



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Trabajo de Fin de Grado

**Grado en Derecho y Administración y
Dirección de Empresas**

**El límite de gasto no financiero y la
estabilidad presupuestaria: regulación
legal y práctica**

Presentado por:

Francisco Javier Mucientes Rueda

Tutelado por:

Carlos Ortega Santiago

Valladolid, 6 de julio de 2021

RESUMEN

La reforma del artículo 135 de la Constitución, su desarrollo mediante la LOEPSF y los compromisos de España en materia presupuestaria en virtud de su pertenencia a la Unión Europea han reforzado los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e introducido novedades en el procedimiento de elaboración presupuestaria por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas. El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es analizar las disposiciones legales que regulan estos principios y cómo se lleva a cabo la tramitación de los mismos. También se hará una breve referencia a las consecuencias que ha supuesto la crisis de la Covid-19 en lo relativo a la suspensión temporal de las reglas fiscales y sus efectos en nuestro país

Palabras clave: LOEPSF, estabilidad presupuestaria, deuda pública, COVID-19

ABSTRACT

The reform of article 135 of the Spanish Constitution, its development through the enactment of the LOEPSF and the commitments of Spain in budgetary matters due to its membership to the European Union have reinforced the principles of budgetary stability and financial sustainability and introduced new features in the budget preparation procedure by the State and the Autonomous Communities. The objective of this Final Degree Project is to analyze the legal provisions that regulate these principles and how they are processed. A brief reference will also be made to the consequences of the Covid-19 crisis regarding the temporary suspension of fiscal rules and their effects in Spain.

Keywords: LOEPSF, budget stability, public debt, COVID-19

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
BCE	Banco Central Europeo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CCLL	Corporaciones Locales
CE	Constitución Española
CNAL	Comisión Nacional de la Administración Local
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
DA	Disposición Adicional
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
EACat	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACyL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EAEx	Estatuto de Autonomía de Extremadura
EAIB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
ECC	European Economic Community
ECP	Escenarios de Consolidación Presupuestaria
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo
FFPP	Fondo de Financiación de Pagos a Proveedores
FJ	Fundamento Jurídico
FLA	Fondo de Liquidez Autonómico
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPC	Índice de Precios al Consumo
LGEP	Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LGP	Ley General Presupuestaria
LOC	Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la LGEP
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PDE	Procedimiento de Déficit Excesivo
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RDL	Real Decreto-ley
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
SS	Seguridad Social
TC	Tribunal Constitucional
TGEC	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. REGULACIÓN LEGAL A NIVEL ESTATAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO.....	7
2.1. Antecedentes: Reforma del art. 135 CE y firma del TGEC.....	7
2.2. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	10
2.2.1. Necesidad de la ley.....	10
2.2.2. Contenido.....	13
2.2.3. Principio de estabilidad presupuestaria	13
2.2.4. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas	15
2.2.4.1. <i>Medidas preventivas</i>	15
2.2.4.2. <i>Medidas correctivas</i>	16
2.2.4.3. <i>Medidas coercitivas</i>	18
2.2.5. Principio de sostenibilidad financiera.....	19
2.2.5.1. <i>Sostenibilidad de la deuda comercial</i>	21
2.2.6. Regla de gasto.....	23
3. REGULACIÓN LEGAL A NIVEL AUTONÓMICO	24
3.1. El principio de estabilidad presupuestaria en los Estatutos de Autonomía	24
3.2. Leyes autonómicas de estabilidad y operatividad con la nueva regulación	26
4. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	30
4.1. Escenarios presupuestarios plurianuales	30
4.2. Fijación de los objetivos de estabilidad	32
4.2.1. Naturaleza de los Acuerdos de Gobierno.....	33
4.2.2. Aprobación en caso de existencia de un Gobierno en funciones	35
4.3. Fijación del límite de gasto no financiero.....	36
4.4. Exigencias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento	37
4.5. Preeminencia del Gobierno sobre las Cortes Generales.....	38
4.5.1 Límites a los derechos de enmienda y proposición.....	40
4.6. Tramitación a nivel autonómico.....	44

4.6.1. Objetivos de estabilidad individuales para cada Comunidad Autónoma.....	46
4.6.1.1. <i>Antecedentes de la regulación actual</i>	46
4.6.1.2. <i>Régimen actual y su constitucionalidad</i>	48
4.6.1.3. <i>Fijación de los objetivos individuales para cada Comunidad Autónoma</i>	49
4.6.2. Supervisión gubernamental. Impugnación de las leyes autonómicas de presupuestos.....	50
5. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA NUEVA REGULACIÓN	52
5.1. Incumplimientos de la normativa de estabilidad presupuestaria por parte del Gobierno y las CCAA	52
5.2. Suspensión de las reglas fiscales a consecuencia de la crisis de la Covid-19	55
5.2.1. Activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.....	56
5.2.2. Suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda pública conforme al art. 135.4 CE	56
5.2.3. Efectos y alcance práctico de la suspensión	58
5.2.3.1. <i>Sobre los objetivos de estabilidad y deuda pública</i>	58
5.2.3.2. <i>Sobre otras obligaciones contenidas en la LOEPSF</i>	59
6. CONCLUSIONES	62
7. BIBLIOGRAFÍA.....	64

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica de 2008 y sus consecuencias supusieron para España grandes desequilibrios financieros a partir de dicho año, en los que el déficit público y el endeudamiento se dispararon, comprometiendo la estabilidad financiera del país.

Este deterioro del equilibrio presupuestario, junto con los compromisos derivados de la pertenencia del país a la Unión Europea, llevaron a los dos grandes partidos políticos españoles a reformar la Constitución en el año 2011 para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria e introducir un mecanismo de freno al endeudamiento.

La motivación de este trabajo radica en el interés que supone para mí la cuestión de la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento público, uno de los problemas económicos más relevantes en la actualidad a los que se enfrentan tanto España como otros países de nuestro entorno.

Además, este tema vuelve a ser de rigurosa actualidad al igual que hace una década, ya que la crisis económica producida por la pandemia de la Covid-19 ha venido a agravar la situación elevando el nivel de endeudamiento de la mayoría de los países a cifras récord, lo que puede llevar a la necesidad de reformular la normativa fiscal a nivel europeo y español.

En este Trabajo de Fin de Grado se analiza la regulación legal sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito estatal y autonómico, centrándose principalmente en el contenido de la nueva regulación tras la reforma del art. 135 de la Constitución Española y la promulgación de su ley orgánica de desarrollo, la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Posteriormente, se estudia cómo se realiza la tramitación parlamentaria de los distintos referentes en que se proyectan las exigencias de la normativa de estabilidad, como son los objetivos de estabilidad, los límites de gasto no financiero y los escenarios presupuestarios plurianuales.

Por último, se analiza la aplicación en la práctica de la normativa, con especial énfasis en las consecuencias que ha supuesto la crisis de la Covid-19 para la aplicación de la normativa fiscal a nivel europeo y español y la necesidad de relajación de las normas fiscales que se ha puesto de relieve debido a la imposibilidad de su cumplimiento por parte de los Estados en las actuales circunstancias.

2. REGULACIÓN LEGAL A NIVEL ESTATAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO

2.1. Antecedentes: Reforma del art. 135 CE y firma del TGEC.

La reforma del artículo 135 de la Constitución proviene de una proposición del Congreso de los Diputados que se llevó a cabo mediante un procedimiento de urgencia y lectura única, por lo que la tramitación de la reforma fue rápida, de menos de un mes de duración -frente a la reforma producida en Alemania, en la que se inspiró la española, cuya gestación alcanzó los dos años y medio¹-. Esta celeridad se justifica en la Exposición de Motivos de la reforma, en el que se destaca el contexto económico coyuntural de crisis económico-financiera y la necesidad urgente de “fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española”².

A pesar de la urgencia, la reforma pasaría a ser operativa en 2020, nueve años después de impulsarse. Sin embargo, su importancia se justificaría en que, a través de ella, se comenzaba a dar confianza a los inversores en deuda a 10 o más años vista elevando una regla de estabilidad a rango constitucional. Además, el hecho de incorporar estas reglas a la Constitución de manera expresa y concreta, y no de manera general e indeterminada como hace el art. 93 CE con el ordenamiento jurídico de la UE, es que poseen rango constitucional y por tanto pueden ser utilizadas por el TC como criterio de constitucionalidad del ordenamiento jurídico español.

El procedimiento utilizado fue objeto de polémica. Asimismo, también generó controversia el hecho de si la reforma constitucional para introducir el límite de gasto y la estabilidad presupuestaria entraba en contradicción con el principio democrático, ya que limita la política económica que puede adoptar el Gobierno al limitar el déficit o la deuda máxima a contraer, por lo que puede ser interpretado como una pérdida de soberanía, al menos desde la perspectiva financiera.

El déficit estructural es el criterio utilizado como límite para las Administraciones Públicas, que es el déficit derivado de computar ingresos y gastos propios de una situación relativamente estable de la economía, y de no computar los ingresos y gastos que deriven de

¹ BILBAO UBILLOS, Juan María, REY MARTÍNEZ, Fernando y VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Pamplona: Aranzadi, 2016, p 305.

² Documento BOE-A-2011-15210. Exposición de Motivos del Boletín Oficial del Estado núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941.

expansiones y recesiones económicas. Los límites de déficit estructural máximo permitidos para Estado y CCAA no están incluidos expresamente en el art 135 CE sino que se desarrollan mediante ley orgánica -como estipula el apartado 2 del artículo-, así como otros límites como el de la deuda pública máxima permitida. En cambio, sí establece que las Corporaciones Locales han de tener equilibrio presupuestario sin déficit, a diferencia de los niveles administrativos anteriores.

La modificación del artículo también afectó a los siguientes apartados del mismo. Si bien, los dos primeros párrafos del art. 135.3 no son una innovación, puesto que su contenido es en esencia similar al que contenía el art. 135 CE antes de su reforma. Establecen la necesidad de autorización por ley para emitir deuda o contraer crédito por parte del Estado o las CCAA. Y también estipula que *“los créditos para satisfacer los intereses y capital de la deuda se tiene que incluir en el estado de gastos de sus presupuestos...”*³ sin que puedan ser objeto de enmienda o modificación. En este punto, la reforma sí incluye una novedad: el pago de los intereses de la deuda gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

El art. 135.4 CE establece los supuestos extraordinarios bajo los que los límites de déficit y deuda pública no se aplican excepcionalmente. Son, según este artículo, las situaciones de catástrofe natural, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria. La apreciación de cuándo estamos ante una de estas situaciones contempladas globalmente tiene que aprobarse por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

En el apartado 6 del reformado artículo 135 CE se incluye un mandato específico para las CCAA para que incorporen a su ordenamiento las reglas necesarias para que se aplique a ellas de manera efectiva el principio de estabilidad consagrado en este artículo. Es un mandato instando a incorporar este principio a sus correspondientes Estatutos de Autonomía, como veremos en el subapartado correspondiente dedicado a la normativa autonómica en materia de estabilidad presupuestaria.

Meses después de la reforma, España firmó y posteriormente ratificó -mediante Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio- el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria** -TGEC, o Pacto Fiscal Europeo⁴-. Este Tratado recoge la necesidad de que los Gobiernos de los países europeos tengan las finanzas saneadas y eviten un

³ Art 135.3 Constitución Española, párrafo segundo.

⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=ES)

déficit público excesivo para tener estabilidad en la zona euro. Se entiende por ello -según el Protocolo (nº 12), sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, en su art. 1- que el déficit de los Estados firmantes no supere el 3% del PIB a precios de mercado y que tengan la deuda pública por debajo del límite del 60% del PIB.

Este Protocolo concreta lo establecido previamente en el art 126 TFUE, que establece que los Estados evitarán “*déficits públicos excesivos*”, y atribuye a la Comisión la competencia para supervisar su cumplimiento, tomando como criterio ciertos valores de referencia que no podrán superar los Estados. El apartado 2 del art. 135 de nuestra Constitución prohíbe que el legislador supere dicho límite, pero deja la puerta abierta a que lo endurezca y fije un límite más estricto.

El artículo 3a) del Tratado señala que la situación presupuestaria de los Estados parte deberá ser de equilibrio o superávit. En su apartado b), se considera que un país respeta dicha condición si tiene un déficit estructural máximo del 0,5% del PIB a precios de mercado, límite que se eleva hasta un 1% si el nivel de deuda pública de dicho estado se encuentra por debajo del 60% en relación al PIB. Este pacto fija también una especie de control previo por parte de la Comisión Europea de los Presupuestos de los Estados miembros, lo que evidencia la importancia de la ratificación de este Tratado para España y su regulación del principio de estabilidad.

El Tratado también regula el denominado procedimiento de déficit excesivo en sus arts. 4 y siguientes, que se pondrá en marcha si un Estado posee una proporción de deuda respecto del PIB mayor que dicho valor de referencia del 60%. En ese caso, deberá reducir dicha deuda a un ritmo medio de una veintava parte al año, según el art. 4. Se contempla asimismo 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. El Estado tendrá que establecer y presentar para su aprobación y supervisión a la Comisión Europea y al Consejo un programa de colaboración presupuestaria que incluya las reformas estructurales que sean necesarias para lograr corregir dicho exceso de endeudamiento y conseguir una corrección duradera en el tiempo, según el artículo 5.

El Tratado en su art. 6 también obliga a las partes a que informen con antelación al Consejo y la Comisión Europea de sus planes de emisión de deuda pública.

Poco después de la firma del Tratado, en España se promulgó la **LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, que venía a sustituir a la antigua Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y que daba cumplimiento al mandato constitucional de desarrollo del contenido del reformado artículo 135 -en su apartado 5-.

La ley se modificó parcialmente en 2013 para trasponer normativa comunitaria mediante la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, por la que se trasponía parte de la Directiva 2011/85/UE, sobre responsabilidad de las Administraciones Públicas para prevenir la morosidad. Así, se estableció su principio de responsabilidad por los incumplimientos de los objetivos de déficit y se introdujo la deuda comercial a medio plazo de CCAA y CCLL.

Ese mismo año, la LO 6/2013, de 14 de noviembre, creó la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), como medio para reforzar el control sobre el cumplimiento de los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Con su creación, se cumplía con lo dispuesto en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que estipulaba la necesidad de que los Estados contasen con instituciones fiscales independientes con la función de controlar el cumplimiento de estos objetivos. También, en menor medida, la LO 6/2015 y la LO 1/2016 modifican parcialmente algo del contenido de la ley, que se desarrollará en el apartado a continuación.

2.2. Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

2.2.1. Necesidad de la ley

En el Preámbulo se justifica el sentido y necesidad de la ley, que buscaba reformar la ley anterior para alcanzar el objetivo de estabilidad de manera efectiva, como base o medio para conseguir el crecimiento económico de España. Así, esta nueva LOEPSF venía a derogar la LO 5/2001, de 13 de diciembre y el RDL 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley general de estabilidad presupuestaria.

El contexto en el que surge esta reforma es el de la crisis económica de 2008, que deterioró las finanzas del Estado español agotando los márgenes de maniobra de la política fiscal;

en concreto, el año 2009 se alcanzó un máximo de déficit público de las Administraciones equivalente al 11,2% del PIB. La LO 2/2012 buscaba por un lado la consolidación fiscal mediante la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, y propiciar reformas estructurales.

