSF cuya inobservancia constituye presupuesto de la coerción estatal. Todo ello resulta contrario al artículo 155 CE en el sentido en que éste ha sido interpretado por el TC en sus SSTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 12); 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3); 25/1981, de 14 de julio (FJ 5); 6/1982, de 22 de febrero (FJ 7), 42/1983, de 20 de mayo (FJ 5); 27/1987, de 27 de febrero (FJ 9); 49/1988, de 22 de marzo (FJ 31) y, más recientemente, 247/2007, de 12 de diciembre (FFJJ 4.a) y 13.a)). Según dicha jurisprudencia, la coerción estatal debe ser un instrumento de control extraordinario del Estado. El Gobierno de la Nación en ningún caso puede quedar obligado por vía legal a incoar este instituto so pena de vulnerar la redacción potestativa contenida en el artículo 155 CE. Y el legislador no puede fijar en abstracto los supuestos de activación, ni determinar las medidas a aplicar en caso de ser activado”.

4.4. La traslación de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

La disposición adicional segunda²⁴⁰ de la LOEPSF regula la responsabilidad por incumplimiento de las normas de Derecho comunitario, atribuyendo al Consejo de Ministros la declaración de la responsabilidad por incumplimiento, previa audiencia de las Administraciones afectadas, acordando la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir al Estado a la Administración responsable por cualquier concepto, presupuestario o no.

240 “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. 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 o retención 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 y se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad. Dicho acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado”. La previsión contenida en la citada disposición adicional es desarrollo del principio de responsabilidad regulado en el art. 8 de la LOEPSF, complementado por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

A esta disposición adicional, el Gobierno de Canarias le imputa cuatro vicios: en primer lugar, que el presupuesto de hecho de la traslación de la responsabilidad se impone al Reino de España mediante un procedimiento en el que la Administración a la que se imputa la responsabilidad no ha sido oída y constituye, o puede constituir, el título ejecutivo suficiente para actuar contra sus bienes, violándose su derecho a la tutela judicial efectiva; en segundo lugar, que cuando la responsabilidad deriva del ejercicio de competencias propias, el hecho de que sea el Consejo de Ministros el que declare la responsabilidad por dicho incumplimiento, no sólo vulnera su autonomía financiera sino que supone un desconocimiento de la doctrina constitucional sobre las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7); en tercer lugar, que estamos en presencia de una disposición con un contenido que no queda amparado en el art. 135 CE y que no ha de formar parte de una ley orgánica cuyo objeto es desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria; y, en último lugar, con relación a la concreta medida de compensación de créditos que contempla la disposición ahora impugnada, entiende que no resulta procedente por no ser los créditos líquidos, vencidos y exigibles, sin que resulte suficiente el acuerdo del Consejo de Ministros.

Para la Abogada del Estado, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, es plenamente coherente con el art. 135 CE, así como con la doctrina contenida en la STC 196/2011, de 13 de diciembre, conforme a la cual, son constitucionales las previsiones legales de derivación de responsabilidad a las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea (FJ 11).

En cuanto a la competencia que se atribuye al Consejo de Ministros, considera la Abogada del Estado que la disposición cuestionada no altera el orden constitucional de competencias, siendo su única pretensión identificar al responsable del incumplimiento, con objeto de repercutirle la multa o sanción que se haya impuesto al Reino de España, en su calidad de Estado miembro de la Unión Europea, sin que pueda confundirse la responsabilidad interna por el incumplimiento con el ejercicio material de una competencia.

Añade que respecto del método para hacer efectiva la responsabilidad, en el momento en que vaya a practicarse la compensación de créditos, las deudas serán vencidas, líquidas y exigibles, tanto la imputada al Estado por su incumplimiento, como la parte atribuida a la Comunidad Autónoma por el Consejo de Ministros.

Veamos por separado los fundamentos jurídicos que utiliza el Tribunal Constitucional para resolver las cuestiones planteadas por el Gobierno de Canarias.

En primer lugar, alega el recurrente que nos encontraríamos ante la traslación de la responsabilidad de una sanción que se impone al Reino de España mediante un procedimiento en el que no se da audiencia a la Administración responsable, violándose su derecho a la tutela judicial efectiva. A este particular, el Tribunal Constitucional señala que “en cualquier caso, la Comunidad Autónoma tiene garantizada tanto la audiencia en el procedimiento administrativo de atribución de responsabilidad como el control judicial de la resolución atributiva de la concreta responsabilidad. En efecto, de un lado, el art. 8.1 de la Ley Orgánica 2/2012 prevé, en orden a la atribución a cada Administración pública de la parte de la responsabilidad que les corresponda en función de la parte del incumplimiento que

les sea imputable, que en el proceso de asunción de responsabilidad se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada. De otro, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el control de la resolución del Consejo de Ministros por el que se imputa la parte de la responsabilidad del incumplimiento (art. 12.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En suma, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de las Comunidades Autónomas (art. 24.1 CE)”.

En segundo lugar, considera el recurrente, que cuando la responsabilidad derivada del ejercicio de competencias propias, el hecho de que sea el Consejo de Ministros quien la declare, constituye una vulneración de su autonomía financiera (art. 137 CE) y un desconocimiento de la doctrina constitucional sobre las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7). Señala el Tribunal Constitucional que “ya hemos tenido la oportunidad de señalar que, aun cuando el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción por el Estado de una competencia que no le corresponde, tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; 96/2002, de 25 de abril, FJ 10; 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11, 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 14; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 9)”.

En tercer lugar, a juicio del Gobierno de Canarias, estamos en presencia de una disposición con un contenido que no queda amparado en el art. 135 CE y que

no ha de formar parte de una Ley Orgánica cuyo objeto es desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria. A este particular, señala el Tribunal Constitucional que “basta para rechazar esta alegación con recordar que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la regulación de la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (letra c), lo que incluye el reparto de responsabilidades entre las diferentes Administraciones públicas, tanto por el incumplimiento de los mandatos constitucionales, como por el desconocimiento de los límites señalados en el Derecho de la Unión”.

En último lugar, entiende el Gobierno de Canarias en relación a la compensación de créditos, que no resultaría procedente por no ser los créditos líquidos, vencidos y exigibles, sin que sea suficiente el acuerdo del Consejo de Ministros. Indica el Tribunal Constitucional en sus fundamentos jurídicos que “como señala la Abogada del Estado, el problema planteado es inexistente. En efecto, si como consecuencia de un incumplimiento de España, como Estado miembro de la Unión Europea, se le impusiese una multa (como, por ejemplo, la prevista en los arts. 126.11 TFUE y 11 del Reglamento (CE) núm. 1467-1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo), la responsabilidad exigida se va a concretar necesariamente en una cantidad vencida, líquida y exigible, de la misma manera que la eventual traslación a la Administración responsable de todo o parte de esa responsabilidad por el Consejo de Ministros se concretará también en una cantidad vencida, líquida y exigible, sin perjuicio de la extinción de esta obligación mediante compensación (art. 14.2 de la Ley 47/2003, de 28 de noviembre, general presupuestaria, y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012)”.

Según el Voto Particular, la vulneración de la reserva de ley orgánica se produce en este caso por exceso, al sobrepasar la habilitación constitucional. Señala que desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, se ha sostenido que la reserva de Ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación del rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 de la CE), pues tal efecto puede y aún debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza... si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 de la CE), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley Ordinaria (FJ 21).

A este particular GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²⁴¹ señalan que “en nuestra opinión, la opinión disidente vuelve a razonar la solución correcta. La compensación en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión es una materia conexa que, por razones de economía legislativa y unidad en la regulación de la materia, puede ser objeto de regulación en la LOEPSF, pero no forma parte del contenido de la reserva ni siquiera aunque se interprete de la manera finalista o teleológica que en este comentario hemos seguido. Debió calificarse como contenido de ley ordinaria en una disposición final, dado que el artículo 135 CE se

241 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, ob. cit., pág. 18.

refiere a incumplimientos del déficit de deuda y no a cualquier otro incumplimiento de normas de la Unión”.

4.5. La prórroga de la Ley de presupuestos autonómica.

La disposición adicional tercera²⁴² de la LOEPSF permite impugnar leyes, disposiciones y actos que vulneren lo establecido en el artículo 135 CE. Igualmente se determina que quedarán automáticamente prorrogados los Presupuestos anteriores una vez invocado por el Gobierno de la Nación el artículo 161.2 CE y suspendida automáticamente la ley de Presupuestos autonómica.

A juicio del Gobierno de Canarias, con esta previsión se provoca una auténtica distorsión del ejercicio presupuestario que no sólo no ayuda al propósito de la estabilidad presupuestaria, al retrotraerlo a momentos anteriores en los que dicho propósito tiene efectividad, sino que contradice el art. 21.2 de la Ley Orgánica

242 “En los términos previstos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley. En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de sus Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada”.

de financiación de las Comunidades Autónomas, el cual contempla la prórroga presupuestaria de las Comunidades Autónomas en el exclusivo supuesto de que no se aprueben los presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. Además, violaría la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas al regularse una materia, la prórroga de los presupuestos autonómicos, que es de competencia autonómica, en el caso de Canarias, en virtud del art. 61.1.c) del Estatuto de Autonomía.

Respecto de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, señala la Abogada del Estado que la regulación de la prórroga presupuestaria que contiene puede considerarse como razonable, en la medida que trata de garantizar que la política presupuestaria autonómica se halle permanentemente orientada a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera.

A este particular, el Tribunal Constitucional señala que “puesto que el Estado ya había trasladado al ámbito de los presupuestos de las Comunidades Autónomas algunas de las reglas previstas en el art. 134 CE, como son su carácter anual (art. 21.1 LOFCA) y su prórroga automática (art. 21.2 LOFCA), por ser, como se ha dicho, consustanciales a la propia institución presupuestaria, la disposición ahora impugnada simplemente ha efectuado una precisión sobre el alcance de aquella prórroga con fundamento, de un lado, en el art. 156.1 CE, que condiciona el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al principio de coordinación con la hacienda estatal (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2) y, de otro, en la competencia sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica del art, 149.1.13 CE, que exige decisiones unitarias que

aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas (SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C)”.

Sin embargo, el Voto Particular considera que es evidente que la suspensión de ley de presupuestos, consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE en el recurso promovido por el Presidente del Gobierno, tiene graves consecuencias en la atención a los intereses públicos que la Comunidad Autónoma tiene encomendados y, por esa razón, le obliga a adoptar las medidas necesarias para evitar la paralización de la gestión autonómica por la ausencia de dotación presupuestaria vigente. Sin embargo, apunta el Voto Particular, la trascendencia de esa situación no habilita al Estado para, en una suerte de potestad de tutela, reemplazar a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinando cuál debe ser la solución a adoptar.

Para GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²⁴³ “el verdadero problema de constitucionalidad es el desapoderamiento a los órganos autonómicos de sus competencias, en concreto, al Consejo de Gobierno, de la iniciativa presupuestaria, y al Parlamento territorial de su competencia para aprobar la Ley de Presupuestos y las modificaciones legales que se requieran, incluso en situaciones de prórroga presupuestaria. Nada autoriza aquí al vaciamiento de unas competencias autonómicas de auto-organización que poseen carácter exclusivo según el artículo 14.1.1 CE. La LOEPSF parece razonar otra vez con la lógica de una legislación de emergencia, creyendo que puede suspender o derogar todas las garantías

243 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, ob. cit., pág. 19.

constitucionales, incluida la distribución de competencias y la organización de las instituciones de autogobierno”.

4.6. La infracción de la reserva de ley orgánica del artículo 135 de la Constitución.

El Gobierno de Canarias en su recurso estima que los arts. 10.3, 11.6, 12.3 y 16 de la LOEPSF suponen una infracción de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE, en contra de la doctrina constitucional sobre la materia (SSTC 5/1981, de 13 de febrero; 83/1984, de 24 de julio, y 112/2006, de 5 de abril). Para el Gobierno de Canarias el art. 135.5 CE tiene tal nivel de detalle que explicita con claridad el contenido de las materias reservadas a la ley orgánica, por lo que no es posible vaciarlo de contenido.

Según el recurrente el art. 10.3²⁴⁴ de la LOEPSF desconoce el mandato del art. 135.5 CE, al operar una deslegalización a favor del Gobierno, sin establecer los criterios que debería tener en cuenta al tiempo de concretar los mecanismos de coordinación. El art. 11.6²⁴⁵ de la LOEPSF incumpliría también el mandato del art. 135.5 CE relativo a que por ley orgánica se regule la metodología y el procedimiento

244 “El Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea”.

245 “Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria”.

para el cálculo del déficit estructural, de manera que el texto del precepto orgánico adolece de tal indeterminación que permite que el Gobierno aborde esa regulación unilateralmente, posibilitando una arbitrariedad injustificada.

También el art. 12.3²⁴⁶ de la LOEPSF, a juicio del Gobierno de Canarias, sería contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el art. 135.5 CE, pues se traslada su regulación de forma indefinida al poder ejecutivo y, dentro de éste al Ministerio de Economía y Competitividad, sin que se le hayan delimitado los hitos y guías fundamentales para su concreción. Por último, para el Gobierno canario, el art. 16 de la LOEPSF omite el criterio normativo y alega que la atribución de competencias al Consejo de Ministros es contrario al art. 135.5 CE, que reserva a una ley orgánica la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera.

Para la Abogada del Estado, en relación con la impugnación del art. 10.3 de la LOEPSF, entiende que cumple correctamente con el mandato constitucional del art. 135.5 CE de hacer partícipe al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que, el espíritu y finalidad del precepto impugnado no es otro que permitir al

246 “Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos”.

Gobierno, dentro de las competencias de coordinación de la política económica que corresponden al Estado, el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas para la correcta aplicación de la normativa de estabilidad.

Respecto a los arts. 11.6 y 12.3 de la LOEPSF indica la Abogada del Estado que el Gobierno estaba directamente vinculado al cumplimiento de las disposiciones y reglamentos emanados de las instituciones europeas competentes en la materia, careciendo de margen alguno para regular las cuestiones citadas, pudiendo únicamente llevar a cabo el desarrollo de la LOEPSF en los términos permitidos por la misma.

Por último, en relación al art. 16 de la LOEPSF, considera la Abogada de Estado que, no sólo en el art. 15 de la LOEPSF se determinan los criterios para el establecimiento de los objetivos citados para el conjunto de las Administraciones públicas, sino que por aplicación de la doctrina recogida en la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 d) este precepto resultaría constitucional al resultar indiscutible la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera tanto en la determinación del objetivo general de estabilidad presupuestaria como en la concreción del objetivo individual para cada Comunidad Autónoma. Entiende que con la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que formula el Ministerio para cada una de las Comunidades Autónomas parte necesariamente de los objetivos aprobados previamente por las Cortes Generales y en cuya fijación han intervenido los órganos de coordinación de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional en sus fundamentos jurídicos, señala en relación a la impugnación del art. 10.3 de la LOEPSF, que “el párrafo primero del art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la regulación de la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. La Ley Orgánica 2/2012, por su parte, recuerda en el art. 10.2 que las competencias del Consejo de Política Fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas, órgano de coordinación de la actividad financiera de las comunidades Autónomas y de la hacienda de Estado según dispone el art. 3.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), al que corresponde, entre otras competencias, la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas (art. 3.2.a) LOFCA), la emisión de informes y adopción de acuerdos en materia de estabilidad presupuestaria (art.3.2 b) LOFCA), la coordinación de la política de endeudamiento (art. 3.2 f LOFCA) y la coordinación de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas (art. 14.4 LOFCA)... No es posible afirmar, entonces, que la Ley Orgánica 2/2012 haya desconocido, a través de su art. 10.3, el mandato previsto en el apartado 5 del art. 135 CE, por lo que debe rechazarse su inconstitucionalidad”.

En relación al art. 11.6 de la LOEPSF, entiende el Tribunal Constitucional que “el Reglamento (CE) núm. 1466-1997, del Consejo, y el Reglamento (UE) núm 549-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, tienen un alcance general, siendo obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro (art. 288 TFUE), el Estado español viene obligado a adoptar, entonces, todas las medidas de Derecho interno necesarias, tanto para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (art. 4.3 TUE)

como para garantizar la ejecución de sus actos jurídicamente vinculantes (art. 291.1 TUF), como así han hecho los apartados 2 y 6 del art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, los cuales no sólo contienen los elementos esenciales integradores de una reserva de ley orgánica... sino que, en virtud de la atribución a favor de la Unión Europea de la forma de cálculo del déficit estructural de los Estados miembros (art. 126 TFUE), se encuentran necesariamente vinculados por el procedimiento y la metodología que para su determinación utilice la Comisión Europea. Debe rechazarse, pues, que el art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 haya violado la reserva de ley orgánica del art. 135.5.CE”.

Respecto a la impugnación del art. 12 de la LOEPSF, señala el Tribunal Constitucional que “baste decir a estos efectos que entre las materias reservadas a una ley orgánica por el art. 135 CE no se encuentra la determinación de la regla de gasto contenida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, para rechazar que el art. 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012 vulnere la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE”.

Por último, en relación a la impugnación del art. 16 de la LOEPSF, indica el Tribunal Constitucional que “si el art. 135.5 a) CE exige que una ley orgánica distribuya los límites de deuda entre las diferentes Administraciones Públicas y la Ley Orgánica 2/2012 procede a su distribución porcentual entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, el hecho de que luego se remita al Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la determinación del objetivo individual de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el 13 por 100 atribuido al conjunto de las Comunidades Autónomas, con el máximo, para cada

una de ellas, del 13 por 100 de su producto interior bruto regional, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el citado precepto constitucional”.

Sin embargo, según el Voto Particular, la Ley Orgánica 2/2012 vulnera la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 CE en lo que respecta a sus arts. 11.6 y 16. En relación al art. 11.6 de la LOEPSF, entiende el Voto Particular que infringe la reserva de ley orgánica por el art. 135.5.b) CE para la regulación de la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, al remitirse sin más a la aplicación de la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

En relación al art. 16 de la LOEPSF, seña el Voto Particular, que el art. 135.5.a) CE reserva a ley orgánica la regulación de la distribución de los límites de déficit entre las distintas Administraciones públicas, decisión que el art. 16 de la LOEPSF deslegaliza por completo al dejar dicha distribución al albur de los objetivos de estabilidad presupuestaria que fije el Gobierno para cada una de las Comunidades Autónomas.

Entiende el Voto Particular que para respetar el mandato del art. 135.5 a) CE, como mínimo, la ley orgánica debería haber fijado los criterios que delimiten y sirvan de pauta para una decisión de semejante trascendencia. Entiende que el art. 15 de la LOEPSF regula los criterios y el procedimiento para fijar el objetivo global para el conjunto de las Administraciones públicas, y para cada uno de sus subsectores, pero en ningún momento se regula la distribución de los límites entre las distintas Administraciones públicas, que es el objeto de la reserva de ley orgánica

que queda así en entredicho, en cuanto que se atribuye al Gobierno la potestad de fijar los objetivos de déficit para cada una de las Comunidades Autónomas, sin someterla a criterio legal alguno.

Compartimos la opinión de GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²⁴⁷, que señalan que “el artículo 135.5 CE prescribe que la Ley Orgánica de desarrollo debe regular la participación, pero a la par demanda que se regulen en ella *los principios* (apartado 5.º *ab initio*) o *criterios*, para la distribución de los límites de déficit y deuda entre las Administraciones y este segunda mandato constitucional no se satisface en la Ley. Por consiguiente, creemos que debió concluirse que el reenvío en blanco al gobierno de la potestad para distribuir los objetivos de déficit y deuda entre las Administraciones, sin establecer la ley orgánica unos mínimos criterios que orienten esa labor, vacía el contenido de la reserva constitucional”. Esta cuestión será objeto de estudio en el siguiente capítulo de este trabajo.

5. Análisis de la Sentencia 156/2016, de 22 de septiembre.

5.1. Los efectos de la no adhesión al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

247 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, ob. cit., pág. 9.

El Tribunal Constitucional mediante Sentencia 156/2016, de 22 de septiembre de 2016,²⁴⁸ resuelve la demanda de la Junta de Andalucía que solicita que se declare la inconstitucionalidad de dos preceptos: el artículo 1.5 de la Ley orgánica 6/2015, de 12 de junio, que incorpora un nuevo apartado 5 a la disposición adicional octava de la LOFCA, y la disposición final primera, apartado 3, por el que se añade una nueva disposición final decimosexta a la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad.

El artículo 1.5 de la Ley 6/2015 permite la posibilidad de que el Estado deduzca o retenga de los importes satisfechos por todos los recursos de los regímenes de financiación de las Comunidades Autónomas no adheridas al compartimento Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, las cantidades necesarias para abonar las obligaciones pendientes de pago por parte de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales derivadas de transferencias y convenios suscritos en materia de gasto social que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014.

La Junta de Andalucía considera que el precepto impone a las Comunidades Autónomas una prioridad en el destino de los recursos en beneficio de las entidades locales, que opera por encima de la financiación de cualquier servicio público esencial, por lo que se limita la autonomía financiera de la que disponen las

248 Recurso de inconstitucionalidad 5061-2015. Interpuesto por el gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Comunidades Autónomas, vedando cualquier capacidad de decisión dentro del marco de sus competencias.

Además, señala que la autonomía financiera no sólo entraña la libertad de las Comunidades Autónomas para fijar el destino y la orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias; por ello se habrían vulnerado los arts. 137 y 156.1 CE, en relación con el art. 157.2, apartados a), b) y c), del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. La Junta de Andalucía insiste que se afecta particularmente a la autonomía de gasto, aspecto central de la autonomía financiera garantizada en el art. 156.1 CE, al imponerse una prioridad en el destino de los recursos por encima del que debe destinarse a cualquier servicio público esencial.

Sostiene que los límites impuestos a la autonomía financiera deben ser, en todo, proporcionados a los objetivos perseguidos (STC 48/2004, de 25 de marzo), señalando que con la retención que, en su caso, acordase el Estado, se mermaría la financiación de las Comunidades Autónomas, sin justificar dicha decisión en el empleo inmediato de los fondos retenidos en el pago a las entidades locales.

Además, el nuevo apartado 5 de la disposición adicional octava de la LOFCA vulneraría los principios de lealtad institucional y cooperación en materia financiera, recogidos en los arts. 175.2.e) 183.1 y 7, y 219 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, ya que se trataría de una imposición unilateral por el Estado que le permite efectuar una retención sin negociación previa alguna con la Comunidad Autónoma.

Por último, indica la Junta de Andalucía, que el nuevo apartado 5 de la disposición adicional octava de la LOFCA sería contradictorio con el artículo 135.3 CE, ya que vulnera la regla de prioridad absoluta en el pago del capital e intereses de la deuda pública establecida en el artículo 135.3 CE, en la medida en que la aplicación del mencionado mecanismo de retención podría traer consigo que las entidades locales de las Comunidades Autónomas intervenidas tuvieran prioridad en el pago frente a los acreedores de la deuda pública.

El Abogado del Estado en sus alegaciones interesa en primer lugar que se declare la pérdida de objeto del recurso por falta de relevancia y de aplicabilidad de la norma recurrida, pues entiende que solo afectaría a las Comunidades Autónomas que no se hayan adherido al Fondo Social del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas previsto en el Real Decreto-ley 17/2014 y, además, no hayan pagado la deuda en los términos y plazos establecidos en el mismo Real Decreto-ley.

Añade, que todas Comunidades Autónomas que tenían deudas en la materia susceptibles de retención las satisficieron o se adhirieron al Fondo Social, entre ellas Andalucía, que al haberse adherido a dicho fondo no estaba en el ámbito de aplicación del supuesto de retención que se impugna.

Sostiene que el apartado 5 de la disposición adicional octava de la LOFCA no vulnera el principio de autonomía financiera, ya que el mecanismo de retención únicamente tiene por objeto satisfacer el pago de gastos que ya han sido decididos por las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, en ningún momento el Estado gestiona o decide cómo deben las Comunidades Autónomas gastar su presupuesto.

En cuanto a los principios de lealtad y cooperación institucional, indica el Abogado del Estado que esta medida se adopta ante un incumplimiento prolongado por una Comunidad Autónoma de los plazos máximos de pago legalmente establecidos, con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera.

Respecto a la vulneración del artículo 135.3 CE, destaca el Abogado del Estado que precisamente la medida se enmarca en una batería de disposiciones que pretenden facilitar a las Comunidades Autónomas la liquidez necesaria para atender los vencimientos de capital que no pudieran refinanciarse a unos determinados niveles de costes, y se cubrirían así las necesidades de financiación del déficit público y se contribuiría a hacer efectivo el principio de prioridad absoluta del pago de la deuda pública por las Comunidades Autónomas.

Indica el Tribunal Constitucional que “la STC 101/2006, FJ 7, descartó que la autonomía financiera resulte vulnerada a consecuencia del citado mecanismo de retención: la intervención en que consiste el mecanismo de retención que nos ocupa no se proyecta sobre el momento en que se definen las políticas autonómicas. La Comunidad Autónoma de que se trate ya decidió en su momento con plena autonomía en qué términos realizar sus competencias y, precisamente como consecuencia del ejercicio de las mismas, encargó bienes y servicios a proveedores, adquiriendo por ello compromisos de gasto que debería haber atendido en los plazos pactados y a lo sumo en los plazos máximos previstos en la normativa de morosidad. No quiere decirse con esto que el mecanismo de retención que estamos enjuiciando no conlleve un límite para las decisiones de gasto de la Comunidad Autónoma afectada y, consecuentemente, una injerencia en su autonomía financiera,

pues resulta evidente que las cantidades retenidas por el Estado para el pago directo a los proveedores de aquélla no pueden ser objeto de disposición para otros fines. Ahora bien, por las razones antedichas, este límite no supone una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia, no resultando alcanzado por tanto por la doctrina constitucional establecida en las SSTC 134/2011 Y 215/2014 sobre la compatibilidad entre la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y los controles estatales que supongan sustituir a aquéllas en el ejercicio de sus competencias”.

Respecto a la vulneración del principio de suficiencia financiera, indica el Tribunal Constitucional que “como afirmamos en la STC 101/2016, FJ 8, la eventual detracción de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores no minorra los recursos disponibles del sistema de financiación, al limitarse a efectuar una parte de ellos al pago de unas obligaciones previamente contraídas por una Comunidad Autónoma en el ejercicio de su propia autonomía, que le impida realizar sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, ni le afecta a su autonomía de gasto, difícilmente puede apreciarse la pretendida vulneración de su suficiencia financiera...El Estado ha pretendido salvaguardar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, otorgándoles la posibilidad de acceder al referido fondo, al tiempo que garantiza igualmente la suficiencia financiera de las entidades locales. El mecanismo de retención controvertido –que se aplica como último recurso- no tiene otra finalidad que facilitar que las entidades locales puedan atender al gasto social, comprometido en virtud de convenios con las Comunidades Autónomas”.

Respecto a la posible vulneración de los principios de lealtad institucional y de cooperación en materia financiera, el Tribunal Constitucional descarta dicha vulneración, indicando que “esta medida sirve al principio de coordinación financiera entre todas las haciendas territoriales, al establecer una garantía de que se atenderá el gasto social de las entidades locales, comprometido en virtud de convenios con las Comunidades Autónomas, arbitrando para ello el mecanismo del fondo social citado y, solo subsidiariamente, la retención de fondos”.