La ley contemplaba en su disposición transitoria séptima un período de transición hasta el año 2020, cuando comenzarían a ser operativos los límites del art. 11 y 13 -respectivamente, los de déficit y los de deuda pública-. Desde su promulgación y hasta ese año, lo que se determina es una senda de reducción progresiva del déficit y la deuda pública con el objetivo de que, para dicho año, se alcanzara un nivel de deuda pública inferior al 60% del PIB y un equilibrio presupuestario.

Además, paralelamente, se empezaba a producir a nivel de la Unión Europea un proceso de integración económica, con la aprobación de normas fiscales comunes y de supervisión. La Ley da cumplimiento al citado Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, por lo que permite adaptar la legislación nacional a la regulación comunitaria en este aspecto.

En cualquier caso, como hemos visto, se había reformado previamente el artículo 135 de la CE, artículo cuya nueva redacción contiene un mandato de desarrollo del mismo en ley orgánica, mandato al que responde esta ley y que por sí solo justificaría su existencia y necesidad. Este desarrollo permite concretar aspectos que no pueden ser fijados en el texto constitucional por su carácter deliberadamente abierto.

Por ejemplo, la LOEPSF acota la definición de uno de los supuestos extraordinarios que permiten el incumplimiento de los límites de gasto citados en el art. 135.4 CE. Así, estipula en su art. 11.3 LOEPSF que la recesión económica a la que hace referencia la CE tiene que entenderse como una recesión económica *grave* -según su párrafo segundo, definido *grave* conforme a la normativa europea-. Para encontrarse en esa situación, es necesario que España presente un crecimiento real negativo anual del PIB, como establece a renglón seguido el mismo artículo. La diferencia radica, pues, en la duración mínima de la situación de crecimiento negativo, pues

mientras la recesión suele entenderse como dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo⁵, en el caso de la recesión grave ha de darse, como mínimo, un año completo de decrecimiento.

También concreta otros aspectos, como por ejemplo el modo y el momento de alcanzar el objetivo de límite de deuda. Mientras que la reforma constitucional establecía que el objetivo de déficit estructural debía ser cumplido para el año 2020, no se hace referencia concreta a la fecha en que había de ser operativo el límite de deuda. Por tanto, este límite sólo podría ser exigible cuando se estableciera el modo de alcanzar el objetivo en el desarrollo legal del artículo, que concreta como hemos visto la entrada en vigor para esa misma fecha del objetivo de deuda, como dispone su ya mencionada disposición transitoria séptima.

No obstante, la ley en su desarrollo rebasa el contenido estricto del art. 135 CE, puesto que va más allá concretando aspectos sobre los que el tenor literal del artículo constitucional no dice nada, como por ejemplo sobre los mecanismos correctores de las situaciones de desequilibrio por parte de una comunidad autónoma.⁶

La nueva norma ha tenido influencia en la forma en que se concibe el proceso presupuestario. Con el cambio en la regulación, se ha pasado de un proceso en el que se sumaban todas las peticiones de gasto para configurar el presupuesto -proceso “abajo-arriba”- a concebirse a la inversa -proceso “arriba-abajo”- en el que el presupuesto se realiza estableciendo previamente el límite de gasto no financiero, los objetivos de estabilidad presupuestaria a cumplir y el escenario presupuestario plurianual.⁷

⁵ Si bien no hay consenso sobre el período de decrecimiento necesario para considerar que una economía está en recesión, la definición más globalmente aceptada corresponde al economista Julius Shiskin, que en 1974 estableció dicho período en dos trimestres consecutivos en un artículo en *The New York Times* (<https://www.nytimes.com/1974/12/01/archives/the-changing-business-cycle-points-op-view.html>)

⁶ GUERRERO VÁZQUEZ, Pablo. *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política: El impacto del principio de estabilidad presupuestaria en el Estado autonómico*. Universidad de Zaragoza, 2018, p. 216.

⁷ ALIAGA AGULLÓ, Eva, y MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 70.

2.2.2. Contenido

Esta nueva Ley regula en un único texto la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no solo del Estado, sino también de Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y la Seguridad Social.

La nueva ley sitúa al Ministerio de Hacienda como preeminente en cuanto se le encarga la fijación de los niveles de déficit y deuda pública que pueden contraer las distintas AAPP -y por tanto, incluidas las CCAA- y también en cuanto se le dota de mecanismos en caso de incumplimiento de dichos límites, por lo que tiene una influencia importante en los presupuestos que puedan elaborar las autonomías.

Este aumento del poder del Estado respecto a las autonomías venía a contradecir el marco normativo que se había desarrollado hasta entonces como consecuencia del principio de autonomía financiera. A pesar de ello, el TC se ha pronunciado en diversas sentencias a favor de la constitucionalidad de la LOEPSF.⁸

Se incorpora como novedad la sostenibilidad financiera, que hace referencia a la estabilidad permanente -y no solo coyuntural- del sistema, que actuará como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones públicas españolas. El Capítulo II de la ley, que establece los principios generales que deben informar el ordenamiento jurídico español en esta materia, introduce, además de la sostenibilidad financiera, otros dos principios nuevos, como son la responsabilidad y la lealtad institucional. Estos nuevos principios se suman a los cuatro principios que ya incluía la ley anterior -estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos-

2.2.3. Principio de estabilidad presupuestaria

Es uno de los principales objetivos perseguidos por la ley y la reforma del artículo 135 de la Constitución. Es un principio que también se recoge en el art. 26.1 de la Ley General Presupuestaria, modificado por la Disposición Final 5.1 de la Ley de PGE del 2012, aunque sin rango constitucional.

⁸ Concretamente en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, y en la STC 101/2016, de 25 de mayo.

Se entiende por estabilidad presupuestaria la situación en que las AAPP no incurran en el denominado déficit estructural⁹. Es una novedad que introduce la LOEPSF. En concreto, este límite aplica al Estado y las CCAA, ya que para las corporaciones locales se estableció un límite más estricto, por el cual solo podrán tener equilibrio presupuestario o superávit. Este mismo límite es el que aplica a la Seguridad Social, según el art. 11.4 LOEPSF. Por tanto, Estado y CCAA podrán presentar de manera excepcional déficits nominales, en situaciones excepcionales de crisis económicas, mientras que CCLL y SS no podrán en ningún caso.

Por otra parte, el art. 3.1b) del TGEC permite que los Estados miembros adopten un déficit estructural de hasta un 0,5% del PIB. Como hemos visto, la regulación a nivel estatal no permite que Estado y CCAA presenten déficits estructurales salvo de manera excepcional, por lo que la LOEPSF es más restrictiva a este respecto que el TGEC.

La estabilidad presupuestaria implica que el procedimiento presupuestario tiene que tener en cuenta los distintos límites al endeudamiento público y a la cuantía anual de gasto. Lo que se busca es limitar el gasto público -y no, alternativamente, limitar la disminución de los ingresos- como vía para disminuir el endeudamiento público.

El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea¹⁰ define cuándo un presupuesto es deficitario y no cumple el objetivo de estabilidad. Esto se produce cuando los gastos, excluyendo la cantidad destinada a la amortización de la deuda, superan a los ingresos ordinarios -los procedentes de tributos, ingresos patrimoniales y precios públicos-. Es, por tanto, un concepto de déficit más flexible que el clásico, en el que el desequilibrio se producía cuando los ingresos ordinarios no consiguen cubrir la totalidad de los gastos públicos.

Para el cálculo del déficit estructural, se promulgó la Orden ECC 2741/2012, de 20 de diciembre, que desarrolla el art. 11.6 de la LOEPSF -que contiene una remisión al Derecho de la Unión, remitiendo a la metodología utilizada por la Comisión Europea-. Posteriormente, fue modificada por la Orden ECC 493/2014, de 27 de marzo, que modifica el criterio de cálculo del desempleo estructural.

⁹ Arts. 3.2 y 11.2 de la LO 2/2012, de 27 de abril.

¹⁰ SEC 2010, aprobado por Reglamento (UE) No 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013

2.2.4. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas

El Capítulo IV de la ley está dedicado a una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas, que se contemplan para coadyuvar al logro de los objetivos de estabilidad y evitar desviaciones.

2.2.4.1. Medidas preventivas

Por ejemplo, el art 18.2 LOEPSF estipula que cuando el volumen de deuda pública rebase el 95% de los límites establecidos en el art. 13.1, automáticamente sólo se permitirá a las AAPP realizar operaciones de endeudamiento de tesorería.

El apartado tercero del mismo artículo establece que “(...) *El Gobierno hará un seguimiento de la aplicación de los mecanismos de revalorización y ajuste del sistema de pensiones, con el fin de velar por el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social*”.¹¹ Cuando se proyecte un déficit a largo plazo del sistema de pensiones por parte del Gobierno, el sistema será revisado aplicando el llamado *factor de sostenibilidad*.

Este factor de sostenibilidad está definido en el art.1 de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social: “...*instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes*.”. Consta del Factor de Revalorización Anual, que desvincula la actualización de las pensiones respecto del IPC, y del factor de equidad intergeneracional, medida destinada a garantizar la sostenibilidad del sistema teniendo en cuenta el efecto para el mismo de un crecimiento de la esperanza de vida¹². Su regulación y fórmula de cálculo se regulan en el art. 211 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹¹ Art. 18.3 LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

¹² BBVA (2018): Factor de sostenibilidad, ¿qué es y para qué sirve? Disponible en: <https://www.bbva.com/es/factor-de-sostenibilidad-la-clave-para-la-reduccion-de-las-pensiones-del-futuro/> [consulta: 13/7/2021]

Estaba previsto que el factor de sostenibilidad entrase en vigor el 1 de enero de 2019 -ya que, aunque en el art. 8 del Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social inicialmente se proyectase su entrada en vigor para el año 2027, la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, lo adelantó-. Sin embargo, en la actualidad, no ha entrado aún en vigor, ya que la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018¹³ añadió una nueva disposición final que modifica la disposición final única al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aplazando la entrada en vigor de su aplicación al 1 de enero de 2023.

El artículo 19 establece la posibilidad de que el Gobierno realice una advertencia a las CCAA o CCLL si aprecia que estas se encuentran en una situación de riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, regla de gasto o límite de deuda. El apartado primero estipula que el Gobierno formulará una advertencia motivada a la Administración correspondiente, previa audiencia de dicha Administración, y se notificará para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera o a la Comisión Nacional de Administración Local¹⁴, en función de si la administración en riesgo de incumplimiento es una CA o una CL, respectivamente.

En el apartado segundo del mismo artículo se establece que, si la administración advertida no toma medidas en el plazo de un mes para corregir dicha situación de riesgo, o las medidas tomadas no son suficientes para evitar el incumplimiento, dará lugar a la aplicación de las medidas correctivas, contenidas en la Sección 2ª del Capítulo IV de la ley -concretamente, las previstas en los arts. 20, 21 y 25.1.a)-

2.2.4.2. Medidas correctivas

En cuanto a las medidas correctivas, el art. 20.1 LOEPSF establece que las operaciones de endeudamiento de una CA incumplidora de los objetivos de gasto, déficit o deuda pública -incumplimiento apreciado por el Gobierno- estarán sometidos a autorización estatal. El apartado 2 regula de manera análoga el caso de que la administración incumplidora sea una

¹³ Disposición final trigésimo octava apartado cinco de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018

¹⁴ Son órganos de coordinación y colaboración entre el Estado y las CCAA y CCLL, respectivamente. El Consejo de Política Fiscal y Financiera es un órgano colegiado que coordina las Haciendas estatal y autonómicas en materia financiera. La Comisión Nacional de la Administración Local es el órgano permanente de colaboración entre la Administración General del Estado y la local, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

corporación local, que requerirá autorización para las operaciones de endeudamiento a largo plazo. Aquí, la autorización la otorga el Estado o la CA correspondiente en función de quién tenga atribuida la tutela financiera.

En los artículos siguientes -art. 21, 22, 23 y 24 LOEPSF- se regulan diferentes planes que las Administraciones incumplidoras han de elaborar en situaciones excepcionales en que incumplan los objetivos de gasto, déficit o deuda, así como su tramitación y seguimiento.

Se contempla que la Administración incumplidora elabore un plan económico-financiero que le permita corregir la situación y lograr el cumplimiento de los objetivos en el plazo de un año. El plan debe explicar las causas del incumplimiento, las previsiones de ingresos, gastos y de diferentes variables económicas y presupuestarias, una serie de medidas para corregir el desequilibrio estableciendo un calendario de aplicación de dichas medidas y un análisis que contemple escenarios económicos alternativos¹⁵.

Por otro lado, la ley contempla también la elaboración de planes de reequilibrio para supuestos en los que la Administración del Estado o de una Comunidad Autónoma incurra en déficit estructural o supere el nivel de deuda estipulado -quedan fuera, por tanto, las entidades locales¹⁶. Este plan incluirá el contenido mínimo de los planes económico-financieros y una senda para alcanzar el objetivo de deuda o déficit, según el caso, desagregando la evolución prevista de ingresos y gastos.

Ambos tipos de planes han de ser presentados como máximo en el plazo de un mes desde que se aprecie el incumplimiento de los objetivos marcados, teniéndose que aprobar en un máximo de dos meses desde su presentación.

En función de la Administración incumplidora, los planes serán elaborados por distintos órganos¹⁷. A nivel estatal, los planes de ambas modalidades se elaborarán por el Gobierno y deben ser aprobados por ambas Cámaras. Las CCAA, por su parte, elaborarán los planes y los remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que valorará su idoneidad y, si considera que

¹⁵ Art. 21 de la LOEPSF, apartados 1 y 2.

¹⁶ Art. 22 de la LOEPSF.

¹⁷ Art. 23, apartados 2 y 3, de la LOEPSF.

no lo es, podrá exigir la elaboración de uno nuevo. Si el nuevo plan no es presentado o es elaborado pero no incluyendo medidas suficientes, daría lugar a la aplicación de las medidas coercitivas. En cuanto a las CCLL, elaborarán los planes económico-financieros en Pleno y se remitirán a la Comisión Nacional de la Administración Local¹⁸.

Además, también deberán ser remitidos para su aprobación al Ministerio de Hacienda en el caso de que el plan sea elaborado por determinadas CCLL, como municipios con población superior a 75.000 habitantes, provincias, o municipios que sean capital de su respectiva provincia o comunidad autónoma.

Los planes de reequilibrio y económico-financieros aprobados están sujetos a supervisión por parte del Ministerio de Hacienda, que elaborará informes trimestrales sobre la aplicación de las medidas contenidas en dichos planes. Si los informes comprueban que no se están aplicando debidamente las medidas, el Ministerio requerirá a la Administración correspondiente que justifique la desviación respecto del plan y aplique las medidas o incluya nuevas. En caso de que el informe siguiente también verifique que se están produciendo desviaciones del objetivo, dará lugar a la aplicación de medidas coercitivas.

2.2.4.3 Medidas coercitivas

La Sección 3ª del Capítulo IV incluye una serie de medidas coercitivas y medidas de cumplimiento forzoso -en los arts. 25 y 26 LOEPSF, respectivamente-. El primer tipo de medidas están previstas para casos de falta de presentación o incumplimiento de planes financieros o de reequilibrio. Las medidas de cumplimiento forzoso se contemplan para casos de incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma de la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de créditos o la no implementación de medidas propuestas por la comisión de expertos. Así se dispone en los apartados 25.1 y 26.1 de la LOEPSF.

La Administración responsable deberá aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar una retención de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido, según el apartado primero letra a) del art. 25. Dicho acuerdo deberá contener *“medidas de reducción de gasto correspondientes e identificar el crédito presupuestario afectado, no pudiendo ser revocado durante el ejercicio*

¹⁸ Art. 23, apartado 4, de la LOEPSF.

presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido”, según este mismo artículo.