En relación a la vulneración de la regla de prioridad absoluta en el pago de capital e intereses de la deuda pública establecida en el art. 135.3 CE, en la medida en que la aplicación del mencionado mecanismo de retención podría traer consigo que las entidades locales intervenidas tuvieran prioridad en el pago frente a los acreedores de la deuda pública, el Tribunal Constitucional se remite a la STC 101/2016, FJ 12, que indica que “los mecanismos de financiación expuestos²⁴⁹ son los instrumentos articulados por el Estado para asegurar la efectividad de la prioridad absoluta del pago de la deuda pública ex. art. 135.3 CE y reiterada por el art. 14 de la Ley Orgánica 2/2012. Por principio, en la medida que la coherencia se predica como una cualidad del ordenamiento jurídico, la retención de recursos que prevé el art. 20.6 de la Ley Orgánica 2/2012 para el pago directo de proveedores de las Comunidades Autónomas no puede interferir en el funcionamiento de tales mecanismos de financiación. De este modo, los recursos de los regímenes de financiación que pueden ser objeto de retención ex. art. 20.6 de la Ley Orgánica 2/2012 nunca podrían ser los que integren los mecanismos de financiación

249 Mecanismos adicionales de financiación regulados por Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

adicionales de apoyo a la liquidez creados para asegurar la prioridad absoluta de pago de la deuda pública, como resulta evidente porque estos recursos están expresa y estrictamente vinculados a este destino. Por otra parte, también negamos que la retención ex art. 20.6 de la Ley Orgánica 2/2012 pueda conllevar que los acreedores comerciales cobren antes que los poseedores de título de la deuda pública, pues los mecanismos de financiación adicionales descritos con anterioridad garantizan que estos últimos créditos sean satisfechos justo a su vencimiento, mientras que aquel mecanismo de retención a favor de los acreedores comerciales solo se pone en marcha cuando una determinada Administración pública incurre en un importante retraso en el periodo medio de pago de este tipo de deudas. Cabe declarar, en virtud de estas razones, que el art. 20.6 de la Ley Orgánica 2/2012, en tanto prevé que se retengan recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores de las Administraciones públicas, no interfiere ni contradice la prioridad absoluta de pago de la deuda pública ex art. 135.3 C”.

Para cerrar este capítulo podemos resumir en los siguientes puntos la doctrina constitucional sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas:

- Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera en la medida en que pueden elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos.
- La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión.

- La autonomía financiera implica la competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos.
- La autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, dicha autonomía financiera no se configura en la Constitución en términos absolutos, sino que está limitada en virtud de los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles consagrados en el art. 156.1 de la CE.
- La autonomía financiera se encuentra además sujeta a las limitaciones de las disposiciones del art. 149.1, apartados 11 y 13, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases de ordenación del crédito y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- La autonomía financiera exige la plena disponibilidad de los fondos financieros por las Comunidades Autónomas para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas pero que no excluye, sin embargo, la existencia de controles.
- La Ley Orgánica 2/2012 deja en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de las políticas a adoptar de cara a la consecución del objetivo de estabilidad, bien operando sobre los ingresos, bien reduciendo los gastos, bien afectando a unos y otros. Es la Comunidad Autónoma, la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las decisiones presupuestarias necesarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad.

- Únicamente cuando las medidas dirigidas al cumplimiento efectivo del principio de estabilidad sean inexistentes o insuficientes, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica, como titular de la potestad de coordinación con las haciendas autonómicas y garante del equilibrio económico general, y como responsable del cumplimiento ad extra de los objetivos de estabilidad presupuestaria, podrá proponer a las Comunidades Autónomas la adopción de determinadas medidas de cara a impedir que quede sin efecto el objetivo de estabilidad.

Por todo lo expuesto anteriormente, según el Tribunal Constitucional la estabilidad presupuestaria es un elemento esencial de la política económica que en virtud de la Constitución le corresponde establecer al Estado, reconociendo que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos, no vulnerando por tanto el principio de autonomía financiera consagrado en el artículo 156 CE.

Ahora bien, veamos en el siguiente capítulo de este trabajo si el artículo 16 de la LOEPSF, vulnera lo dispuesto en el artículo 135.5.a) CE que reserva a ley orgánica la regulación de la distribución de los límites de déficit entre las distintas Administraciones Públicas.

V. LA FIJACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DEUDA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROPUESTA DE REFORMA.

1. Introducción.

La LOEPSF abandona el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecido por la Ley Orgánica 3/2006, en el que el Ministerio de Economía y Hacienda, antes de elaborar la propuesta del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, abría un periodo de consultas con cada una de las Comunidades Autónomas, por un plazo común de quince días.

Transcurrido este plazo, el Ministerio de Economía y Hacienda formularía una propuesta de objetivo de estabilidad presupuestaria que se sometería a informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, antes de su aprobación por el Gobierno.

Una vez aprobado por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria, el Ministerio de Economía y Hacienda y los representantes de cada Comunidad Autónoma en el Consejo de Política Fiscal y Financiera negociarían bilateralmente el objetivo de Estabilidad Presupuestaria correspondiente a cada una de las

Comunidades Autónomas.²⁵⁰

Sin embargo, según el artículo 15 de la LOEPSF, para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Posteriormente el acuerdo del Consejo de Ministros se remitirá a las Cortes Generales, para que tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronuncien aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno. Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Y respecto del establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, el artículo 16 de la LOEPSF, establece que una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe de la

250 Se podría tener en cuenta, entre otros, la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, así como las necesidades o el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal²⁵¹, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, el Gobierno previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de ellas.

CARRASCO DURÁN²⁵² indica que “la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación de sus objetivos de déficit y deuda queda reducida a su participación en los informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera, e, incluso, no se recoge ninguna participación de aquellas en la determinación de la tasa de referencia que determina la regla de gasto”.

Además, señala CARRASCO DURÁN²⁵³ que “debe recalcar, además, la importancia que tiene que sea el Ministerio de Economía y Hacienda el que, con su propuesta, concrete en la práctica los límites de déficit y deuda que deben cumplir las Comunidades Autónomas. Ello pone en las manos del Ministerio de Economía y

251 Informe exigido por la disposición final 1.1 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

252 CARRASCO DURÁN, “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas” *REAF*, núm. 18, 2013, pág. 189.

253 *Ibid.* pág. 200.

Hacienda un potente instrumento para condicionar la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, ya que la determinación de los objetivos de déficit y deuda muy exigentes, y lo son los que tienen planteados las Comunidades Autónomas, supondrá colocar sobre las Comunidades Autónomas de forma permanente la espada de Damocles de las medidas preventivas, coercitivas y correctivas previstas en la Ley Orgánica 2/2012”.

A este particular GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²⁵⁴ señalan que “para garantizar la transparencia y evitar eventuales arbitrariedades en ese sistema multilateral, lo conveniente es que cada órgano asuma sus competencias de la manera que establece la ley, sin que se menoscaben las garantías de las Comunidades Autónomas por un atropellado procedimiento en el que no se sabe muy bien si el Gobierno fija realmente los objetivos concretos, o si lo hace el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o si en realidad los impone a este último el Ministerio de Hacienda y Función Pública”.

ESPARZA OROZ²⁵⁵ sostiene que “en el estado autonómico, la coordinación de los diversos poderes fiscales requiere la articulación de reglas procedimentales estrictas, bajo la dirección de quien es el supremo responsable de la política económica –el Estado, conforme a lo establecido en el artículo 135 CE y en el

254 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, ob. cit. pág. 200.

255 ESPARZA OROZ, “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012, pág. 188.

artículo 2.1.a) de la LOFCA- y de su máximo órgano ejecutivo, el Gobierno, a tenor de lo previsto en el artículo 10.2 de la LOEP. Todo ello sin perjuicio de la participación del CPFF, como órgano de coordinación entre la hacienda estatal y las autonómicas, según el propio artículo 135 CE, el artículo 3 de la LOFCA y los preceptos concordantes de la LOEP”.

El dictamen del Consejo de Estado núm. 164/2012²⁵⁶ señala que “ha de notarse que la fijación de objetivos de estabilidad para el conjunto de los entes públicos, por referencia al Producto Interior Bruto nacional, no ofrece de por sí criterio alguno para la asignación de estos objetivos a las Comunidades Autónomas, para cuyo establecimiento individual tampoco establece el artículo 16 criterio alguno. En ambos casos debería colmarse esta laguna, a la vista de que los informes previstos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no tienen carácter vinculante”.

Recordemos que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, de 2014, en relación al artículo 16 de la LOEPSF señala que “si el art. 135.5 a) CE exige que una ley orgánica distribuya los límites de deuda entre las diferentes Administraciones Públicas y la Ley Orgánica 2/2012 procede a su distribución porcentual entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, el hecho de que luego se remita al Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la determinación del objetivo individual de cada Comunidad Autónoma, a los efectos

256 Sobre el proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas.

de distribuir, simétrica o asimétricamente, el 13 por 100 atribuido al conjunto de las Comunidades Autónomas, con el máximo, para cada una de ellas, del 13 por 100 de su producto interior bruto regional, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el citado precepto constitucional”.

Sin embargo, la opinión de los Magistrados discrepantes recogida en el Voto Particular, es que el art. 135.5.a) CE²⁵⁷ reserva a ley orgánica la regulación de la distribución de los límites de déficit entre las distintas Administraciones Públicas, decisión que el art. 16 de la LOEPSF deslegaliza por completo al dejar dicha distribución al albur de los objetivos de estabilidad presupuestaria que fije el Gobierno para cada una de las Comunidades Autónomas.

Entiende el Voto Particular, que para respetar el mandato del art. 135.5 a) CE, como mínimo, la ley orgánica debería haber fijado los criterios que delimiten y sirvan de pauta para una decisión de semejante trascendencia. Entiende que el art. 15 de la LOEPSF regula los criterios y el procedimiento para fijar el objetivo global para el conjunto de las Administraciones Públicas, y para cada uno de sus subsectores, pero en ningún momento se regula la distribución de los límites entre las distintas Administraciones Públicas, que es el objeto de la reserva de ley orgánica

257 “Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse”.

que queda así en entredicho, en cuanto que se atribuye al Gobierno la potestad de fijar los objetivos de déficit para cada una de las Comunidades Autónomas, sin someterla a criterio legal alguno.

Recordemos la opinión que compartimos de GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²⁵⁸ que señalan que “el artículo 135.5 CE prescribe que la Ley Orgánica de desarrollo debe regular la participación, pero a la par demanda que se regulen en ella *los principios* (apartado 5.º *ab initio*) o *criterios*, para la distribución de los límites de déficit y deuda entre las Administraciones y este segundo mandato constitucional no se satisface en la Ley. Por consiguiente, creemos que debió concluirse que el reenvío en blanco al gobierno de la potestad para distribuir los objetivos de déficit y deuda entre las Administraciones, sin establecer la ley orgánica unos mínimos criterios que orienten esa labor, vacía el contenido de la reserva constitucional”.

Veremos en epígrafes posteriores de este trabajo, la intervención de los distintos órganos en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y para el establecimiento de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas.

258 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, ob. cit., pág. 9.

2. Sentencias del Tribunal Supremo en relación a los objetivos de déficit y deuda pública.

El Tribunal Supremo con fecha 10 de mayo de 2016 resolvió varios recursos presentados²⁵⁹ contra los siguientes Acuerdos del Consejo de Ministros que se adoptaron en el año 2013:

- Acuerdo de 28 de junio de 2013, por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014.
- Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013.
- Acuerdos de 30 de agosto de 2013, por los que se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para el año 2013, por un lado, y para el período 2014-2016, por otro.
- Acuerdos de 18 de octubre de 2013 y de 10 de enero de 2014, por los que se desestimaron los requerimientos previos formulados por el Principado de Asturias, la Generalitat de Cataluña y la Junta de Andalucía contra los Acuerdos de Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013.

259 Recurso 374/2013, de la Comunidad Autónoma de Canarias, recurso 383/2013, del Principado de Asturias, recurso 385/2013, del Principado de Asturias, recurso 511/2013, de la Generalitat de Cataluña, y recurso 241/2014 de la Junta de Andalucía.

2.1. Acuerdo de 28 de junio de 2013, por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016.

En el caso concreto del recurso presentado por la Junta de Andalucía, entienden que los citados acuerdos no respetan las previsiones de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en concreto en la distribución del objetivo de estabilidad presupuestaria entre los subsectores de las Administraciones Públicas: Administración General del Estado y Seguridad Social y Comunidades Autónomas.

Además, entiende que se ha infringido el principio de transparencia, tal y como se recoge en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, ya que no se ha facilitado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública cuál ha sido la metodología, los supuestos o los parámetros en los que se ha basado el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de cada uno de los subsectores de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, sostiene la demanda que los actos impugnados son disconformes a Derecho por falta de motivación y por arbitrariedad. Señala que el hecho de que el Reino de España esté inmerso en un Procedimiento de Déficit Excesivo no quiere decir que quede sin efecto todo el régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria 1ª de la Ley Orgánica 2/2012, y no existe ninguna recomendación de la normativa europea sobre la forma de repartir entre las

distintas Administraciones Públicas españolas los objetivos de déficit, lo cual ha de hacerse, por lo tanto, según lo que disponga la normativa interna.

El defensor de la Administración señala que no existe incumplimiento del requisito de la proporción establecida en la Disposición Transitoria 1ª de la Ley Orgánica 2/2012, ya que, por un lado, la circunstancia de que el Reino de España se encuentre en un Procedimiento de Déficit Excesivo excusa el cumplimiento de este requisito, y por otro lado, lo único que exige la norma es que al final del periodo transitorio, es decir, en el año 2020, el déficit desaparezca y que entonces, realizados los cálculos globalmente sobre todo el periodo transitorio, resulte que se ha respetado el criterio de reparto según la proporción de déficit al 1 de enero de 2012, aunque en alguna anualidad esa proporción no se haya respetado.

Añade también que el señalamiento de los objetivos se ha llevado a cabo según el procedimiento previsto en el artículo 15 de la LOEPSF, con informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es un órgano de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuyo seno estas pueden plantear las dudas y pedir las explicaciones que consideren oportunas.

Tampoco, según el defensor de la Administración, existe vulneración del principio de transparencia, ya que la propuesta fue enviada al Consejo de Política Fiscal y Financiera con un Informe de la Situación de la Economía Española, el cual, junto con el Programa de Estabilidad 2013-2016, contiene todos los datos necesarios para poder calcular el déficit estructural.

El Abogado del Estado solicitó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo dirigido contra el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 28 de junio de 2013, por no corresponder la fiscalización del mismo a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al haber sido dicho acuerdo aprobado por las Cortes Generales.

El Tribunal Supremo en sus fundamentos de derecho señala que la Jurisdicción Contencioso – Administrativa carece de atribuciones para enjuiciar dicho acto o disposición. Indica el Tribunal Supremo que “el acuerdo del Consejo de Ministros por las Cortes Generales, en ejecución de lo previsto en el artículo 15, números 6 y 7, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, no es una aprobación que carezca de efectos subsiguientes, que deje al acuerdo del Gobierno con su escueta fuerza ejecutiva, propia de un simple acto administrativo, sino que irradia una especial fuerza ejecutiva y de directriz vinculante, ya que el artículo 15.7 de esta Ley dispone que aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuestos de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos. Y por su parte, el artículo 7.3 establece que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De esta manera, la naturaleza de la aprobación que nos ocupa se aproxima a la propia de los Presupuestos Generales del Estado”.

Señala el Tribunal Supremo que el artículo 97 de la Constitución encomienda al Gobierno la dirección de la política económica que se plasma esencialmente en los presupuestos generales del Estado, atribuyéndole el artículo 134.1 de la Constitución la exclusiva en la elaboración del proyecto de ley de presupuestos, siendo la aprobación de ese proyecto de ley, competencia exclusiva de las Cortes Generales según el artículo 66.2 de la Constitución.

En este sentido, sostiene el Tribunal Supremo que “por eso, no es casualidad que el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobado en virtud del artículo 135 del texto fundamental, disponga que sea el Gobierno el que fije los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública a que se refiere, ni que el apartado 6 de ese precepto diga que el acuerdo correspondiente del Consejo de Ministros será aprobado o rechazado por el Congreso de los Diputados o por el Senado. El legislador orgánico sigue el esquema trazado por la Constitución. El Gobierno, el Consejo de Ministros, decide cuáles han de ser esos objetivos, pero son las Cortes Generales las que los aprueban y, de ese modo, les dan valor. Es natural que la Ley Orgánica lo haya previsto así, porque la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública inciden de lleno en los ingresos y gastos que se deben consignar en los presupuestos generales del Estado y la potestad de aprobarlos es uno de los atributos esenciales de los Parlamentos en los Estados democráticos”.

Por lo tanto, a juicio del Tribunal Supremo, la aprobación de los presupuestos y la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria son dos atribuciones sustancialmente semejantes. Entiende el Tribunal Supremo que ni el

Derecho de la Unión Europea ni la reforma del artículo 135 de la Constitución no han alterado el reparto del poder establecido en 1978 entre las Cortes Generales y el Gobierno.

Señala el Tribunal Supremo que “sostener la sustantividad del acuerdo del Consejo de Ministros en tanto que implique reconocerle un valor propio, no subordinado a la decisión parlamentaria, supondría, por lo demás, desapoderar a las Cortes Generales de una facultad que constitucionalmente le corresponde en exclusiva. Y si se afirma la jurisdicción de la Sala para enjuiciar estos acuerdos, no habría argumentos serios para rechazarla respecto de otros actos del Consejo de Ministros, como sería el caso del que apruebe el proyecto de ley de presupuestos generales o cualquier otro proyecto de ley, actuaciones éstas que hasta ahora se han considerado ajenas a ella”.

Por todo lo anterior, el Tribunal Supremo inadmite el recurso dirigido contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 por falta de Jurisdicción.

2.2. Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013.

Respecto a la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y de cada uno de los subsectores para el año 2013, el Tribunal Supremo indica que los objetivos de estabilidad presupuestaria para el año 2013, estaban ya fijados por acuerdo anterior

de las Cortes Generales, ya que esa anualidad estaba incluida en el trienio 2013-2015, aprobado mediante acuerdo del Congreso de los Diputados adoptado en sesión de 24 de julio de 2012 y mediante acuerdo del Senado de 26 de julio de 2012.

Sostiene el Tribunal Supremo, que ningún precepto de la Ley Orgánica 2/2012 autoriza al Gobierno a modificar por su sola decisión un acuerdo de las Cortes Generales, ya que la fijación de los objetivos para el trienio 2013-2015 tiene su valor de acto parlamentario para el conjunto y para cada una de sus anualidades, y el Gobierno no puede por sí mismo alterar ninguno de sus valores.

No obstante, señala el Tribunal Supremo que “la aprobación o el rechazo (de los objetivos propuestos por el Gobierno) es un acto parlamentario y sin aquélla tales objetivos carecen de valor y fuerza vinculante; de ahí que el acuerdo gubernamental que los fija, inserto en este procedimiento especial, sea un acto carente de autonomía... El acuerdo del Gobierno, sin la posterior aprobación de las Cortes Generales, es un acto carente de autonomía, es un acto preparatorio, inhábil por sí mismo para surtir efectos y para servir de soporte a actos de ejecución. El presente recurso contencioso – administrativo es, pues, inadmisibile en cuanto dirigido contra el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de julio de 2013, por ser este un mero acto preparatorio carente de autonomía, no susceptible por ello de ser impugnado en la vía contencioso – administrativa”.

Por último, en relación al Acuerdo de 10 de enero de 2014, por el que se desestimó el requerimiento previo formulado la Junta de Andalucía contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, el Tribunal Supremo señala que “este recurso contencioso – administrativo debe ser desestimado, ya que

el Consejo de Ministros obró ajustadamente a Derecho al rechazarlo, aunque fuera por razones distintas a la única aplicable, a saber, que carecía de competencia para anular un acuerdo aprobado por las Cortes Generales”.

Según el voto particular²⁶⁰ la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 era admisible, porque la Junta de Andalucía no discute los acuerdos de las Cámaras, sino la fijación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, que es anterior a ellos y no tiene naturaleza parlamentaria.

Sostiene el voto particular que el problema esencial de este recurso radicaba en determinar si es competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, y en qué grado para cada una de ellas, la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública, lo que la sentencia no trata.

Indica el voto particular que el acto de aprobación por parte de las Cortes Generales no hace suyo el acuerdo aprobado, sino que se limita a comprobar y

260 Formulado por el Magistrado Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, y al que se adhiere el Magistrado Excelentísimo Señor Don José Manuel Sireira Míguez, en el recurso 241/2014 interpuesto por la representación de la Junta de Andalucía contra acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 y de 12 de julio de 2013 referidos a los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para el año 2013, así como contra el acuerdo de 10 de enero de 2014 por el que el Consejo de Ministros desestima el requerimiento previo efectuado formulado por la Junta de Andalucía.

declarar su bondad, acierto o conformidad al interés general. Añade que el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propiamente dicho no se aproxima a la aprobación de los presupuestos y que el legislador orgánico no puede, al aprobar la LOEPSF, ampliar las funciones atribuidas por la Constitución a las Cortes Generales.

Además, indica el voto particular que la aprobación del acto no significa que recaiga la voluntad de las Cámaras sobre su contenido, puesto que las Cámaras sólo pueden conocer los objetivos de que se trata en forma global y no los puede modificar, sino simplemente rechazar, para que les sean sometidos otros distintos.

En esta línea, señala el voto particular que “si, como entiende la doctrina, la aprobación parlamentaria no sana los vicios de que pudieran adolecer los actos que se aprueban se llega a la conclusión de que los acuerdos de 28 de junio de 2013 son susceptibles de control en vía contenciosa, como entendió correctamente el Consejo de Ministros al rechazar el requerimiento de la Junta de Andalucía el 10 de enero de 2014. Así se deriva del artículo 44.1 de la LRJCA, que configura este orden de jurisdicción como llamado a conocer, en forma progresiva, de litigios entre Administraciones Públicas”.

En este sentido apunta el Tribunal Supremo que “la aparición, cada vez más frecuente, de procedimientos complejos en los que, junto a la actuación de las Administraciones Públicas, aparecen intervenciones parlamentarias exige que afinemos nuestro control jurisdiccional pero, de ninguna manera, que abdicemos de él: El Estado de Derecho no puede crear espacios inmunes al control

jurisdiccional (artículo 106.1) por lo que esta Sala debía haber entrado en el enjuiciamiento de las cuestiones que se nos planteaban”.

En relación al Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, entiende el voto particular que no es un acto preparatorio de ninguna decisión parlamentaria, por lo que el recurso era admisible.

En este sentido el voto particular señala que “el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de julio de 2013, no debe ser calificado de acto de trámite, insusceptible de control jurisdiccional, según lo previsto concordadamente en los artículos 25.1 y 69.c) de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino que ha de ser enjuiciado como un acto definitivo adoptado por órgano manifiestamente incompetente y, por tanto, nulo de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Respecto a estas sentencias CHAVES GARCÍA²⁶¹ declara “el escurridizo control que por aquél se hace de las decisiones financieras del Consejo de Ministros. Un control con ojos técnicos de la Sala Tercera de actos de gran trasfondo político, para ultimar como Pilatos, lavándose las manos y dejando la decisión en el Barrabás del Tribunal Constitucional”.

261 Cit. por MARTÍNEZ LAGO, “Objetivos de déficit y deuda pública: ¿Su control por el Tribunal Supremo?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 60, 2016, pág. 1.

Como ha señalado MARTÍNEZ LAGO²⁶² “en nuestra opinión, todos estos Acuerdos sólo son equiparables en cuanto a su carácter de acto administrativo susceptible de haber provocado un juicio en el ámbito de lo contencioso – administrativo. Todos debieron admitirse y haber merecido respuesta del máximo órgano jurisdiccional. Sin embargo, no son comparables en términos de contenido – aunque todos versen sobre el establecimiento de objetivos fiscales a cumplir- y, sobre todo, del procedimiento que han de seguir, en cada caso, para dar lugar a los correspondientes efectos”.

Añade MARTÍNEZ LAGO²⁶³ que “no podemos compartir, pues, la interpretación realizada por la Sala Tercera del procedimiento para la fijación de los objetivos fiscales del conjunto de las Administraciones Públicas regulado en el artículo 15 de la LOEPSF. No estamos ante un acto preparatorio de la decisión que deban adoptar las Cortes Generales –como sí lo sería el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno, presentando un proyecto de Ley de Presupuestos y, por esto mismo, creemos que no se pueden juzgar los contenidos que promueva un proyecto de ley, pues no significa nada aún en el ordenamiento positivo, sino que habrá que valorar la regulación que resulte aprobada tras la tramitación parlamentaria- son, ante un Acuerdo firme del Ejecutivo, en el que se plasma su previsión y orientación de los objetivos de déficit y deuda pública para un trienio, aunque la LOEPSF haya otorgado a las Cámaras una competencia aprobatoria que,

262 MARTÍNEZ LAGO, “Objetivos de déficit y deuda pública: ¿Su control por el Tribunal Supremo?”, ob. cit., pág. 4.

263 *Ibid.*, pág. 23.

necesariamente, habrá de coincidir con la posición del Ejecutivo para que no se produzca una sucesión interminable de pronunciamientos”.

Respecto al Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, MARTÍNEZ LAGO²⁶⁴ entiende que “debió admitirse la impugnación dirigida contra aquél porque tiene una indudable sustantividad propia y no preparaba acto parlamentario alguno ni sustrajo a las Cortes Generales ninguna facultad. Incluso si se entendiera que ambos Acuerdos debían seguir el procedimiento previsto en el artículo 15 de la LOEPSF –requiriendo entonces el pronunciamiento de las Cámaras parlamentarias-, la conclusión lógica habría sido estimar que el Gobierno se habría arrogado de una competencia que no tiene y, admitiendo los recursos que se presentaron, declarar que el acto de adecuación de los objetivos fiscales para 2013 se aprobó por un órgano manifiestamente incompetente y que, por tanto, era nulo de pleno Derecho”.

3. La Intervención de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

3.1. La creación de la AIREF por los requerimientos europeos.

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal tiene su origen en las

264 MARTÍNEZ LAGO, “Objetivos de déficit y deuda pública: ¿Su control por el Tribunal Supremo?”, ob. cit., pág. 34.

obligaciones derivadas de la Directiva 2011/85/UE²⁶⁵, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011.

Además, la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 10 de julio de 2012, sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España, establecía como primera medida a tomar en el período 2012-2013 la creación de una institución presupuestaria independiente que realizara funciones de análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria.

Por otra parte, el Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012²⁶⁶, exigía a España, entre otras cuestiones, el establecimiento de una entidad presupuestaria independiente que se ocupara de actividades de análisis y asesoramiento y supervisara la política fiscal.

265 Art. 16: "...Una de las piedras angulares del marco reforzado de supervisión presupuestaria de la Unión debe ser la existencia de reglas presupuestarias numéricas sólidas que sean específicas para cada Estado miembro y conformes con los objetivos presupuestarios a nivel de la Unión. Las reglas presupuestarias numéricas sólidas deben proporcionar definiciones de objetivos bien precisas y prever mecanismos que permitan un seguimiento efectivo y oportuno. Dichas reglas deben basarse en un análisis fiable e independiente realizado por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros. Además, la experiencia ha demostrado que, para que las reglas presupuestarias numéricas sean eficaces, su incumplimiento debe llevar aparejadas consecuencias, aunque ese coste sea de carácter meramente reputacional".

266 Publicado en el BOE de 10 de diciembre de 2012.

El Reglamento (UE) n.º. 473/2013²⁶⁷, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro, regula las normas que dichos organismos independientes deben observar.

En virtud del Reglamento (UE) n.º. 473/2013, se entiende por organismos independientes, los organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones normativas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad.²⁶⁸

267 Es uno de los Reglamentos que conforman el denominado <<*Two Pack*>>.

268 En particular:

- Un régimen jurídico basado en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales de carácter vinculante.
- Prohibición de aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias del Estado miembro o de cualquier otro organismo público o privado.
- Capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo.
- Procedimientos de nombramiento de sus miembros sobre la base de su experiencia y competencia.
- Recursos suficientes y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido.

Las funciones de los organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias están definidas en el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º. 473/2013.²⁶⁹

269 “1. Los Estados miembros se dotarán de organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de:

- a) Las reglas presupuestarias numéricas que incluyan en su proceso presupuestario su objetivo presupuestario a medio plazo, tal como se definen en el artículo 2 bis del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- b) Las reglas presupuestarias numéricas mencionadas en el artículo 5 de la Directiva 2011/85/UE.

2. Estos organismos llevarán a cabo, en su caso, evaluaciones públicas en relación con las reglas presupuestarias nacionales, entre otras:

- a) Sobre la existencia de circunstancias que impliquen la activación del mecanismo de corrección cuando se observe una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- b) Sobre la aplicación de la corrección presupuestaria conforme a las reglas y planes nacionales.
- c) La existencia o inexistencia de los acontecimientos contemplados en el décimo párrafo del artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97, que puedan justificar una desviación temporal respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, siempre que con ello no se ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo”.

3.2. La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Como ha señalado MARTÍNEZ LAGO²⁷⁰ “nada más conocerse la intención del Gobierno de regular una Autoridad Fiscal Independiente, capaz de anticipar las desviaciones presupuestarias, surgieron en la <<Blogsfera>>, diferentes interrogantes: *¿de verdad hace falta otro organismo, ¿independiente?, ¿cómo lo va a hacer?, ¿dónde está el Consejo independiente de Política Fiscal?*; después aparecieron más preguntas: *¿Tribunal de Cuentas?, ¿conflictos de competencias?, ¿más transparencia?, ¿un órgano del Gobierno?*, y también alguna afirmación exagerada: <<*llega la policía presupuestaria*>>”.

En este sentido, CALVO VÉRGEZ²⁷¹, señala que “debe recordarse no obstante a este respecto que, en la actualidad el Tribunal de Cuentas se presenta como un órgano cuya principal misión es comprobar si la actividad económico-financiero del Sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía. Cuestión distinta es sin embargo que, en la práctica, sus informes evalúen el cierre presupuestario de las Administraciones con mucho retraso. En este sentido el nuevo organismo el Estado tendría que funcionar con mucha más agilidad, debiendo entrar a examinar la ejecución presupuestaria conjunta de las que se presentará cada trimestre”.

270 MARTÍNEZ LAGO, “La Autoridad Fiscal Independiente”, *III Reunión de Profesores de Derecho Financiero y Tributario*, Barcelona, 14 de diciembre de 2013, E-Prints Complutense, pág. 27.

271 CALVO VERGEZ, “La creación de la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: en torno al alcance de sus informes y opiniones”, ob. cit., pág. 14.

Según la disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), la presente Ley Orgánica²⁷² se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.

Como indica MARTÍNEZ LAGO²⁷³ “la Ley Orgánica de creación de la AIRF revela, a nuestro juicio, la oportunidad que se perdió, cuando se tramitó la LOEPSF, de haber llevado a la misma un organismo independiente tal y como proponía el Grupo Parlamentario de Union Progreso y Democracia en varias de las enmiendas que presentó y que no contaron con el respaldo de las dos fuerzas políticas que impulsaron la Reforma de la Constitución. Sin embargo, no puede negarse que la propuesta del <<Consejo de Estabilidad Presupuestaria>>, instada por el citado grupo se ajustaba plenamente a la <<naturaleza independiente>> del organismo supervisor, resultando el momento más lógico para que se hubiera creado, sin perjuicio de que su constitución efectiva podría haber quedado reservada a una regulación posterior que se ocupase de los detalles de su régimen o estatuto orgánico, al igual que se resuelve ahora en la LOAIRF”.

272 La disposición final segunda de la Ley Orgánica 6/2013, establece que tienen el carácter de Ley ordinaria los artículos 5.3, 5.5, 6, 9.2, 9.3 y 10, así como los apartados 2, 4 y 5 de la disposición adicional primera y la disposición adicional segunda.

273 MARTÍNEZ LAGO, “La Autoridad Fiscal Independiente”, ob. cit., pág. 31.

Señala además MARTÍNEZ LAGO²⁷⁴ que “aunque se desaprovechó entonces esa oportunidad, lo que es revelador probablemente del escaso interés inicial de nuestro Gobierno por promover un organismo como el creado, lo cierto es que el cumplimiento de las previsiones comunitarias podría haberse asegurado ahora con una modificación de la LOEPSF y no dando a la luz un vehículo específico con el mismo rango, pero con carácter complementario de la *única norma* llamada expresamente a desarrollar el artículo 135 CE”.

La AIREF se configura como ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas. La AIREF tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas.

La AIREF ejercerá sus funciones a través de informes, opiniones y estudios. Los informes son los comprendidos en los artículos 14 a 22 de la Ley Orgánica 6/2013, que serán emitidos de oficio en el plazo de diez días desde su petición. Si la Administración o la entidad destinataria del informe se aparta de las recomendaciones en él contenidas, deberá motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente.

274 MARTÍNEZ LAGO, “La Autoridad Fiscal Independiente”, ob. cit., pág. 31.

Las opiniones se formularán a iniciativa propia de la Autoridad sobre las materias previstas en el artículo 23 de la Ley Orgánica 6/2013. A diferencia de los informes, la Administración o entidad destinataria de la opinión puede apartarse del criterio en ella contenido sin necesidad de motivación. La AIREF realizará los estudios que el Gobierno de la Nación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad le soliciten.

Además, la AIREF, podrá realizar estudios que soliciten las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que deberán circunscribirse a su ámbito competencial y sin afectar a competencias propias de otras Administraciones.

Respecto a los informes, el Capítulo II de la Ley Orgánica 6/2013 regula el listado de nueve informes preceptivos, entre los cuales se encuentra el informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas. Para ello, en los diez días siguientes a la aprobación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, la AIREF, remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública un informe sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de la Comunidades Autónomas a los efectos previstos en el artículo 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como ha señalado CALVO VÉRGEZ²⁷⁵ “a nuestro juicio será esencial que esta nueva Autoridad de control fiscal resulte dotada de un grado de independencia, responsabilidades efectivas y recursos de acuerdo con las exigencias requeridas a nivel internacional. En este sentido dicha Autoridad habrá de vigilar, entre otras cuestiones, las relativas a la determinación de límites cuantitativos al déficit público estructural, la creación de objetivos de deuda, la aplicación de las reglas de gasto público, el desarrollo de los procedimientos de seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos, etc.”.

El Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó una enmienda²⁷⁶ al artículo 18 de la Ley Orgánica 6/2013 (informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas), con la finalidad de evitar los déficit <<a la carta>> para cada Comunidad que acabarían favoreciendo a las más incumplidoras a las que tengan una mayor capacidad de presión negociadora.

En relación al citado artículo 18, el Grupo Parlamentario Mixto presentó una enmienda por la que se suprimía íntegramente dicho artículo por entender que suponía un mecanismo directo al servicio del ejecutivo central para intervenir en la política económica de las Comunidades Autónomas, al regular la intervención de la AIREF en la fijación de objetivos de déficit y deuda pública de las Comunidades

275 CALVO VERGEZ, “La creación de la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: en torno al alcance de sus informes y opiniones”, ob. cit., pág. 14.

276 Publicadas en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, serie AE, núm. 53-2, de 23/09/2013.

Autónomas, cuando ello debía abordarse de forma bilateral, para formalizarse en todo caso, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

También el Grupo Parlamentario Catalán, presentó una enmienda al artículo 18, por entender que la Autoridad debe determinar la metodología y los criterios objetivos que sirvan de base para la elaboración del informe e incorporarlos en el mismo. Asimismo, y por razones de transparencia, la Autoridad también debería informar sobre los objetivos de déficit de la Administración General del Estado, puesto que no hay ninguna razón objetiva ni razonable que justifique por qué los objetivos gubernamentales no pueden ser sometidos a un previo informe técnico y profesionalizado elaborado por una Autoridad independiente, y más si tenemos en cuenta que el informe no es vinculante, por lo que no se pueden oponer razones de afectación o de condicionamiento del ejercicio de la competencia estatal de determinación de los objetivos de déficit.

3.3. Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas.

Como se ha indicado anteriormente, la AIREF de conformidad con la normativa en materia de estabilidad presupuestaria tiene que informar las propuestas de distribución horizontal de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas.

De conformidad con el artículo 16 del Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente

de Responsabilidad Fiscal, una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la LOEPSF, el Ministerio de Hacienda y Función Pública lo comunicará a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y le remitirá la documentación de base y antecedentes utilizados, acompañada de un análisis inicial con la posible propuesta de fijación de los objetivos individuales para cada una de las Comunidades Autónomas.

Dado que este informe es preceptivo la AIREF no tiene la facultad de presentar una propuesta alternativa. Como señala la AIREF en su informe de 22 de diciembre de 2016²⁷⁷ “a la AIREF no le corresponde la presentación de una propuesta de distribución individual de objetivos alternativa, sino la evaluación de la propuesta realizada por el MINHAFP. En el informe sobre distribución horizontal de objetivos de déficit y deuda de las CCAA en 2015, la AIREF planteó una serie de indicadores, que a su juicio debería contener la propuesta del MINHAFP, y cuya aplicación apuntaba a la conveniencia de unos déficits asimétricos en función de la posición relativa de cada comunidad. Esta consideración dio lugar a una recomendación a la que el MINHAFP contestó que la AIREF *“tuvo la oportunidad de incluir en dicho informe una propuesta de fijación de ambos objetivos basada en los supuestos que consideró oportunos”*. A este respecto, la AIREF entiende que no está entre sus competencias realizar actuaciones alternativas a las que corresponden el MINHAFP sino evaluar estas actuaciones, formulando las recomendaciones oportunas, en el

277 Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas en 2015 y en el periodo 2017-2019 remitidas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

ámbito y con el alcance que la Ley orgánica de la AIREF y la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera le atribuye”.

En su informe de 22 de diciembre de 2016, la AIREF formula recomendaciones dirigidas a la fijación de objetivos diferenciados y a la implicación de las Comunidades Autónomas en el proceso de distribución de los objetivos del subsector. La AIREF recomienda que la distribución horizontal de objetivos se sustente en indicadores que permitan la diferenciación por Comunidades Autónomas atendiendo a su situación relativa en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto. Igualmente recomienda la implicación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de la propuesta de objetivos de estabilidad y mejora del sistema de fijación de los objetivos de deuda.

Según indica el informe de la AIREF de 22 de diciembre de 2016, el establecimiento de objetivos homogéneos se justifica sobre la base de que la diferencia en la necesidad de financiación que se ha registrado en los últimos ejercicios entre las Comunidades Autónomas de mayor y menor déficit no es elevada y que, por tanto, resulta factible la consecución de un mismo objetivo en la medida en que implica un esfuerzo mayor para las Comunidades Autónomas más alejadas del objetivo del año anterior, pero en cualquier caso inferior en 2013, año en el que se fijaron objetivos diferenciados.²⁷⁸ Además, señala la AIREF en su informe que la propuesta del MINHAFP no contiene ninguna métrica que sustente

278 Aprobados mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para 2013.

la valoración de la factibilidad y, por lo tanto, esta no puede ser evaluada por la AIREF.

Señala el informe de la AIREF que el MINHAFP argumenta que la fijación de criterios simétricos evita trasladar al ámbito de la estabilidad presupuestaria la discusión sobre posibles disfunciones o desequilibrios en los recursos aportados por los sistemas de financiación.

Indica la AIREF que siguen existiendo diferencias significativas en la posición de partida de las Comunidades Autónomas, por lo que desde la perspectiva de factibilidad, se considera que el establecimiento de objetivos homogéneos para todas las Comunidades Autónomas supone un riesgo de desviación para las Comunidades Autónomas más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, teniendo un coste en términos de credibilidad.

Para la AIREF existen indicadores que permiten medir la factibilidad y que deben ser incorporados a las propuestas de distribución de objetivos con antelación suficiente para su debate en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Uno de ellos es el esfuerzo estructural primario que tendrían que realizar las Comunidades Autónomas en el período 2016-2017 para alcanzar, en este último año, el objetivo del -0,6% propuesto. El segundo, la evolución de los empleos no financieros que permitiría cumplir con el objetivo en el supuesto de ejercicio de competencias homogéneas por parte de las Comunidades Autónomas.

Respecto al primero de ellos (esfuerzo estructural) según la AIREF es el estándar utilizado a nivel internacional y se aproxima al esfuerzo fiscal de manera

indirecta al basarse en una estimación el impacto del ciclo económico en las cuentas públicas, de acuerdo a la metodología de la Orden ECC/1556/2016. De acuerdo con este indicador, las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia, la Comunidad Valenciana y, en menor medida, la Comunidad de Madrid, tendrían que realizar un esfuerzo estructural primario superior al esfuerzo medio a realizar en los años 2016 y 2017 por el conjunto de las Comunidades Autónomas para llegar al objetivo conjunto de subsector del -0,6% del PIB.

El segundo de los indicadores (esfuerzo/margen de empleos primarios ajustados 2016-2017 en términos de competencias homogéneas), según la AIREF analiza el esfuerzo medio de reducción o el margen de aumento de los gastos primarios, en el periodo 2016-2017, que exigiría cumplir con el objetivo del -0,6% en 2017, dado un determinado nivel de ingresos estimado por la AIREF. Según este indicador Las Comunidades Autónomas de Extremadura y Región de Murcia tendrían que realizar un esfuerzo muy superior a la media del subsector.

Según la AIREF la combinación de indicadores de esfuerzo estructural y de evolución del gasto, realizada mediante un procedimiento de factores comunes, permite identificar a cinco Comunidades Autónomas con problemas claros de factibilidad en la consecución del objetivo de déficit del 0,6% del PIB propuesto para 2017.²⁷⁹

279 Según la AIREF las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y especialmente, Extremadura y Murcia tendrían que realizar un esfuerzo de consolidación fiscal en el período 2016-2017, claramente superior a la media de Comunidades Autónomas.

La AIREF entiende que el binomio equidad-factibilidad y el peso que se dé a cada uno de sus términos es una decisión que requiere de un debate previo que no es posible dado el plazo existente entre la celebración de la sesión preparatoria y el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el que se vota la propuesta del MNIHAFP. Por ello, la AIREF recomienda que la propuesta de objetivos, junto con su informe, puedan ser analizados y debatidos con suficiente antelación por los grupos de trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera para que el Ministerio pueda modificar, en su caso, la propuesta con las aportaciones de las Comunidades Autónomas y de la propia AIREF.

Respecto a la regla de gasto, indica la AIREF que la propuesta recibida no toma en consideración la regla de gasto. Entiende la AIREF que no incorporar la regla de gasto en el momento de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria, como exige la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, resta efectividad a la regla. Por ello, la AIREF entiende que esta demora en el momento en que la regla de gasto se incorpora al proceso presupuestario, contribuye a su consideración como una regla de segundo orden.

En relación al objetivo de deuda, la AIREF considera ineficaz el actual sistema de fijación de objetivos anuales de deuda y, en tanto este no se rediseñe, el análisis se centra en determinados aspectos que podrían ser mejorados. Entiende que el diseño actual de los objetivos de deuda no garantiza la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, dado que el cumplimiento del objetivo de deuda no guarda relación ni con el incremento anual de deuda ni con la distancia que falta para alcanzar el valor de referencia del 13% del PIB.

Considera la AIREF que no se puede considerar coherencia entre los objetivos de deuda y los objetivos de estabilidad, cuando los objetivos de deuda se amplían para dar cobertura a los incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores.²⁸⁰ El MINHAFP, siguiendo la recomendación de la AIREF, simplificó los supuestos en los que era posible rectificar los objetivos de deuda para las Comunidades Autónomas desde 2016, limitándolos a dos supuestos concretos, el importe de los mecanismos de financiación que no se destinen a financiar vencimientos de deuda ni déficit del ejercicio y los incrementos de deuda derivados de reclasificaciones de entes en el sector AAPP que no financien déficit del ejercicio.

Sin embargo, señala la AIREF que en 2016 se ha permitido exceptuar deuda no derivada de mecanismos de financiación para financiar excesos de déficit de ejercicios anteriores y, en el caso de las comunidades forales, el gasto realizado en 2015 para financiar la hepatitis C. Por lo tanto, señala la AIREF que no se puede considerar que existe coherencia entre los objetivos de deuda y los objetivos de estabilidad, cuando los objetivos de deuda se amplían para dar cobertura a los incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores. Por lo que según la AIREF esta desconexión entre los objetivos de estabilidad y de deuda da lugar a que incumplimientos sistemáticos de déficit por parte de algunas Comunidades Autónomas, no tengan por qué traducirse en incumplimientos del objetivo de deuda.

280 Según el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, tanto el Compartimento Facilidad Financiera como el Compartimento FLA, financiarán las necesidades de financiación del déficit público, incluyendo las correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar.

Adicionalmente, señala la AIREF que existe incertidumbre sobre el incremento de deuda que va a permitir rectificar el objetivo de deuda de 2017 para financiar los excesos de déficit de 2016. A este particular, el ACDGAE de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas compartimento FLA 2016, establece en su apartado tercero que las desviaciones del déficit en que pudieran incurrir las Comunidades Autónomas respecto de los objetivos de 2016, habrán de ser parcialmente compensadas por su presupuesto de ejercicios posteriores, compensado dichas desviaciones con menores gastos o mayores ingresos, sin que por tanto la financiación por el FLA de estas desviaciones pueda alcanzar la totalidad del importe ni superar el porcentaje que decida la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Por último, las recomendaciones que recoge la AIREF en su informe de 22 de diciembre de 2016 sobre la propuesta de objetivos individuales de las Comunidades Autónomas 2016-2019 son las siguientes:

- Que se fijen objetivos de estabilidad diferenciados para 2017, de manera que estos tengan en cuenta la situación particular de cada Comunidad Autónoma en términos de factibilidad y equidad, al tiempo que garanticen su coherencia con el cumplimiento de la regla de gasto.
- Que el MINHAFP agilice la constitución del grupo de trabajo para la revisión de la regla de gasto.
- Que el MINHAFP traslade con antelación suficiente la propuesta de objetivos individuales, junto con el informe de la AIREF, al Consejo de Política Fiscal y Financiera para su debate en los grupos de trabajo, de

manera que el MINHAFP pueda modificar, en su caso, la propuesta con las aportaciones de las Comunidades Autónomas y de la propia AIREF antes de su presentación en el pleno del Consejo.

- Que la propuesta del MINHAFP contenga los antecedentes necesarios y la metodología en la que sustenta el reparto de objetivos, de manera que la AIREF pueda evaluarla y analizar la existencia de riesgos de incumplimiento en el marco de sus competencias de seguimiento de las reglas fiscales.
- Que los objetivos de deuda queden perfectamente definidos desde el momento de su fijación. En particular, que se especifiquen con claridad los supuestos que van a permitir rectificar los objetivos de deuda, se publique un calendario con las cantidades a asignar por la CDGAE para el año siguiente y se cuantifique el efecto en el incremento de deuda de 2017 de la medida anunciada por el Gobierno respecto a la financiación de exceso de déficit de 2016.
- Que los incrementos netos de deuda que se produzcan para la financiación de los excesos de déficit tengan efecto en la valoración del cumplimiento de los objetivos de deuda. En particular, se recomienda que den lugar al incumplimiento del objetivo de deuda o, al menos, a un cumplimiento condicionado a la corrección del exceso de financiación en un horizonte temporal determinado.

4. La Intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Recordemos que el artículo 15 de la LOEPSF establece que para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo

de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera realizará sus funciones en virtud de su Reglamento aprobado por Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto. Estará constituido por el Ministro de Hacienda y por los Consejeros que desempeñen las responsabilidades de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma, siendo el Presidente el Ministro de Hacienda y el Vicepresidente el Consejero de Hacienda de una Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma, elegido de entre ellas por sus representantes en el Consejo.

Para la válida constitución del Consejo será necesario la asistencia, al menos, de la mitad de sus miembros. Para la adopción de acuerdos se necesitará en primera votación los dos tercios de los votos de los miembros de derecho que integran el Consejo y en segunda votación²⁸¹, por mayoría absoluta de los votos correspondientes al número de miembros de derecho que integran el Consejo.

En cuanto al reparto de votos, el Ministro de Hacienda y Función Pública dispondrá del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo.

281 La segunda votación se efectuará en el plazo máximo de diez días en relación con la primera.

GARCÍA ROCA²⁸² sostiene que “el Consejo es pues un órgano multilateral pero de formación paritaria. Dada esta composición, la aprobación del informe del Gobierno parece inevitable, más aún es un escenario político como el actual con una fuerte presencia de la mayoría en todos los niveles de gobierno. Una situación de hegemonía que podría prestarse a un autoritarismo, derivado de la unilateralidad en el ejercicio de las potestades de coordinación, más que a buscar con mucho esfuerzo la creación multilateral de consensos y compromisos y la interconexión de políticas mediante la negociación...No obstante, debe darse siempre una opción al diálogo y no sólo votar como a menudo parece creerse. La descentralización y el federalismo reclaman unas dosis de consenso más elevadas que el sistema parlamentario. Por último, no sé si puede equiparse este órgano al Consejo de Estabilidad creado en Alemania y que se propone por algunos extender a la Unión. Habría que estudiar mejor su composición y funcionamiento real para tener un referente comparado de nuestro Consejo en los mecanismos de coordinación”.

Recordemos que la Sentencia 134/2011, de 20 de julio del Tribunal Constitucional avala la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, indicando que “ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta,

282 GARCÍA ROCA, “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, Instituto de Estudios Fiscales, *Crónica Presupuestaria* núm.1, 2013, pág. 81.

sin duda, a la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general (art. 2.1.b) LOFCA) y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema (STC 31/2010, FJ 130). Con ello, en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el objetivo de estabilidad presupuestaria que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE”.

5. El Consejo de Estabilidad Presupuestaria.

5.1. El Consejo de Estabilidad en Alemania (*Stabilitätsrat*).

La reforma constitucional de Alemania en 2009 pretendía establecer mecanismos que impidieran situaciones de desequilibrio presupuestario. Entre estos mecanismos se encontraba el regulado en el art. 109a que preveía que una ley federal²⁸³ aprobada por el *Bundesrat* regulara la supervisión continua de la política presupuestaria de la Federación y de los *Länder* a través de un organismo

283 Ley de creación de un Consejo de Estabilidad y para evitar problemas financieros, de 10 de agosto de 2009.

denominado “Consejo de Estabilidad” (*Stabilitätsrat*) diseñado como un órgano del Estado en su conjunto.

El Consejo de Estabilidad alemán tiene una composición mixta integrada por los Ministros federales de Finanzas, Economía y Tecnología, y por los Ministros de Finanzas de los *Länder*. La función principal del Consejo de Estabilidad es supervisar la ejecución de los presupuestos de la Federación y de los *Länder* y controlar que los perceptores de las ayudas dirigidas a la consolidación²⁸⁴ cumplen con la finalidad de poner fin a sus déficits financieros antes de finales del año 2020.

El Consejo de Estabilidad examinará anualmente la situación financiera de la Federación y de los *Länder*, y en el momento que se pusieran de manifiesto situaciones de emergencia presupuestaria, habría que aprobar determinados programas de saneamiento con la finalidad de paliar preventivamente dicha situación.

284 El artículo 143d, apartado 2 GG, prevé que entre los años 2011 y 2019 se podrán conceder a los *Länder* de Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswing-Holstein, ayudas a la consolidación con cargo al Presupuesto de la Federación mediante un convenio administrativo con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las previsiones contenidas en el art. 109.3 a 1 de enero de 2020. El Tribunal Constitucional Federal ha determinado que se trata de ayudas excepcionales quedando limitada a los supuestos en que no sea posible superar las crisis financieras. Además, la concesión de ayudas a la consolidación previstas en el artículo 143 d.3 GG es incompatible con el otorgamiento simultáneo de ayudas destinadas al saneamiento de situaciones presupuestarias extremas.

El Consejo de Estabilidad controla el desarrollo de los presupuestos de la Federación y los *Länder* teniendo en cuenta cuatro indicadores (préstamos/necesidad de financiación estructurales, el ratio endeudamiento/gasto, el nivel de deuda y el ratio impuestos/intereses), así como una proyección de la tendencia a medio y largo plazo del presupuesto sobre la base de supuestos uniformes.

Además, la Ley del Consejo de Estabilidad determina tanto las condiciones y el procedimiento que se han de seguir para verificar la existencia de una emergencia presupuestaria inminente, como los principios básicos que han de orientar la declaración y ejecución de los programas de saneamiento tendentes a evitar dicha emergencia presupuestaria.

Las resoluciones del Consejo de Estabilidad requieren del voto de dos tercios de los *Länder* y los votos de la Federación y serán publicados tanto los acuerdos que el mismo adopte como las actas de sus sesiones deliberativas.

En caso de detectar que las medidas adoptadas por la Federación o un *Land* son insuficientes o inadecuadas para conseguir el saneamiento presupuesto, el Consejo de Estabilidad podrá requerir dos veces de manera consecutiva con año de intervalo para que hagan un esfuerzo mayor. Si los programas de saneamiento no consiguen eliminar la amenaza para la estabilidad presupuestaria de la Federación o los *Länder*, es posible acordar, entre el Consejo de Estabilidad y la Federación o *Land* afectado, un nuevo programa de saneamiento.

Respecto a la eficacia del Consejo de Estabilidad, ARROYO GIL²⁸⁵ determina que “la actuación del Consejo de Estabilidad, de carácter preventivo y previsor, carece de eficacia directa o inmediata, al no habersele otorgado facultad de intervención alguna en la configuración de las decisiones presupuestarias que corresponde adoptar a la Federación o a los *Länder*. De ahí que quepa dudar, con razón, de que, llegado el caso, sea un instrumento suficiente para evitar un endeudamiento público excesivo, de igual modo que resulta ineficaz para obligar a los *Länder* a que se refiere el art. 143d.2 GG (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Scheleswig-Holstein) a que destinen a la reducción del déficit financiero las ayudas a la consolidación que reciben de la Federación para tal fin”.