Se contempla, asimismo, el ejercicio por parte del Estado de competencias normativas de las CCAA en materia de impuestos cedidos cuando sea necesario para cumplir con los compromisos fiscales con la UE -habilitación que también se encuentra en el art. 19 de la LOFCA, en el último párrafo de su apartado Dos-.

La letra b) del apartado 1 del mismo artículo establece que dicha Administración deberá constituir un depósito con intereses en el Banco de España de un 0,2% de su PIB nominal. El depósito será cancelado cuando se implementen las medidas destinadas a cumplir los objetivos, pero contempla penalizaciones en el caso de retraso en la elaboración de los planes. Así, el párrafo segundo dispone que si tras tres meses de la constitución del depósito no se ha presentado el plan con medidas de reequilibrio, el depósito será sin intereses, y tras otros tres meses de retraso sin presentarlo, se podrá transformar en una multa coercitiva.

El artículo 26.1 contempla medidas de cumplimiento forzoso en caso de que una CA no adopte el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituya el depósito al que hace referencia el artículo previo. En ese caso, el Gobierno requerirá al presidente de dicha Comunidad Autónoma para que cumpla y, en caso de negativa, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para obligar a su ejecución forzosa -previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, de conformidad a lo dispuesto en el art. 155 CE-.

2.2.5. Principio de sostenibilidad financiera

Constituye un límite a la emisión de Deuda Pública, límite no sólo contenido en la LOEPSF sino también en el art. 26 de la Ley General Presupuestaria.

La limitación cuantitativa se recoge en el apartado 3 del artículo 135 CE, que se remite al valor de referencia del TFUE. El TFUE se refiere a este límite en su art. 126.2, límite que denomina como *valor de referencia* y no concreta en el propio texto legal, sino que el legislador europeo lo hace a través del Protocolo nº12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que desarrolla este artículo. Así, concreta en su art.1 que dicho valor de referencia será *“el 60 % en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de*

mercado”.¹⁹ A su vez, en ese mismo artículo, concreta el valor de referencia para el déficit público, como “3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado”.

El propio art. 126.2 TFUE establece que la Comisión supervisará el nivel de endeudamiento de los Estados miembros en caso de superar dicho valor de referencia del 60% de deuda pública en relación al PIB nacional a precios de mercado. No obstante, el mismo artículo exceptúa de esta supervisión cuando la ratio supere el mencionado valor de referencia pero se esté produciendo su disminución de manera “suficiente” y se esté aproximando “a un ritmo satisfactorio” a dicho valor de referencia.²⁰

La LOEPSF desarrolla este principio en sus artículos 4 y 13. En el art. 4 LOEPSF se define el concepto de sostenibilidad financiera como la “capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido”.²¹ Y en el art. 13 se concreta el límite cuantitativo en su apartado primero, fijando un máximo del 60% del PIB para el conjunto de las AAPP, trasladando el límite fijado en el Protocolo n°12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, por lo que variaría si dicho límite fuera modificado en la normativa a nivel europeo. En el párrafo segundo de dicho artículo, se establece un reparto de dicho volumen de deuda entre los diferentes niveles de la AAPP, correspondiendo un 44% a la Administración Central, un 13% al conjunto de las CCAA y un 3% al conjunto de las corporaciones locales. Por último, este apartado también estipula en su tercer y último párrafo que las CCAA tampoco podrán, individualmente consideradas, presentar un nivel de deuda que supere el 13% de su PIB.

El reparto de los límites de volumen de deuda pública entre los distintos niveles de la Administración no se contenía previamente en la regulación anterior sobre estabilidad presupuestaria. En cambio, la antigua LGEP en su art. 8.2 sí establecía ya un criterio de reparto en lo relativo a los límites de déficit, estableciendo un límite total del 1% para el conjunto del

¹⁹ Art. 1 Protocolo n°12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

²⁰ Art. 126.2b) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²¹ Art. 4 LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Estado, correspondiendo dentro de dicho porcentaje un 0,2% para la Administración central, un 0,75% para el conjunto de CCAA y el 0,05% restante para las CCLL²².

El establecimiento del objetivo de endeudamiento y los límites de deuda se regula conjuntamente con el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, como vimos en el apartado anterior, en los arts. 15 y 16 de la LOEPSF. Asimismo, las medidas existentes para conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria, mencionadas en el apartado anterior, también son aplicables en el caso de que las Administraciones incumplan los objetivos de sostenibilidad financiera.

2.2.5.1 Sostenibilidad de la deuda comercial

Con la crisis económica, las CCAA debían equilibrar sus presupuestos, lo que se intentaba lograr a través de la reducción de los gastos. En muchas ocasiones, se recurría a gastos sin respaldo presupuestario -se contabilizaban en la cuenta de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto- para mantener los niveles de gasto social a la vez que reducían el déficit público, ya que no se computaba a efectos del procedimiento de déficit excesivo la deuda comercial.

Como vías para reducir la deuda comercial, se crearon el Fondo de Financiación de Pagos a Proveedores (FFPP)²³, para financiar a las CCAA y que estas pagaran a sus proveedores, transformando deuda comercial en financiera; y el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA)²⁴, como medio para pagar la deuda financiera de las CCAA. Paralelamente, se introdujo por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre²⁵, la tipificación de los compromisos de gastos u órdenes de pago sin créditos suficientes como falta muy grave, para evitar que se siguiera recurriendo a este tipo de financiación.

²² Art. 8.2 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

²³ Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores

²⁴ Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, Capítulo III, arts. 9 y ss.

²⁵ Art. 28c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Posteriormente, se modificó la LOEPSF mediante la LO 9/2013, de 20 de diciembre²⁶ y se modificó el art. 4 de la LOEPSF, que define el principio de sostenibilidad financiera. Así, el párrafo segundo de su apartado segundo, ahora establece que “*Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad*”. Se utiliza, por tanto, el indicador del período medio de pago a los proveedores como indicador del volumen de deuda comercial. En la normativa sobre morosidad a la que remite este artículo, se fija como plazo para que las Administraciones realicen los pagos de 30 días desde que reciben los bienes o servicios, como regla general²⁷.

De esta manera, se amplió el principio de sostenibilidad financiera, incluyendo la sostenibilidad de la deuda comercial y evitando que las CCAA recurrieran a este medio para esquivar la reducción efectiva del gasto necesaria para corregir el equilibrio presupuestario.

No obstante, en un principio esta reforma fue controvertida ya que el art. 135 CE, en su tenor literal, hace referencia a la prioridad absoluta en el pago del capital e intereses de la deuda pública. La deuda comercial, a diferencia de la financiera, no se conforma de capital e intereses, por lo que se estaría estableciendo una diferencia en función del tipo de acreedor, financiero o comercial. La Junta de Andalucía presentó un recurso de inconstitucionalidad en el que se ponía en cuestión la integración de la sostenibilidad de la deuda comercial dentro del principio de sostenibilidad financiera -y, derivado de ello, cuestionaba que fuera materia reservada a ley orgánica²⁸. El TC, sin embargo, consideró válido el rango de ley orgánica de la reforma²⁹.

²⁶ Art. 1.1 de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, por el que se modifica el art. 4 LOEPSF.

²⁷ Art. 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

²⁸ GUERRERO VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 240.

²⁹ En la STC 101/2016, de 25 de mayo, considerando que el art. 157.3 CE sobre relaciones financieras entre Estado y CCAA, que habilita a resolver conflictos en este ámbito mediante ley orgánica, justifica dicho rango. No obstante, la sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes, que entienden que la reserva de rango se encuentra en el 135.5 CE.

2.2.6. Regla de gasto

La regla de gasto es un instrumento de disciplina presupuestaria regulado en el artículo 12 de la LOEPSF y que impide que la variación del gasto público supere la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera de las AAPP. El objetivo perseguido es que el incremento de los gastos de las AAPP sea limitado por la capacidad de financiarlos con ingresos sostenidos en el tiempo.³⁰

Así, esta norma relaciona el gasto público de las AAPP en su conjunto -excluyendo la Seguridad Social- con la evolución del PIB en el medio plazo -medido por el Ministerio de Economía, de acuerdo con la metodología utilizada a nivel UE-, como medio para evitar el endeudamiento excesivo. Funciona como un instrumento preventivo que permite al nivel de gasto funcionar de manera contracíclica para ahorrar los ingresos extraordinarios en períodos de bonanza económica y de estimular el crecimiento en coyunturas económicas negativas.

El incumplimiento de la regla de gasto conlleva las mismas consecuencias que el incumplimiento de los límites de déficit o deuda pública. La regulación española difiere en este punto de la europea ya que no cabe directamente la imposición de sanciones por su incumplimiento -sino solo si provoca una desviación en el saldo presupuestario de más del 0,5% del PIB, como está dispuesto en el Pacto Fiscal Europeo³¹-.

³⁰ AIREF (2015): ¿Quieres conocer la regla de gasto?. Disponible en: <https://www.airef.es/es/noticias/noticias-no-destacadas/quieres-conocer-la-regla-de-gasto/> [consulta: 14/07/2021]

³¹ Art. 3b) del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria

3. REGULACIÓN LEGAL A NIVEL AUTONÓMICO

3.1. El principio de estabilidad presupuestaria en los Estatutos de Autonomía

El art. 135 apartado 6 de la CE establece que *“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.*

De manera previa a la reforma de la Constitución, algunas comunidades autónomas ya recogían en sus Estatutos de Autonomía el principio de estabilidad presupuestaria. Nuestra comunidad, Castilla y León, lo recoge desde su reforma en el año 2007³² en el art. 89.3 EACyL, que establece que *“los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, se orientarán al cumplimiento de los objetivos de política económica, cumplirán los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para el ejercicio por los principios y la normativa estatal, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación”.*

También Cataluña -cuya última reforma de su Estatuto se produjo en 2006³³-; Baleares³⁴, Aragón³⁵ y Andalucía³⁶ -que los reformaron en el año 2007- y Extremadura -que lo reformó en 2011³⁷- recogían ya este principio de manera previa a la reforma constitucional. Así lo hacen, respectivamente, en los arts. 214 EACat, 136 EAIB, 103.1 EAAr, 175.2 EAAnd y 78.3 EAEx.

El resto de CCAA no incluían el principio de estabilidad presupuestaria en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y la mayoría no los han reformado tras la reforma del art. 135 CE, por lo que continúan sin contenerlo en la actualidad. Desde entonces, sólo tres de ellas han reformado sus Estatutos de Autonomía: la Región de Murcia -en el año 2013³⁸-, Castilla-La

³² Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

³³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³⁴ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

³⁵ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

³⁶ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

³⁷ Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

³⁸ Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Mancha -en el año 2014³⁹- y Canarias -en el año 2018⁴⁰-. Sin embargo, sólo la última ha incorporado este principio a su Estatuto, concretamente en el art. 64 EACan.

En cuanto a Galicia, a pesar de no recoger en su EA el principio de estabilidad, aprobó poco antes de la reforma constitucional la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera. El resto de comunidades autónomas sólo habían mencionado el principio de estabilidad presupuestaria en sus leyes autonómicas sobre Hacienda, pero no habían promulgado normas de desarrollo de la normativa estatal. Como ejemplo de la mención de este principio en una norma autonómica, en nuestra comunidad, el artículo 7 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León hace referencia al citado principio. Este tipo de normas, que existían también en otras CCAA, influían al ejecutivo de la comunidad al elaborar el anteproyecto de ley de presupuestos, pero no condicionaban, por su rango, al poder legislativo en el momento de aprobación de la ley.

Una vez reformada la Constitución y desarrollado su contenido en la LO 2/2012, cabe la cuestión acerca de si es posible el desarrollo autonómico sobre esta materia, sobre si éstas tienen competencias al respecto o se deben regir en todos sus aspectos por lo dispuesto en la normativa estatal.

La LOEPSF, en su Disposición final primera, señala que el art. 135 CE habilita al Estado a dictar dicha norma en desarrollo del propio artículo constitucional. Sin embargo, el TC⁴¹ señaló que el art. 135 no actúa de título competencial, sino que la LOEPSF se dicta en base al artículo 149 apartados 1.13 y 1.18, por lo que cabe que las CCAA puedan llevar a cabo un desarrollo normativo autonómico en la materia, al ser un título competencial compartido⁴². Esto, sin perjuicio de que el art. 149.1.13 CE establece la competencia exclusiva estatal en materia de planificación general de la economía, que condiciona que el sistema normativo tenga que ser un sistema bases-desarrollo.

Además, posteriormente la ley, en su art. 10.1, obliga a las CCAA a establecer los instrumentos pertinentes para el cumplimiento de los principios recogidos en la ley en sus

³⁹ Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

⁴⁰ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

⁴¹ STC 157/2011, de 18 de octubre, en su Fundamento Jurídico 3

⁴² GUERRERO VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 244.

normas propias de derecho presupuestario. No obstante, este mandato es un mandato sin sanción en caso de incumplimiento, por lo que las CCAA pueden disponer de su competencia en un sentido negativo, no ejercitándola. Por este motivo, existen algunas comunidades autónomas que han elaborado leyes propias de estabilidad presupuestaria y otras que han decidido no hacerlo.

3.2. Leyes autonómicas de estabilidad y operatividad con la nueva regulación

Actualmente, existen en España las siguientes leyes autonómicas de estabilidad presupuestaria -además de la de Cataluña, que tuvo también una ley de estabilidad presupuestaria (Ley 6/2012, de 17 de mayo) pero que fue derogada por la Ley 5/2017, de 28 de marzo⁴³-:

-Galicia: Promulgó la ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera, con anterioridad a la reforma estatal.

-Aragón: Regula este principio en la ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón.

-Castilla y León: Nuestra comunidad dictó la ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria de Castilla y León.

-Castilla-La Mancha: Lo regula en la ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Las distintas leyes poseen ciertas especialidades y han sido afectadas de distinta manera por la regulación estatal.

La ley gallega establece la estabilidad presupuestaria como la ausencia de déficit nominal, a diferencia de la estatal, que hemos visto que lo define como la ausencia de déficit estructural.

⁴³ Las distintas CCAA se basaron en diferentes competencias para justificar el desarrollo autonómico de una ley de estabilidad. Nuestra comunidad se basó en la competencia exclusiva para ordenar su propia Hacienda -según el art. 70.1 3º EACyL-, mientras que otras, como Aragón, hicieron referencia a su competencia sobre la planificación de la actividad económica.

Esta diferencia probablemente se deba a que es la única ley previa a la reforma y no pudo haber tenido en cuenta, por tanto, el contenido de la nueva regulación.

Otro aspecto a destacar es el hecho de que, esta misma ley, estipula que la comunidad gallega puede superar los límites de déficit en circunstancias extraordinarias. Sin embargo, este artículo de la ley⁴⁴ choca con lo establecido en el texto del artículo constitucional, que reserva la apreciación de las circunstancias extraordinarias de recesión, emergencia o catástrofe al Congreso de los Diputados, lo que pone en cuestión el art. 9.2 de la ley gallega, que atribuye la apreciación de la concurrencia de dichas circunstancias. a la Administración gallega.

En el caso de nuestra Comunidad, Castilla y León, no ha ocurrido lo mismo que en el caso de Galicia. Aquí no existe contradicción entre definiciones de estabilidad presupuestaria, ya que en el art. 1 de la ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria de Castilla y León se remite la definición de los principios rectores de la política presupuestaria -incluida la estabilidad presupuestaria- a lo dispuesto en la LOEPSF. Y de manera similar, Castilla-La Mancha hace lo propio en el art. 3 de su ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La ley catalana -Ley del Parlamento de Cataluña 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria- chocaba en varios aspectos con la ley estatal. Se solicitó un informe al Consejo de Estado sobre algunas cuestiones, sobre las que se pronunció en el Dictamen 803/2012, de 26 de mayo, emitido por mayoría de la Comisión Permanente del Consejo de Estado y con el voto particular formulado por el Consejero Herrero y Rodríguez de Miñón.

El análisis se centraba en varios artículos de la ley catalana. En concreto, el art. 2.2, que determinaba que la misma ley fijaría los límites de déficit y deuda pública. También analizaba el artículo 6, que se apartaba de la legislación estatal al fijar un porcentaje de déficit estructural distinto, propio para Cataluña -concretamente, del 0,14% del PIB regional, que además comenzaría a operar en 2018 y no en 2020 como dispone la LOEPSF-. Finalmente, se sometía a cuestión su art. 8 que, al estilo del art. 9.2 de la ley de Galicia, regulaba las situaciones extraordinarias que permiten la superación de los límites de deuda y déficit, situaciones que tendrían que ser apreciadas por el Parlamento catalán y no por el Congreso de los Diputados. En

⁴⁴ Art. 9.2 de la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera

cualquier caso, como hemos dicho previamente, se encuentra derogada en la actualidad, ya que fue derogada expresamente por la Ley 5/2017, de 28 de marzo, que la dejó sin efecto a partir del 31 de marzo de 2017.

En la práctica, la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas se regula mayoritariamente por lo dispuesto en la LOEPSF, puesto que uno de los objetivos de dicha ley es regular en un único texto la estabilidad presupuestaria de toda la Administración y, por tanto, incluidas las CCAA.

Como hemos dicho antes, el Estado, con la LOEPSF, aumenta su poder respecto a las CCAA y se coloca en una posición superior a estas. La jurisprudencia constitucional ha avalado esta superioridad. Y refrendar su posición superior implicaba refrendar -y así lo ha hecho- la competencia estatal para establecer límites máximos al incremento del gasto.⁴⁵ Además, la jurisprudencia entiende que el nuevo artículo 135 CE *“representa el canon de constitucionalidad al consagrar el principio de estabilidad presupuestaria, que vincula a todos los poderes públicos y legitima el establecimiento de límites en materias concretas de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, por exigencias de coordinación y gradual recuperación del equilibrio presupuestario.”*⁴⁶

No obstante lo anterior, existen ciertas disposiciones en las leyes autonómicas que tienen relevancia práctica.

Por ejemplo, completan la regulación estatal sobre los presupuestos de entidades dependientes de las AAPP que no consolidan sus cuentas en la Contabilidad Nacional. La LOEPSF sólo establece que deben tener *equilibrio financiero*, sin concretar su alcance, qué se entiende por *equilibrio financiero*, que es lo que hacen las normas autonómicas.

A este respecto, la ley propia de Castilla y León concreta esto en su artículo 3, equiparando dichas entidades a las demás, no haciendo distinción entre ellas, por lo que estas entidades también deben presentar equilibrio o superávit presupuestario. En Galicia, la ley autonómica establece que *“Se entenderá que un agente se encuentra en situación de desequilibrio financiero cuando incurra en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en los presupuestos de*

⁴⁵ STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8d).

⁴⁶ FERRÁNDIZ GARCÍA, Belén. “«Techo de gasto», Presupuesto y Parlamento. Una referencia específica sobre el tema en la Asamblea Regional de Murcia”. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2017 (29), p. 313.

*los agentes (...) que los aporten*⁴⁷. Y con un contenido similar, el art. 9.3 de la ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón también establece esta definición de la situación de equilibrio financiero para este tipo de entidades, apartándose de la equiparación que realiza nuestra comunidad.

La normativa autonómica también opera para concretar el órgano autonómico competente para realizar determinadas funciones establecidas en la LOEPSF, como el límite del gasto no financiero o la dotación de fondos de contingencia, a los que hacen referencia los arts. 30 y 31 LOEPSF, respectivamente. Generalmente, por reflejo de la normativa estatal, es el Gobierno autonómico quien propone un límite de gasto no financiero y el Parlamento regional el que lo aprueba o rechaza.

⁴⁷ Art. 9.3, párrafo 2, de la ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera

4. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La nueva regulación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera introducida por la reforma del art. 135 CE, el desarrollo de la LOEPSF y la normativa comunitaria al respecto han incidido en el ciclo presupuestario introduciendo importantes novedades en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado -y también a nivel autonómico, como veremos más adelante-.

Las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria se proyectan sobre el proceso de elaboración de los PGE en forma de *referentes* previos a su elaboración⁴⁸

4.1. Escenarios presupuestarios plurianuales

En primer lugar, el Gobierno debe elaborar los denominados **escenarios presupuestarios plurianuales**, derivados de la exigencia del art. 5 LOEPSF, que establece el principio de plurianualidad por el que la elaboración de los presupuestos “*se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo*”, sin perjuicio de su compatibilidad con el carácter anual de los presupuestos. También, el art. 29 de la misma ley obliga a la elaboración de este plan presupuestario a medio plazo. Estos escenarios plurianuales comprenden tres ejercicios.

En este documento, el Ministerio de Hacienda establece la evolución previsible de los compromisos de gastos y de las fuentes de ingresos -teniendo en cuenta, como establece el apartado 4 del artículo 28 de la Ley General Presupuestaria, los efectos coyunturales de la economía y los cambios normativos que regulen los tributos y demás fuentes de ingresos-. Según el art. 28.3 de la LGP, ha de ser remitido al Consejo de Ministros antes de la aprobación del proyecto de ley de PGE de cada año.

Según el art. 31.1 de la misma LGP, “*Los Presupuestos Generales del Estado se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los*

⁴⁸ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario. Lecciones de Cátedra*. Pamplona: Lex Nova, 2018, p. 389.

programas plurianuales de los distintos departamentos ministeriales, con sujeción, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica determine el Gobierno para el ejercicio a que se refieran”.

Existe jurisprudencia del TC que perfila el alcance de la posibilidad de veto del Gobierno en relación con la existencia de estos escenarios presupuestarios plurianuales. En el art. 134.6 CE se establece que *“Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”* Ya en la *STC 223/2006, de 6 de julio*, el tribunal estableció que el ejercicio de esta facultad se limita al ejercicio presupuestario en curso.

En una sentencia más reciente -*STC 94/2018, de 17 de septiembre*- el TC trata este tema al respecto de la impugnación de un veto presupuestario del Gobierno a una proposición de ley cuya aprobación afectaría a los escenarios presupuestarios plurianuales recogidos en los objetivos de estabilidad, ya que supondría un aumento de los créditos y una disminución de los ingresos presupuestarios. Para el TC, la previsión de los escenarios plurianuales en la LOEPSF y en la LGP como argumento para inadmitir con el veto del Gobierno una iniciativa legislativa se contradice con la doctrina constitucional que venía manifestando el tribunal de limitación de la afectación al ejercicio presupuestario en curso.

El TC sentencia que *“ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro”*, debido a que son susceptibles de cambio en función de las circunstancias económicas y sociales que puedan producirse, que motivarían cambios posteriores en los objetivos, que se actualizan anualmente y deberán ser nuevamente aprobados por las Cortes. Por tanto, considera que aplicar esta facultad de veto a momentos posteriores a los del presupuesto en vigor excede la habilitación constitucional al Gobierno.

En la actualidad, el escenario con los objetivos de estabilidad y deuda pública para el período 2021-2023, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 25 de febrero de 2020, ha sido suspendido por otro Acuerdo del 6 de octubre del mismo año a consecuencia de la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19. Esta medida se ha amparado en lo previsto en el art. 135.4 CE, que permite la suspensión de los objetivos bajo circunstancias tasadas -en las que encajaría la situación actual-.

4.2. Fijación de los objetivos de estabilidad

En segundo lugar, tenemos la fijación de los **objetivos de estabilidad presupuestaria**, como se estipula en los artículos 15 -para el conjunto de las Administraciones Públicas- y 16 LOEPSF -para cada una de las Comunidades Autónomas en particular-

El proceso de determinación de los objetivos de estabilidad por parte del Gobierno comienza por la aprobación de dichos objetivos por parte del Consejo de Ministros, mediante Acuerdo, a propuesta del Ministerio de Hacienda -y previo informe tanto del CPFF como del CNAL-. En cuanto a los objetivos para el conjunto de las CCAA, el Ministerio de Hacienda abre un período de 15 días para consultas, transcurrido el cual emitirá una propuesta de objetivo común de estabilidad para el conjunto de Comunidades Autónomas y otro para el conjunto de Corporaciones Locales.

Una vez se aprueba el objetivo de estabilidad, el Ministerio de Hacienda tiene un plazo de un mes para negociar con cada CA su objetivo de estabilidad presupuestaria individual. En caso de falta de acuerdo, el objetivo deberá ser fijado por el ministerio. Una vez se acuerdan, el CPFF debe emitir un informe en un plazo de 15 días, previo a la aprobación de dichos objetivos particulares.

El Acuerdo de Gobierno que incluya los objetivos de estabilidad ya determinados se envía a ambas Cámaras legislativas, junto con las recomendaciones emitidas por el Consejo de la Unión Europea y los ya citados informes del CPFF y de la CNAL, según el apartado 6 del art. 15 LOEPSF. Cabe que las Cortes soliciten la comparecencia de la Comisión Europea ante el Congreso de los Diputados según el art. 7.3 del *Reglamento UE 473/2013* para que presente su opinión, aunque no ha ocurrido en la práctica a fecha de elaboración de este trabajo⁴⁹. Allí, serán debatidos en Pleno, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, y se someterán a votación.

Una vez aprobados, la ley de PGE se deberá acomodar a dichos objetivos preacordados. En caso de que sean rechazados, por cualquiera de las dos Cámaras, el Gobierno tiene un mes de plazo para remitir a las Cámaras un nuevo acuerdo. Así, se ha introducido con la LOEPSF una capacidad de veto del Senado, no estando prevista ninguna solución para superar la posible

⁴⁹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. “La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario»”. *Anuari de Dret Parlamentari*, 2019 (32), p. 24.

situación de bloqueo que esta circunstancia puede provocar. Recientemente, el PSOE ha llevado al Congreso una *Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (122/000022)* para eliminar esta capacidad del Senado de bloqueo de los presupuestos, volviendo a lo dispuesto en la antigua LGEP por la cual, si se rechazaban los objetivos de estabilidad en el Senado tras ser aprobados en el Congreso, estos serían finalmente aprobados si volvían a aprobarse en el Congreso en una segunda votación.

4.2.1 - Naturaleza de los Acuerdos de Gobierno

Como hemos visto, el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria implica tanto al Gobierno como a las Cortes Generales. Tiene importancia hacer referencia a la naturaleza y efectos de este trámite, ya que esto influirá sobre la incidencia real del principio de estabilidad presupuestaria sobre la tramitación de la LPGE.

El Tribunal Supremo ha ido perfilando con su jurisprudencia la doctrina acerca de la naturaleza de estos acuerdos gubernamentales de aprobación de los objetivos de estabilidad y límite de gasto. Así lo ha hecho a partir del recurso planteado ante varios acuerdos en la última década⁵⁰.

En las sentencias que resuelven las distintas impugnaciones de los Acuerdos de Gobierno, el TS aporta los argumentos que conforman su doctrina acerca de esta cuestión. El Alto Tribunal señala que al acuerdo, al ser aprobado por ambas Cámaras, se le dota “*de fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento*”. Y es por ello que atribuye el conocimiento de su control al TC.

En opinión del TS, caracterizar el Acuerdo como una actuación administrativa sujeta a Derecho Administrativo supondría desconocer la naturaleza sustancial de la actuación de las Cámaras, que con su aprobación dotan de validez y eficacia al acto gubernamental. La naturaleza del acto sería para el Supremo la de “*un acto preparatorio de una decisión parlamentaria en materia presupuestaria cuya adopción corresponde, por imperativo del legislador orgánico, a las Cámaras que conforman las Cortes Generales*”.⁵¹ Sostiene el TS que el Acuerdo de Gobierno por el que se fijan los objetivos

⁵⁰ Recursos interpuestos, entre otros, contra los Acuerdos de Gobierno de 28 de junio de 2013, de 12 de julio de 2013 y de 10 de enero de 2014.

⁵¹ STS 1038/2016, de 10 de mayo, FJ 3.

de estabilidad es un acto que carece de autonomía. Considera que es un acto inserto en el procedimiento especial presupuestario, y que sin la aprobación de las Cortes Generales de los objetivos incluidos en el Acuerdo, estos no tendrán valor ni fuerza vinculante.

Esta tesis del TS se basa en la consideración de que la potestad que comparten los poderes ejecutivo y legislativo en materia presupuestaria y en lo relativo al establecimiento de los objetivos de estabilidad y deuda son un mismo procedimiento en dos fases. *“La aprobación por el Consejo de Ministros de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas se inserta en un iter procedimental en dos fases, (...) en cuyo artículo 15 se prevé la intervención preliminar del Consejo de Ministros, a quien corresponde la propuesta de fijación de dichos objetivos, y la aprobación ulterior del Congreso de los Diputados y el Senado, que tienen la potestad de pronunciarse ‘aprobandando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno’”*⁵².

La tesis del Tribunal Supremo se sitúa en la línea de la manifestada por el Tribunal Constitucional un año antes en la sentencia que resolvía acerca de la inconstitucionalidad de la reforma del art. 8 de la antigua LGEP. En la STC 44/2015, el TC también consideró que la fijación de los objetivos de estabilidad *“afectaba al propio proceso de elaboración legislativa”*, por lo que su regulación correspondía a los Reglamentos del Congreso y el Senado.

No obstante, la posición del TS no ha estado exenta de debate. La citada STS contiene votos particulares del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, al que se adhiere el Magistrado Jose Manuel Sieira Míguez, que cuestiona la consideración que realiza la sentencia. En efecto, la tesis del TS que equipara los procedimientos de establecimiento de los objetivos de déficit y presupuestario parece contradecirse con lo dispuesto en algunos aspectos de la regulación de ambos.

El art. 15.7 LOEPSF establece que, una vez aprobados los objetivos, la elaboración del proyecto de presupuestos ha de hacerse conforme a esos objetivos, por lo que el tenor literal de la ley distingue entre dos actos y procedimientos diferenciados -uno, el que aprueba los objetivos, y otro, el que aprueba el proyecto de ley de presupuestos-. El acto de aprobación o rechazo de los objetivos por parte de las Cortes Generales sería de información parlamentaria, no un acto en ejercicio de actividad legislativa alguna⁵³.

⁵² STS 1038/2016, de 10 de mayo, FJ 3.

⁵³ ARANDA ÁLVAREZ, *op. cit.*, p 43.

Por otra parte, los requisitos exigidos para aprobar el proyecto de ley de PGE son mucho más extensos que los necesarios para aprobar los objetivos de estabilidad. Los arts. 33 y 37.2 de la Ley General Presupuestaria regulan con gran detalle el alcance subjetivo y contenido de los PGE y la documentación complementaria al mismo, respectivamente, frente a la regulación del art. 15 LOEPSF.