GUERRERO VÁZQUEZ²⁸⁶ señala que “el Consejo de Estabilidad desempeña un papel central en el seguimiento de los planes de saneamiento. Arroyo Gil puntualiza esta perspectiva e indica que la actuación del *Stabilitätsrat* carece de eficacia directa, por lo que puede no ser un instrumento suficiente para evitar el endeudamiento público excesivo. Sin embargo, son cuestiones diferentes afirmar, de una parte, que el Consejo carece de medios suficientes para imponer su criterio y, de otra, que dichos mecanismos deban quedar como en España en manos del Gobierno central”.

285 ARROYO GIL, “La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, pág. 44.

286 GUERRERO VÁZQUEZ, “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, ob. cit., pág. 23.

En la doctrina alemana cuando se reprocha la falta de capacidad sancionadora del Consejo de Estabilidad, se apunta la conveniencia del establecimiento de recargos impositivos para evitar crisis financieras de los *Länder*.²⁸⁷ Sin embargo, MEDINA GUERRERO²⁸⁸ indica que un relevante sector de la doctrina alemana ha valorado de forma positiva que el Consejo de Estabilidad esté integrado por cargos representativos, poniendo precisamente el acento en que así se satisface las existencias de legitimidad democrática que reclama un órgano de estas características.

PEDRINI²⁸⁹ señala que la conexión del art. 109 a GG –a través del desarrollo contenido en el art. 115 GG–, con el actual artículo 126 TFUE resulta evidente desde la perspectiva de que *la ratio* de dicho precepto constitucional parece ser la de evitar, con carácter preventivo, todas aquellas situaciones que podrían conducir al incumplimiento de los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en consecuencia, a la aplicación de las sanciones previstas por la Unión Europea.

287 Cit. por MEDINA GUERRERO, “El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto 2013, pág. 140.

288 *Ibid.*, pág. 143.

289 Cit. Por RUIZ TARRÍAS, “Cuando las finanzas mandan: a propósito de las últimas reformas constitucionales en Alemania y en España”, *Estudios de Deusto*, Julio-Diciembre 2012, pág. 363.

En perspectiva comparada con la normativa de estabilidad presupuestaria en España tal y como indica GUERRERO VÁZQUEZ²⁹⁰ “en el supuesto de incumplimiento como consecuencia de la aplicación de unas medidas sobre cuya idoneidad se había pronunciado el CPFF, es criticable la falta de un nuevo pronunciamiento sobre la oportunidad de nuevas medidas por parte del Consejo. En contraste con el papel que juega el Consejo de Estabilidad en el caso alemán, el CPFF interviene exclusivamente en la elaboración de los PEF, pero no en su posterior seguimiento, limitándose el Ministro de Hacienda a remitir su informe al Consejo para su simple conocimiento”.

5.2. El Consejo de Estabilidad en España: Propuesta de creación.

En relación a la creación de un Consejo de Estabilidad en España, MARTÍNEZ LAGO²⁹¹ indica que “La Ley Orgánica de creación de la AIREF revela, a nuestro juicio, la oportunidad que se perdió, cuando se tramitó la LOEPSF, de haber llevado a la misma un organismo independiente tal y como proponía el Grupo Parlamentario de Union Progreso y Democracia en varias de las enmiendas que presentó y que no contaron con el respaldo de las dos fuerzas políticas que impulsaron a Reforma de la Constitución. Sin embargo, no puede negarse que la propuesta del Consejo de Estabilidad Presupuestaria instada por el citado grupo se ajustaba plenamente a la naturaleza independiente del organismo supervisor,

290 GUERRERO VÁZQUEZ, “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, ob. cit., pág. 22.

291 MARTÍNEZ LAGO, “La Autoridad Fiscal Independiente”, ob.cit., pág. 31.

resultando el momento más lógico para que se hubiera creado, sin perjuicio de que su constitución efectiva podría haber quedado reservada a una regulación posterior que se ocupase de los detalles de su régimen o estatuto orgánico, al igual que se resuelve ahora en la LOAIRF”.

Las enmiendas²⁹² presentadas por Unión Progreso y Democracia a la Ley de Estabilidad Presupuestaria referentes a la creación del Consejo de Estabilidad en España fueron las siguientes:

- Art. 11.6: "Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria. Un nuevo Consejo de Estabilidad Presupuestaria, formado por expertos independientes, se encargará de aplicarla al caso español."
- Art. 12.3: "Corresponde al Consejo de Estabilidad Presupuestaria calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos."
- Art. 15.5: "La propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estará acompañada de un informe en el que

292 Publicadas en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, serie A, núm. 3-5, de 04/04/2012.

se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos. Este informe será elaborado por el Consejo de Estabilidad Presupuestaria, previa consulta al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual en el que se especificará, entre otras variables, la previsión de evolución del Producto Interior Bruto, la brecha de producción, la tasa de referencia de la economía española prevista en el artículo 12 de esta Ley y el saldo cíclico de las Administraciones Públicas, distribuido entre sus subsectores. Todas las variables del informe se elaborarán también para cada una de las Comunidades Autónomas y para el total del subsector de las administraciones locales."

- Disposición adicional cuarta: Consejo de Estabilidad Presupuestaria. En los seis meses tras la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la presente Ley Orgánica el Gobierno creará el Consejo de Estabilidad Presupuestaria de naturaleza independiente. Su finalidad será la del control presupuestario de las administraciones autonómicas y locales y cuya composición y funciones se desarrollarán reglamentariamente."
- Disposición transitoria segunda: "En los tres meses siguientes a la aprobación de esta Ley, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria desarrollará la aplicación de la metodología prevista en el apartado 2.b) del artículo 21 sobre el cálculo de las previsiones tendenciales y en el artículo 12 sobre la tasa de referencia de crecimiento."

En esta línea GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO²⁹³ señalan que “igualmente nos planeamos dar juego a autoridades independientes, como el Tribunal de Cuentas o la recientemente creada Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en un procedimiento específico de control de la estabilidad presupuestaria ante el Tribunal Constitucional. Todo ello sin perjuicio de introducir un sistema de vigilancia común mediante un Consejo de Estabilidad. Un mecanismo que probablemente casaría mejor con las ideas de colaboración y multilateralidad, y con la naturaleza feudo-regional o cuasi federal del Estado autonómico y, sobre todo, con la imprescindible negociación entre los gobiernos de los entes territoriales que la experiencia constitucional revela –también en esta oportunidad- acaba siempre usándose para gestionar las controversias en esta materia”.

Entendemos que este Consejo de Estabilidad creado en España debería tener una composición mixta integrada por el Ministro competente en materia de Hacienda en representación del Estado, y por los Consejeros competentes en materia de Hacienda de cada una de las Comunidades Autónomas. Sus funciones serían prevención, control y corrección de las situaciones de déficit excesivo ocasionadas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, a diferencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera que sólo interviene en la elaboración de los planes económicos – financieros.

A diferencia del Consejo de Estabilidad existente en Alemania que ostenta competencias de previsión y prevención, entendemos que es necesario que contara

293 GARCÍA ROCA Y MARTÍNEZ LAGO, “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, ob. cit., pág. 20.

con capacidad sancionadora de cara a corregir los déficits excesivos incurridos tanto por el Estado como las Comunidades Autónomas, en la misma línea que lo dispuesto en el artículo 126 del TFUE.

Además, consideramos que el mismo debiera intervenir en la configuración de los presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Para ello debería ser el órgano encargado de aplicar una metodología definida que tuviera como finalidad el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre las distintas Administraciones Públicas.

Por ello, consideramos esencial que el Consejo de Estabilidad tuviera capacidad sancionadora con la finalidad de corregir los déficits excesivos incurridos tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, del mismo modo en el que la LOEPSF regula las medidas coercitivas que dispone el Estado frente a las Comunidades Autónomas.

Con la creación del Consejo de Estabilidad, se evitaría por un lado, que el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las distintas Administraciones Públicas quedara en manos del Estado y por otro, que las medidas coercitivas aplicadas a las Comunidades Autónoma sean en exclusiva una facultad de la Administración Central.

6. La distribución de gastos entre las distintas Administraciones Públicas.

6.1. Introducción.

GIL-RUIZ GIL-ESPARZA e IGLESIAS QUINTANA²⁹⁴ realizan un estudio sobre la evolución del sector público español desde 1975 en los que distinguen cuatro períodos en los que se suceden fases alternativas de expansión del gasto (1977-1985 y 1989-1993) y de consolidación fiscal (1986-1988 y 1994 hasta la actualidad). A continuación vamos a exponer las principales conclusiones de los citados autores.

En la primera etapa (1977-1985) el gasto público aumentó cerca de 15 puntos, hasta situarse en 1985 en el entorno del 40% del PIB. Este aumento obedeció a motivos políticos, institucionales, económicos y sociales.

Posteriormente, tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea se inició un breve período de consolidación fiscal, que se reflejó en un aumento de ingresos y en una suave desaceleración de las partidas de gasto más ligada al ciclo, que llevarían a estabilizar el gasto público en torno al 40% del PIB.

A finales de la década de 1980 se volvió a reanudar la dinámica alcista del gasto público. El rasgo dominante de todo el período 1989-93 es un permanente

294 GIL-RUIZ GIL-ESPARZA E IGLESIAS QUINTANA, “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, *Presupuesto y Gasto Público* 47, 2007, págs. 186 y ss.

desequilibrio presupuestario. El déficit público alcanzó el 6,7% del PIB y la ratio de deuda pública se encontraba próxima al 60%.

A partir de 1994 se empezó a invertir la tendencia expansiva del gasto público. La perspectiva de formar parte del grupo de socios fundadores de la Unión Económica y Monetaria europea exigía un esfuerzo de consolidación fiscal considerable. El tono restrictivo que adoptó la política fiscal, especialmente en 1997, junto con la incipiente recuperación económica, permitió a España cumplir los requisitos de convergencia y acceder a la UEM desde su inicio. El déficit público se redujo prácticamente a la mitad entre 1996 y 1997, impulsado por el lado del gasto aunque una parte importante del ajuste recayó en la formación bruta de capital.

Señalan GIL-RUIZ GIL-ESPARZA e IGLESIAS QUINTANA que como resultado de la evolución reciente, el gasto público se ha reducido notablemente situándose desde finales de la década de 1990 por debajo del 40% del PIB, a niveles que no se conocían desde 1985 aunque en la actualidad con mayor calidad y dotación de stock de capital pública. Apuntan que en este período se produce un fuerte incremento de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del gasto público, con el traspaso de los servicios de educación y sanidad a las Comunidades Autónomas que no tenían todavía asumidas estas competencias, hasta alcanzar dicha participación más del 35%.

Señalan los citados autores, que uno de los rasgos dominantes de la evolución del sector público español ha sido la descentralización del gasto público. Durante este período las Comunidades Autónomas han ido asumiendo progresivamente las competencias reconocidas hasta haber alcanzado prácticamente el techo

competencial previsto en los primeros Estatutos de Autonomía. Indican que la evolución del gasto de las Comunidades Autónomas y su participación en gasto total del sector público administrativo presenta puntos de inflexión que están conectados con la marcha del proceso de cesión de competencias y servicios desde la Administración central.

En conclusión, indican GIL-RUIZ GIL-ESPARZA e IGLESIAS QUINTANA²⁹⁵ que “uno de los rasgos fundamentales de nuestro sector público es el alto grado de descentralización administrativa alcanzado. Actualmente, la mitad del gasto público es gestionado por las Administraciones territoriales. Tanto las Comunidades Autónomas como los Ayuntamientos tienen una amplia presencia en la oferta de bienes y servicios más próximos al ciudadano, como sanidad y educación en el caso de las Comunidades Autónomas, y seguridad ciudadana, vivienda y servicios comunitarios, actividades culturales y recreativas, servicios sociales, transporte, etc. en las Entidades locales. Desde el punto de vista de la clasificación económica más del 75% de los gastos de funcionamiento y el 70% de la inversión de todas las Administraciones públicas corresponden a las Administraciones territoriales”.

SÁENZ RODRÍGUEZ²⁹⁶ realiza un estudio sobre la evolución del sector público español en el período 1960-2000 y como conclusión señala que “en el

295 GIL-RUIZ GIL-ESPARZA E IGLESIAS QUINTANA, “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, ob. cit., pág. 204.

296 SÁENZ RODRÍGUEZ, “La evolución del sector público español en el periodo 1960-2000”, *Acciones e Investigaciones sociales*, 26, julio 2008, pág. 58.

periodo 1960-1975 se produce una cierta modernización del sector público español, con un menor peso de las funciones clásicas del Estado y una mayor participación de los bienes preferentes y económicos. Sin embargo, es partir de entonces cuando se produce el mayor avance en el crecimiento del gasto. A este respecto, las series mencionadas presentan una mayor variabilidad en el periodo 1975-2000. El punto máximo se alcanza en 1993, año en el que se inicia una política de rigor presupuestario para avanzar hacia el euro”.

ESPUELAS BARROSO²⁹⁷ realiza un estudio sobre la evolución del gasto social público en España durante el período 1850-2005 obteniendo como conclusión que “a partir de 1967 el gasto social empezó a crecer rápidamente y se produjo un proceso de rápida convergencia que permitió recortar distancias con Europa. La transición a la democracia, a partir de 1975, no produjo una aceleración ni una disminución significativa en el ritmo de crecimiento, que continuó siendo muy intenso, pero la reforma del IRPF de esos años garantizó la sostenibilidad del sistema y lo hizo más redistributivo. Por otro lado, a partir de 1981, coincidiendo con los años de la reestructuración industrial, se observa una nueva ralentización en la evolución del gasto social, antes de que España alcanzase los niveles de gasto de la media de países europeos. A partir de entonces el gasto social ha evolucionado de forma similar a la media, de modo que la distancia con respecto a Europa se ha mantenido estable, con oscilaciones, hasta la actualidad... En lo que se refiere al gasto en educación, en el período comprendido entre 1850 y el estallido de la Guerra Civil el gasto en educación experimentó un crecimiento moderado, pero

297 ESPUELAS BARROSO, “La evolución del gasto social público en España, 1850-2005”, *Estudios de Historia Económica*, núm. 63, 2013, pág. 65.

continuado. Durante esos años también se produjo una transformación en las formas de financiación. Al principio del período, el gasto en educación estaba básicamente financiado por los ayuntamientos y las diputaciones. Sin embargo, con las medidas adoptadas en 1887 y 1902, el Estado pasó a asumir prácticamente toda la responsabilidad en materia de financiación. Esta situación solo empezó a cambiar con la creación de las Comunidades Autónomas en 1980, que paulatinamente fueron ganando mayor protagonismo. Durante las primeras décadas del franquismo, el gasto en educación se mantuvo estancado, de forma que España se distanció de la media de países europeos. Sin embargo, a partir de los años sesenta se inició una nueva fase de crecimiento. Ello hizo posible un proceso de convergencia, que se detuvo a principios de los noventa en niveles ligeramente inferiores a los de la media de países europeos”.

Con la finalidad de conocer la participación actual de cada una de las Administraciones Públicas españolas en el gasto público total, en las siguientes páginas mostraremos los gastos correspondientes de la Administración Central, de la Administración de las Comunidades Autónomas, de la Administración de la Seguridad Social y de la Administración de las Corporaciones Locales, tanto en valores absolutos, como en porcentaje sobre PIB.

Antes de comenzar a analizar la distribución del gasto de cada una de las Administraciones Públicas españolas, realizaremos una breve exposición del gasto público en la Unión Europea. En el ejercicio 2015 Francia es el país con un nivel de

gasto más alto sobre PIB de la UE-15²⁹⁸ con un 57%, seguido de Italia con un 50,4%, de Portugal con un 48,4%, de Alemania con un 44%, de España con un 43,8% y de Inglaterra con un 42,9%. La media de gasto sobre PIB de la UE-15 asciende al 47,7%, por lo que España con un 43,8% se sitúa por debajo de la UE-15.²⁹⁹

En el ejercicio 2015 Alemania es el país con mayor gasto público con un importe en millones de euros de 1.333.861, seguido de Francia con 1.242.785, de Inglaterra con 1.106.041,3, de Italia con 826.780, de España con 470.702 y de Portugal con 86.825,4.³⁰⁰

CONDE-RUIZ, DÍAZ, MARÍN Y RUBIO-RAMÍREZ³⁰¹ elaboran un estudio sobre la Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014), en el que indican en sus conclusiones que “desde 1995 hasta 2007 el gasto público total de España ha sido inferior en un 6-8% del PIB al de la media de la UE-15. Tras el final de la crisis el gasto de España pasa a estar en torno a un 4% del PIB por debajo de la media. Esta reducción del gap de gasto público no responde a un

298 Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Austria, Finlandia y Suecia.

299 Vid. Gráfico 12 anexo numérico.

300 Vid. Gráfico 13 anexo numérico.

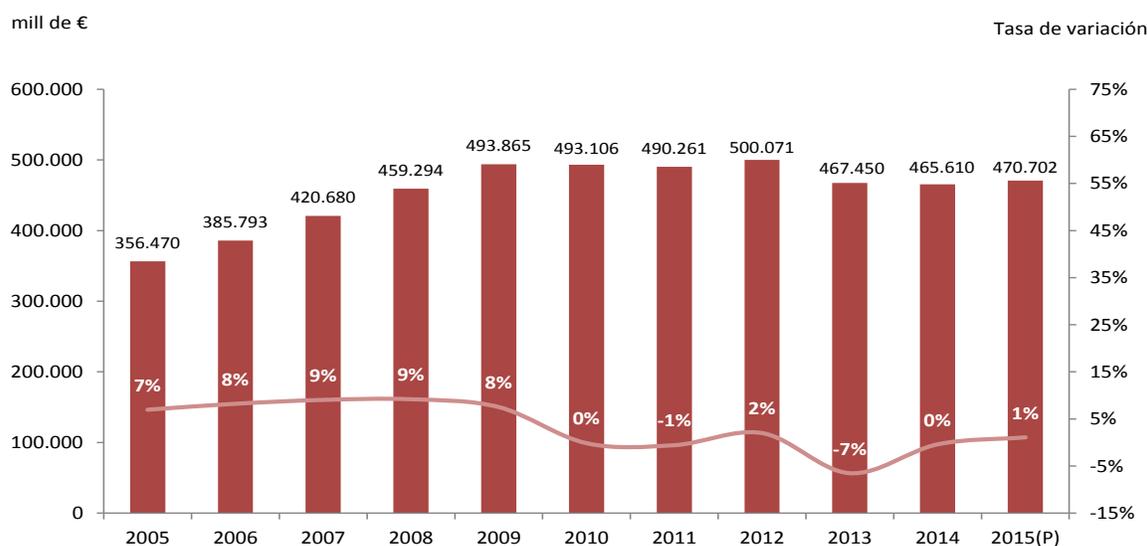
301 CONDE-RUIZ, DÍAZ, MARÍN Y RUBIO-RAMÍREZ , “Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE”, *Documento de Trabajo - 2016/09*, pág. 27

proceso de convergencia con los estados de bienestar europeos sino más bien a aumentos de partidas estrechamente ligadas con la crisis desempleo y gasto en intereses) y el envejecimiento de la población (pensiones)”.

6.2. Total Administraciones Públicas.

El gasto público del total de Administraciones Públicas en el ejercicio 2015 ascendió a 470.702 millones de euros, alcanzando el valor máximo en el ejercicio 2012 con 500.071 millones de euros. Se observa como el gasto público aumenta considerablemente a partir del ejercicio 2006 en el que el gasto público ascendió a 385.793 millones de euros.³⁰²

Gasto público (empleos no financieros) desde 2005 a 2015



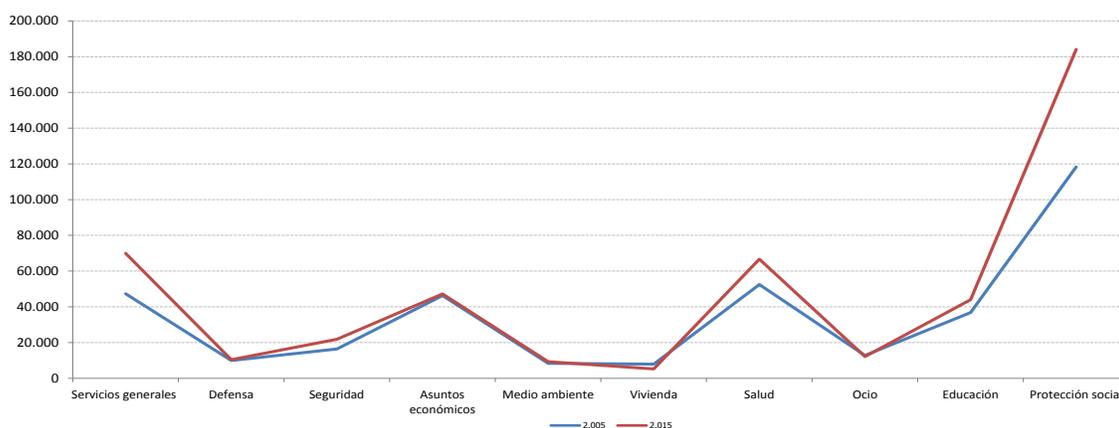
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

302 Vid. Gráfico 14 anexo numérico.

Respecto a la clasificación funcional del gasto, el gasto destinado a protección social ocupa el primer lugar con un gasto público de 184.147 millones de euros, seguido de servicios generales con 69.935 millones de euros, de salud con 66.632 millones de euros, de asuntos económicos con 47.163 millones de euros y de educación con 43.979 millones de euros.³⁰³

Con la finalidad de comprobar la variación de la clasificación funcional del gasto con anterioridad a la entrada de la crisis, en el siguiente gráfico se muestra la comparativa entre el ejercicio 2005 y el ejercicio 2015. Como se puede observar la partida que más aumenta después de la crisis es la correspondiente a protección social (desempleo) alcanzando un valor en el año 2005 de 118.344 millones de euros, muy inferior al correspondiente al ejercicio 2015, que para este mismo concepto ascendió a 184.147 millones de euros.

**Comparativa gasto público (empleos no financieros en millones de euros)
de los años 2005 y 2015**



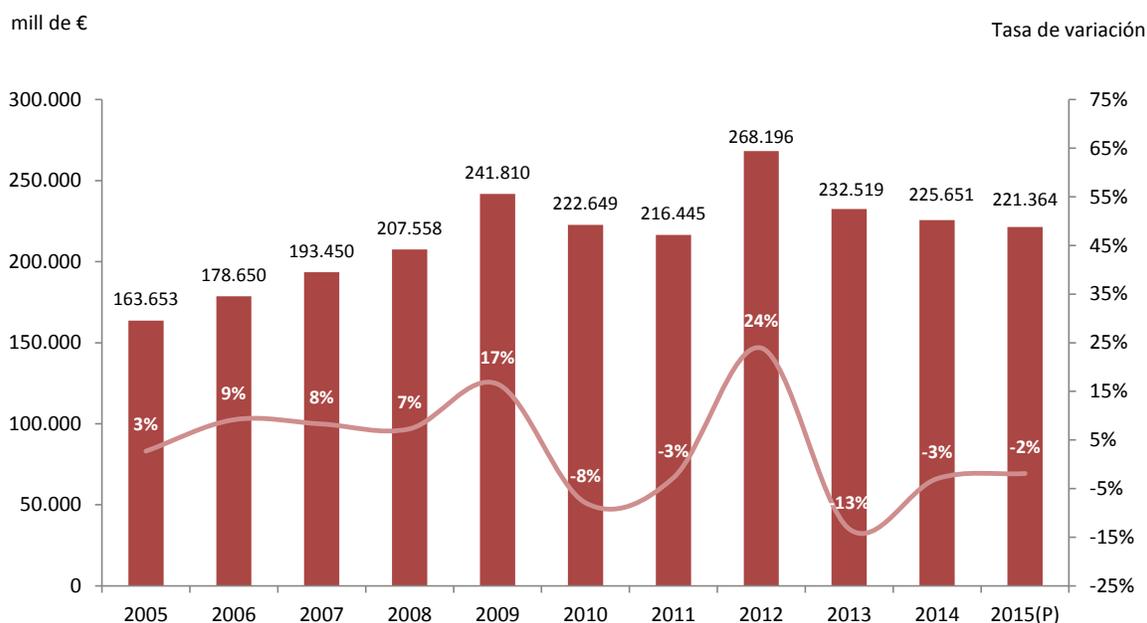
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

303 Vid. Gráfico 15 anexo numérico.

6.3. Administración Central.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el gasto público de la Administración Central en el ejercicio 2015 ascendió a 221.364 millones de euros, alcanzando el valor máximo en el ejercicio 2012 con 268.196 millones de euros. Se observa como el gasto público aumenta considerablemente a partir del ejercicio 2005 en el que el gasto público ascendió a 163.653 millones de euros.³⁰⁴

Gasto público (empleos no financieros) desde 2005 a 2015



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

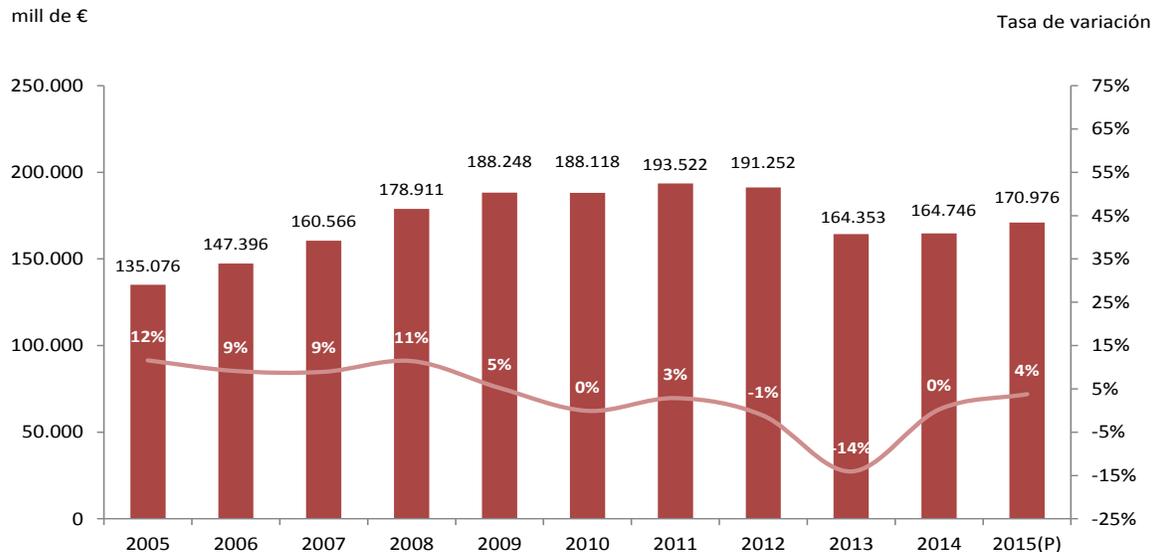
304 Vid. Gráfico 16 anexo numérico.