4.2.2. Aprobación en caso de existencia de un Gobierno en funciones

Tiene importancia destacar, en el contexto actual en nuestro país de fragmentación parlamentaria y existencia de gobiernos en minoría, la reforma de la LOEPSF efectuada mediante *LO 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

El Gobierno en funciones tiene limitada su capacidad de actuación. Posee menos facultades que las que tiene en condiciones de normalidad y estabilidad institucional. Así, el art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula en su art. 21 el Gobierno en funciones, destacando en su apartado 5 que el Gobierno no puede ni aprobar ni presentar proyectos de presupuestos si se encuentra en esta situación.

La actuación del Gobierno en funciones se ha de limitar al “despacho ordinario de los asuntos públicos”, según el art. 21.3, aunque cabe que tome otras medidas en caso de “urgencia” o “razones de interés general”, en los que podría haber encajado la actualización de los objetivos comprometidos con las instituciones de la Unión. Sin embargo, se ha optado por la reforma previamente mencionada, que habilita directamente al Gobierno en funciones. Esta reforma introdujo en la LOEPSF una séptima disposición adicional, que dispone lo siguiente: *“Cuando como consecuencia de una decisión de la Unión Europea resultare necesario revisar los objetivos ya fijados y el Gobierno se encontrare en funciones de conformidad con lo previsto en el artículo 101.2 de la Constitución, éste podrá adoptar el Acuerdo al que refiere el apartado 1 del artículo 15 de esta Ley”*.

La citada reforma se produce en una coyuntura en la cual existía en España un Gobierno en funciones del Partido Popular, con una situación de bloqueo político que podía impedir que España cumpliera con sus compromisos en materia de estabilidad con las instituciones europeas, aunque finalmente no fue necesario aplicar esta disposición.

4.3- Fijación del límite de gasto no financiero

En tercer y último lugar, tenemos el **límite de gasto no financiero**, exigencia recogida en el art. 30 de la LOEPSF, por la cual el Estado -y también las CCAA y CCLL en sus respectivos ámbitos territoriales- fijarán un límite de gasto no financiero, que marcará el límite máximo de asignación de recursos que pueden contener sus presupuestos. En la práctica, el límite de gasto no financiero de los presupuestos estatales es fijado en el mismo Acuerdo de Gobierno en el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Este límite tendrá que fijarse en relación a la regla de gasto del art. 12 LOEPSF, por la cual, según su apartado 1, *“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”*. A renglón seguido, el mismo artículo establece que el límite de gasto se fijará conforme a la senda que se haya establecido en el correspondiente plan económico-financiero o de reequilibrio en el caso de Administraciones incumplidoras de los objetivos de deuda o déficit a los que se haya aplicado dichas medidas correctivas.

El proceso de fijación de este límite comienza con una estimación de los ingresos en función de las normas tributarias y sus posibles modificaciones en el ejercicio, las elasticidades de los distintos tributos y las previsiones económicas. Después, se utiliza el objetivo de estabilidad fijado que, junto con la cuantía de los ingresos previstos, permiten calcular el gasto en términos de contabilidad nacional. Y una vez calculado, mediante pautas previstas en la normativa presupuestaria, se reconduce este gasto a términos presupuestarios.

El art. 30 LOEPSF ha supuesto una novedad en cuanto a que extiende la obligación de fijar un límite de gasto no financiero a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ya que en la normativa anterior sólo se contemplaba a nivel estatal. Así se señala ahora en el art. 30.3: *“antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado”*.

Por otra parte, la introducción del límite de gasto no financiero ha facilitado en la práctica las negociaciones presupuestarias al moderar las pretensiones iniciales de gasto de cada centro gestor, permitiendo un control más eficaz del gasto total.

4.4. Exigencias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Además de estos tres referentes previos a la elaboración de los presupuestos contenidos en la LOEPSF, existen otras exigencias derivadas del denominado *Semestre Europeo*, como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los documentos que contienen los objetivos de deuda pública y estabilidad y el plan presupuestario a medio plazo -como hemos visto, exigidos por los arts. 15 y 29 LOEPSF- se han de remitir a las instituciones europeas.

El art. 4 del *Reglamento (UE) n° 473/2013, de 21 de mayo de 2013*⁵⁴ establece el contenido de estos planes nacionales a medio plazo, que incluirán “(...) *al menos toda la información que deba facilitarse en los programas de estabilidad y se presentarán junto con los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad. Dichos programas serán coherentes con el marco (...) que incluirá, en particular, las orientaciones generales que la Comisión y el Consejo Europeo dirigen a los Estados miembros al inicio del ciclo*”.

Por tanto, el Gobierno debe actualizar el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas y enviarlos a la Unión Europea durante el mes de abril de cada año. El Consejo de la UE, por su parte, emite unas recomendaciones en torno al mes de junio para que los Gobiernos de los Estados miembros las contemplen en sus proyectos de presupuestos generales para el año siguiente.

Asimismo, el Gobierno deberá remitir a la Comisión Europea antes del 15 de octubre de cada año -como estipula el art. 6 del Reglamento, en el conocido como “*otoño europeo*”- los proyectos de planes presupuestarios, sobre los cuales la Comisión Europea emite un Dictamen en el que evalúa si el contenido de los mismos es coherente con las obligaciones presupuestarias del estado miembro en el marco del Plan de Estabilidad y Crecimiento. Y en su art. 7 se establece que “*la Comisión aprobará lo antes posible y a más tardar el 30 de noviembre, un dictamen sobre el proyecto de Plan Presupuestario*”. En el apartado 2 de dicho artículo se estipula asimismo que cuando “*la Comisión constate un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (...) solicitará la presentación de un proyecto de Plan Presupuestario revisado a la mayor brevedad*”.

Esto podría suponer la retirada del proyecto de ley de presupuestos por parte del Gobierno, retirada permitida por el art. 128 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Si la

⁵⁴ Reglamento (UE) n° 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 del euro

ley se encuentra en la fase de tramitación en el Senado, también puede ser retirada por el Gobierno, como contempla el art. 127 del Reglamento del Senado. Alternativamente a su retirada, podría suponer la modificación del proyecto mediante enmiendas que impliquen menor gasto público. Esta cesión de la soberanía nacional en favor de instituciones europeas responde a los compromisos de España como miembro de la Unión Europea y a los paquetes de medidas a nivel de la Unión con primacía en tanto que normas de derecho comunitario sobre las normas de derecho nacional -como ha destacado y confirmado el TC en sentencias como la *STC 215/2014, de 18 de diciembre*-.

Hay que tener en cuenta que esta nueva normativa europea ha reforzado el papel ya predominante del Gobierno en el procedimiento presupuestario. A pesar de que las normas de Derecho de la Unión vinculan como tal al Estado español, es el Gobierno el órgano más directamente vinculado con los compromisos adquiridos frente a la Comisión Europea, y es el Gobierno quien debe presentar a las Cortes unos objetivos de estabilidad que sean coherentes con las cifras remitidas en el marco del Semestre Europeo y un presupuesto coherente con el Plan presupuestario presentado ante la Comisión Europea.

4.5. Preeminencia del Gobierno sobre las Cortes Generales

La elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales del Estado debe ser precedida y respetar el contenido de estos tres referentes que acabamos de ver. Lo propio debe hacer con la regulación a todos los niveles del propio proceso presupuestario -esto es, principalmente, lo estipulado en el art. 134 de la Constitución, las normas del art. 36 de la LGP, los Reglamentos de ambas Cámaras y las Órdenes del Ministerio de Hacienda sobre normas para elaboración de los PGE y de la Seguridad Social-.

La orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado publicada por el Ministerio de Hacienda marca los criterios y las normas de elaboración de los PGE para el ejercicio siguiente. También establece los plazos del proceso, los criterios de presupuestación o la documentación a presentar, entre otros contenidos. Esta orden tiene relevancia en cuanto que inicia formalmente el proceso de elaboración presupuestaria.⁵⁵

⁵⁵ Ministerio de Hacienda (2021): Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado. Disponible en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/Libro%20de%20Introduccion%20a%20los%20Presupuestos.pdf> [consulta: 8/7/2021]

Dentro de la normativa presupuestaria mencionada, es de vital importancia la regulación contenida en el art. 134 de la Constitución Española, en la que se caracteriza al procedimiento de elaboración y tramitación de la Ley de los PGE como un procedimiento legislativo especial -carácter especial que se refuerza en la misma CE en el artículo 66.2, al distinguir el constituyente entre la función legislativa y la presupuestaria de las Cortes Generales-⁵⁶. Además, el art. 75.3 CE refuerza la importancia que tiene la ley de presupuestos generales al excluir la posibilidad de tramitación de la misma por parte de una Comisión legislativa permanente, reconociendo por tanto la competencia exclusiva del Pleno -como hace el propio artículo con otros importantes procedimientos como leyes orgánicas, cuestiones internacionales y los procedimientos de reforma constitucional-.

El artículo 134 de la Constitución, apartado 1, establece que *“Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”*. El apartado 3 del mismo artículo indica que *“El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.”*

Los siguientes subapartados del art. 134 CE ahondan en el papel preponderante que se otorga al Gobierno en materia presupuestaria frente al poder legislativo. Concretamente, el apartado 5 estipula que *“Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”*, completando el siguiente apartado lo anterior estipulando que *“Toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestario requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”*, limitando la iniciativa del poder legislativo.

Existen además otras restricciones en la propia Constitución a la intervención de las Cortes Generales en materia presupuestaria:

-Limitaciones a los derechos de enmienda y proposición en virtud del art. 134.6 CE -a los que se hará una referencia más específica a continuación, en el apartado 4.5.1-: *“Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.”* Este artículo limita ambos derechos en el caso de que

⁵⁶ *“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”*

su ejercicio supusiera una disminución de los ingresos o un aumento de los gastos presupuestados, en relación a enmiendas y proposiciones posteriores a la aprobación de la ley de PGE. Como veremos, no existe la misma limitación en el caso de enmiendas presentadas al proyecto de ley de presupuestos durante su tramitación, en las que el RCD diferencia entre las que supongan una minoración de ingresos -que sí requieren la conformidad gubernamental- y las que suponen un aumento de los gastos, que no la requieren, sino que se obliga a disminuir otra partida de la misma sección presupuestaria en compensación por dicho incremento.

-En general, existen créditos presupuestarios que no son modificables ni en su cuantía ni en su destino. No son incluidos en el debate siquiera, ya que son obligaciones contraídas en firme por la Hacienda Pública. Son los créditos consolidados, que en concreto, tras la reforma del art. 135 CE -en su apartado 3, segundo párrafo-, se establece que lo son los créditos presupuestarios destinados tanto al pago de intereses como a la amortización del capital principal de la deuda pública. Además, establece que su pago *“gozará de prioridad absoluta”*.

4.5.1. Límites a los derechos de enmienda y proposición

La facultad de presentar enmiendas por parte de las Cámaras se encuentra con diversos límites fruto de la especialidad del procedimiento legislativo presupuestario. Algunos de estos límites son la imposibilidad de presentar en el Congreso de los Diputados enmiendas a la totalidad de texto alternativo al proyecto de ley de PGE o que las leyes de crédito extraordinario o de suplemento de crédito como única vía para modificar válidamente la ley de presupuestos vigente son de iniciativa exclusiva del Gobierno -y, por tanto, las Cortes no pueden presentar proposiciones de ley de crédito extraordinario o de suplemento de crédito-⁵⁷.

El principal límite lo encontramos en el veto gubernamental derivado del apartado 6 del art. 134 de la CE, que dice que *“Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”*.

En primer lugar, es necesario perfilar el alcance de este veto, de esta conformidad del Gobierno. En concreto, determinar si solamente es necesaria para las proposiciones y enmiendas de dichas características que se produzcan tras la aprobación de los Presupuestos -esto es, aquellas presentadas en relación a leyes distintas de la de presupuestos, en su fase de ejecución, a

⁵⁷ BIGLINO CAMPOS, M. Paloma et. al. *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Pamplona: Aranzadi, 2018., p 193

la que se refiere lo dispuesto en el art. 134.6 CE- o si también alcanza a las enmiendas que se presentan en el propio debate parlamentario del proyecto de ley de presupuestos en ambas Cámaras.

El Reglamento del Congreso de los Diputados traslada lo establecido en el art. 134.6 CE a su art. 111, que establece que *“Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación”*. Pero el art. 134.6 CE no es una norma de tramitación presupuestaria, sino que se refiere a casos de enmiendas y proposiciones posteriores a la aprobación de la ley de PGE.

Una Ponencia nombrada por la Comisión de Presupuestos será la encargada de redactar un informe que se remitirá al Gobierno en el que se incluyan las enmiendas que entiendan que puedan implicar esta disminución de ingresos o aumento de los gastos, al que deberá contestar razonadamente el Gobierno en el plazo de 15 días. La falta de respuesta implicará conformidad con el criterio manifestado por la Ponencia. Incluso, según el apartado 4 del artículo 111 RCD, si no se comunica al Gobierno mediante el informe mencionado la posible existencia de este tipo de enmiendas, podrá mostrar su disconformidad en cualquier momento posterior de la tramitación.

El mismo Reglamento redunda en esta idea en su art. 126 apartado 2, referido en este caso a la presentación de proposiciones de ley. Aquí, también se exige la conformidad del Gobierno para la toma en consideración de las mismas, si bien existe una pequeña diferencia respecto al caso anterior, ya que el apartado 3 estipula un plazo de 30 días para que el Gobierno muestre esta conformidad, conformidad que, si no niega expresamente, permitirá a la proposición de ley ser incluida para su toma en consideración en el orden del día del Pleno del Congreso.

En cuanto a las enmiendas presentadas durante la tramitación del proyecto de ley de PGE, los arts. 133 a 135 RCD -específicos sobre la tramitación de dicho proyecto, así como los arts. 148 a 151 del Reglamento del Senado- realizan una clara distinción entre las enmiendas que supongan un aumento de los créditos y las que supongan una minoración de los ingresos, como veremos a continuación.

En el artículo 133 RCD se distingue en sus apartados 3 y 4 entre las enmiendas que supongan un aumento de los gastos y las que supongan una disminución de los ingresos, respectivamente.

En el caso de las enmiendas que supongan un aumento de los gastos, el art. 133.3 RCD exige que al realizar una enmienda que cree un gasto nuevo no previsto anteriormente o incremente uno ya previsto se debe identificar un crédito a minorar dentro de la misma Sección del Presupuesto -esto es, en el mismo centro gestor del presupuesto- para compensar con su baja el incremento de gasto. Según autores como Pérez Royo, este hecho refuerza al poder ejecutivo en cuanto a su iniciativa en materia presupuestaria⁵⁸, sin perjuicio de que sean las Cámaras quienes aprueban el estado de gastos, en el debate en Pleno a la totalidad.

Por tanto, en este caso no se exige la conformidad del Gobierno -a diferencia de las que suponen minoración de ingresos, según el 133.4 RCD-, sino que se impone que la enmienda sea compensatoria. Al respecto de la necesidad de realizar compensaciones dentro de la misma Sección, la Mesa de la Comisión de Presupuestos ha admitido que las bajas se produzcan en secciones distintas a las altas, independientemente de la sección en que se pretendieran estas últimas, sólo en el caso de que la baja se haga con cargo a la Sección de gastos de diversos ministerios -es decir, la Sección 31-⁵⁹.

Por su parte, la jurisprudencia del TC ha contribuido también a perfilar el alcance y los límites del veto del Gobierno al derecho de enmienda de los parlamentarios al proyecto de ley de Presupuestos.

Ya en 2006, el TC se pronunció en la *STC 223/2006, de 6 de julio*, confirmando en su Fundamento Jurídico 5º la necesidad de conformidad del Gobierno. *“La aprobación de los Presupuestos constituye el otorgamiento de la confianza de la Cámara al programa anual de política económica del Gobierno, de suerte que esa confianza no puede retirarse en tanto se halla vigente la Ley de Presupuestos. Por lo mismo, no puede modificarse el contenido de la misma, mediante proposiciones de ley o enmiendas, sin la conformidad del Gobierno al que se otorgó la confianza”*.

⁵⁸ PÉREZ ROYO, Fernando y CARRASCO GONZÁLEZ, Francisco M. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Pamplona: Aranzadi, 2018, p. 587.

⁵⁹ JIMENEZ DÍAZ, Andrés. “El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado”. *Revista de las Cortes Generales*, 2018 (104), p. 461.

Al ser este referente previo imprescindible -ya que se exige tanto por normativa europea como por la propia CE y la LOEPSF- y condicionante del proceso presupuestario, el Tribunal Supremo ha reconocido en sentencias recientes -*STS 1035/2016, de 10 de mayo*, y *STS 1039/2016, de 10 de mayo*- la continuidad y similitud entre la aprobación del objetivo de estabilidad y la tramitación de la ley presupuestaria en sentido estricto.

Sentencias más recientes sobre el derecho de enmienda y el veto del gobierno son la *STC 34/2018, de 12 de abril*, y la *STC 44/2018, de 26 de abril*. En la primera sentencia se plantea cuáles son los límites del veto gubernamental y la potestad de la Mesa del Congreso para rechazar dicho veto. En esta, como en la otra sentencia, el veto se refería a enmiendas y proposiciones producidas fuera del procedimiento presupuestario.

Ambas sentencias han servido para delimitar el derecho de veto, estableciendo los requisitos de dicha oposición del Gobierno a la tramitación de enmiendas que supongan menores ingresos o mayores gastos al presupuesto vigente. El ejercicio del veto sólo puede realizarse en relación con los presupuestos vigentes en el momento de formulación de la iniciativa parlamentaria objeto del veto. Así, el FJ 7 de la *STC 34/2018* estipula que no puede ejercerse “*por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 de la Constitución*”.

Posteriores sentencias del TC -principalmente la *STC 94/2018*, la *STC 139/2018* y la *STC 17/2019*- han profundizado en la determinación de los requisitos necesarios para que el Gobierno pueda utilizar su facultad de veto y cómo ha de articularse en la práctica para su validez.

En primer lugar, estas sentencias han venido a confirmar que el veto gubernamental se refiere al presupuesto aprobado y en vigor en cada momento, y que ha de ceñirse a enmiendas cuya incidencia sobre el presupuesto sea “*real y efectiva*”.

Por su parte, el Gobierno debe motivar su disconformidad con la tramitación, explicitando qué partidas presupuestarias resultarían afectadas por su tramitación y justificando también de manera explícita la conexión “*directa, inmediata y actual*” entre la iniciativa legislativa y los gastos o ingresos afectados.

Por último, las Mesas de las Cámaras deben motivar su decisión si están conformes con el veto gubernamental. También podrán rechazar la motivación del Gobierno si la misma no se ajusta a los requisitos previamente mencionados, ejerciendo por tanto un control técnico sobre ello⁶⁰.

4.6. Tramitación a nivel autonómico

En el caso de las Comunidades Autónomas, su ciclo presupuestario y su procedimiento de elaboración de la ley de presupuestos autonómicos presenta muchas semejanzas con la tramitación a nivel estatal.

Dicho esto, es importante analizar en qué medida ha afectado en la práctica la nueva regulación sobre estabilidad presupuestaria a la autonomía financiera de las CCAA, haciendo especial hincapié en las consecuencias del establecimiento de unos objetivos comunes e individualizados de déficit y deuda pública -exigencias de los arts. 15 y 16 LOEPSF- en el procedimiento presupuestario de los Parlamentos regionales.

En primer lugar, una breve referencia a las previsiones autonómicas en materia presupuestaria. Los Estatutos de Autonomía han recogido en su articulado un contenido muy similar al del art. 134 CE. que hace referencia al procedimiento de elaboración de los PGE -si bien algunos autores⁶¹ consideran que su contenido es directamente aplicable a todos los poderes públicos conformantes del Estado en un sentido amplio, por lo que las CCAA se encontrarían incluidas.

Así, nuestra Comunidad Autónoma ha establecido en el art. 89 EACyL principios similares a los del citado precepto constitucional, como por ejemplo en su apartado 2, que dice que *“Corresponderá a la Junta de Castilla y León la elaboración de los Presupuestos de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control. La Junta presentará el proyecto de Presupuestos a las Cortes de Castilla y León antes del 15 de octubre de cada año. Si no fuera aprobado antes del*

⁶⁰ PÉREZ ROYO y CARRASCO GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 588.

⁶¹ Como Fernando de la Hucha Celador (De la Hucha Celador, F. (2013): “La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las Administraciones Públicas”, p.245.) o Francisco Escribano López (Escribano López, F. (2008): “La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación al ámbito de las Comunidades Autónomas, en Auditoría Pública”, p58.)

primer día del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior hasta la aprobación del nuevo”.

También redunda en lo dispuesto en distinta normativa presupuestaria, definiendo el presupuesto autonómico en el art. 89.1 de manera análoga a la definición encontrada en la LGP: *“Los Presupuestos Generales de la Comunidad constituirán la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio”.* Y recoge también este mismo artículo los mismos principios que hemos venido viendo hasta ahora, como los de estabilidad presupuestaria o el de anualidad compatible con escenarios plurianuales a medio plazo.

De igual forma, se aprecian las similitudes en el caso de otras normas autonómicas, posteriores a la entrada en vigor de los presupuestos pero con repercusión presupuestaria. Los gobiernos autonómicos han adoptado una facultad de veto como responsables de garantizar la consecución de los objetivos de estabilidad, estableciendo una facultad análoga a la dispuesto en el art. 134.6 CE respecto a la necesidad de conformidad del Gobierno en lo referente a proposiciones que impliquen un aumento de los gastos o disminución de los ingresos. Así, las CCAA han incluido prerrogativas similares en sus ordenamientos jurídicos. En el ejemplo de nuestra Comunidad Autónoma, Castilla y León ha establecido esta necesidad de conformidad en el art. 127.4 del *Reglamento de las Cortes de Castilla y León*.

La LOEPSF introduce otra característica común entre los presupuestos autonómicos y los generales a nivel estatal. En su art. 31 se obliga a las CCAA a dotar de manera diferenciada en sus presupuestos un fondo de contingencia destinado a *“atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”.* Es una novedad de la ley puesto que, aunque la regulación anterior de la LGEP ya preveía la dotación de este fondo, lo hacía solo para los Presupuestos Generales del Estado, excluyendo de esta obligación a las CCAA.

Pero esta regulación -a diferencia del art. 50 de la LGP, que lo fija en el 2% de los gastos no financieros para el nivel estatal- no especifica qué cuantía ha de tener dicho fondo, por lo que queda a decisión de cada comunidad. Por ejemplo, Aragón, una de las CCAA con ley de estabilidad presupuestaria propia, fija en el art. 15 de su Estatuto de Autonomía que el límite mínimo por el que deberá dotar dicho fondo es el 0,5% del límite de gasto no financiero, cuantía

inferior a la establecida para el Estado. Por contra, Castilla y León no ha incluido una previsión específica en su ley de estabilidad autonómica, ni ha dotado este fondo de contingencia en sus leyes de presupuestos generales desde que se estableció esta nueva obligación. Sin embargo, la LOEPSF no incluye ninguna medida ni sanción para los casos en que una Comunidad Autónoma no dote este fondo de contingencia.

En cuanto a las principales diferencias, destacar que las CCAA tienen limitada su potestad de gasto al ámbito de sus competencias, distintas de las que tiene atribuidas el Estado. A este respecto, el TC ha declarado la nulidad parcial de disposiciones presupuestarias autonómicas que previeran gastos destinados a actuaciones que se extralimitaran de las competencias ostentadas por dicha comunidad. Así, la *STC 90/2017, de 5 de julio*, anuló diversas disposiciones de la ley de presupuestos de Cataluña de ese mismo año por destinar partidas presupuestarias a la cobertura de gastos derivados de la organización del referéndum del 1-O.

En cuanto al procedimiento de elaboración de los presupuestos en sentido estricto, juega un papel fundamental el establecimiento de los objetivos de estabilidad individuales para las CCAA por parte del Gobierno, que limita su autonomía financiera y al que se hará mención especial en el siguiente apartado.

4.6.1. Objetivos de estabilidad individuales para cada Comunidad Autónoma

4.6.1.1. Antecedentes de la regulación actual

Antes de la regulación arbitrada por la nueva LOEPSF existía en España un modelo diferente cuya evolución hacia el modelo actual pone de manifiesto el papel progresivamente preponderante que se ha ido otorgando al Gobierno central en detrimento de las CCAA que, paralelamente, han visto perder su relevancia en el proceso.

En la década de los 90 del siglo pasado, el Consejo de Política Fiscal y Financiera elaboraba mediante acuerdo unos Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) que incluían objetivos en materia presupuestaria para las distintas comunidades, aunque su incumplimiento no generaba ninguna consecuencia para las comunidades incumplidoras, ya que no se contemplaba en dichos escenarios ninguna sanción.

En 2001, con la nueva LGEP -*Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*-, se seguía sin contemplar ninguna sanción para los incumplimientos de dichos objetivos, pero se introdujeron algunas novedades. Por ejemplo, se exigía que se fijasen objetivos de estabilidad a un plazo de tres años vista tanto para el conjunto del sector público como para cada subsector que lo compone, incluido el autonómico. En principio, la ley exigía en su art. 8 apartado 2 que los objetivos se sometieran a votación y se aprobaran en ambas Cámaras, pero posteriormente fue reformado⁶² debido al bloqueo político derivado de la existencia de mayorías de distinto signo en cada una de las Cámaras. Con su reforma, se permitía al Congreso de los Diputados levantar con una nueva votación por mayoría simple el veto impuesto por la Cámara Alta⁶³. Tras ser aprobado, se repartía el objetivo global del subsector autonómico entre las 17 Comunidades.

Por su parte, la LOC del mismo año 2001 -*Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*- profundizaba en el carácter de bilateralidad estableciendo que las Comunidades Autónomas debían acordar con el CPFF los objetivos de estabilidad. Si bien establecía en el art. 6.4 de su redacción original que “*Si en el plazo previsto en el apartado anterior 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...*”. Mediante esta disposición, establecía una norma de cierre que buscaba favorecer el acuerdo.

Posteriormente, se reformaba esta ley mediante la *LO 3/2006, de 26 de mayo*. Se introducía un sistema de negociación entre los representantes de las CCAA y el Ministerio de Hacienda, estableciendo como norma de cierre que, a falta de acuerdo, decidiría el Ministerio estableciendo por sí mismo los objetivos de déficit individualizados. En cualquier caso, el sistema establecido seguía manteniendo el carácter bilateral con importante participación de los representantes de las autonomías.

⁶² Declarada posteriormente por el TC como inconstitucional, debido a que consideraba que la disposición adicional trigésima de la Ley de PGE para 2005, que modificaba dicho artículo de la LGEP, era una disposición de ordenación procedimental que afectaba a la autonomía reglamentaria de las Cámaras, en STC 215/2014, de 18 de diciembre.

⁶³ Como hemos visto anteriormente en el apartado 3.2, en la regulación actual se ha vuelto a lo que exigía la LGEP en su redacción original, exigiendo la aprobación de los mismos por ambas Cámaras, como establece el art. 15.6 LOEPSF.

4.6.1.2. Régimen actual y su constitucionalidad.

Actualmente, se han superado los sistemas de carácter bilateral para pasar a un sistema en el que se otorga una clara preeminencia al Gobierno central, a un reforzado Ministerio de Hacienda que no solo tendría un papel preponderante a falta de acuerdo como en el sistema previo, sino desde el comienzo del procedimiento.

La LOEPSF ha establecido un mecanismo por el cual se fijan los objetivos agregados de deuda y déficit que posteriormente se repartirán entre las distintas CCAA. Como hemos visto, es el Gobierno central quien fija dichos límites mediante Acuerdo del Consejo de Ministros.

Sigue en vigor el art. 3 de la LOFCA: *“Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas...”*. El CPFF sigue existiendo, pero la LOEPSF lo ha transformado en un órgano meramente consultivo.

El Reglamento del CPFF, aprobado por *Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto*, establece en su reformado art. 10.3 que *“El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas dispondrá del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo”*. Esta disposición viene a reflejar la capacidad del Gobierno central de imponer su voluntad con facilidad y la escasa participación efectiva de las comunidades en el establecimiento de los mencionados objetivos. El art. 15.1 LOEPSF contempla asimismo que el CPFF emita un informe previo a la remisión del Acuerdo de Gobierno a las Cortes, siendo este informe no vinculante, lo que redundaría en la evidencia de la pérdida de peso de las CCAA en el proceso de fijación de los objetivos de estabilidad.

Podría pensarse que la nueva regulación de la LOEPSF choca con el tenor literal del reformado art. 135 CE, apartado 5, incumpliendo el mandato constitucional contenido en él: *“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”*.

Sin embargo, el TC, en la sentencia *STC 215/2014, de 18 de diciembre*, considera que sí cumple con dicho mandato a pesar de que la intervención del CPFF es prácticamente siempre

consultiva⁶⁴. El TC considera que la participación es suficiente considerada en su conjunto. En la mencionada sentencia, en su Fundamento Jurídico 3e), el tribunal considera que la intervención autonómica se ve satisfecha desde el momento en que participa en el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera: “...La previsión constitucional se limita a atribuir 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, como así lo ha hecho la Ley Orgánica 2/2012 al regular la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia financiera en cuyo seno están representadas individualmente cada una de las Comunidades Autónomas (art. 3.1 LOFCA), en cada una de las distintas fases.”

4.6.1.3 - Fijación de los objetivos individuales para cada Comunidad Autónoma

Los objetivos individuales de deuda y déficit para cada CA se establecen mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, en virtud del art. 16.2 LOEPSF. Al respecto de este nuevo Acuerdo, contrasta la jurisprudencia del TS con la manifestada respecto al Acuerdo del Consejo de Ministros inicial. Así, la *STS 1035/2016, de 10 de mayo*, lo considera recurrible ante el propio TS, frente al criterio mostrado por el propio tribunal y visto en el Apartado 3.2.1 respecto al primer Acuerdo, cuya impugnación considera que ha de hacerse ante el TC.

Esta diferencia de consideración se justifica en que el Acuerdo del Consejo de Ministros regulado en el art. 15 LOEPSF, por el que se establecen los objetivos de estabilidad para el conjunto de las AAPP, requiere de su aprobación por el Congreso y el Senado para su perfeccionamiento. Sin la aprobación de ambas Cámaras, el Acuerdo carece de cualquier efecto jurídico, como si de un proyecto de ley rechazado se tratase. Sin embargo, el procedimiento regulado en el art. 16 LOEPSF consiste en otro Acuerdo del Gobierno que sí vincula directamente a las Comunidades Autónomas.

El Alto Tribunal considera al Acuerdo regulado en el art. 15 LOEPSF como una norma con rango de ley frente al Acuerdo regulado en el artículo siguiente, al que atribuye el carácter de norma reglamentaria.