Respecto a la clasificación funcional del gasto, el gasto destinado a servicios generales es el que ocupa el primer lugar con un gasto público de 159.155 millones de euros, seguido de asuntos económicos con 16.627 millones de euros, y de protección social con 16.435 millones de euros.³⁰⁵

6.4. Administración Regional.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el gasto público de la Administración Regional en el ejercicio 2015 ascendió a 170.976 millones de euros, alcanzando el valor máximo en el ejercicio 2011 con 193.522 millones de euros.³⁰⁶

Gasto público (empleos no financieros) desde 2005 a 2015



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

305 Vid. Gráfico 17 anexo numérico.

306 Vid. Gráfico 18 anexo numérico.

Respecto a la clasificación funcional del gasto, el gasto destinado a salud es el que ocupa el primer lugar con un gasto público de 61.551 millones de euros, seguido de educación con 39.996 millones de euros, y de servicios generales con 29.975 millones de euros. Casi el 70% del gasto público autonómico se destina a servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales).³⁰⁷

Y respecto a la clasificación funcional del gasto correspondiente a la Comunidad Autónoma de Extremadura, el gasto destinado a salud es el que ocupa el primer lugar con un gasto público de 1.636 millones de euros, seguido de educación con 1.056 millones de euros, y de asuntos económicos con 716 millones de euros. Igual que la media de las Comunidades Autónomas, Extremadura destina casi el 70% de su gasto público a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales).³⁰⁸

6.5. Administración Local.

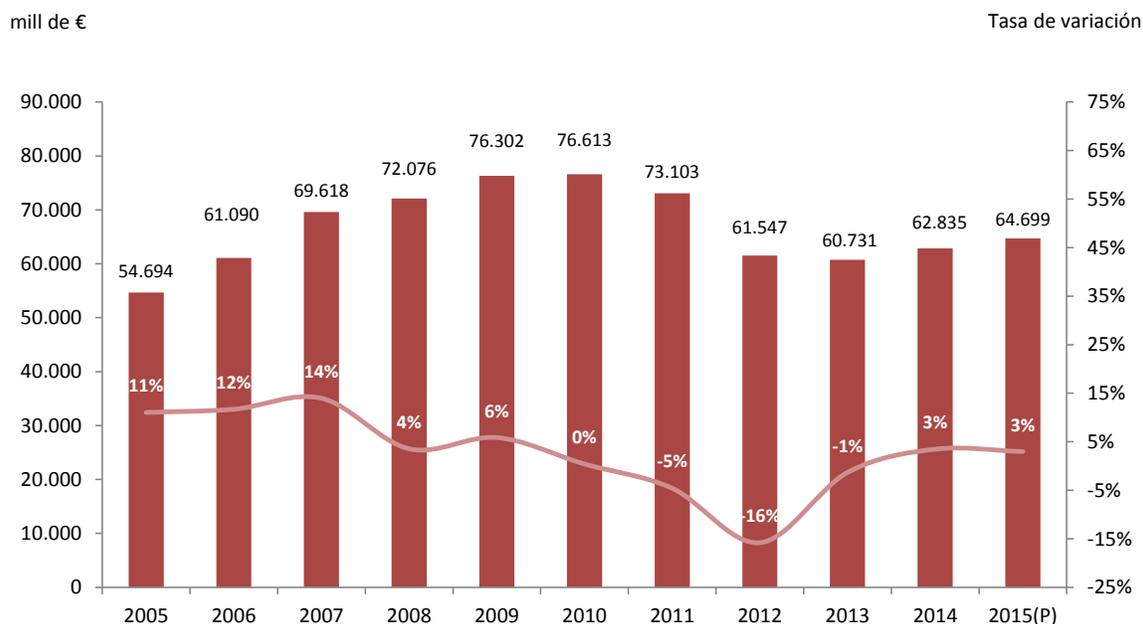
Como se puede observar en el siguiente gráfico, el gasto público de la Administración Local en el ejercicio 2015 ascendió a 64.699 millones de euros, alcanzando el valor máximo en el ejercicio 2010 con 76.613 millones de euros. Se observa como el gasto público aumenta considerablemente a partir del ejercicio 2005 en el que el gasto público ascendió a 54.694 millones de euros. También

307 Vid. Gráfico 19 anexo numérico.

308 Vid. Gráfico 20 anexo numérico.

podemos comprobar que desde el ejercicio 2011 el gasto público total de la Administración Local disminuye a niveles de los ejercicios 2006 y 2007.³⁰⁹

Gasto público (empleos no financieros) desde 2005 a 2015



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Respecto a la clasificación funcional del gasto, el gasto destinado a servicios generales es el que ocupa el primer lugar con un gasto público de 23.293 millones de euros, seguido de asuntos económicos con 10.816 millones de euros, y de ocio con 7.096 millones de euros.³¹⁰

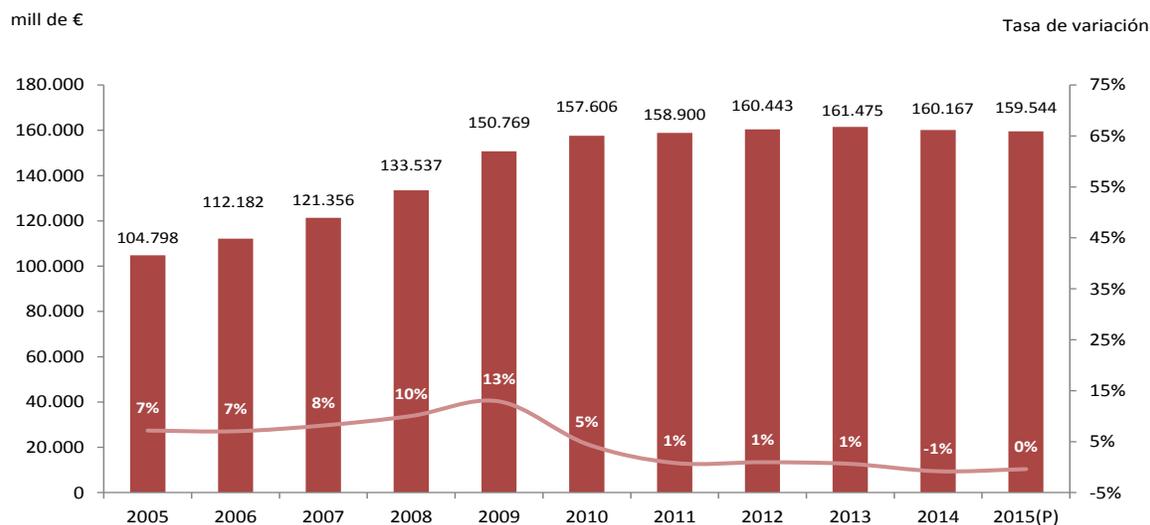
309 Vid. Gráfico 21 anexo numérico.

310 Vid. Gráfico 22 anexo numérico.

6.6. Fondos de la Seguridad Social.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el gasto público de los Fondos de la Seguridad Social en el ejercicio 2015 ascendió a 159.544 millones de euros, alcanzando el valor máximo en el ejercicio 2013 con 161.475 millones de euros. Se observa como el gasto público aumenta considerablemente a partir del ejercicio 2005 en el que el gasto público ascendió a 104.798 millones de euros. También podemos comprobar que a partir del ejercicio 2008 el gasto público aumentó considerablemente, ligado fundamentalmente a las prestaciones por desempleo originado por la crisis económica.³¹¹

Gasto público (empleos no financieros) desde 2005 a 2015



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

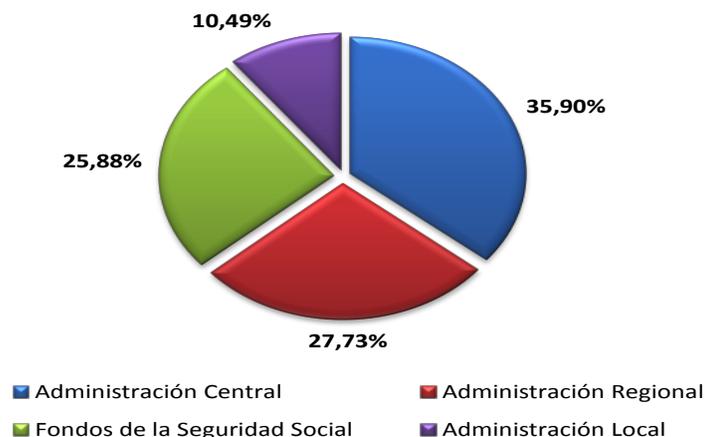
311 Vid. Gráfico 23 anexo numérico.

Respecto a la clasificación funcional del gasto, el gasto destinado a protección social es el que lógicamente ocupa el primer lugar con un gasto público de 151.419 millones de euros, seguido de servicios generales con 3.389 millones de euros, y de asuntos económicos con 3.207 millones de euros.³¹²

6.7. Comparativa.

En el siguiente gráfico se muestra la comparativa del gasto público en 2015 entre las distintas Administraciones Públicas, observándose que la Administración Central ocupa el primer lugar con el 35,9%, en segundo lugar la Administración Regional con el 27,73%, en tercer lugar los Fondos de la Seguridad Social con el 25,88% y en cuarto lugar la Administración Local con el 10,49%.³¹³

Gasto público (empleos no financieros %)



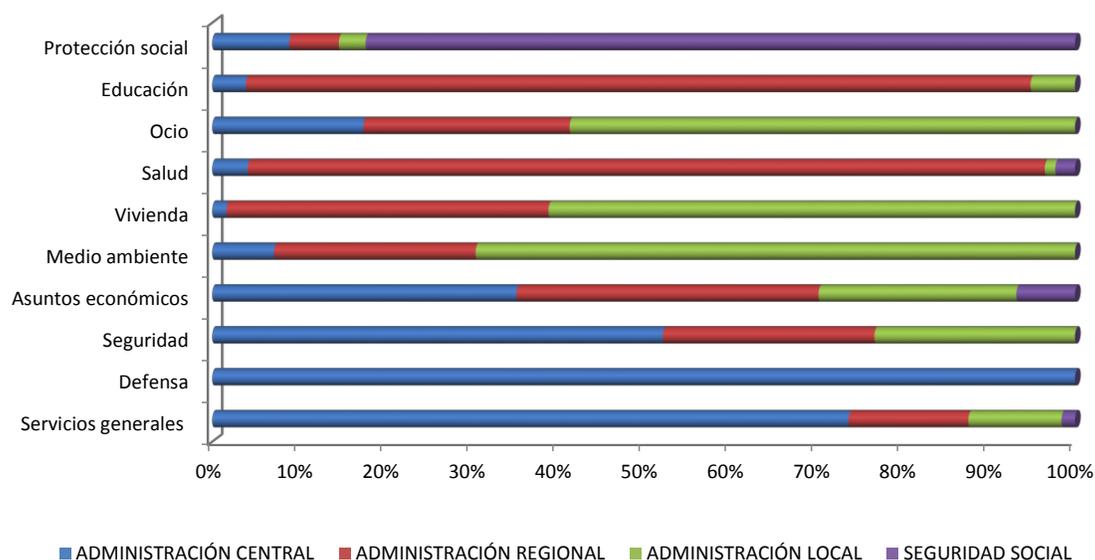
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

312 Vid. Gráfico 24 anexo numérico.

313 Vid. Gráfico 25 y 26 anexo numérico.

Por último, si realizamos una comparativa a nivel funcional, podemos concluir que en protección social la Administración que más volumen gestiona es la Seguridad Social, en educación las Comunidades Autónomas, en ocio las Corporaciones Locales, en salud las Comunidades Autónomas, en vivienda las Corporaciones Locales, en medio ambiente las Corporaciones Locales, en asuntos económicos, en seguridad, en defensa y en servicios generales la Administración Central.

Gasto público funcional (%) entre las distintas Administraciones Públicas en 2015



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Si ponemos en relación el gasto público con la estabilidad presupuestaria, LÓPEZ DÍAZ³¹⁴ indica que “el estudio de la evolución el gasto público autonómico revela que el sistema de financiación permite un volumen de gasto público per cápita mayor en las comunidades de régimen foral que en las de régimen común. En cualquier caso, para el conjunto de las Comunidades, y sin sustanciales variaciones para cada una de ellas en términos porcentuales, alrededor de un 70% del gasto autonómico se destina a atender servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales. Es de resaltar el incremento de los gastos relacionados con la deuda pública a partir de inicio de la crisis, lo que ha supuesto una reducción del gasto en infraestructuras y en otros servicios y, en menor medida, del gasto en los servicios públicos fundamentales. Resulta muy llamativo el crecimiento vertiginoso del gasto público desde el año 2002 hasta 2009, y sin que ese momento generasen tensiones especiales sobre las cuentas autonómicas. Sin embargo, tal nivel de gasto se demostró insostenible a partir de 2010 por efecto de la crisis. En este contexto han adquirido una relevancia muy especial las reglas fiscales –estabilidad, sostenibilidad y regla de gasto- como instrumentos para corregir, y, sobre todo prevenir, nuevos desequilibrios presupuestarios”.

En relación al mayor gasto público de las comunidades de régimen foral respecto de las de régimen común, debemos indicar, que existe un agravio comparativo entre los distintos regímenes, que repercute en el sistema de financiación autonómica, y ello es debido principalmente a que el régimen foral tiene

314 LÓPEZ DÍAZ, “Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria”, *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 61, 2016, pág. 82.

una muy escasa participación en el principio de solidaridad recogido en nuestra Constitución.

7. Propuesta de reforma.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016, se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2017-2019 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2017.

Indica el citado Acuerdo, que la nueva senda es coherente con la senda de reducción del déficit propuesta por la Comisión Europea y supone cumplir unos objetivos de déficit del 4,6% del PIB para 2016, del 3,1% del PIB en 2017, del 2,2% del PIB para 2018, y del 1,3% del PIB para 2019. Por ello, los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas, quedan aprobados en un 4,6% del PIB para 2016, en el 3,1% del PIB para 2017, en el 2,2% del PIB para 2018, y en el 1,3% del PIB para 2019.

Señala el Acuerdo que el esfuerzo de reducción del déficit público supone aplicar una política de control del gasto público en el conjunto de Administraciones Públicas que ha de conducir a alcanzar el objetivo de déficit del 2,2% del PIB en 2018, en coherencia con las recomendaciones dadas por el Consejo Europeo, finalizando el Procedimiento de Déficit Excesivo y, una vez alcanzado este objetivo, seguir avanzado hacia el equilibrio presupuestario a medio plazo.

Además, indica el citado Acuerdo que las Administraciones territoriales también se suman al esfuerzo de consolidación fiscal, alcanzando las Comunidades Autónomas equilibrio presupuestario en 2019. Los objetivos quedan distribuidos de la siguiente forma:

En porcentaje del PIB

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	2016	2017	2018	2019
Administración Central	-2,20	-1,10	-0,70	-0,30
Comunidades Autónomas	-0,70	-0,60	-0,30	0,00
Entidades Locales	0,00	0,00	0,00	0,00
Seguridad Social	-1,70	-1,40	-1,20	-1,00
Total Administraciones Públicas	-4,60	-3,10	-2,20	-1,30

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2016 se aprobaron los nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria de todas y cada una de las Comunidades Autónomas para el trienio 2017-2019. La senda de objetivos de déficit aprobada para las Comunidades Autónomas correspondiente a dicho período es la siguiente: -0,6% del PIB para 2017, -0,3% del PIB para 2018 y 0,0% del PIB para 2019.

En el siguiente cuadro se muestra el porcentaje que le corresponde a cada Administración Pública en función del objetivo de estabilidad presupuestaria acordado para cada una de ellas respecto al conjunto de Administraciones Públicas:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	2016	2017	2018	2019
Administración Central	47,83%	35,48%	31,82%	23,08%
Comunidades Autónomas	15,22%	19,35%	13,64%	0,00%
Entidades Locales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Seguridad Social	36,96%	45,16%	54,55%	76,92%
Total Administraciones Públicas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Como por ejemplo podemos comprobar en el ejercicio 2017, la Seguridad Social ocupa el primer lugar con el 45,16%, la Administración Central el segundo lugar con el 35,48%, las Comunidades Autónomas el tercer lugar con el 19,35% y por último las Entidades Locales ocupan el cuarto lugar con el 0%.

A continuación mostraremos el último dato del gasto público de cada Administración Pública (correspondiente al ejercicio 2015 en millones de euros) y su porcentaje sobre el total:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	VALOR	PORCENTAJE
Administración Central	221.364	35,90%
Administración Regional	170.976	27,73%
Fondos de la Seguridad Social	159.544	25,88%
Administración Local	64.699	10,49%
TOTAL	616.583	100,00%

Si aplicamos el porcentaje del gasto público de cada Administración Pública visto anteriormente, sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado del conjunto de Administraciones Públicas para cada uno de los años, el resultado es el siguiente³¹⁵:

315 Vid. Gráfico 27 anexo numérico.

ADMÓN. PÚBLICA	2016 (1)	2016 (2)	2017 (1)	2017 (2)	2018 (1)	2018 (2)	2019 (1)	2019 (2)
Administración Central	-2,2	-1,6	-1,1	-1,1	-0,7	-0,8	-0,3	-0,5
Comunidades Autónomas	-0,7	-1,3	-0,6	-0,9	-0,3	-0,6	0,0	-0,4
Entidades Locales	0,0	-0,5	0,0	-0,3	0,0	-0,2	0,0	-0,1
Seguridad Social	-1,7	-1,2	-1,4	-0,8	-1,2	-0,6	-1,0	-0,3
Total	-4,6	-4,6	-3,1	-3,1	-2,2	-2,2	-1,3	-1,3

(1) Porcentaje aprobado.

(2) Porcentaje en función del último valor publicado del gasto público.

Si observamos los datos correspondientes a las Comunidades Autónomas, podemos comprobar que en todos los ejercicios teniendo en cuenta el reparto en función del último valor publicado del gasto público correspondiente al ejercicio 2015, el objetivo de estabilidad presupuestaria que le correspondería sería mayor.

A ello hay que sumar, como se ha demostrado en páginas anteriores, que las Comunidades Autónomas destinan alrededor del 70% del total de su gasto en atender los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), siendo éstos los más sensibles en el momento de tomar medidas tendentes a reducir el déficit, quedando por tanto, poco margen a las Comunidades Autónomas para adoptar otras medidas que le permitan cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados.

Visto todo lo anterior, creemos conveniente que el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre las distintas Administraciones Públicas debería realizarse basándose en una metodología clara definida por la LOEPSF en virtud del artículo 135.5 de la Constitución.

Por último, en relación al órgano encargado de elaborar y aplicar dicha metodología, entendemos que hubiera sido un acierto aprovechar la LOEPSF para crear un Consejo de Estabilidad similar al existente en Alemania, que diera cumplimiento a los requerimientos europeos, que tuviera capacidad sancionadora, y que estuviera un peldaño por encima de la Administración Central, ya que actualmente el Gobierno Central es juez y parte en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en la aplicación de las medidas derivadas del incumplimiento de los mismos.

No obstante y dado que se eligió el camino de crear la AIREF, entendemos que actualmente éste es el órgano adecuado para elaborar y aplicar dicha metodología, previamente debatida en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

VI. CONCLUSIONES

Como se indicaba en la introducción, los objetivos concretos de este trabajo son el análisis de la regulación actual de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera contenida en la LOEPSF, y su repercusión en los principios de autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas consagrados en nuestra Constitución.

Una vez analizada la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y su adaptación al ordenamiento jurídico español, la aplicación de la LOEPSF, la repercusión de la estabilidad presupuestaria sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas, obtenemos las siguientes conclusiones.

PRIMERA. Respecto de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y su adaptación al ordenamiento jurídico español.

El principio de estabilidad presupuestaria nace con el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria en Europa y con la implantación de una moneda única. El Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht, establece entre sus objetivos principales el crecimiento sostenible, la estabilidad de precios y un alto nivel de empleo.

Para alcanzar los fines establecidos en el Tratado de Maastricht, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 119.3 prevé la necesidad de

tener precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. En esta misma línea, el artículo 126 establece que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos, encomendándole a la Comisión la supervisión de la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos.

Además, en el mismo artículo 126 se regula el procedimiento aplicable en el caso de que un Estado miembro no cumpliera con los requisitos establecidos en el mismo. En dicho procedimiento interviene, la Comisión, el Consejo y el Comité Económico Financiero, pudiendo exigir a los Estados miembros que publiquen información adicional antes de emitir obligaciones y valores, recomendar al Banco Europeo de Inversiones 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 Europea un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado e incluso imponer multas de una magnitud apropiada.

En el caso de España, en virtud del artículo 126 del TFUE, y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el 27 de abril de 2009, el Consejo, en base a una Recomendación de la Comisión, declaró la existencia de un déficit excesivo a España, emitiéndose una Recomendación de cara a la corrección con vistas en 2012. Con fecha 16 de noviembre de 2016, la Comisión suspende el procedimiento de déficit excesivo una vez evaluadas las medidas presentadas por España.

Con posterioridad al Tratado de Maastricht, se acordó en el Consejo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se plasmó en su vertiente preventiva en el Reglamento (CE) 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 y, en su vertiente correctora en el Reglamento (CE) n.º. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo establecido en el artículo 126 del TFUE.

En el Consejo europeo de Santa María de Feira celebrado en junio de 2000, se aconsejó a los Estados miembros mantener niveles de déficit público inferiores al 3%, con la finalidad de que los Estados miembros contasen con un margen en el caso de que se produjeran cambios cíclicos en sus economías, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

Este hecho provocó que se aprobasen las primeras leyes de estabilidad presupuestaria. En el caso de España se aprobaron la Ley Orgánica 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. El objeto de la Ley 18/2001 fue el establecimiento de los principios de la política presupuestaria del sector público con la finalidad de conseguir la estabilidad y el crecimiento económico, en el marco de la Unión Económica y Monetaria y de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Los días 22 y 23 de marzo de 2005, se alcanzó un acuerdo político en el ECOFIN, con la finalidad de mejorar el PEC, que derivó en la aprobación de los Reglamentos (CE) n.º. 1055/2005 y 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005. Estos Reglamentos provocaron que en nuestro país se aprobaran la Ley 15/2006 de 26 de mayo, y la ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

La Ley 15/2006 trató de adaptar la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo. De esta forma, se exigiría un superávit en las situaciones en las que la economía creciera por encima de su potencial, que se utilizaría para compensar los déficits cuando la economía estuviera en la situación contraria. Uno de los ejes principales de la reforma operada por la Ley 15/2006 fue el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, fue firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, cuyo componente fiscal es el pacto presupuestario, siendo la esencia su artículo 3, en el que se establece que la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas será de equilibrio o superávit.

El propio Tratado exigía que las normas establecidas en el apartado primero de su artículo 3 fueran incorporadas al Derecho nacional de los Estados miembros, mediante disposiciones que tuvieran fuerza vinculante y fueran de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estuvieran plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.

A la entrada en vigor del citado Tratado, el texto constitucional español había sido modificado en este sentido. El 27 de septiembre de 2011 entró en vigor en España la segunda modificación de la Constitución Española que afectó al artículo 135 de la Constitución.

La reforma del artículo 135 de la Constitución tuvo lugar en una situación económica y financiera especial, debido a una larga crisis. En el ámbito nacional, esta crisis afectó fundamentalmente a la prima de riesgo española y a la bajada del rating de la Deuda Pública española, que en momentos puntuales superó los 500 puntos básicos.

El eje principal de la reforma constitucional es la estabilidad presupuestaria exigible a todas las Administraciones Públicas. Además, el Estado y las Comunidades Autónomas deberán estar autorizados por ley para emitir deuda o contraer crédito y el pago de intereses y el capital derivado de la deuda pública gozará de prioridad absoluta y dichas partidas deberán estar siempre incluidas en el estado de gastos de sus correspondientes presupuestos.

Por último, el artículo 135 de la Constitución indica la necesidad de que por Ley Orgánica se regule el desarrollo de los principios establecidos en el citado artículo, la regulación de la participación de las distintas Administraciones Públicas en los órganos y procedimientos de coordinación interinstitucional que se establezcan en materia de política fiscal y financiera, la distribución de los límites de déficit y deuda pública entre las Administraciones Públicas, la regulación de los supuestos excepcionales en que es posible superar dichos límites, la definición de la forma y el plazo de corrección de las desviaciones que se produzcan sobre ambos

límites y la delimitación de la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En la disposición adicional única de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, se prevé que dicha Ley Orgánica deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.

SEGUNDA. Respecto de los esquemas introducidos por la LOEPSF.

Para dar cumplimiento a dicho mandato constitucional, se aprobó la LOEPSF, siendo sus tres objetivos: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

El principio de estabilidad presupuestaria supone que la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley se realizará en un marco de estabilidad, coherente con la normativa europea.

La LOEPSF introduce como novedad la regulación del principio de sostenibilidad financiera, entendido como “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública”.

La materialización del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera supone, entre otros, el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el conjunto de Administraciones Públicas, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.

La LOEPSF incorpora la regla “*no bail-out*”, inspirado en el artículo 125 del TFUE, mediante la cual los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro. La LOEPSF, en el mismo sentido, regula que el Estado no asumirá responsabilidades ante la Unión Europea de los compromisos de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entes dependientes.

La entrada en vigor de la LOEPSF ha supuesto importantes obligaciones de suministro de información para las Comunidades Autónomas. Mediante Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF. Estas obligaciones junto con otras previstas

en la LOEPSF (por ejemplo la elaboración de los planes de ajuste) han supuesto que las Comunidades Autónomas queden intervenidas *formalmente* por el Estado.

En relación al principio de estabilidad presupuestaria, la LOEPSF tiene un mensaje contundente: “Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”. Además de prohibir el déficit estructural de las Administraciones Públicas, la LOEPSF establece una regla de freno al gasto público, la denominada regla de gasto.

Mediante la regla de gasto, la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

La LOEPSF, en el mismo sentido que lo hace el artículo 135 de la Constitución, establece que los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones deben estar siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos, no pudiendo ser objeto de enmienda o modificación, y gozarán de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

La LOEPSF concreta por primera vez los mecanismos de que dispone la Administración Central para evitar que se den situaciones de incumplimiento de los objetivos de déficit, de deuda, regla de gasto y periodo medio de pago a proveedores. En este sentido, cuando el periodo medio de pago a los proveedores

de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos, contados desde la actualización del plan de tesorería, el Ministerio de Hacienda y Función Pública formulará una comunicación de alerta indicándose el importe que deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, con la finalidad de generar tesorería que le permita reducir su periodo medio de pago a proveedores.

Y en caso de que se apreciara un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma.

La LOEPSF también recoge medidas automáticas de corrección. En el caso de que el Gobierno constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma necesitarán autorización del Estado.

Además la LOEPSF regula por primera vez las medidas coercitivas, siendo por ese motivo la mayor innovación respecto de sus antecesoras. También regula una serie de sanciones en caso de determinados incumplimientos, el envío de una comisión de expertos y además en última instancia pueden adoptarse medidas de cumplimiento forzoso al amparo del artículo 155 de la Constitución.

Por último, en virtud de la LOEPSF, la elaboración de los presupuestos anuales se enmarcará en un plan presupuestario a medio plazo incluido en el Programa de Estabilidad, siendo coherentes con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y con la regla de gasto.