⁶⁴ Salvo en lo referente al art. 23.3 LOEPSF, sobre su conformidad con la tramitación de los planes de reequilibrio y económico-financieros

La ley no establece criterios para realizar el reparto de los objetivos agregados, lo que podría contravenir lo dispuesto en el art. 135.5.a) CE -aunque el TC, en la *Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre*, argumenta que la descripción genérica que hace la LOEPSF cumple con el mandato constitucional del mencionado artículo-.

En la práctica, el Gobierno ha optado por imponer un reparto simétrico del nivel de endeudamiento y déficit entre autonomías. Sin embargo, la AIREF ha mostrado en alguna ocasión su opinión acerca de la conveniencia de establecer *“unos déficits asimétricos en función de la posición relativa de cada comunidad”*.⁶⁵

4.6.2 - Supervisión gubernamental. Impugnación de las leyes autonómicas de presupuestos.

La disposición adicional tercera de la LOEPSF ha venido a establecer un control de constitucionalidad sobre las leyes presupuestarias de las CCAA, permitiendo la impugnación de disposiciones regionales que incumplan los principios establecidos en el art. 135 CE.

En el apartado 2 de la misma Disposición, se establece la prórroga automática de los presupuestos autonómicos del año anterior en el caso de impugnación de una ley autonómica de presupuestos. Se considerarán prorrogados *“hasta la aprobación de los 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”*.

La competencia para impugnar una ley presupuestaria autonómica recae en el Presidente del Gobierno, según el art. 162.1a) CE. Y el art. 161.2 CE contempla que el Gobierno inste la suspensión de las disposiciones recurridas mediante impugnación ante el TC. Asimismo, la AIREF juega un papel importante a este respecto, ya que para apreciar los eventuales incumplimientos se deben ajustar técnicamente las diferencias entre la contabilidad presupuestaria y los criterios utilizados por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales, por lo

⁶⁵ AIREF (2016): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas”, p. 2. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/20190430-Informe-propuesta-objetivos-2016-2019.pdf> [consulta: 13/7/2021]

que la intervención de este órgano técnico se convierte en requisito para la impugnación de los presupuestos⁶⁶.

En el art. 17 LOEPSF apartados 1 y 2 se regulan los informes que tiene que elaborar la AIREF en el procedimiento de elaboración presupuestaria y que controlan el grado de cumplimiento de los objetivos por parte de las CCAA. En concreto, el apartado 2 estipula que: *“Antes del 1 de abril de cada año, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 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. Igualmente, el informe recogerá el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá formular las recomendaciones que considere sobre el grado de cumplimiento de los objetivos”*.

⁶⁶ GUERRERO VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 300.

5. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA NUEVA REGULACIÓN

5.1. Incumplimientos de la normativa de estabilidad presupuestaria por parte del Gobierno y las CCAA

A pesar de lo taxativo de la regulación y los plazos establecidos para garantizar el cumplimiento de los compromisos de estabilidad, los incumplimientos por parte de las AAPP no son infrecuentes en la práctica.

El art. 15 LOEPSF establece que en el primer semestre del año el Consejo de Ministros fije los objetivos de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero y se remitirá a las Cortes Generales para ser aprobados tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. Y según el apartado 7 del mismo artículo, *“Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos”*. Además, la aprobación de estos objetivos es un presupuesto necesario para que se repartan los objetivos entre las Comunidades Autónomas, estableciendo su objetivo individual.

Por tanto, el incumplimiento de estas obligaciones supone también un incumplimiento en cadena por parte de las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar sus propios presupuestos de conformidad con estos principios.

El Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad y deuda pública para el año 2019-2021 fue rechazado en el Senado en el Pleno de 23 de julio de 2018. Fue presentado posteriormente un nuevo Acuerdo el 7 de diciembre del mismo año y siendo nuevamente rechazado por el Senado, por lo que seguirían vigentes los objetivos anteriores sin actualizar. Además, el Gobierno incumplió el apartado 15.6 párrafo 2 por el que *“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”*. En este caso, desde el rechazo de la Cámara Alta hasta que se presentan los nuevos objetivos se supera ampliamente dicho plazo, sin que haya ninguna sanción o consecuencia prevista para este hecho.

La aprobación tardía del Acuerdo de Gobierno sobre los objetivos de estabilidad provoca el retraso en la aprobación de las leyes de presupuestos autonómicos, que tienen como

presupuesto los objetivos de estabilidad y deuda individualizados basados en los objetivos de estabilidad globales. Así, la aprobación tardía del Acuerdo de Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad y deuda pública para el año 2017 -se aprobó el 7 de diciembre de 2016- provocó que muchas comunidades autónomas tuvieran que prorrogar sus presupuestos del ejercicio 2016 hasta que aprobaran los correspondientes a 2017. Así, Castilla y León, Cataluña, País Vasco, Galicia, Región de Murcia, Extremadura, Cantabria, Comunidad de Madrid, Aragón, La Rioja y Castilla-La Mancha aprobaron sus presupuestos autonómicos ya en el año 2017, mientras que sólo las 6 comunidades restantes pudieron aprobar sus presupuestos a finales de diciembre de 2016, antes de la prórroga automática de los vigentes.

En 2019, además, el Acuerdo de Gobierno fue rechazado por el Senado por dos veces, por lo que no se actualizaron los objetivos de deuda y déficit para ese ejercicio ni a medio plazo. Por tanto, las leyes de presupuestos autonómicos para dicho ejercicio se aprobaron sin la previa fijación de los objetivos individuales para cada una de ellas.

En cuanto al ejercicio 2020, el Acuerdo de Gobierno que fijaba los objetivos para ese ejercicio fue aprobado de manera tardía, ya el 18 de febrero del propio 2020. Para entonces, las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, País Vasco y el Principado de Asturias ya habían aprobado los presupuestos autonómicos para ese ejercicio. Sólo la Región de Murcia, Cataluña y la Región Foral de Navarra los aprobaron con posterioridad al Acuerdo, además de los casos de Castilla y León y de la Comunidad de Madrid, que vieron prorrogados por segunda vez sus Presupuestos del año 2018.

Se incumple también el art. 134.3 CE, que estipula que *“El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”*. Por tanto, deben ser presentados antes del 1 de octubre de cada año, según esta previsión.

Por ejemplo, la no presentación y aprobación en plazo de los PGE de 2012, provocando la prórroga de los anteriores, provocó que nuestra Comunidad tampoco lo hiciera y prorrogara también los suyos, ya que la no aprobación provocaba, en palabras de la propia Exposición de Motivos de la *Ley 5/2012, de 16 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León*

para el año 2012, incertidumbre sobre los recursos estatales que financian parcialmente el presupuesto autonómico.

De la misma forma, desde 2016 se ha venido incumpliendo sistemáticamente esta previsión constitucional. Los PGE de 2017 se presentaron en abril del propio 2017. Los de 2018, en abril de 2018, siendo aprobados en junio y, posteriormente, prorrogados para los ejercicios 2019 y 2020. Y el proyecto de ley de PGE para 2021 se presentó el día 30 de octubre de 2020, incumpliendo por quinto ejercicio consecutivo lo estipulado en el art. 134.3 CE. Sin embargo, no se contempla ninguna consecuencia por presentar el proyecto fuera de plazo, más allá de la prórroga presupuestaria automática en caso de que no se aprueben los PGE antes del primer día del ejercicio correspondiente.

En cuanto a nuestra Comunidad Autónoma, podemos destacar el incumplimiento sistemático de la previsión del art. 30.3 de la LOEPSF sobre el límite de gasto no financiero. El art.7 de la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria de CyL estipula que la Junta debe aprobar en el plazo de un mes tras la aprobación del objetivo de estabilidad el límite de gasto no financiero para el siguiente ejercicio para remitirlo y aprobarlo en las Cortes antes del 31 de julio. Así, se permite dar cumplimiento al art. 30.3 LOEPSF, por el cual antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas tienen que remitir al CPFF información sobre el límite de gasto no financiero que hayan aprobado para sus respectivos presupuestos.

Desde que existe esta previsión, la aprobación del techo de gasto en nuestra Comunidad Autónoma no ha respetado los plazos mencionados en el párrafo anterior. Así, el techo de gasto de 2013 se ha aprobado en el mes de septiembre de 2012⁶⁷; el de 2014, en agosto de 2013⁶⁸; el de 2015, en septiembre del año previo⁶⁹, al igual que el del año 2016⁷⁰; el del año 2017, en febrero de ese mismo año⁷¹; el de 2018, en septiembre de 2017⁷²; el de 2020, en febrero de ese mismo año⁷³; y el de 2021, en octubre del año anterior⁷⁴. Por tanto, los incumplimientos de esta previsión han sido sistemáticos, aunque no se prevé ninguna consecuencia jurídica por su incumplimiento.

⁶⁷ Aprobado en Consejo de Gobierno de 20 de septiembre de 2012

⁶⁸ Aprobado en Consejo de Gobierno de 22 de agosto de 2013

⁶⁹ Aprobado en Consejo de Gobierno de 4 de septiembre de 2014

⁷⁰ Aprobado en Consejo de Gobierno de 17 de septiembre de 2015

⁷¹ Aprobado en Consejo de Gobierno de 2 de febrero de 2017

⁷² Aprobado en Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 2017

⁷³ Aprobado en Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 2020

⁷⁴ Aprobado en Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2020

Por último, podemos destacar también el incumplimiento de uno de los objetivos principales de establecimiento de la LOEPSF. En su Exposición de Motivos, destaca la garantía de la sostenibilidad financiera de las AAPP y el objetivo de consolidación fiscal mediante la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública.

Sin embargo, la aplicación de la nueva normativa no ha conseguido reducir el endeudamiento público de nuestra Administración, situado en un 86,3% del PIB a su entrada en vigor en 2012 y elevándose hasta un 95,5% del PIB en 2019, previo a la pandemia del coronavirus que ha venido a disparar ese endeudamiento. Además, hasta ese año 2019, España no consiguió salir del Procedimiento de Déficit Excesivo en el que se encontraba inmerso desde que lo iniciara el Consejo de la Unión Europea en abril de 2009⁷⁵. Hasta entonces, el déficit de las AAPP superó año a año el umbral del 3% del PIB, consiguiendo en 2018 reducirlo hasta un 2,5%, lo que provocó el fin del PDE.

Y de nuevo, esta reciente estabilización del déficit se ha visto alterada como veremos a continuación por la crisis de la Covid-19, que ha disparado los niveles de deuda y déficit en todos los Estados miembros, si bien España no se encuentra actualmente a pesar de ello en un PDE por la suspensión de las reglas fiscales producida a nivel europeo.

5.2. Suspensión de las reglas fiscales a consecuencia de la crisis de la Covid-19.

La pandemia de la Covid-19 ha provocado una gran crisis sanitaria y económica con resultados muy negativos para la economía a nivel global. La parada de la actividad económica no esencial y las medidas de toda índole necesarias para superar la crisis han supuesto un aumento de los gastos y una caída de los ingresos que han provocado un incremento masivo del endeudamiento a nivel mundial.

En España y en la Unión Europea, la coyuntura actual ha obligado a suspender la normativa fiscal y a actualizar los objetivos de estabilidad a esta nueva situación.

⁷⁵ Decisión del Consejo de 27 de abril de 2009 sobre la existencia de un déficit excesivo en España (2009/417/CE)

5.2.1. Activación de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

En el ámbito de la Unión Europea, la Comisión emitió el día 20 de marzo de 2020 una Recomendación en la que se comunicaba al Consejo de la Unión Europea que con la crisis económica provocada por la pandemia se cumplían las condiciones de activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, instando al mismo para que aprobara esta misma conclusión, cosa que hizo el día 23 de marzo.

La aprobación de la cláusula de salvaguarda no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad, pero sí permite a los Estados el no cumplir con los requisitos presupuestarios aplicables en situación de normalidad y el desviarse de los objetivos presupuestarios a medio plazo de manera temporal -con la condición de que no se ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo con dicha desviación-.

Más adelante, ya el 20 de julio, el Consejo emitió una Recomendación⁷⁶ por la cual se insta a nuestro país a adoptar medidas para los años 2020 y 2021 con el fin de *“combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda...”*, según su art.1.

Y en esta línea se sitúan las posteriores actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno, ya a nivel estatal, para combatir la pandemia del coronavirus y su efecto negativo sobre las cuentas públicas.

5.2.2- Suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda pública conforme al art. 135.4 CE.

Ya en abril de 2020, el Gobierno, en cumplimiento de las obligaciones derivadas del Semestre Europeo, remitió a la Comisión Europea el Programa de Estabilidad 2020, en el que contemplaba ya los efectos que la pandemia iba a suponer sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

⁷⁶ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09)

En el Programa realiza una previsión de la evolución del déficit y deuda pública teniendo en cuenta el impacto de las diferentes medidas a tomar sobre las cuentas públicas. Entre las medidas con trascendencia sobre el nivel de ingresos y gastos se encuentra el aumento del gasto sanitario directo, la dotación de un fondo de 100.000 millones de euros en avales públicos para créditos a empresas o los ERTes de fuerza mayor o el establecimiento de beneficios fiscales con incidencia sobre los ingresos de la Hacienda pública.

El esfuerzo fiscal de todas las medidas, junto con la caída de los ingresos por la caída de la actividad económica y el aumento de los gastos por actuación de los estabilizadores automáticos, llevaron al Ministerio de Hacienda a estimar un déficit para el conjunto de las AAPP del 10,3% y elevar la deuda pública hasta el 115,5%.

Para poder superar los límites de manera excepcional y poner en marcha las medidas contra la crisis contenidas en el Programa de Estabilidad, se ha de acudir a la previsión contenida en el art. 135.4 de la CE. Este apartado permite, excepcionalmente, superar los límites de déficit y deuda pública en situaciones de “*catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria*”, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Y esto mismo lo recalca el art. 11.3 de la LOEPSF que desarrolla el citado artículo constitucional.

El Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 6 de octubre de 2020⁷⁷, solicitó al Congreso la apreciación de la situación provocada por la pandemia del Covid-19 como una situación de emergencia extraordinaria de las contempladas en los artículos mencionados en el párrafo anterior, que permita incumplir los límites de estabilidad de manera excepcional.

El 13 de octubre, se pronuncia a este respecto la AIReF en su Informe 24/20⁷⁸, puesto que la LO 6/2013, de 14 de noviembre, que regula el funcionamiento de la AIReF, contempla en su art. 22 que ésta informe sobre la concurrencia de estos requisitos de manera previa a la tramitación parlamentaria en que se aprecia o no dicha situación. El informe apreció la concurrencia de

⁷⁷ Comunicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, por el que se solicita del Congreso de los Diputados la apreciación de que España está sufriendo una pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (430/000003).

⁷⁸ AIReF (2020): Informe 24/20, sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/cl%C3%A1usula-escape/Informe-Concurrencia-Circunstancias-Excepcionales.pdf> [consulta: 13/7/2021]

dichas circunstancias excepcionales, valorando los efectos del confinamiento domiciliario y el cierre de la actividad comercial no esencial del 14 de marzo al 21 de junio de 2020 -duración del estado de alarma establecido por el *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, con sus sucesivas prórrogas-, los efectos de los mismos sobre el PIB -estimando la AIREF una caída del PIB del 11,8% para ese año- y el deterioro de las cuentas públicas que suponía este hecho junto con la necesidad de adopción de medidas para luchar contra la pandemia -que suponen un gran incremento del gasto público-.