Como se ha comprobado, desde la aprobación de la LOEPSF se ha conseguido reducir el déficit de la Administración Regional de 19.430 millones de euros en 2012 a 9.155 millones de euros en 2016.

TERCERA. Respecto de la repercusión de la LOEPSF en el principio de suficiencia financiera.

El artículo 2.1 de la LOFCA establece que “la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios: ...f) la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas”.

Ante la caída de ingresos de las Comunidades Autónomas, y por ende en un aumento de las necesidades de financiación, la disposición adicional primera de la LOEPSF puso en marcha los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas.

El primer instrumento de financiación a Comunidades Autónomas fue aprobado mediante Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijaron las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas, e

instrumentado mediante el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo por el que se creó el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

Posteriormente, mediante Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas se creó el Fondo de Liquidez Autonómico. Este mecanismo era de carácter temporal y voluntario, que permitía atender los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por las Comunidades Autónomas.

El último instrumento creado para dotar de financiación a las Comunidades Autónomas es el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas regulado mediante el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas y entidades Locales y otras de carácter económico.

El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se estructura en los siguientes compartimentos: Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo Social y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas.

Los compartimentos Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico, financiarán los vencimientos correspondientes a los valores emitidos, los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro, los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras residentes, los vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras no

residentes, las necesidades de financiación del déficit público, incluyendo las correspondientes a desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar, el endeudamiento derivado de las liquidaciones negativas del Sistema de Financiación Autónoma de los años 2008 y 2009, y aquellas otras operaciones financieras acordadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Respecto al compartimento Fondo Social, las Comunidades Autónomas podrían financiar con cargo al mismo las obligaciones pendientes de pago con las Entidades Locales que fueran vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014 derivadas de convenios y otras transferencias en materia de gasto social.

Según el *Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez, -período 2012-2015-*, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, la Comunidad Autónoma de Extremadura recibió hasta el ejercicio 2015 un total de 1.336,48 millones de euros, lo que supuso el 1,02% del total nacional, que ascendió a 131.072,82 millones de euros.

Los ahorros totales obtenidos por los mecanismos adicionales para las Comunidades Autónomas dispuestos durante el periodo 2012-2015 ascienden a un total de 44.484,06 millones de euros, de los que 110,40 millones de euros corresponden a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Por otro lado y con la finalidad de minimizar el riesgo y coste de las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas, fue incorporado el artículo 13 bis de la LOFCA, estableciendo que las operaciones formalizadas por las mismas quedarían sujetas al principio de prudencia financiera. Esta modificación fue operada por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la LOFCA y de la LOEPSF.

El principio de prudencia financiera se define mediante Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Mediante esta Resolución se establecen las condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento. Entre ellas el coste máximo de las operaciones de endeudamiento, incluyendo comisiones y otros gastos, no podrá superar el coste de financiación del Estado al plazo medio de la operación, incrementado en el diferencial establecido en la misma Resolución.

La puesta en marcha de los mecanismos adicionales de financiación y la limitación de las operaciones de endeudamiento al principio de prudencia financiera han supuesto para las Comunidades Autónomas importantes ahorros financieros. Del estudio de la evolución del Capítulo 3 (Gastos Financieros) de todas las Comunidades Autónomas se observa que con anterioridad a la entrada de la crisis financiera, la evolución de la ejecución del Capítulo 3 del conjunto de Comunidades Autónomas se mantenía estable en aproximadamente 2.000 millones de euros anuales.

A partir del ejercicio 2010 la evolución fue ascendente, en el ejercicio 2011 se liquidaron 4.542 millones de euros, en el 2012, 6.222 millones de euros y durante los

ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016 se presupuestaron 7.275 millones de euros, 7.878 millones de euros, 7.658 millones de euros y 5.831 millones de euros, respectivamente.

Por lo tanto, comprobamos que en el ejercicio 2016 con la plena puesta en funcionamiento de los mecanismos adicionales de financiación y la limitación de las operaciones de endeudamiento al principio de prudencia financiera, las Comunidades Autónomas han conseguido disminuir notoriamente la carga financiera derivada de su deuda pública y romper la tendencia ascendente.

CUARTA. Respecto de la relación entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria.

Con la finalidad de valorar la posible relación existente entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria, hemos analizado los distintos Sistemas de Financiación Autonómica de las Comunidades Autónomas. Debemos señalar que los objetivos de déficit y deuda se establecen por primera vez en la Unión Europea con la aprobación del Pacto de Estabilidad de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997. Por ello aunque se han repasado todos los distintos Sistemas de Financiación Autonómica, nos hemos centrado en los modelos de 1997, 2001 y 2009.

Hasta el año 1986 el sistema se caracterizó por el traspaso de competencias, y el Estado se preocupó por asegurar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, con un predominio claro de las transferencias financieras del Estado. La LOFCA en su disposición transitoria primera establecía el régimen de

financiación hasta el traspaso completo de los servicios correspondientes o hasta que se cumplieran seis años desde su entrada en vigor. El Estado garantizaba la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el momento de la transferencia.

Posteriormente, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986, aprobó el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991. Este método consistía en financiar a las Comunidades Autónomas mediante transferencias financieras a través de las cuales el Estado proporcionaba recursos a las Comunidades para la prestación de los Servicios Públicos asumidos, hacer efectivo el principio de solidaridad y hacer compatibles las competencias del Estado y Comunidades Autónomas en materias de política económica y social.

Mediante acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 se aprobó el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996. La revisión del Sistema de Financiación incorporó avances en la autonomía de gestión de las Comunidades Autónomas. Además el Consejo de Política Fiscal y Financiera consideró necesario asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal.

El Sistema de Financiación Autonómica vigente en el período 1997-2001 fue aprobado mediante acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996. El cambio más importante fue la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal por el que se cedía un 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Además, se creó un Fondo de Garantía con el objetivo de disminuir las diferencias que pudieran existir entre las Comunidades Autónomas en la financiación por habitante, una vez que se hubiera producido el traspaso de los servicios de Educación a las Comunidades Autónomas.

El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aplicado a partir del ejercicio 2002 fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión de 27 de julio de 2001. Este Sistema de Financiación se fundamentó en los principios de generalidad, estabilidad (que no presupuestaria), suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación, participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y participación en los Tribunales Económico – Administrativos.

Las necesidades totales de financiación, en términos de homogeneidad competencial, de las distintas Comunidades Autónomas, se determinaron en el año base, inicialmente, mediante la aplicación a la masa homogénea de financiación de cada bloque competencial, de variables sociodemográficas y distributivas, y determinadas ponderaciones y modulaciones.

Por último, después de un largo proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, mediante Ley 22/2009, de 18 de diciembre se aprobó el actual Sistema de Financiación Autonómica.

La exposición de motivos de la Ley 22/2009, señala que el anterior Sistema de Financiación, necesitaba una reforma, ya que determinados aspectos de la

estructura financiera del sistema junto con el aumento de la población experimentado en los años de su aplicación, determinan necesaria su evolución.

El artículo 1 de la Ley 22/2009, establece el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde el 1 de enero de 2009, incluyendo la garantía de financiación de servicios públicos fundamentales, los fondos de convergencia autonómica, el establecimiento del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y los órganos de coordinación de la gestión tributaria.

Hemos comprobado que ninguno de los Sistemas de Financiación Autonómica ha tenido en cuenta la normativa de estabilidad presupuestaria. Los Sistemas de Financiación Autonómica no han logrado aproximar las necesidades reales de gasto de cada Comunidad Autónoma. Por ello, consideramos que existen Comunidades Autónomas a las que les resulta muy difícil cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Estado y ello se basa principalmente, porque el grave problema que tienen las Comunidades Autónomas es por el lado del ingreso. Ingresos que en la mayoría de los casos provienen fundamentalmente del Sistema de Financiación Autonómica.

Por ello, el nuevo Sistema de Financiación Autonómica debiera aproximar las necesidades reales de gasto de cada Comunidad Autónoma y garantizar su financiación. Si esto se produjera, las Comunidades Autónomas contarían con mejores herramientas para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Estado y, a su vez, por la Unión Europea.

Por lo tanto, consideramos que el nuevo Sistema de Financiación Autonómica debiera tener en cuenta las singularidades propias de cada Comunidad Autónoma en aras del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Estas singularidades debieran quedar reflejadas en una mayor aproximación de las necesidades reales de gasto de cada Comunidad Autónoma.

QUINTA. Respecto de la repercusión de la LOEPSF en el principio constitucional de autonomía financiera.

El artículo 156 de la Constitución española establece que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

Con la entrada en vigor de la LOEPSF, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico se regulan las medidas coercitivas. La LOEPSF regula una serie de sanciones en caso de incurrir en determinados incumplimientos y, además, en última instancia, pueden adoptarse medidas de cumplimiento forzoso al amparo del artículo 155 de la Constitución. En la práctica, el Gobierno de España ha puesto en marcha los mecanismos previstos en la LOEPSF por exigencias de la Unión Europea, y la modificación de los mismos obedecerá probablemente a las mismas razones. La Unión Europea solicita propuestas de modificación de la LOEPSF a fin de hacer automática la aplicación de estos mecanismos.

Las medidas previstas por la LOEPSF a priori parecen vulnerar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, mediante Sentencia del

Tribunal Constitucional núm. 215/2014, de 18 de diciembre, se resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la LOEPSF, en el que se cuestionaba la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas derivada de los controles de estabilidad presupuestaria, entre ellos la advertencia del riesgo de incumplimiento, la intervención de la comisión de expertos y las medidas de obligado cumplimiento, las medidas de cumplimiento forzoso, la traslación de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y la prórroga de la Ley de Presupuestos autonómica.

El Tribunal Constitucional desestima el recurso planteado, indicando a modo de resumen que la LOEPSF deja en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de las políticas a adoptar de cara a la consecución del objetivo de estabilidad, bien operando sobre los ingresos, bien reduciendo los gastos, bien afectando a unos y otros. Es la Comunidad Autónoma, la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera, decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las decisiones presupuestarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad.

Para el Tribunal Constitucional únicamente cuando las medidas dirigidas al cumplimiento efectivo del principio de estabilidad sean inexistentes o insuficientes, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de actividad económica, como titular de la potestad de coordinación con las haciendas autonómicas y garante del equilibrio económico general, y como responsable del cumplimiento ad extra de los objetivos de estabilidad presupuestaria, podrá proponer a las Comunidades Autónomas la adopción de determinadas medidas de cara a impedir que quede sin efecto el objetivo de estabilidad.

A juicio del Tribunal Constitucional, la estabilidad es un elemento esencial de la política económica que en virtud de la Constitución le corresponde establecer al Estado, reconociendo que la competencia estatal para dirigir la política económica puede incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos, no vulnerando por tanto el principio de autonomía financiera consagrado en el artículo 156 de la Constitución.

A nuestro juicio, la intervención de la comisión de expertos prevista por la LOEPSF vulnera el principio de autonomía financiera, ya que la misma sustituye la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas públicas de cara a corregir la situación de desequilibrio financiero ocasionada, suponiendo una intervención *de facto* por el Estado mediante el envío de *los hombres de negro*, que sólo está prevista en el artículo 155 de la Constitución.

SEXTA. Respecto del procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

La LOEPSF abandona el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecido por la Ley Orgánica 3/2006, en el que el entonces Ministerio de Economía y Hacienda, antes de elaborar la propuesta del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, abría un periodo de consultas con cada una de las Comunidades Autónomas, por un plazo común de quince días.

Transcurrido este plazo, el entonces Ministerio de Economía y Hacienda formulaba una propuesta de objetivo de estabilidad presupuestaria que sería

sometido a informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, antes de su aprobación por el Gobierno.

Una vez aprobado por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria, el entonces Ministerio de Economía y Hacienda y los representantes de cada Comunidad Autónoma en el Consejo de Política Fiscal y Financiera negociarían bilateralmente el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

La LOEPSF en su artículo 15 establece que para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Respecto del establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas, se establece en el artículo 16 de la LOEPSF, que una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. Posteriormente, el Gobierno previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de ellas.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016, se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2017-2019 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2017.

Posteriormente, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2016, se aprobaron los nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria de todas y cada una de las Comunidades Autónomas para el trienio 2017-2019. La senda de objetivos de déficit aprobada para las Comunidades Autónomas correspondiente a dicho período es la siguiente: -0,6% del PIB para 2017, -,03% del PIB para 2018 y 0,0% del PIB para 2019.

Aplicando el porcentaje de gasto público de cada Administración Pública sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado del conjunto de Administraciones Públicas para cada uno de los años, podemos comprobar que el objetivo de estabilidad presupuestaria que le correspondería a las Comunidades Autónomas sería mayor.

Debemos indicar que las Comunidades Autónomas destinan alrededor del 70% del total de su gasto público en atender los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), siendo éstos los más sensibles en el momento de tomar medidas tendentes a reducir el déficit, quedando por tanto, poco margen a las Comunidades Autónomas para adoptar otras medidas que le permitan cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados.

Recordemos que el artículo 135.5 a) de la Constitución establece que una ley orgánica desarrollará los principios contenidos en el mismo y regulará la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

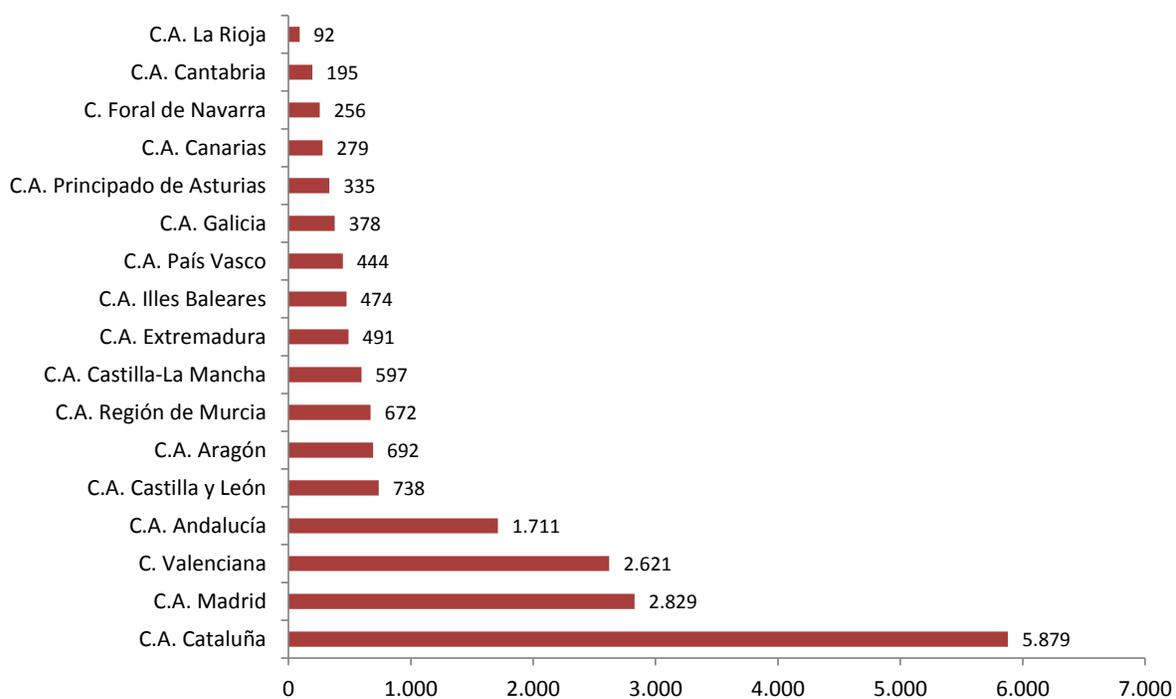
Por lo expuesto, consideramos conveniente que el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre las distintas Administraciones Públicas debería realizarse basándose en una metodología clara definida por la LOEPSF en desarrollo del mandato constitucional establecido en el artículo 135.5.

En relación al órgano encargado de elaborar y aplicar dicha metodología, entendemos que hubiera sido acertado aprovechar la LOPESF para crear un Consejo de Estabilidad similar al existente en Alemania, que diera cumplimiento a los requerimientos europeos, que tuviera capacidad sancionadora, y que estuviera un peldaño por encima de la Administración Central, ya que actualmente el Gobierno Central es juez y parte en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en la aplicación de las medidas derivadas del incumplimiento de los mismos.

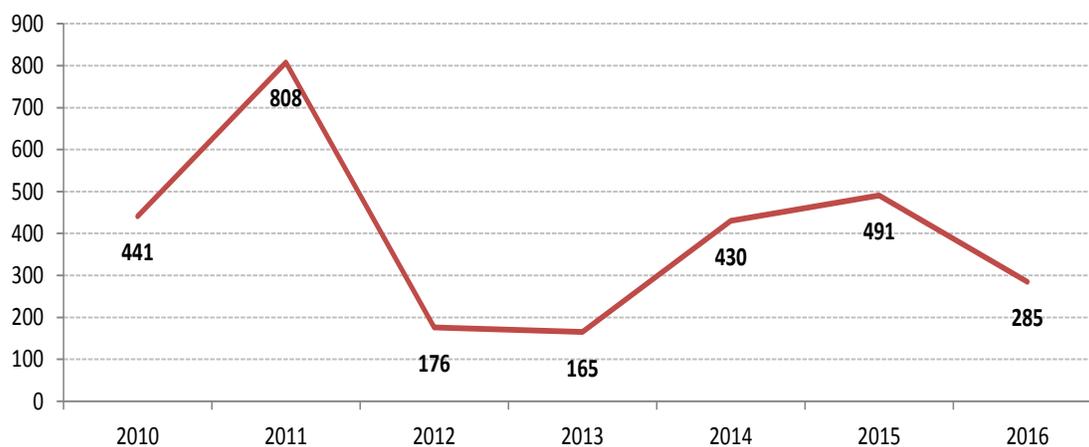
No obstante y dado que se eligió el camino de crear la AIREF, entendemos que actualmente éste el órgano adecuado para elaborar y aplicar dicha metodología, previamente debatida en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

ANEXO NUMÉRICO

Gráfico 1: Déficit Comunidades Autónomas ejercicio 2015
(en millones de euros)



**Gráfico 2: Evolución déficit Comunidad Autónoma de Extremadura
(en millones de euros)**



**Gráfico 3: Evolución déficit Administración Regional
(en millones de euros)**



Gráfico 4: Regla de gasto Comunidades Autónomas ejercicio 2015

(%)

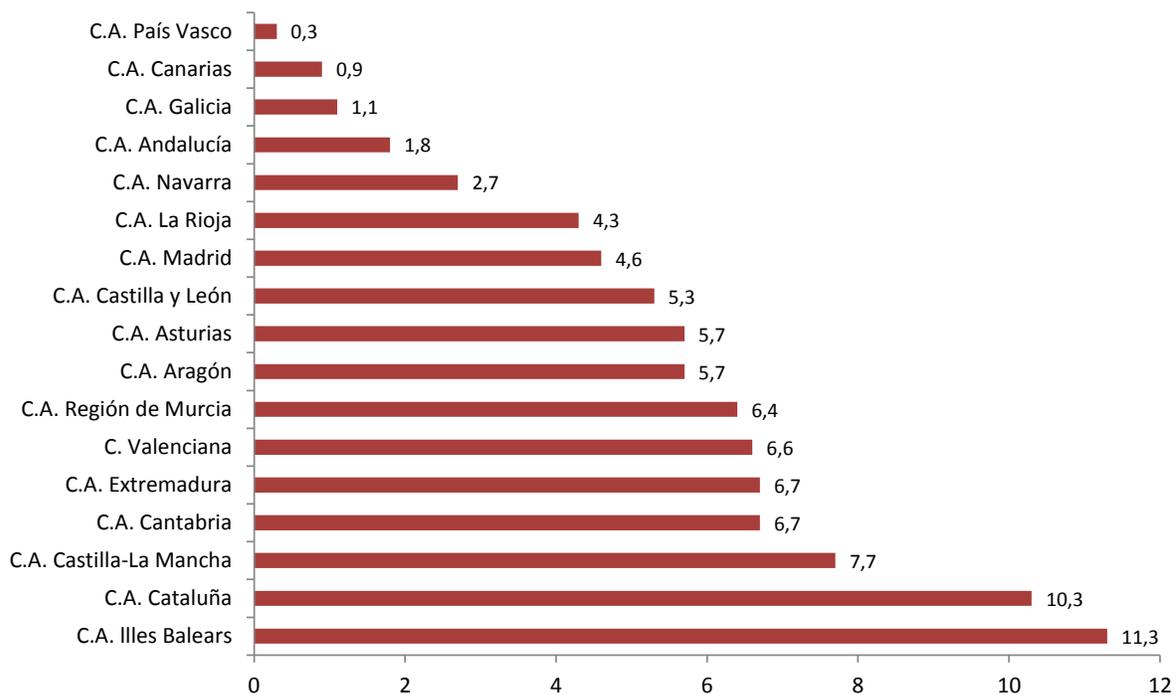
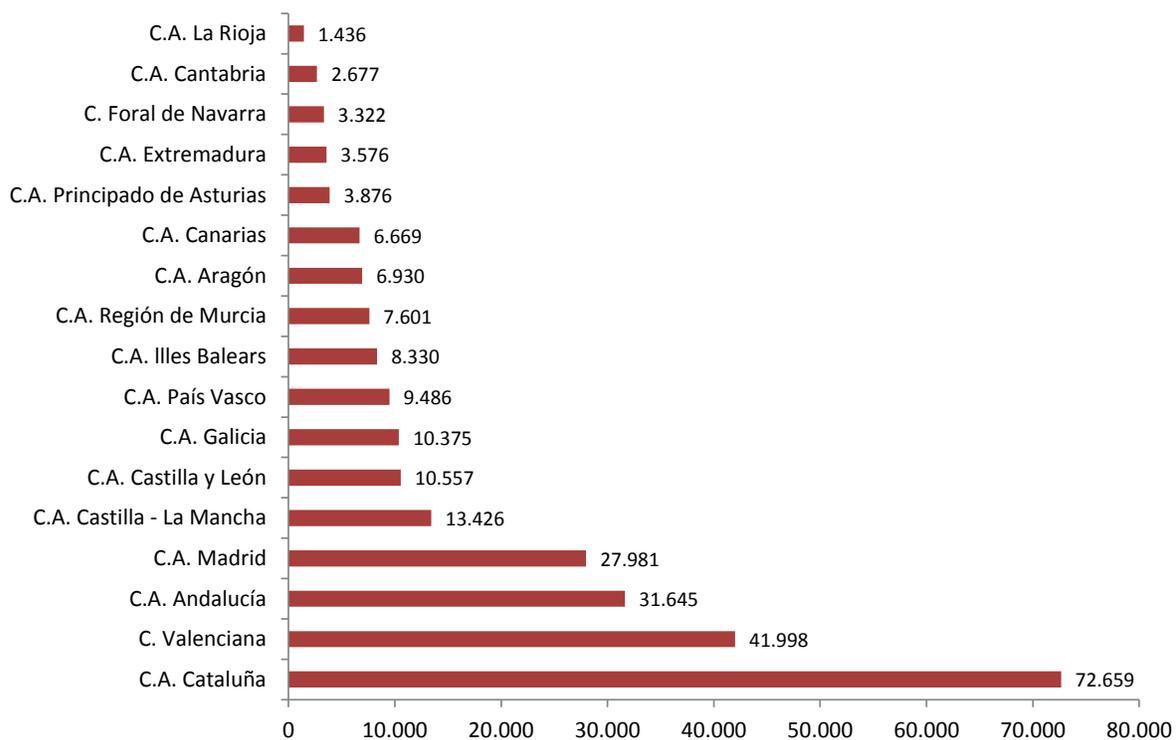
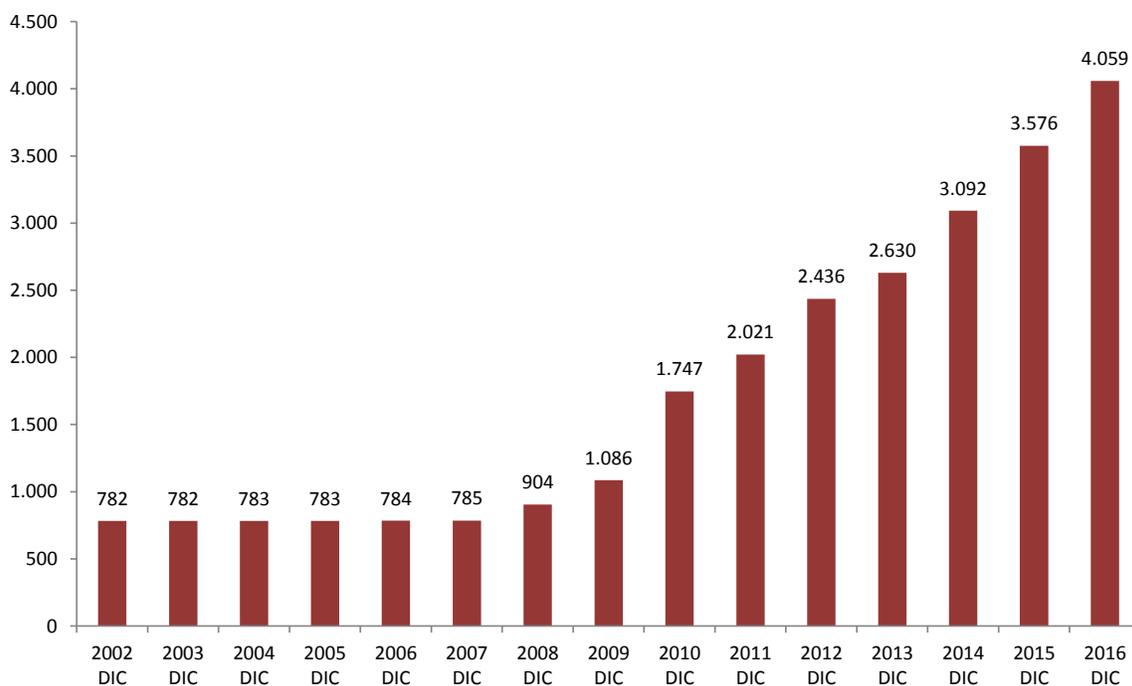


Gráfico 5: Deuda Comunidades Autónomas ejercicio 2015
(en millones de euros)

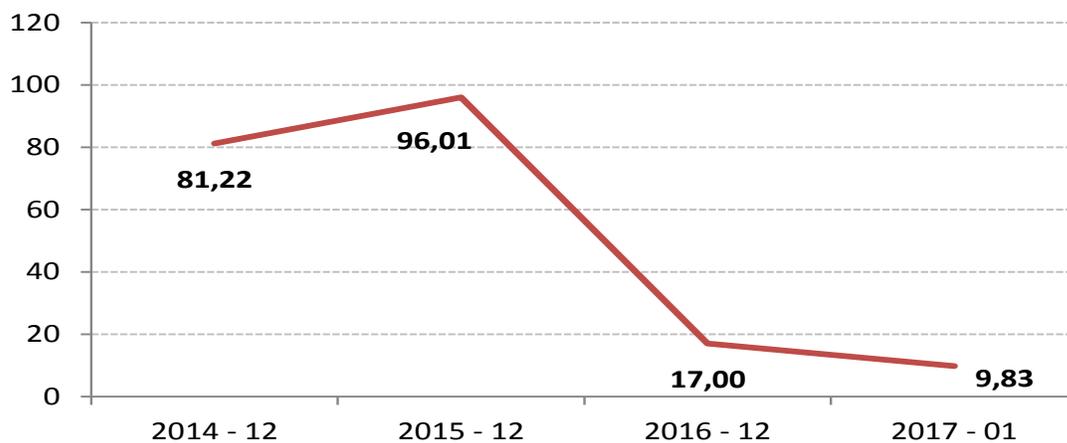


**Gráfico 6: Evolución deuda Comunidad Autónoma de Extremadura
(en millones de euros)**

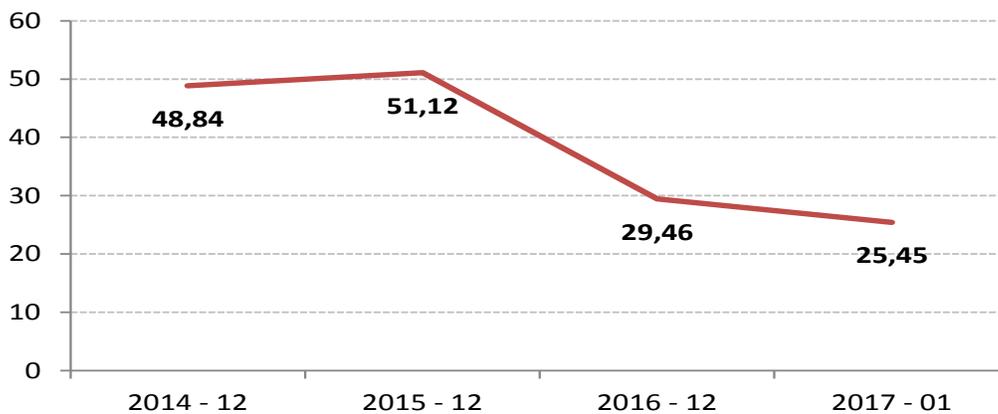


Fuente: Banco de España

**Gráfico 7: Evolución periodo medio de pago a proveedores
Comunidad Autónoma de Extremadura
(en días)**



**Gráfico 8: Evolución periodo medio de pago a proveedores
Administración Regional
(en días)**



**Gráfico 9: Importes recibidos por mecanismos adicionales de financiación
(en millones de euros)**

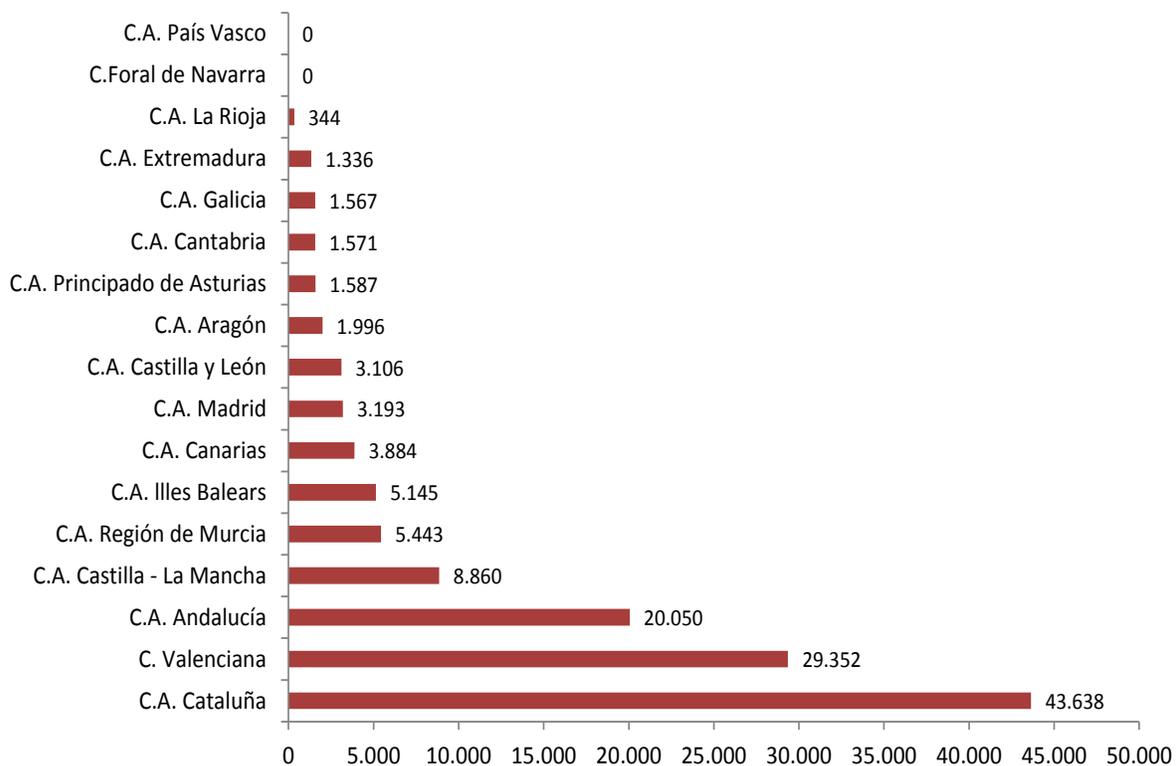
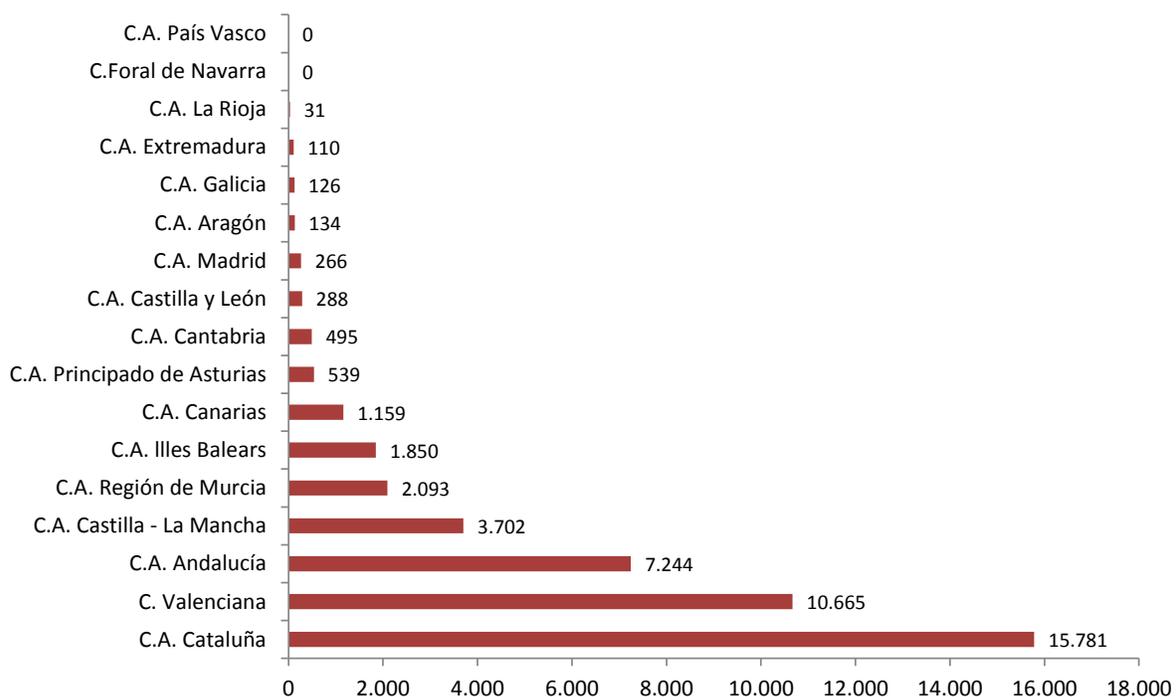
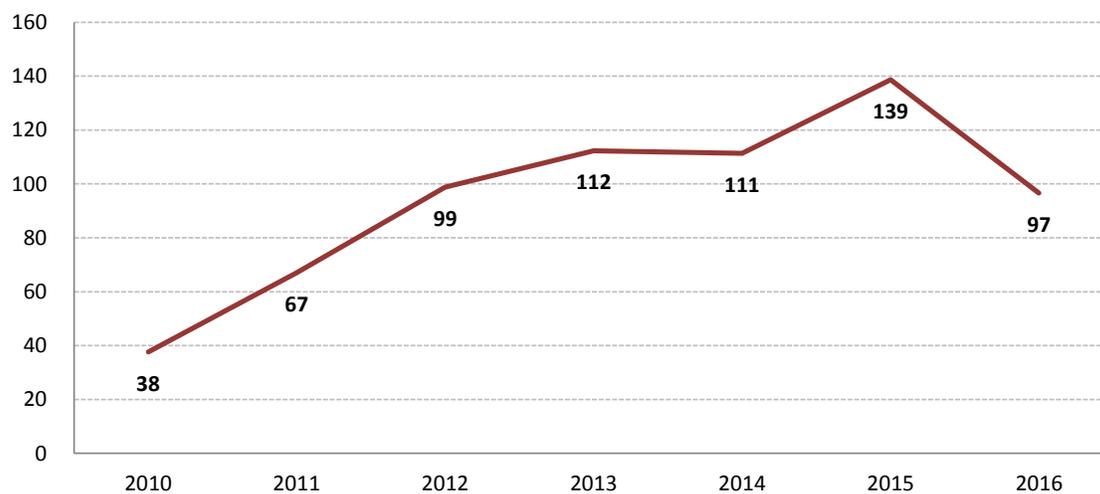


Gráfico 10: Ahorros financieros por mecanismos adicionales de financiación
(en millones de euros)



**Gráfico 11: Evolución gastos financieros
Comunidad Autónoma de Extremadura
(en millones de euros)**



**Gráfico 11: Evolución gastos financieros
Administración Regional
(en millones de euros)**

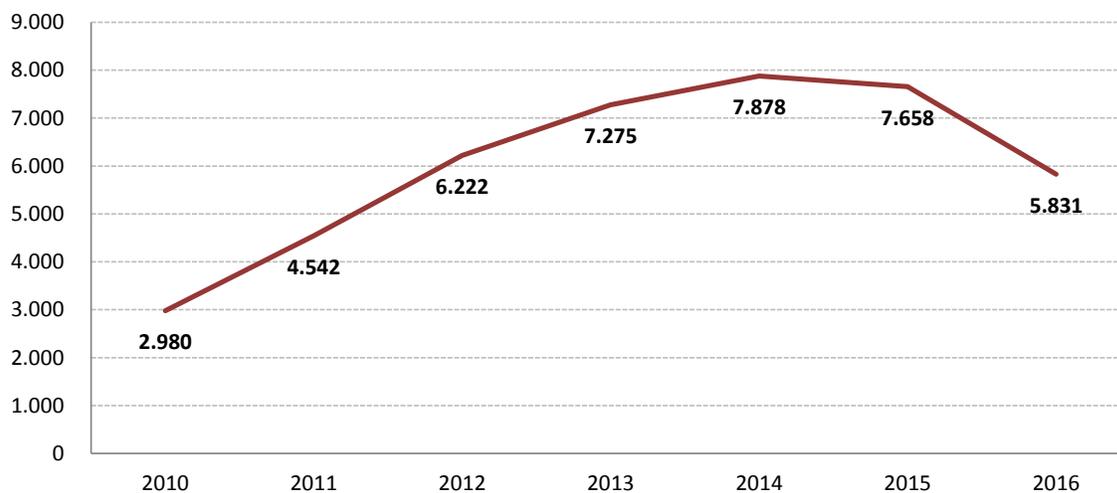
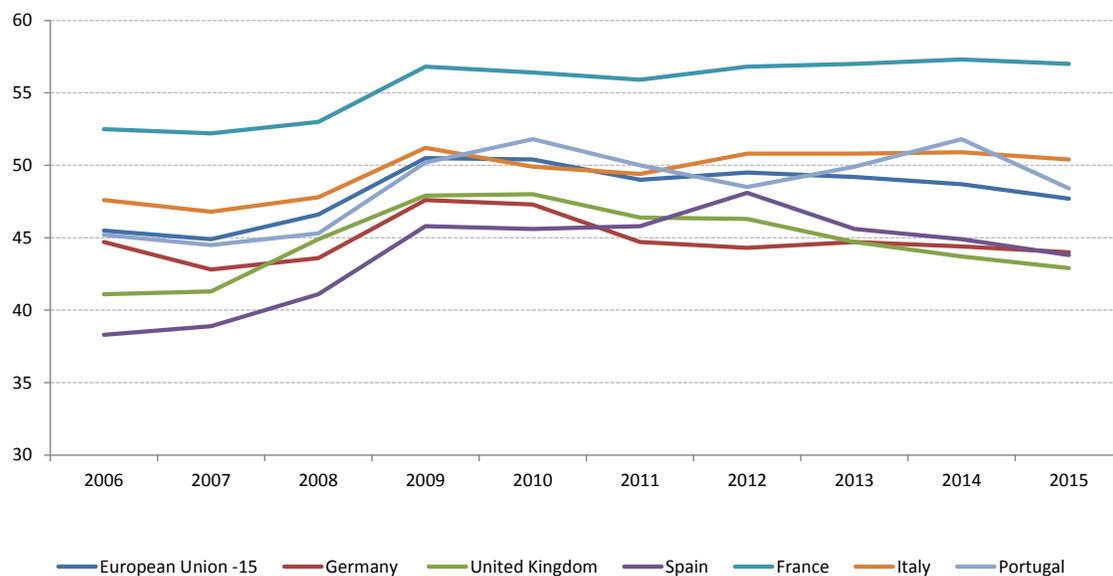
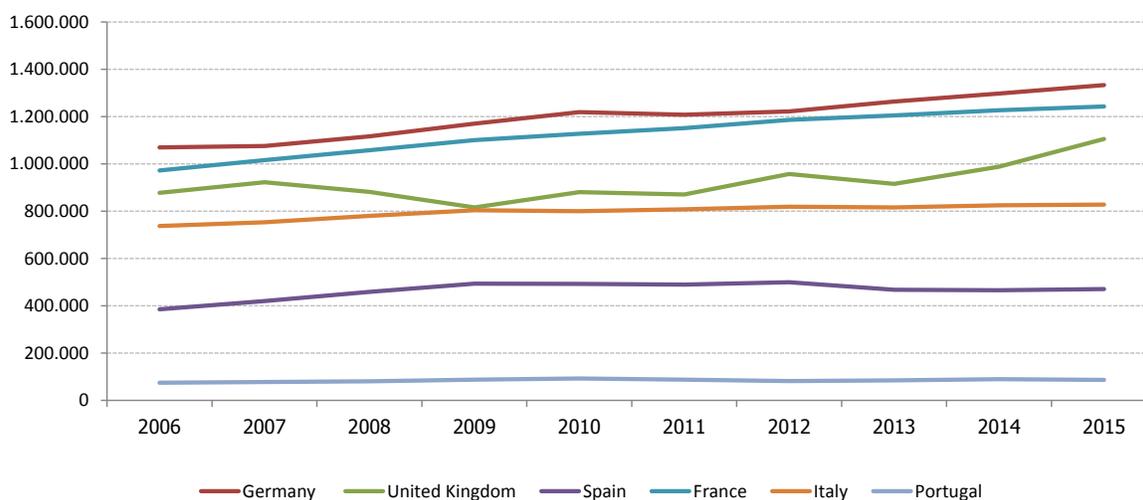


Gráfico 12. Gasto público (%PIB) desde 2006 a 2015



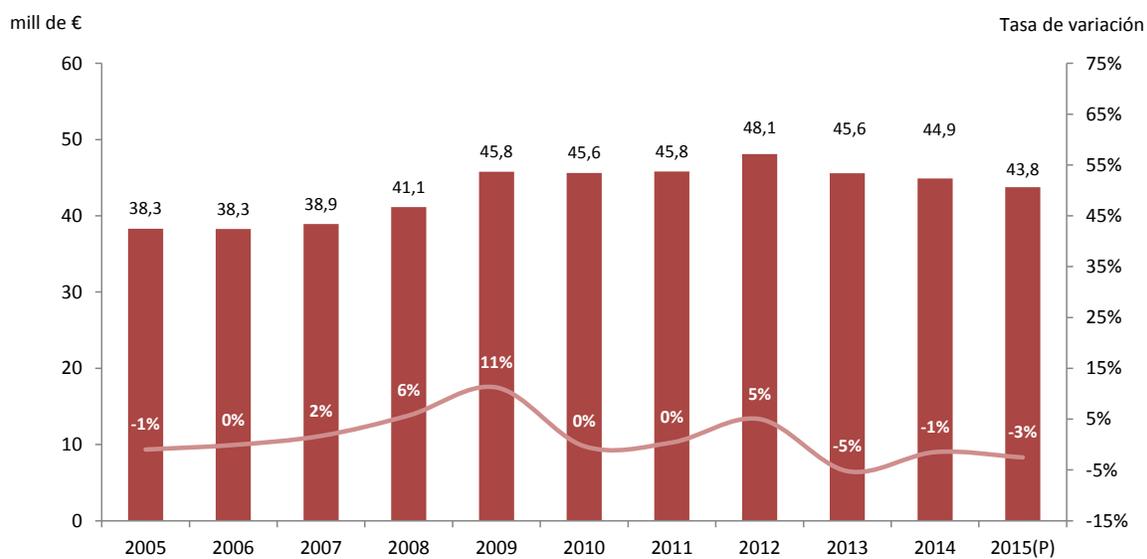
Fuente: Eurostat

Gráfico 13. Gasto público (millones de euros) desde 2006 a 2015



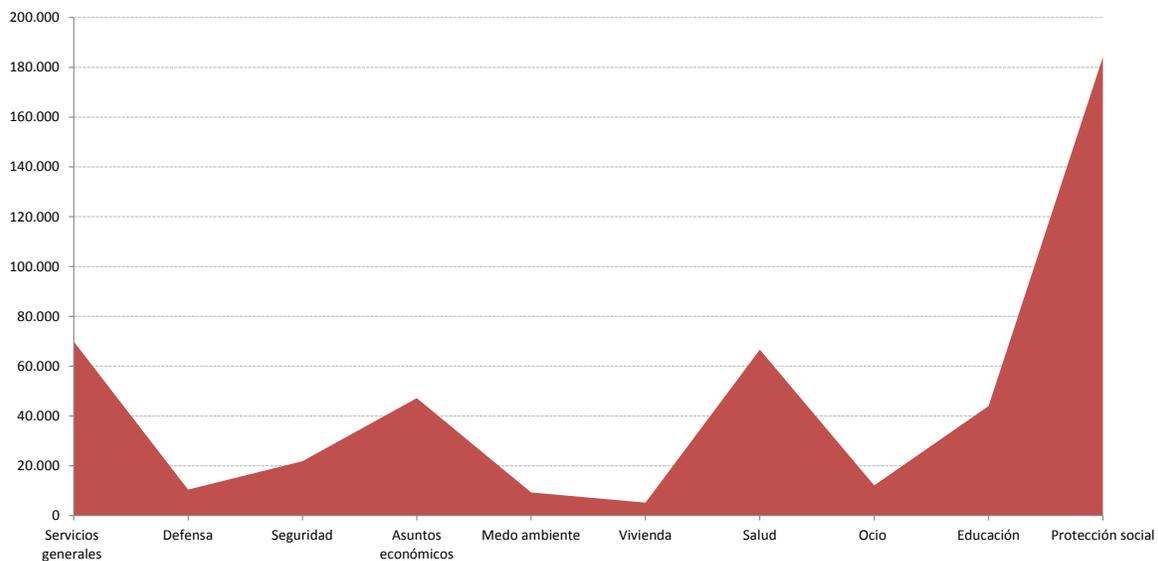
Fuente: Eurostat

Gráfico 14. Gasto público (empleos no financieros %PIB) desde 2005 a 2015
Total Administraciones Públicas



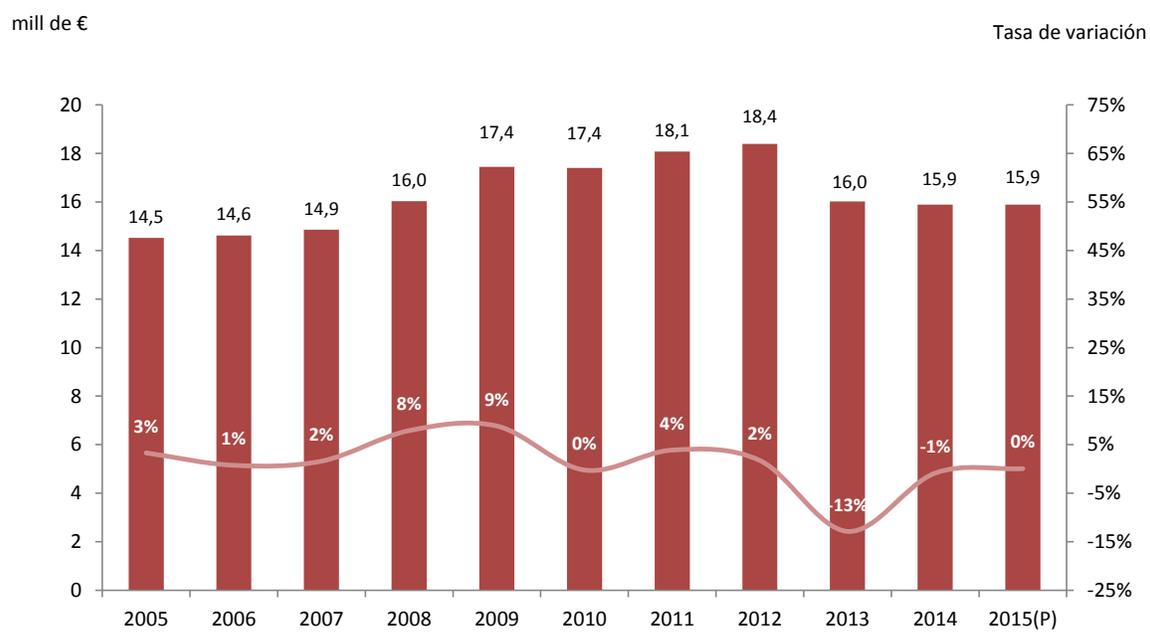
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

**Gráfico 15. Gasto público funcional
(empleos no financieros en millones de euros) en 2015
Total Administraciones Públicas**



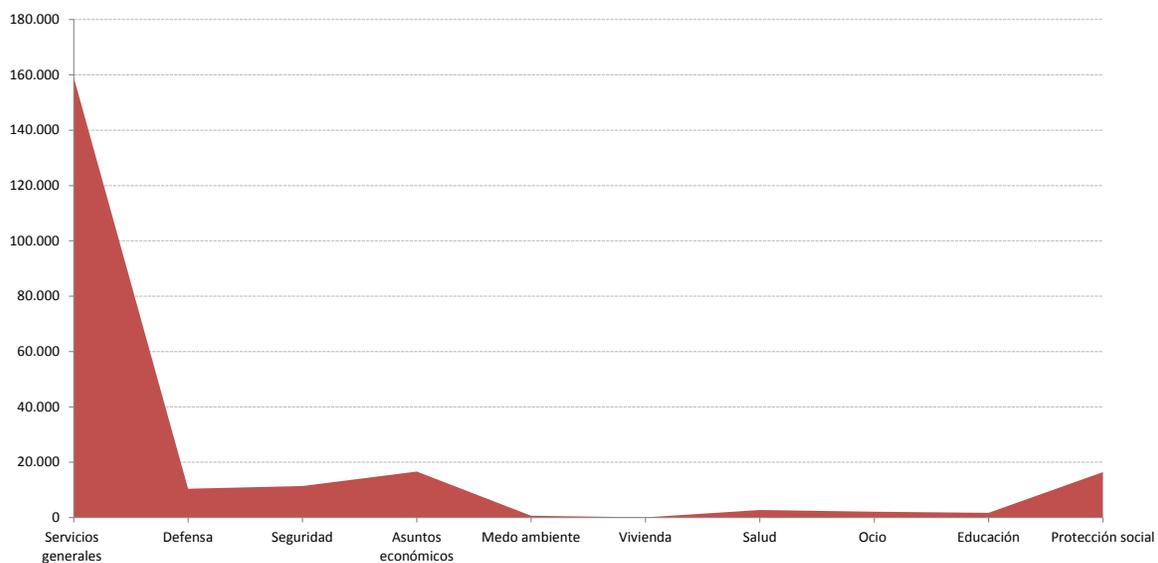
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 16. Gasto público (empleos no financieros %PIB) desde 2005 a 2015
Administración Central



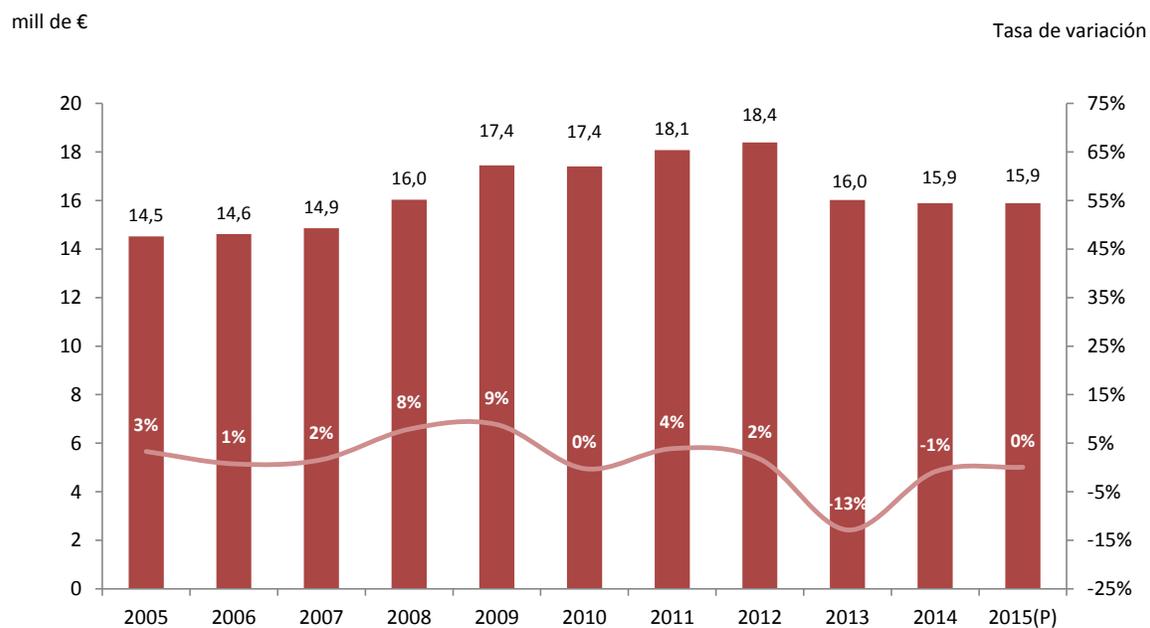
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

**Gráfico 17. Gasto público funcional
(empleos no financieros en millones de euros) en 2015
Administración Central**



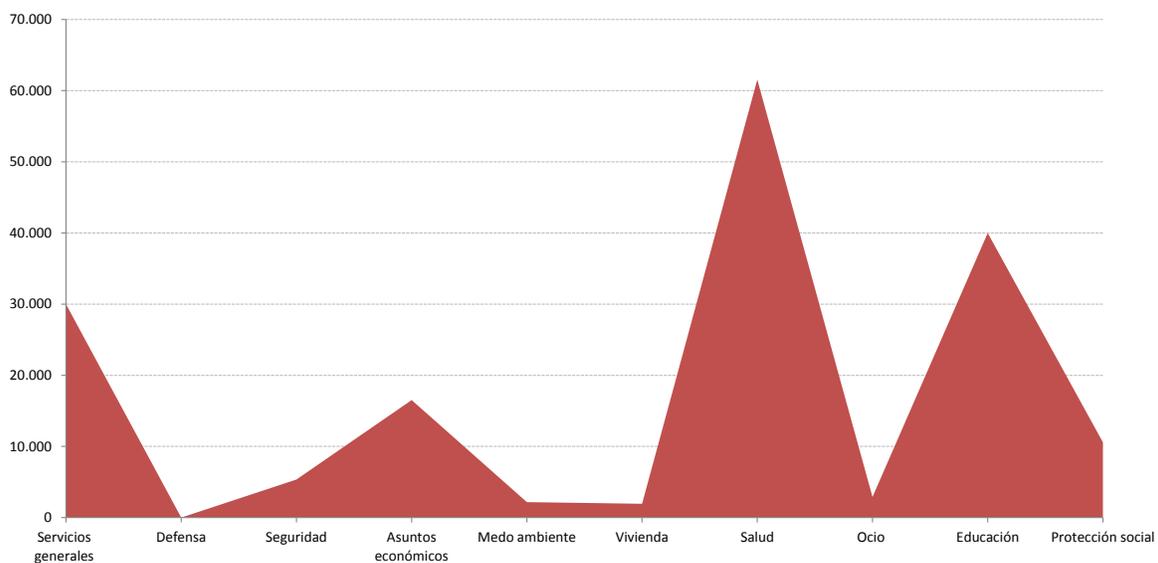
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 18. Gasto público (empleos no financieros %PIB) desde 2005 a 2015
Administración Regional



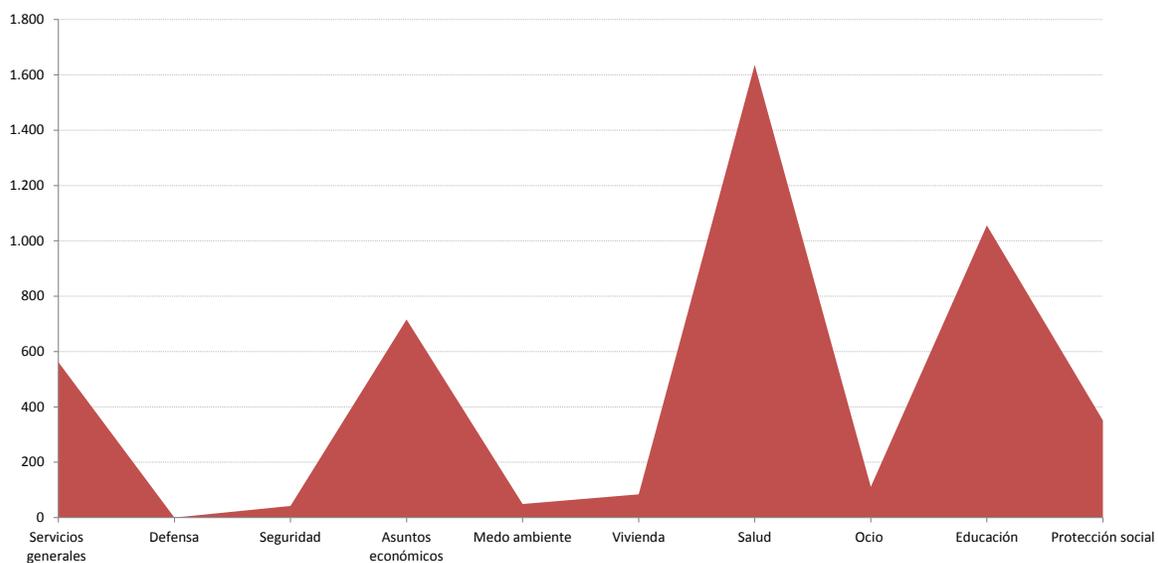
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

**Gráfico 19. Gasto público funcional
(empleos no financieros en millones de euros) en 2015
Administración Regional**



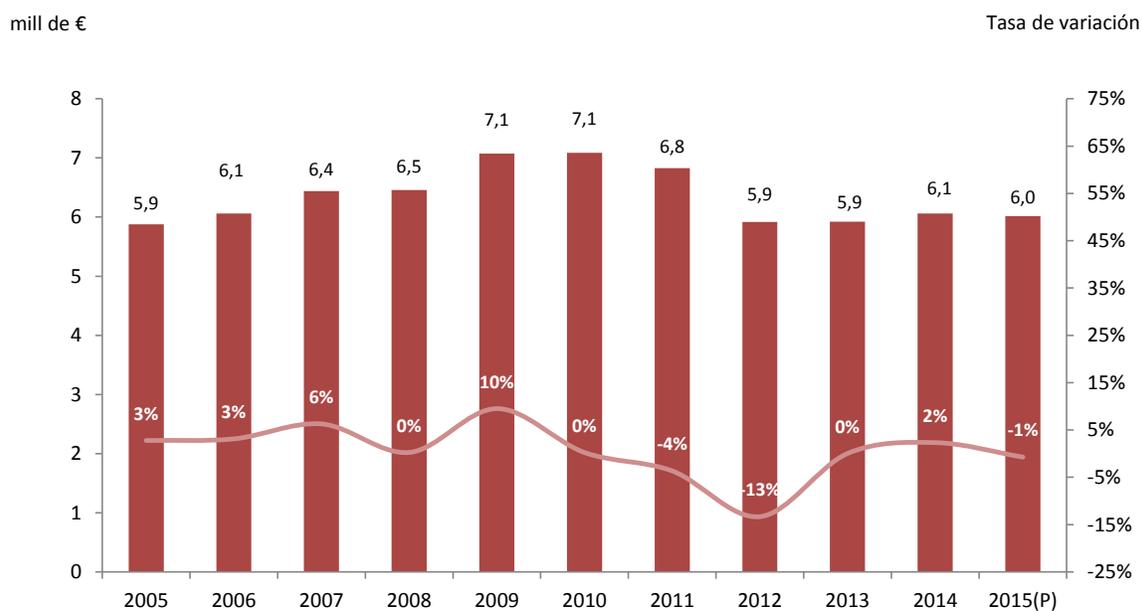
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 20. Gasto público funcional Comunidad Autónoma de Extremadura (empleos no financieros en millones de euros) en 2015



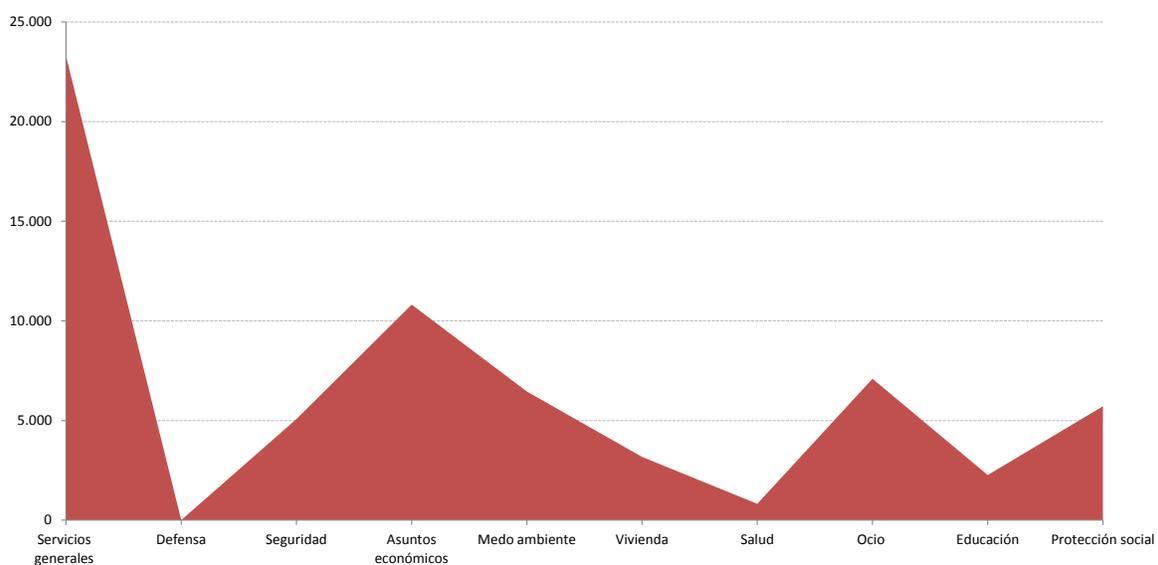
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 21. Gasto público (empleos no financieros %PIB) desde 2005 a 2015
Administración Local



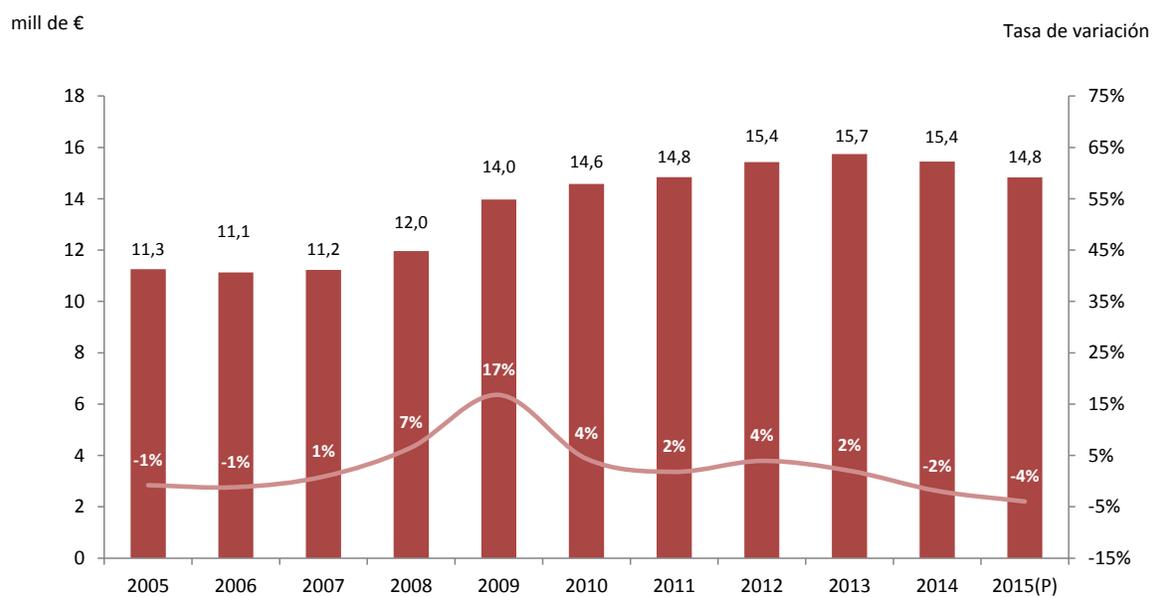
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 22. Gasto público funcional
(empleos no financieros en millones de euros) en 2015
Administración Local



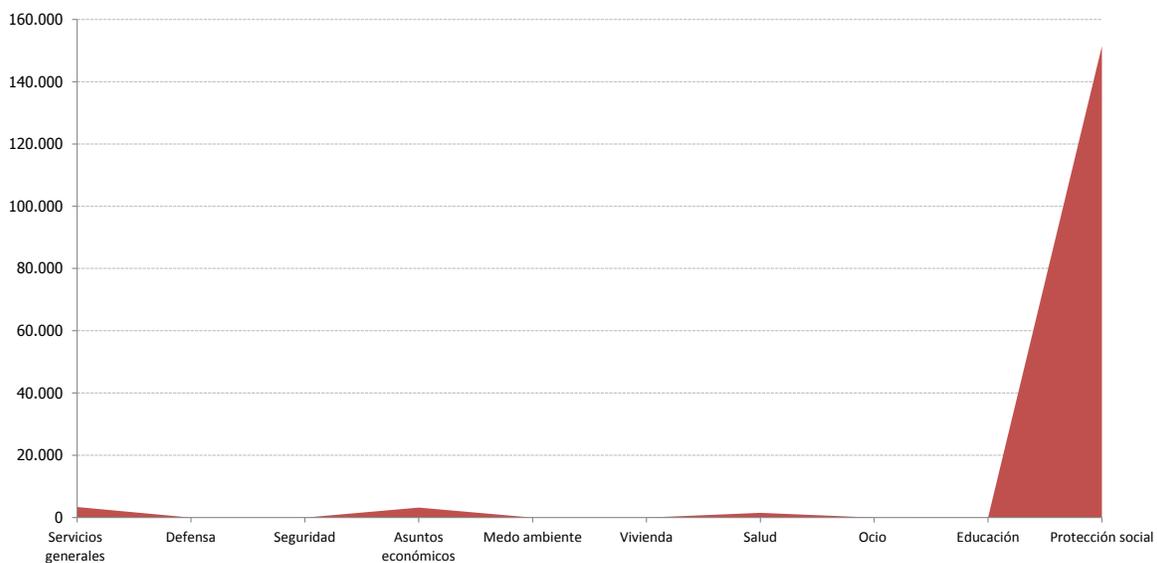
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 23. Gasto público (empleos no financieros %PIB) desde 2005 a 2015
Fondos de la Seguridad Social



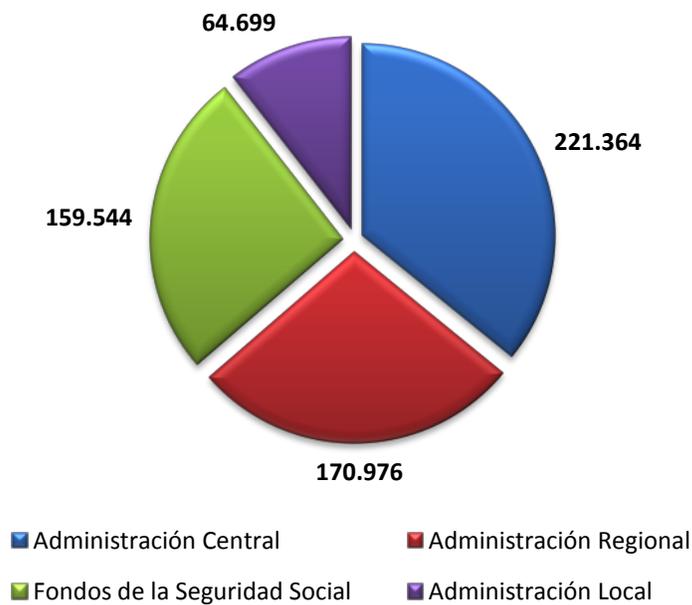
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

**Gráfico 24. Gasto público funcional
(empleos no financieros en millones de euros) en 2015
Fondos de la Seguridad Social**



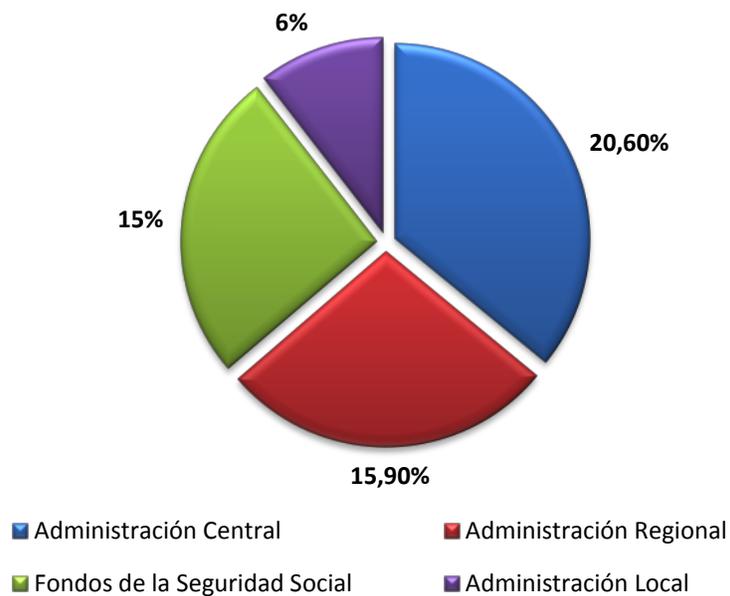
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 25. Gasto público (empleos no financieros en millones de euros) entre las distintas Administraciones Públicas



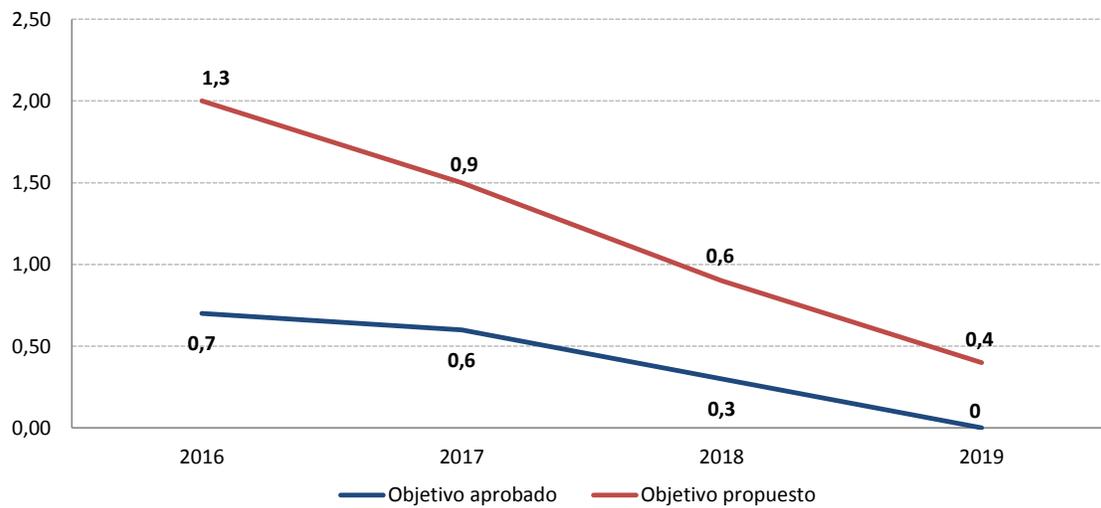
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 26. Gasto público (empleos no financieros % PIB) entre las distintas Administraciones Públicas



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Gráfico 27. Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas aprobados vs. propuesta de reforma



BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G., “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estados de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, 2001.
- ALBERTI ROVIRA, E., *Autonomía política y unidad económica (Las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y la unidad de mercado)*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1984.
- ÁLVAREZ MARTÍNEZ J. y SALINAS ALCEGA S., “La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo)”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 40, 2005.
- ANDREU MAESTRE A., *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2005.
- ARELLANO PARDO, P., PAJARES ROJO R., y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L., “El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 62, 2011.

ARIAS ABELLÁN, M. D., “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *REAF* núm. 18, 2013.

ARROYO GIL, A., “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, *REAF*, núm. 10, abril 2010.

“La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013.

BAR CENDÓN, A., “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012.

BASSOLS COMA, M., “La reforma del Artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional”, *Revista española de Derecho Administrativo* núm. 155, 2012.

BAYONA DE PEROGORDO, J. J., “Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979.

BOSCH ROCA, N., “El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, Institut d’Economia de Barcelona.

CALVO ORTEGA, R., *El Pacto Fiscal Europeo*, Editorial Civitas, Madrid, 2013.

CALVO VÉRGEZ, J., *Financiación autonómica: Problemas constitucionales y legales*, Thomson Civitas, Pamplona, 2005.

“La creación de la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: en torno al alcance de sus informes y opiniones”, *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 11, 2014.

CANO BUESO, J., “Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 15, 2011.

CARRASCO DURÁN, M., “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *REAF* núm. 18, 2013.

CLOSA MONTERO, C., “Lecciones del Pacto de Estabilidad”, *Real Instituto Elcano*, núm. 22, 2004.

CONDE-RUIZ, J. I., DÍAZ, M., MARÍN, C., Y RUBIO-RAMÍREZ, J. F., “Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE”, *Documento de Trabajo - 2016/09*.

CUENCA GARCÍA, A., “Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, 2009.

“Las Comunidades Autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Cuadernos de información económica*, núm. 246, 2015.

CUEVAS GONZÁLEZ, F. J., *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales*, Tesis Doctoral Universidad de Burgos, Burgos, 2012.

DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, B., “La solidaridad interterritorial en España”, *Universidad de Extremadura*, Cáceres, 1996.

DE LA FUENTE, A., “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1-2.

DE LA HUCHA CELADOR, F., “La reforma del artículo 135 de la constitución: Estabilidad presupuestaria deuda pública”, *Revista española de Derecho Financiero* núm. 153, 2012.

DE LA PEÑA AMORÓS, M. M., “Los principios que limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013.

DE SANTILLÁN FRAIEL, R., “El régimen jurídico de la emisión de Deuda Pública en España en el contexto del Derecho Comunitario. El Plan de Estabilidad y Crecimiento”, *REDF*, núm. 111, 2001.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., Y LÓPEZ JÍMENEZ, J. M., “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, núm. 9, 2012.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2011.

ENÉRIZ SÁNCHEZ, N., “El tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica Monetaria”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 12, 2013.

ESCRIBANO LÓPEZ, F., “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 156, 2012.

ESPARZA OROZ, M., “La Jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria”, *Revista Jurídica de Navarra*, Julio – Diciembre 2011, núm.52.

“El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012.

ESPUELAS BARROSO, S., “La evolución del gasto social público en España, 1850-2005”, *Estudios de Historia Económica*, núm. 63, 2013.

FALCÓN Y TELLA, R., “Solidaridad (Derecho Financiero y Tributario)”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Civitas, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ LLERA, R., “Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico”, *Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 23, 2004.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M., “SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de estabilidad presupuestaria”, *Crónica Presupuestaria*, núm. 1, 2013, Instituto de Estudios Fiscales, 2013.

GALERA VICTORIA, A., “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, *Revista de Derecho Político*, núm. 86.

GARCÍA-ANDRADE, J., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012.

GARCÍA CRESPO, M. M., “Los costes de la estabilidad presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 13, 2003.

GARCÍA ESCUDERO, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

GARCÍA MARTÍNEZ, A., *La gestión de los tributos autonómicos*, Civitas, Madrid, 2000.

GARCÍA NOVOA, “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001.

GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, Instituto de Estudios Fiscales, *Crónica Presupuestaria* núm.1, 2013.

GARCÍA ROCA, J., y MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, 2013.

“La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 54.

GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, L., e IGLESIAS QUINTANA, J., “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 2007.

GODÉ SÁNCHEZ, J. A., “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la futura ley General Presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 13, 2003.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., *Costes y beneficios de la disciplina fiscal; la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.

“El Estado y las Haciendas territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 66, 2003.

GUERRERO VÁZQUEZ, P., “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 23, 2016.

JÍMENEZ DÍAZ, A., “La reforma constitucional y la limitación del déficit público”, *Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 3, 2012.

LÓPEZ DÍAZ, A., “La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España”, *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 157, 2013.

“Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria”, *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 61, 2016.

LÓPEZ ESCUDERO, M., “El Pacto de Estabilidad ante el Tribunal de Justicia. Comentario a la sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.13, 2005.

“La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 16, 2005.

LÓPEZ LABORDA, J., “El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación”, *Mediterráneo económico*, núm. 25.

“La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, Institut d' Economia de Barcelona.

MANZANO SILVA, M. E., *Autonomía, coordinación y solidaridad en el régimen común de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012.

MARTÍN QUERALT, J. B., “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?”, *Tribuna Fiscal*, núm. 252, 2011.

MARTÍNEZ LAGO, M. A., “Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001.

“Algunas notas sobre la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria”, *Revista Quincena Fiscal*, núm. 20, 2005.

La estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Unión Europea, Editorial Dykinson, Madrid, 2007.

Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos, Editorial Colex, Madrid, 2012.

“La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 330, 2012.

“La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; Naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas”, *Crónica Presupuestaria*, núm. 1, 2013.

“La Autoridad Fiscal Independiente”, *III Reunión de Profesores de Derecho Financiero y Tributario*, Barcelona, 14 de diciembre de 2013, E-Prints Complutense.

“Objetivos de déficit y deuda pública: ¿Su control por el Tribunal Supremo?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 60, 2016.

MEDINA GUERRERO, M., “El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto 2013.

MONASTERIO ESCUDERO, C., “Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica”, *Universidad de Oviedo, Facultad de Ciencias Económicas*, núm. 2.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Reforma Constitucional y reforma estatutaria*, Thomson Civitas, Pamplona, 2005.

PASCUAL GARCÍA, J., “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 13, 2003.

PEDRAJA CHAPARRO, F. M., Y UTRILLA DE LA HOZ, A., “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”, *Investigaciones Regionales*, núm. 18.

RAMALLO MASSANET, J., “El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad”, *Revista jurídica de les Illes Balears*, núm. 1, 2003.

RAMALLO MASSANET, J., Y ZORNOZA PÉREZ, J., “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A., “Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario: cuestiones resueltas y temas pendientes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, 1995.

“Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15.

RUIZ ALMENDRAL, V., *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Editorial la Ley, Madrid, 2008.

“Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41, 2012.

“La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista de Control Externo*, núm. 41, 2012.

“Integración Fiscal Europea y Sistemas Financieros Nacionales”, *Instituto Vasco de Administración Pública*, núm. 1, 2013.

“Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera (Comentario a “freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera””, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 23, 2016.

RUIZ ALMENDRAL, V., y CUENCA GARCÍA, A., “Estabilidad Presupuestaria en las comunidades autónomas”, *Cuadernos de Información económica*, núm. 241, 2014.

RUIZ HUERTA, J. y GARCÍA DÍAZ, M. A., “La reforma del modelo de financiación de 2001. Una valoración del Acuerdo de julio de 2009”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, Institut d’Economia de Barcelona.

RUIZ TARRÍAS, S., “Cuando las finanzas mandan: a propósito de las últimas reformas constitucionales en Alemania y en España”, *Estudios de Deusto*, Julio-Diciembre 2012.

SÁENZ RODRÍGUEZ, E., “La evolución del sector público español en el periodo 1960-2000”, *Acciones e Investigaciones sociales*, núm. 26, julio 2008.

SÁNCHEZ MALDONADO, J., y GÓMEZ SALA, J. S., “La financiación autonómica 20 años después”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 54.

SIMÓN ACOSTA, E., *La autonomía financiera de las Regiones*, Aula de Cultura de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cáceres, Cáceres, 1978.

ZORNOZA PÉREZ, J., “El sistema de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Anuario jurídico de la Rioja*, núm. 6 – 7.