No obstante, la AIREF, a pesar de recomendar activar la cláusula de escape del art. 11.3 LOEPSF, priorizando la respuesta inmediata a la crisis, también señala que la LOEPSF “*exige que las administraciones realicen un ejercicio de planificación a medio plazo*”, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad a la vez que se combate la crisis económica.

En el Pleno del día 20 de octubre de 2020, el Congreso apreció que dicha situación constituía una situación de emergencia extraordinaria, por lo que a partir de entonces serían aplicables las suspensiones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020. En ese Acuerdo, el Gobierno suspendió los acuerdos previos de 11 de febrero de 2020 por el que se fijaban los objetivos de estabilidad y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores tanto para 2020 como en el marco plurianual a medio plazo 2021-2023.

5.2.3- Efectos y alcance práctico de la suspensión de las reglas fiscales.

5.2.3.1- Sobre los objetivos de estabilidad y deuda pública

El nuevo Acuerdo actualiza los objetivos a la nueva situación derivada de la pandemia. Se incorpora una tasa de déficit orientativo -que no un límite- del 7,7% para el conjunto de las Administraciones Públicas para 2021 que -tras la aportación del Estado a las CCAA y Seguridad Social en transferencias extraordinarias por valor de 31.822 millones- se repartiría en el 5,2% para la Administración estatal, un 1,1% para las Comunidades Autónomas, un 0,1% para las Corporaciones Locales -frente a la situación de equilibrio o superávit requeridos ordinariamente- y un 1.3% para la Seguridad Social.

Hay que tener en cuenta que, en los Acuerdos suspendidos, se fijaba un límite de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas del 1,8% para 2020, y de 1,5%, 1,2% y 0,9% para los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente. Este hecho evidencia el gran efecto negativo que ha supuesto la actual coyuntura económica que ha obligado a adaptar la normativa de estabilidad a la nueva realidad. En cualquier caso, la activación de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento evita que se aplique sobre nuestro país el Procedimiento de Déficit Excesivo, que procede al superar un umbral de déficit público equivalente al 3% del PIB.

Igualmente, se confirma el alejamiento de los objetivos de deuda pública provocados por la nueva situación. El Ministerio de Hacienda calculó un aumento de la deuda pública en el año 2020 al 115,5%, que finalmente fue del 117,1% según el Banco de España, y las estimaciones para el año 2021 la sitúan entre un 115 y un 119,7% -según diversas estimaciones del FMI, la Comisión Europea y la OCDE-. Esto contrasta con los objetivos suspendidos aprobados en 2020 que establecían un límite de deuda del 94,6% del PIB para 2020 y que fuera reducido hasta un 93,4% para 2021. Del mismo modo, no se aplicaría el PDE por superar el umbral de nivel de deuda del 60% y no estar disminuyéndola a ritmo satisfactorio por haberse activado la cláusula de salvaguarda.

Todo indica que se continuará en la misma senda de desajuste también para el ejercicio próximo ya que la Comisión Europea ha prorrogado en mayo de 2021 la suspensión de las reglas fiscales también durante el año 2022, volviéndose a aplicar las reglas fiscales como mínimo en 2023.

5.2.3.2- Sobre otras obligaciones contenidas en la LOEPSF

La suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 20, 21 y 22 tiene influencia también sobre las medidas correctivas y coercitivas de la Sección 2ª y 3ª del Capítulo IV de la LOEPSF. Estas no serán de aplicación, a excepción de las medidas automáticas de corrección contempladas en el art. 20. Por tanto, las Administraciones incumplidoras no tendrán que presentar planes económico-financieros ni se adoptarán sobre ella medidas como la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos.

Esto no aplica, sin embargo, a la obligación de las CCAA de aprobar planes de ajuste en el marco de medidas extraordinarios de apoyo financiero que reciban -como las CCAA acogidas

al Fondo de Liquidez Autonómico-, como dispone la DA 1ª apartado 1 LOEPSF. Según el Ministerio de Hacienda, uno de los objetivos de estos planes es posibilitar la generación de recursos para atender la deuda financiera que asuma la administración territorial correspondiente con el Estado, por lo que seguirán estando vigentes aunque para determinar su cumplimiento no se tengan en cuenta los objetivos de déficit y deuda para el año 2021.

Además, los efectos de la suspensión no solo se extienden a los planes que pudieran proceder en estos ejercicios, sino también a los planes económico-financieros aprobados por incumplimientos en los años 2018 y 2019 y, por tanto, de manera previa a la suspensión de las reglas fiscales. Los incumplimientos de dichos planes ya aprobados no provocarían la aplicación de las medidas coercitivas ni de cumplimiento forzoso contempladas en los arts. 25 y 26 LOEPSF.

La suspensión de las reglas fiscales también afecta al contenido del apartado 5 del art. 12 LOEPSF que regula la regla de gasto, por lo que los ingresos obtenidos por encima de las previsiones no tendrán que destinarse necesariamente a reducir la deuda pública, sino sólo en caso de que se estime conveniente.

Sin embargo, hay otras obligaciones que continúan siendo aplicables a pesar de la suspensión de las reglas fiscales y que no son afectadas por ella.

Por ejemplo, no se suspende el límite de gasto no financiero, ya que según el Ministerio de Hacienda *“este precepto se refiere al gasto no financiero que se recoge en los presupuestos, de acuerdo con criterios presupuestarios, no de contabilidad nacional. Por este motivo, debe considerarse aplicable y no suspendido”*. Eso sí, se ha acordado actualizar el límite de gasto no financiero del Estado para el año 2021 fijándolo en unos 196.000 millones de euros, un 53,6% mayor que el límite del año 2020, que fue de 127.609 millones, a consecuencia de la incorporación de unos 27.000 millones de los fondos europeos y las transferencias extraordinarias a la Seguridad Social y las CCAA de 18.396 y 13.486 millones, respectivamente, para absorber parte de su déficit. Contrasta este crecimiento del gasto con la tasa de referencia de variación anual del gasto recogida en el acuerdo suspendido, que era de un 3% para el año 2021.

Tampoco afecta al cumplimiento de las obligaciones de las CCAA de suministrar información al Ministerio de Hacienda, como recoge el art. 27 LOEPSF, como instrumentación

del principio de transparencia. Esto es así para permitir que puedan elaborarse las cuentas anuales que permitan dar cumplimiento a las obligaciones internacionales. Por último, la suspensión tampoco afecta a las obligaciones de las administraciones con los proveedores de cumplimiento de los plazos de pago. Para las CCAA, siguen vigentes los contenidos de la LOEPSF en sus artículos 13.6, 18.4, 20.5 y 20.6. Los plazos siguen siendo los establecidos en la *Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.*

6. CONCLUSIONES

El contexto económico en el que se produjo la reforma de la regulación en España sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera justificó el reforzamiento de estos principios mediante la reforma constitucional y su subsiguiente desarrollo en ley orgánica, ya que era necesario reforzar la credibilidad y las garantías de nuestro país frente a los inversores en una situación de grave crisis económica.

Con la nueva LOEPSF se han establecido límites al nivel de déficit público y endeudamiento que pueden contraer el conjunto de las Administraciones Públicas. Para conseguirlo, se han articulado procedimientos para establecer unos objetivos de estabilidad y techos de gasto que limitan la autonomía presupuestaria y el contenido de las leyes de presupuestos estatales y autonómicos, que deben ser acordes a dichos objetivos. Y se han contemplado asimismo medidas preventivas, correctivas y coercitivas para los casos de incumplimiento, como medio para reconducir a la Administración incumplidora a la situación de equilibrio exigida por la ley.

No obstante, la taxativa regulación contenida en la nueva LOEPSF contrasta con algunos problemas que se han producido en la práctica en la tramitación presupuestaria conforme a estos principios. Por ejemplo, el retraso en la aprobación por parte del Gobierno de los objetivos de estabilidad ha llevado a incumplimientos de plazo de las CCAA en su tramitación presupuestaria, ya que su contenido está condicionado por los límites fijados en dichos objetivos. La regulación de los plazos de los distintos procedimientos adolece de una ausencia de previsiones sobre las consecuencias de los eventuales incumplimientos que se puedan producir y se producen en la práctica.

También, el contexto político actual de fragmentación parlamentaria pone de manifiesto la necesidad de superar el sistema de establecimiento de los objetivos de estabilidad establecido por la LOEPSF en la que el Senado goza de capacidad de veto. La cada vez más habitual existencia de gobiernos en minoría puede dar lugar a mayorías de distinto signo entre ambas Cámaras que produzcan una situación de bloqueo político que la normativa actual no resuelve.

Por otra parte, la nueva regulación ha venido a alterar el equilibrio previo existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La nueva ley ha reforzado al Ministerio de Hacienda y,

por tanto, a la Administración Central frente a las Comunidades Autónomas, que han visto reducido su peso de forma paralela.

En primer lugar, uno de los objetivos de la LOEPSF era regular en un único texto la normativa de estabilidad de toda la Administración. Su regulación y la del propio artículo 135 CE han dejado con poco margen de actuación en esta materia a las Comunidades Autónomas, que en su mayoría no han desarrollado leyes de estabilidad presupuestaria propias.

Además, las Comunidades Autónomas han perdido relevancia en el procedimiento de fijación de los objetivos de estabilidad para las propias CCAA, otorgando la nueva regulación una posición preponderante al Gobierno central, quien fija los objetivos en un procedimiento que ha perdido el carácter de bilateralidad, quedando reducida la participación de los entes subcentrales a una participación indirecta, y en la práctica consultiva, a través de un órgano como el CPFF.

En cuanto al grado de consecución de los objetivos para los que fue impulsada la reforma -esto es, conseguir la reducción del alto nivel de endeudamiento público-, los resultados han sido insuficientes, puesto que el déficit ha continuado siendo superior a los límites fijados por la normativa europea hasta el año 2019 y los niveles de endeudamiento han seguido creciendo hasta más que duplicar al que existía con anterioridad a la crisis económica de 2008.

La pandemia del coronavirus ha venido a agravar aún más la situación y ha obligado a suspender las reglas fiscales para poder articular una respuesta a la crisis, por lo que puede suponer un punto de inflexión que impulse una reforma de la normativa a nivel comunitario y nacional para adaptarla a la nueva realidad y lograr una mayor efectividad en la consecución de la estabilidad financiera.

7. BIBLIOGRAFÍA

AIReF (2016): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas”. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/04/2019-04-30-Informe-propuesta-objetivos-2016-2019-con-anexos.pdf>

AIReF (2020): “Informe 24/20 sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/c%C3%A1usula-escape/Informe-Concurrencia-Circunstancias-Excepcionales.pdf>

ALIAGA AGULLÓ, Eva, y MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

ALONSO GIL, Miguel (2020). “Lección 4. El régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas”. Disponible en: http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/RC-F-004_Lecion-4.pdf

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. “La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario»”. *Anuari de Dret Parlamentari*, 2019 (32), pp 19-67.

ARIAS ABELLÁN, María Dolores. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”. *REAF*, n.º. 18, octubre 2013, p. 126-168.

BIGLINO CAMPOS, M. Paloma, BILBAO UBILLOS, Juan María, REY MARTÍNEZ, Fernando, MATÍA PORTILLA, Francisco Javier y VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Pamplona: Aranzadi, 2018.

BILBAO UBILLOS, Juan María, REY MARTÍNEZ, Fernando y VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Pamplona: Aranzadi, 2016.

El Derecho. *El Congreso aprecia que existen las condiciones de excepcionalidad para suspender las reglas fiscales* (21 de octubre de 2020). Disponible en: <https://elderecho.com/el-congreso-aprecia-que-existen-las-condiciones-de-excepcionalidad-para-suspender-las-reglas-fiscales>

El Economista. *España sale por fin del procedimiento de déficit excesivo una década después*. (5 de junio de 2019) Disponible en: <https://www.economista.es/economia/noticias/9921596/06/19/Espana-sale-por-fin-del-procedimiento-de-deficit-excesivo-una-decada-despues.html>

El País. *La deuda pública alcanza el 125,3% del PIB, su mayor nivel en 140 años*. (11 de junio de 2021). Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-06-11/la-deuda-publica-alcanza-el-1253-del-pib-su-mayor-nivel-en-140-aos.html>

Expansión. *El Gobierno aplaza a octubre la presentación de los PGE y se incumplirá el plazo por quinto año consecutivo*. (12 de septiembre de 2020). Disponible en: <https://www.expansion.com/economia/politica/2020/09/12/5f5c9990468aeb91d8b45f7.html>

FERRÁNDIZ GARCÍA, Belén. “«Techo de gasto», Presupuesto y Parlamento. Una referencia específica sobre el tema en la Asamblea Regional de Murcia”. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2017 (29), pp. 285-334.

GALERA VICTORIA, Adoración. “El legislador autonómico y el principio de estabilidad presupuestaria”. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 31, 2013, pp. 609-624.

GUERRERO VÁZQUEZ, Pablo. *Freno constitucional al endudamiento y descentralización política: El impacto del principio de estabilidad presupuestaria en el Estado autonómico*. Universidad de Zaragoza, 2018.

JIMENEZ DÍAZ, Andrés. “El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado”. *Revista de las Cortes Generales*, 2018 (104), pp. 455-484.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. “La ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas”. *Crónica Presupuestaria 1/2013*, IEF. Disponible en:
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01_06.pdf

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. “Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en la aprobación de ‘Presupuestos estables’”. In *Procedure di bilancio in chiave di stabilità: un confronto tra Italia e Spagna*, octubre de 2009, Università di Pisa. (Disponible en:
https://eprints.ucm.es/id/eprint/11447/1/Relaciones_Gobierno-Parlamento_en_la_aprobaci%C3%B3n_de_Presupuestos_estables.pdf)

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario. Lecciones de Cátedra*. Pamplona: Lex Nova, 2018

Ministerio de Hacienda (2020): La presupuestación después de la crisis. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas. Disponible en:
[https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Presentaciones/LEY%20ESTABILIDAD%20PRESUPUESTARIA/LOEPSF-WEB%20MINHAP%2030-4-12%20%20\(4\).pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Presentaciones/LEY%20ESTABILIDAD%20PRESUPUESTARIA/LOEPSF-WEB%20MINHAP%2030-4-12%20%20(4).pdf)

Ministerio de Hacienda (2020): Programa de Estabilidad 2020. Disponible en
https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf

Ministerio de Hacienda (2021): Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado. Disponible en:
<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/Libro%20de%20Introduccion%20a%20los%20Presupuestos.pdf>

Ministerio de Hacienda (2021): Objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública por comunidad autónoma. Disponible en:
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAAAs/Objetivos-de-Estabilidad-y-Deuda-por-Comunidad-Aut%C3%B3noma.aspx>

Ministerio de Hacienda (2021): Preguntas frecuentes sobre las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Disponible en:

https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/FAQ_SUSPENSI%C3%93N_DE_REGLAS_FISCALES.pdf

PÉREZ ROYO, Fernando y CARRASCO GONZÁLEZ, Francisco M. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Pamplona: Aranzadi, 2018.

ROMERO JORDÁN, Desiderio y SANZ-SANZ, José Félix. “Impacto de COVID-19 sobre déficit y deuda en 2020: más dañino de lo inicialmente previsto”. *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, 2020, (278).

Valencia Plaza. La UE prorroga la cláusula de escape permitiendo a los estados incumplir el déficit para activar la economía (2 de junio de 2021). Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf