



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD

PRESUPUESTARIA Y

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Presentado por:

Laura Pastor Rodríguez

Tutelado por:

Marta Villarín Lagos

Valladolid, 24 de septiembre de 2021

RESUMEN

En los últimos tiempos, el concepto de estabilidad presupuestaria ha ido adquiriendo mayor relevancia, sobre todo a consecuencia de los recientes acontecimientos de crisis económica que han puesto de manifiesto la importancia de su regulación y adaptación a las nuevas necesidades de financiación. El principio de estabilidad presupuestaria, además de estar regulado en la normativa comunitaria, ha sido elevado a rango constitucional con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española y desarrollado posteriormente en el ordenamiento jurídico interno. En este trabajo se va a estudiar tanto la evolución normativa del principio de estabilidad presupuestaria como los instrumentos necesarios para su cumplimiento efectivo, así como el grado de compromiso que ha adquirido España en relación con el mismo a lo largo de su historia.

Palabras clave: Estabilidad presupuestaria, normativa legal, evolución, cumplimiento.

ABSTRACT

In the recent times, the financial stability has increasingly getting greater relevance, especially due to the latest economic crisis that have stood out the importance of its regulation and the adjustment to the new financing needs. The financial stability principle, apart from being included on the european rules, has been raised to constitutional status with the reform of the article 135 of the Spanish Constitution, and subsequently developed in the national legal system. This paper aims to study both the evolution of the financial stability concept and the instruments required to reach its effective compliance, as well as the spanish commitment towards it throughtout its history.

Key words: Financial stability, legal rules, evolution, compliance.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UE	6
2.1 INICIOS DE LA NORMATIVA EUROPEA	6
2.2 EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO	9
2.3 EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA	22
2.4 CAMBIOS INSTITUCIONALES: LA UNIÓN BANCARIA Y EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD	24
2.4.1 La Unión Bancaria	24
2.4.2 El Mecanismo Europeo de Estabilidad.....	26
2.5 Situación excepcional motivada por la crisis sanitaria a consecuencia del Covid-19	27
3. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	32
3.1 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ANTERIORES A LA FIRMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO	32
3.2 EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	38
3.2.1 En la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001 y la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001.....	38
3.2.2 En el reformado artículo 135 CE	42
3.2.3 En la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	47
3.3 PRINCIPIOS Y REGLAS AL SERVICIO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	63
4. CONCLUSIONES	66
5. BIBLIOGRAFÍA	69

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BCE	Banco Central Europeo
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CE	Constitución Española de 1978
EM/EEMM	Estado/s Miembro/s
LGEP	Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MTO	Objetivo Presupuestario a Medio Plazo
PDE	Procedimiento de Déficit Excesivo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PIB	Producto Interior Bruto
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012.
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

1. INTRODUCCIÓN

La estabilidad presupuestaria y financiera es un concepto clave para el desarrollo económico de cualquier país, y particularmente en la actualidad merece especial atención al tratarse de un tema en constante cambio que afecta no sólo a la salud de las cuentas públicas de los Estados sino que también tiene un gran impacto en las economías de las familias y empresas.

El principio de estabilidad presupuestaria, objeto de este trabajo, es causa de la Unión Económica y Monetaria, que es el resultado de la integración económica de los distintos Estados Miembros de la Unión Europea, que unieron sus fuerzas para adoptar políticas económicas y monetarias con el propósito de alcanzar objetivos comunes de estabilidad y crecimiento económico.

El objeto del presente trabajo es, en primer lugar, analizar el concepto de estabilidad presupuestaria y su desarrollo normativo, tanto en sus orígenes en el marco europeo, como en su trasposición al ordenamiento jurídico interno a través de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y su desarrollo legal posterior, haciendo especial referencia a los principios jurídicos que sirven de soporte para lograr su cumplimiento efectivo. En segundo lugar, estudiar qué información deben suministrar los Estados Miembros para el control y el seguimiento de los indicadores de déficit y deuda públicos, y analizar, para el caso de España, si los resultados obtenidos en los últimos años cumplen con las directrices que marca la normativa tributaria.

En cuanto a la metodología utilizada, cabe destacar que se ha recurrido a distintas fuentes, entre las que se encuentran publicaciones doctrinales desde los últimos veinte años hasta la actualidad, artículos recogidos en revistas científicas, normativa legal, así como el recurso a distintas páginas web.

2. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA UE

En este segundo capítulo, se van a exponer los distintos estadios por lo que ha pasado la Unión Europea (en adelante UE) hasta hoy en lo relativo a la exigencia a los Estados Miembros (en adelante EEMM) de tener unas finanzas públicas saneadas.

2.1 INICIOS DE LA NORMATIVA EUROPEA

En junio de 1988 el Consejo Europeo confirmó el objetivo de lograr progresivamente una Unión económica y Monetaria (en adelante UEM). Constituyó un comité, presidido por el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, que estudiase y propusiera fases concretas para avanzar hacia dicha unión¹.

El resultado de las negociaciones del comité fue el *Informe Delors*, en el que se propone la integración de la Unión económica y monetaria mediante la coordinación por parte de los Estados Miembros (en adelante EEMM) de la cesión a la UE de competencias que hasta entonces eran propias.

El *Informe Delors* pretendía que la Unión económica y monetaria se llevase a cabo progresivamente en las tres etapas que se detallan a continuación:

Primera etapa: del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993

- Establecimiento del Mercado Único²;
- Liberalización completa para las transacciones de capital;
- Coordinación de las políticas monetarias nacionales mediante la cooperación entre los bancos centrales;

¹ La Unión Económica y Monetaria (UEM) (Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html>; última consulta 20/08/2020)

² El Mercado Único de la UE (a veces llamado mercado interior) se caracteriza porque las personas, las mercancías, los servicios y el dinero pueden circular libremente.

- Adopción de programas económicos de carácter plurianual para mejorar la convergencia;
- Libre utilización del ECU³.

Segunda etapa: del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998

- Se inicia la independencia de los bancos centrales de los gobiernos (en España, mediante la aprobación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España);
- Creación del Instituto Monetario Europeo (en adelante, IME) para reforzar la coordinación monetaria;
- Refuerzo de la convergencia económica;
- Se establecieron una serie de prohibiciones:
 - ⇒ La financiación monetaria del déficit público, es decir, se prohibió que el Banco Central pudiera financiar a las administraciones o entidades públicas otorgándoles préstamos o suscribiendo títulos.
 - ⇒ Que los países miembros respaldasen la deuda de otro Estado.
 - ⇒ Acceso preferencial del sector público a los mercados financieros.

Tercera etapa: a partir del 1 de enero de 1999

- Se crea el Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante SEBC)⁴, con soberanía monetaria, ejecutando la política monetaria única;
- Introducción del euro;
- Fijación irrevocable de los tipos de cambio;
- Entrada en vigor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

³ Del inglés, *European Currency Unit*, es la unidad monetaria europea precursora del euro.

⁴ El SEBC, que se establece en el Tratado de la Unión Europea (TUE), está formado por el Banco Central Europeo (en adelante BCE) y los bancos centrales nacionales de todos los Estados Miembros de la UE, independientemente de que hayan adoptado el euro o no.

La entrada en la UEM, con la consiguiente implantación de la moneda única, hizo surgir un nuevo principio de aplicación general para el régimen presupuestario de todos los EEMM: el principio de estabilidad presupuestaria, cuyo principal objetivo era el de conseguir unas finanzas públicas saneadas.

De acuerdo con Fernández Arufe⁵, las características más importantes que sigue la *política monetaria única* son cuatro:

1. Se trata de una estrategia absolutamente respetuosa con el sistema de economía de mercado.
2. Es una estrategia mixta en la que se define el objetivo último de estabilidad de precios, en términos de una tasa de crecimiento interanual por debajo del 2% del Índice de Precios de Consumo Armonizado (en adelante IPCA)⁶, a medio plazo, y en la que adquiere un lugar destacado la definición de un valor de referencia para el crecimiento del agregado monetario M_3 ⁷ en el entorno del 4,5% de crecimiento anual.
3. El éxito de esta estrategia no depende sólo de la política monetaria única, sino también de la política fiscal y de las políticas de reformas estructurales.
4. Se trata de una estrategia descentralizada. Cada Banco Central Nacional (en adelante BCN) es autónomo para ejecutar las decisiones del Banco Central Europeo (en adelante BCE) en materia de política monetaria.

⁵ FERNÁNDEZ ARUFE, J.E ET AL (2006): "Principios de política económica: cuestiones de test y cuestiones resueltas". Delta publicaciones. Madrid, p. 20

⁶ El IPCA "es un indicador estadístico cuyo objetivo es proporcionar una medida común de la inflación que permita realizar comparaciones entre los países de la UE y entre éstos y otros países que no pertenecen a la UE". (Disponible en: <https://www.expansion.com/diccionario-economico/ipca-indice-de-precios-de-consumo-armonizado.html>; última consulta: 20/08/20)

⁷ El M_3 es un agregado monetario que además de incluir los activos de M_1 (formado por la disponibilidad líquida en efectivo de los billetes y monedas en manos del público y las reservas de los bancos) y M_2 (formado por los depósitos a corto plazo, libretas de ahorro, cuentas a la vista y los acuerdos de recompra diaria que las personas tienen en el sistema financiero), se incorporan las cesiones temporales, las participaciones de fondos en el mercado monetario, los instrumentos del mercado monetario, como los bonos privados y públicos (letras del tesoro) emitidos con vencimiento de hasta dos años, depósitos a plazo y acuerdos de recompra a plazo. (Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/m3.html>; última consulta: 20/08/20)

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, y de forma sintética, se puede concluir que la Unión Económica y Monetaria supone la culminación al proceso de integración europea iniciado hace ya más de seis décadas.

La Unión Monetaria está basada en la existencia de una moneda común (el euro), una política monetaria común y un Banco Central único que sustituye a los BCN y a sus competencias en cuanto a control y gestión monetaria.

La Unión Económica, que es la que interesa especialmente en este trabajo, se sustenta fundamentalmente en la coordinación de las políticas económicas de todos los EEMM con el objetivo último de lograr un mercado único de personas, bienes, capitales y servicios. Para ello, se han ideado dos instrumentos específicos:

- I. Las Grandes Orientaciones de Política Económica que son recomendaciones dictadas cada año por el Consejo, a propuesta de la Comisión y posteriormente remitidas a los EM, que deberán orientar su política económica según estas recomendaciones.

- II. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se analiza en detalle en el siguiente apartado del documento.

2.2 EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Características

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante PEC) es un acuerdo político alcanzado en el Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997) con el objetivo de prevenir la aparición del déficit público excesivo y de garantizar la convergencia económica sostenida de los EEMM. Para alcanzar estas finalidades se destaca la importancia de tener unas finanzas públicas saneadas que favorezcan el logro de los objetivos de estabilidad de precios y de crecimiento sostenido.

El antecedente del PEC lo encontramos en el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), firmado en Maastrich el 7 de febrero de 1992, que creó una forma de cooperación hacia un comportamiento presupuestario que debía permitir *“un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados Miembros”*⁸.

Durante el periodo que transcurrió desde la aprobación del Tratado de Maastrich en 1992 hasta la adopción del PEC en 1997, la normativa encargada de controlar el déficit era el Reglamento 3605/1993 del Consejo. De acuerdo al mismo, los EEMM debían enviar a la Comisión de forma semestral (antes del 1 de marzo y antes del 1 de septiembre) la información relativa a su nivel de déficit y de deuda pública.

Una vez aprobado el PEC, el control del déficit público y de las finanzas públicas de los Estados firmantes pasaron a regirse fundamentalmente por dos reglamentos:

- Reglamento 1466/1997 del Consejo, de 7 de julio, haciendo referencia a la *vertiente preventiva* del pacto. Su misión era reforzar la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas de acuerdo con el art. 103.5 del TUE, que obligaba a los Estados que formaban parte de la última fase de la UEM a presentar anualmente un programa de estabilidad que cumpliera el objetivo de equilibrio presupuestario y la senda de ajuste para lograrlo, manteniendo unas finanzas públicas saneadas. El Consejo y la Comisión tenían competencia para dictar las recomendaciones sobre tales programas. Sin embargo, este Reglamento no establecía ninguna sanción para el caso de incumplimiento de las mismas por los Estados. De ahí que se haya señalado que su objetivo era regular las medidas de carácter preventivo que podían ayudar a cumplir los compromisos del PEC.

⁸ Art. 2 TUE firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastrich.

- Y el Reglamento 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio, que se refiere a la vertiente *correctora*. La principal medida recogida en este segundo Reglamento de carácter corrector está integrada por el Procedimiento de Déficit Excesivo (en adelante PDE) que se activa si un EM incumple la regla de déficit público máximo fijado en un 3% del Producto Interior Bruto (en adelante PIB). A ello se refiere el art. 1 del Protocolo nº12 sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

Las sanciones conllevaban desde la obligación de depositar cantidades que podían llegar en su importe fijo al 0,2% del PIB, hasta su conversión en multas tras un plazo de dos años. Ahora bien, el Reglamento seguía moviéndose en ámbitos de apertura e indecisión alejándose de toda pretensión de automatismo. Así, permitía que los Estados exceptuaran el cumplimiento de la regla de déficit ante circunstancias excepcionales o recesiones que implicaran un descenso de como mínimo un 2% del PIB respecto al crecimiento económico previsto. Esta amplitud residía en la inconcreción de los conceptos “circunstancias excepcionales” que debía ser concretada e interpretada por el Consejo por mayoría cualificada⁹.

El Tratado de Maastrich (o Tratado de la Unión Europea) estableció unos criterios económicos, llamados de Convergencia, que los EEMM debían cumplir para su plena integración en la Unión Monetaria en 1998. Estos Criterios de Convergencia Económica, que debían figurar en los Programas de Estabilidad que estaban obligados a presentar los EEMM, como se ha dicho más arriba, son los siguientes:

⁹ MORENO GONZÁLEZ, G (2019). “Estabilidad presupuestaria y Constitución”. Tirant lo Blanch. Valencia, p. 218.

1. Estabilidad de precios:

La tasa de inflación¹⁰ anual (medida a través de la variación del IPC) no debe exceder en más de un 1,5% la de los tres EEMM con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios, es decir, de los tres países menos inflacionistas.

2. Finanzas públicas:

La situación financiera de las Administraciones Públicas (en adelante AAPP) debe ser sostenible, es decir, no debe incurrir en un “déficit público¹¹ excesivo, lo que significa que:

- La ratio entre déficit público y PIB no debe rebasar el 3%. O, lo que es lo mismo, el déficit público no puede ser una cantidad que sea superior en más de un 3% a la cifra del PIB anual.
- La ratio entre deuda pública¹² y PIB no debe superar el 60%. O, lo que es lo mismo, la deuda pública pendiente de devolución, y los correspondientes intereses, es decir, la deuda pública viva, no puede alcanzar una cantidad que sea superior en más de un 60% a la cifra del PIB anual.

Estos valores de referencia se encuentran en el art. 1 del Protocolo (nº 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Este artículo, a su vez, se refiere al art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en

¹⁰ La inflación “es el aumento generalizado y sostenido de los precios de bienes y servicios en un país durante un periodo de tiempo sostenido, normalmente un año”. (Disponible en: <https://www.eleconomista.es/diccionario-de-economia/inflacion>; última consulta: 20/08/20)

¹¹ El déficit público “es el saldo presupuestario, y consiste en la diferencia entre las operaciones de ingresos y gastos públicos durante el año presupuestario. Si el saldo presupuestario es negativo se habla de déficit, y si es positivo de superávit”. (Disponible en: <https://www.finanzasparatodos.es/es/secciones/actualidad/Deudapublica.html>; última consulta: 20/08/20)

¹² La deuda pública “es el conjunto de deudas o compromisos de pagos que el sector público tiene con el sector privado, ya sean personas, empresas o instituciones, nacionales o extranjeras. Es decir, es la deuda que el sector público tiene que devolver a los que le hayan prestado dinero”. (Disponible en: <https://www.finanzasparatodos.es/es/secciones/actualidad/Deudapublica.html>; última consulta: 20/08/20)

adelante TFUE), que establece en su primer apartado que *“los Estados evitarán déficit públicos excesivos”*. Su segundo apartado señala la labor de la Comisión de supervisar la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los EEMM, con el fin de detectar errores manifiestos.

3. La estabilidad del tipo de cambio:

El tipo de cambio¹³ debe mantenerse en la banda de fluctuación en el Sistema Monetario Europeo (en adelante SME)¹⁴ sin que los países devalúen, por iniciativa propia, su divisa respecto de la de ningún otro EM.

4. Los tipos de interés a largo plazo:

El tipo de interés¹⁵ a largo plazo no debe superar en más de 2 puntos al registrado por los tres EEMM con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios, es decir, los países que hubieran tenido un menor crecimiento del IPC. Los tipos de interés deben medirse con referencia a los bonos del Estado u otros valores comparables, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales.

¹³ El tipo de cambio *“es la relación entre el valor de una divisa y otra, es decir, nos indica cuántas monedas de una divisa se necesitan para obtener una unidad de otra”*. (Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/tipo-de-cambio.html>; última consulta: 20/08/20)

¹⁴ Los objetivos fundamentales del SME eran estabilizar los tipos de cambio para corregir la inestabilidad existente, reducir la inflación y preparar mediante la cooperación la Unión Monetaria Europea.

¹⁵ El tipo de interés o tasa de interés *“es el precio del dinero, es decir, el precio a pagar por utilizar una cantidad de dinero durante un tiempo determinado. Su valor indica el porcentaje de interés que se debe pagar como contraprestación por utilizar una cantidad determinada de dinero en una operación financiera”*. (Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/tipo-de-interes.html>; última consulta: 20/08/20)

5. Otros factores:

Además, se tiene en cuenta la integración en los mercados, el equilibrio de las balanzas de pagos, así como la evolución de los costes laborales y de otros índices de precios.

Incumplimientos

El Pacto surgió en un momento en el que la coyuntura económica era favorable, pero no tardaron en aparecer los primeros atisbos de incumplimiento de los criterios de convergencia económica comprometidos por los EEMM firmantes del PEC. El primer país en desviarse de la senda de déficit establecida fue Portugal, alcanzando el 4,1% del PIB en 2001. Ante esta situación, la Comisión únicamente catalogó a Portugal como una economía en déficit, sin aplicar ninguna medida concreta para lograr dicho cumplimiento. A Portugal le siguieron Alemania¹⁶ y Francia¹⁷, incurriendo en un déficit excesivo en los años 2002 y 2003, respectivamente.

Ante los incumplimientos detectados hubo discrepancias entre el Consejo y la Comisión respecto a la respuesta que se debía dar a los EEMM incumplidores. El Consejo decidió no abrir contra Francia ni Alemania un procedimiento de déficit excesivo, al considerar que las medidas adoptadas por los mismos habían resultado eficaces. Por su parte, la Comisión sostenía que ninguno de los dos países había adoptado ninguna medida efectiva para poner fin a su situación de déficit, y recomendó al Consejo que formulase a dichos Estados una advertencia para que pusiesen fin a su situación de déficit excesivo. El Consejo, además, decidió adoptar

¹⁶ En el caso de Alemania, la incoación del procedimiento se formalizó mediante la Decisión 2003/89/CE sobre *la existencia de un déficit excesivo en Alemania*. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, decidió que en ese EM existía un déficit excesivo, y recomendó al gobierno alemán que pusiera fin a ese déficit lo antes posible. Fijó en el 21 de mayo el final del plazo para la adopción de las medidas recomendadas. Dado que en ese momento las medidas adoptadas por la República Federal de Alemania se consideraron eficaces, quedó suspendido tácitamente el procedimiento de déficit excesivo.

¹⁷ En el caso de Francia, el procedimiento se inició mediante la Decisión 2003/487/CE, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Francia y el plazo máximo para adoptar las medidas necesarias se fijó en el 3 de octubre de 2003.

una serie de recomendaciones, aprobadas bajo el nombre de “Conclusiones”, que nada tenían que ver con las Recomendaciones de la Comisión.

Ante esta situación de conflicto, la Comisión decidió llevar al Consejo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE).

El resultado fue la Sentencia de 13 de julio de 2004 (C-27/04), *Comisión de las Comunidades Europeas vs. Consejo de la Unión Europea*, del TJCE. El Tribunal se limitó a intentar conseguir un equilibrio entre Consejo y Comisión, dando la razón a ambos, por una parte permitiendo al Consejo no seguir las Recomendaciones de la Comisión y, por otra parte, anulando las Conclusiones del Consejo. A su vez, el Tribunal puso de manifiesto la necesidad de reformar el marco jurídico de la estabilidad presupuestaria.

Reformas

A raíz de lo anterior, surgió la inminente necesidad de reformar el PEC, flexibilizando el mismo en 2005, lo cual se realizó mediante dos reglamentos: el Reglamento 1055/2005 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento 1466/97 del Consejo; y el Reglamento 1056/2005 del Consejo, que modifica el Reglamento 1467/97 del Consejo.

Con estas reformas de los Reglamentos 1466/97 y 1467/97, del Consejo, lo que se hizo fue que se permitió tanto a la Comisión como al Consejo supervisar la senda de estabilidad presupuestaria de los Estados, adaptándose a cada caso concreto. Con ello, se incorporó la categoría de los *Objetivos Presupuestarios a Medio Plazo* (en adelante MTO¹⁸).

Cada Estado tenía un objetivo presupuestario a medio plazo que debía cumplir y que no implicaba necesariamente una situación de equilibrio o de superávit. Con

¹⁸ *Medium-Term Objective*, de sus siglas en inglés.

esa finalidad, esos objetivos fueron diseñados por los Estados teniendo en cuenta un cierto “margen de seguridad”, al objeto de salvaguardar el cumplimiento del límite del 3% de déficit público. En particular, los MTO específicos de cada país se enunciaron dentro de una variación definida entre el 1% del PIB y el equilibrio o superávit, una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales.¹⁹ Lo anterior puede resumirse en que, al incorporar la reforma los MTO, desaparece el objetivo de déficit 0, a favor de objetivos individuales de cada Estado, en función de su deuda y su potencial de crecimiento nacional, pudiendo alcanzar hasta un 1% de déficit.

Más tarde, la crisis económica y financiera mundial de 2008 puso de manifiesto una serie de deficiencias en la gobernanza económica y la supervisión presupuestaria de la Unión Europea (en adelante UE), planteándose, de nuevo, la necesidad de reformar el PEC. Estas deficiencias quedaron resueltas gracias al Semestre Europeo de coordinación de la política económica, creado en 2010.

El Semestre Europeo es el periodo de 6 meses del año en el que se coordinan las políticas presupuestarias y económicas de los EEMM. Sus principales objetivos son: Contribuir a garantizar la convergencia y la estabilidad en la UE; Contribuir a garantizar unas finanzas públicas saneadas; Fomentar el crecimiento económico; Prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos en la UE; Aplicar la Estrategia Europa 2020²⁰.

Otra de las medidas que sirvieron a solventar las deficiencias de gobernanza económica y supervisión presupuestaria de la UE fue la creación de seis instrumentos legislativos, denominados *Six Pack*, que entraron en vigor el 13 de diciembre de 2011, y que suponen una profunda reforma de la supervisión de la política económica de los EEMM por parte de los órganos de la UE. Componen el mencionado paquete de medidas las siguientes normas:

¹⁹ RUIZ ALMENDRAL, V. (2008). “Estabilidad presupuestaria y gasto público en España”. La Ley, Madrid, p. 110.

²⁰ Estrategia Europa 2020. Disponible en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>

1. Reglamento 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro;
2. Reglamento 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro;
3. Reglamento 1175/2011, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas;
4. Reglamento 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos;
5. Reglamento 1177/2011, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
6. Directiva 2011/85/UE del Consejo, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros.

En concreto:

- Cuatro de los instrumentos legislativos incluidos en el denominado “*Six Pack*” son instrumentos relativos a la política fiscal: dos reglamentos que reforman el PEC, un tercero que impone sanciones para el caso de incumplimiento de los anteriores en países de la zona euro, y una directiva que obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos.
- De los dos reglamentos restantes, uno crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos, y el otro regula la posibilidad de imponer sanciones en determinados casos de incumplimiento a países de la zona euro.

Una de las reformas del PEC es la establecida por el Reglamento 1177/2011, que vino motivada fundamentalmente por dos problemas que adolecía la parte correctora del PEC:

- La no operatividad del criterio restrictivo de la deuda pública, pues se había observado que hasta ese momento los procedimientos por déficit excesivo se habían abierto solo por incumplimiento del criterio del déficit, nunca por incumplimientos que se dieron del compromiso de contener la deuda pública viva.
- El elevado control por parte del Consejo respecto a la aplicación efectiva de las medidas correctoras previstas en caso de incumplimiento, hasta el punto de que podía dejar el procedimiento por déficit excesivo en suspenso.

Los principales cambios introducidos con la mencionada reforma del PEC operada por el Reglamento 117/2011 han sido los siguientes:

- a. Hacer operativo del criterio de la deuda, de forma que los EEMM cuya deuda pública exceda del 60% del PIB deberán adoptar las medidas necesarias para reducir su deuda pública de forma sustancial y continuada.
- b. Adelanto, incremento y graduación de las sanciones aplicables a los países de la zona euro.
- c. A partir de esta reforma, existirá déficit excesivo bien cuando el déficit público (previsto o real) supere el 3% del PIB, con la excepción de que el déficit obedezca a una causa inusual en la que el EM no tenga ningún control, o cuando se haya producido una grave recesión económica; o bien cuando la deuda pública exceda del 60% del PIB.

La parte preventiva del PEC reformado, requiere que los EEMM se sometan anualmente a unos *Programas de Estabilidad y Convergencia* para asegurar el cumplimiento de los *MTO*, así como la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto implica que, antes del 30 de abril de cada año, cada Estado debe someter al Consejo y a la Comisión su Programa de Estabilidad o Convergencia, que debe incluir, entre otras cuestiones, los *MTO* y la senda de ajuste hacia los objetivos, así como la evolución de la deuda pública y de las principales partidas de ingresos y gastos públicos. La Comisión evaluará si las medidas del EM son adecuadas y, si

considera que no lo son, recomendará al Consejo que adopte por mayoría cualificada una decisión declarando el incumplimiento. Las sanciones pueden ascender al 0,2% del PIB del EM incumplidor en el año precedente. No obstante, la Comisión podrá, por razones de circunstancias económicas excepcionales, o previa solicitud motivada del EM en cuestión, proponer reducir la cuantía de la sanción o cancelarla.

En el caso de España, todos los años, el Consejo de Ministros aprueba la remisión a la Unión Europea y a la Comisión la actualización del *Programa de Estabilidad de España*²¹, de carácter cuatrienal, y del *Programa Nacional de Reformas*²².

Otra de las novedades introducidas en el programa de reformas promovido por el “Six Pack” es el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (en adelante PDM). Al afectar éstos a la zona euro, se fundamentan en el artículo 136 del TFUE, que establece el mandato de coordinar las políticas económicas de los países que pertenezcan a la UEM y velar porque las orientaciones económicas se vigilen y se cumplan²³.

Al igual que el PEC, el PDM consta también de dos vertientes, una preventiva y otra correctiva.

La supervisión de estos desequilibrios macroeconómicos se inicia con un “mecanismo de alerta” basado en un Informe sobre el Mecanismo de Alerta (en adelante IMA), que elabora la Comisión Europea y que incluye un cuadro de indicadores, *scoreboard en inglés*, que se comparan con unos umbrales indicativos.

²¹ Programa de Estabilidad de España. Disponible en: https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503_np_estabilidad.pdf para el periodo 2017-2020, cuya actualización a consecuencia de la situación ocasionada por el Covid-19 está disponible en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf

²² Programa Nacional de Reformas. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-national-reform-programme-spain_es.pdf para el año 2020.

²³ MORENO GONZÁLEZ, G (2019). “Estabilidad presupuestaria y Constitución”. Op. cit. p. 241.

El *scoreboard* se compone de un reducido conjunto de indicadores relevantes, disponibles, prácticos, simples y medibles (SMART)²⁴. Estos indicadores son elaborados por la Comisión, y no existe a priori un *numerus clausus* estándar de los mismos, sino que es la Comisión la que discrecionalmente establece los parámetros para cada EM. Además, la Comisión deberá evaluar periódicamente la idoneidad del *scoreboard* cuando ésta tenga dudas sobre la evolución económica de un Estado. En el informe anual que deberá elaborar la Comisión, tendrá que identificar qué EEMM presentan, a su juicio, desequilibrios, o pueden estar en riesgo de incurrir en ellos y, como consecuencia, serán objeto de un examen individualizado exhaustivo. Existen tres posibles resultados de este examen:

- Que se detecten desequilibrios que no se consideran problemáticos, en cuyo caso el procedimiento de supervisión no sigue avanzando.
- Que se considere que existe un desequilibrio o riesgo de desequilibrio, en cuyo caso el Consejo puede dirigir recomendaciones preventivas al EM afectado.
- Que se detecte un desequilibrio severo o que pueda perjudicar el funcionamiento de la UEM. En este supuesto, el Consejo declara la existencia de un desequilibrio excesivo y recomienda al Estado Miembro que presente un plan de acciones correctivas. Es en este momento cuando se abre un procedimiento de desequilibrio excesivo y el país afectado queda sometido a una estrecha vigilancia.

En caso de desequilibrio severo, el EM afectado debe elaborar un plan de medidas correctivas (en adelante PMC) que detalle las políticas destinadas a aplicar la recomendación del Consejo, con un calendario de ejecución de las medidas. El Consejo evaluará las medidas adoptadas y, en caso de evaluación favorable, el procedimiento se sitúa en suspenso. Si, por el contrario, la evaluación es desfavorable, puede fijarse un nuevo plazo para que el EM cumpla la recomendación. Si el Consejo vuelve a decidir que el EM ha incumplido la recomendación se le impone una multa de hasta el 0,1% del PIB del EM en el año

²⁴ SMART: Acrónimo inglés procedente de *Specific, Measurable, Achievable and Agreed, Relevant, Time-related*.

precedente. No obstante, y de nuevo como en el PDE, la Comisión tiene el monopolio para recomendar al Consejo la reducción de las sanciones, su suspensión o cancelación²⁵. El procedimiento solo se cierra cuando el Consejo considera que el EM ya no presenta un desequilibrio económico excesivo.

A pesar de las medidas adoptadas que se acaban de describir, lo cierto es que en 2013, la situación seguía siendo crítica, al seguir latentes los problemas de financiación de, sobre todo, los países del sur de Europa, como Portugal y España, además de Grecia, y también Irlanda. En palabras de la propia Comisión Europea, *“hacía falta avanzar en el control presupuestario de la Eurozona para prevenir el contagio desde un Estado Miembro que esté experimentando dificultades respecto a su estabilidad financiera hacia el resto de la zona euro, y más ampliamente, hacia toda la Unión”*²⁶.

Por tanto, al complejo conjunto normativo del *six pack* sumaron dos Reglamentos más (*“Two pack”*): uno para el seguimiento y evaluación de los proyectos presupuestarios de los EEMM y para la corrección del déficit excesivo, y otro específicamente encaminado a reforzar la supervisión de los EEMM que tienen déficit excesivo y experimentan riesgos de inestabilidad financiera²⁷.

Integran el *two pack* los siguientes reglamentos:

- Reglamento 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los EM cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades.

²⁵ MARCO PEÑAS, E. “Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: el Six Pack”, op. cit.; p. 70

²⁶ Comisión Europea: “The two pack on economic governance: establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states”. (Disponible en: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp147_en.pdf; última consulta: 27/08/20).

²⁷ LOPEZ GARRIDO, D. (2013) *“Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria”*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, p. 150.

- Reglamento 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, también 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 EM de la zona euro.

Los principales objetivos que se pretendían lograr con estas nuevas medidas era alcanzar un calendario común de elaboración de los presupuestos nacionales, así como un seguimiento exhaustivo de la aplicación de las políticas presupuestarias. La Comisión es la encargada de evaluar la regla del equilibrio presupuestario, pudiendo llegar a presentar su dictamen ante los Parlamentos nacionales. Además, se contempla una supervisión reforzada por parte de la Comisión, que actuará en colaboración con el BCE.

2.3 EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

Habiendo ya pasado dieciséis años desde la aprobación del PEC, y dos desde su última reforma con el *Six-Pack*, y en medio de las consecuencias de una crisis económica mundial, se hizo necesario el estudio de un nuevo escenario de actuación que afianzara la cohesión económica y social de los EEMM de la UE.

En el Consejo Europeo de Bruselas del 8 y 9 de diciembre de 2011 se debatió la inoperancia del PEC hasta el momento y la necesidad de consolidar la estabilidad presupuestaria. Como resultado, se acordó la celebración de un Tratado, fuera del marco de la UE, que estableciera la denominada “*golden rule*” o regla del déficit cero o próximo a cero, de manera vinculante en todos los Estados.

Este Tratado, de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (en adelante TCEG), fue firmado el 2 de marzo de 2012 por todos los países europeos excepto Reino Unido y la República Checa, y entró en vigor el 1 de enero de 2013. Por su parte, España ratificó el TCEG por medio de la LO 3/2012, de 25 de julio.

El TCEG, si bien formalmente es un Tratado intergubernamental, y por tanto independiente, aprobado conforme al Derecho internacional público, contiene vínculos expresos con respecto al Derecho de la UE. Además de con el Derecho de la UE de estabilidad presupuestaria, el TCEG está vinculado con el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que será desarrollado en el siguiente apartado, y que funciona como un mecanismo de rescate o préstamo a los EEMM, de ahí su vinculación con el Fondo Monetario Internacional²⁸.

El art. 1 del TCEG promueve la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario en aras de reforzar el pilar económico de la UE. En consecuencia, el art. 3.1 recoge una regla de equilibrio presupuestario –o de superávit- y un mecanismo automático de introducción de medidas correctoras. Se insta a los Estados a cumplir un límite de déficit del 0,5% del PIB a precios de mercado, endureciendo de esta manera las exigencias estipuladas en el Protocolo nº12. Ahora bien, el art. 3.1 d) establece una excepción a la regla general: *“cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado esté muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite de déficit estructural podrá elevarse hasta el 1%”*. Con ello se trata de premiar a los Estados cuya política presupuestaria ha seguido los mandatos estipulados en el propio PEC.

También se prevé en el TCEG el establecimiento de programas de *colaboración presupuestaria* y económica, así como la coordinación de las políticas de endeudamiento nacionales. Y se impone la obligación de incorporar la *regla de equilibrio* al Derecho Nacional, mediante *“disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados”*, así

²⁸ RUIZ ALMENDRAL, V. “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, *Revista Europea de Derecho Europeo* (Civitas), no 41/2012.

como un mecanismo corrector a escala nacional sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea²⁹.

2.4 CAMBIOS INSTITUCIONALES: LA UNIÓN BANCARIA Y EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD

En este apartado, se va a desarrollar la explicación de dos instituciones que han sido fundamentales para dar cumplimiento a los propósitos de la UEM: la Unión Bancaria, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

2.4.1 La Unión Bancaria

Es un complemento de la Unión Económica y Monetaria y del mercado interior que surgió como respuesta a la crisis financiera de la UE y que armoniza la responsabilidad relativa a la supervisión, resolución y financiación, y obliga a los bancos de la zona euro a cumplir las mismas normas. El respaldo jurídico lo encontramos en los arts. 114.1³⁰ y 127.6³¹ del TFUE.

La Unión Bancaria se apoya en tres pilares:

- 1) El Código Normativo Único: está formado por normativa armonizada que afecta a todas las entidades financieras y a todos los productos financieros en toda la UE con el objetivo de alcanzar la estabilidad financiera. Concretamente, sus textos hacen alusión a requisitos de capital, los sistemas de garantía de depósitos y a la gestión de los bancos en quiebra.

²⁹ GARCIA ROCA, J, MARTINEZ LAGO, M.A. (2013). *“Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento”*. Civitas. Pamplona, p. 57.

³⁰ Art. 114.1 TFUE: *“El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”*.

³¹ Art. 127.6 TFUE: *“El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros”*.

Se ha creado un Sistema Único de Garantía de Depósitos Bancarios³², es decir, un fondo europeo de garantía de depósitos. Es un mecanismo por el que, en caso de quiebra de una entidad, se garantiza hasta 100.000€ del dinero de los depositantes, por cuenta.

- 2) El Mecanismo Único de Supervisión: es el órgano de supervisión bancaria supranacional de la UE. Abarca todos los bancos de la zona euro. Se ha ubicado en el seno del BCE y se ocupa de la supervisión directa de los bancos de mayor tamaño, en colaboración con los supervisores nacionales. Entre sus principales cometidos se encuentran: supervisar el cumplimiento de los requisitos prudenciales por las entidades de crédito; detectar los puntos débiles con prontitud; garantizar que se tomen medidas para corregir esos puntos débiles con objeto de evitar que la situación se convierta en una amenaza para la estabilidad financiera general³³.

Los Estados que no pertenezcan a la eurozona también pueden formar parte del MUS.

- 3) El Mecanismo Único de Resolución: su objetivo es garantizar la disolución ordenada de los bancos en quiebra con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía real. Está compuesto por la Junta Única de Resolución, y un Fondo Común de Resolución, que fue creado con una dotación de 55.000 millones de euros, financiado por el sector bancario.

Entre sus objetivos está: reforzar la confianza en el sector bancario; evitar el pánico financiero y el contagio; minimizar la relación negativa entre los

³² En España, aprobado por el Real Decreto Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

³³ Mecanismo Único de Supervisión. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>; última consulta: 04/09/20

bancos y los emisores soberanos; y eliminar la fragmentación del mercado interior de los servicios financieros³⁴.

La primera actuación de este mecanismo en España fue en la venta del Banco Popular al Banco de Santander, en junio de 2017.

2.4.2 El Mecanismo Europeo de Estabilidad

El Mecanismo Europeo de Estabilidad (en adelante MEDE) forma parte de la estrategia de la UE para garantizar la estabilidad financiera en la zona euro. El MEDE ocupó el lugar de su predecesor, el Fondo Europeo de Estabilización Financiera, creado en 2010.

El Tratado de creación del MEDE fue suscrito en Bruselas, el 2 de febrero de 2012, por diecisiete Estados de la eurozona. Este Tratado supuso la creación de una nueva institución financiera, con sede en Luxemburgo, inaugurada el 8 de octubre de 2012.

El MEDE supone el desarrollo del art. 136.3 del TFUE, y tiene como objetivo prestar asistencia financiera a los EEMM de la zona euro para evitar situaciones de inestabilidad que puedan poner en peligro a la moneda común.

Las operaciones del MEDE pueden consistir en: conceder asistencia financiera precautoria mediante una línea de crédito condicionada; otorgar asistencia financiera mediante préstamos para recapitalizar entidades financieras de un Estado Miembro; la concesión de préstamos a un EM; la adquisición de títulos de deuda soberana emitidos en el mercado primario; y la realización de operaciones en el mercado secundario en relación con los títulos de deuda soberana de un EM.

El MEDE posee un Consejo de Gobernadores y un Consejo de Administración, así como un Director Ejecutivo y el personal propio que considere necesario. Las

³⁴ Mecanismo Único de Resolución. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>; última consulta: 04/09/20

decisiones se adoptan de mutuo acuerdo o en procedimientos de urgencia, por una mayoría cualificada del 85% de los votos emitidos³⁵.

El MEDE tiene un capital autorizado de 700.000 millones de euros (España es el cuarto contribuyente, con 83.326 millones, lo que representa el 11,9% del capital total) condicionando sus operaciones de asistencia financiera a la suscripción del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM, así como a la constitucionalización de la norma de equilibrio presupuestario³⁶.

2.5 Situación excepcional motivada por la crisis sanitaria a consecuencia del Covid-19

Siguiendo la política de acomodar o flexibilizar las exigencias de estabilidad de presupuestaria de los EEMM adaptándolas a la realidad económica y social, a la vista de los efectos económicos y sociales que estaba provocando la pandemia del covid-19 en algunos de los EEMM de la UE, entre ellos Italia y España, el 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del PEC³⁷. La cláusula, tal y como recogen los arts. 5.1, 6.3 y 10.3 del Reglamento 1466/97 y los arts. 3.5 y 5.2 del Reglamento 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempo de grave recesión económica³⁸.

³⁵ GARCIA ROCA, J, MARTINEZ LAGO, M.A. (2013).“ Op cit. p. 50.

³⁶ LOPEZ GARRIDO, D. (2013). Op cit. p. 149.

³⁷ COM(2020) 123 final: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, RELATIVA A LA ACTIVACIÓN DE LA CLAÚSULA GENERAL DE SALVAGUARDIA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO.

³⁸ Los arts. 5.1 y 9.1 establecen que *“en periodos de crisis económica grave en la zona del euro o del conjunto de la Unión, se podrá permitir a los Estados Miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (...), siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo”*.

Los arts. 6.3 y 10.3 establecen que *“si el Consejo estimase que las desviaciones de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo persisten o se agravan (...), formulará una recomendación al Estado Miembro de que se trate para que adopte con prontitud medidas correctoras”*.

Los arts. 3.5 y 5.2 establecen que *“en caso de crisis económica grave en la zona euro o en el conjunto de la Unión, el Consejo puede también decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada”*.

En la Comunicación, y compartiendo opinión con el Consejo, la Comisión puso de manifiesto la necesidad de la activación de la cláusula general de salvaguardia, que permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria. El Consejo también puede decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada.

La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del PEC, simplemente permite a los EEMM no cumplir con los requisitos presupuestarios que se aplican en condiciones normales, y a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de políticas.

España, en su Programa de Estabilidad de 2020, las previsiones eran que la ratio deuda pública/PIB alcanzara el 115,5% a consecuencia del escenario provocado por la pandemia. De acuerdo al mismo programa, la inversión en medidas sanitarias era equivalente al 3,2% del PIB. Además, España también ha aprobado medidas destinadas a garantizar la liquidez de las empresas, siguiendo las recomendaciones europeas, cuya previsión alcanza un montante equivalente al 9,2% del PIB.

De acuerdo con la Recomendación del Consejo de 20 de mayo de 2020³⁹, 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 de 2020 de España, se recomienda a España que tome medidas en 2020 y 2021 con el fin de:

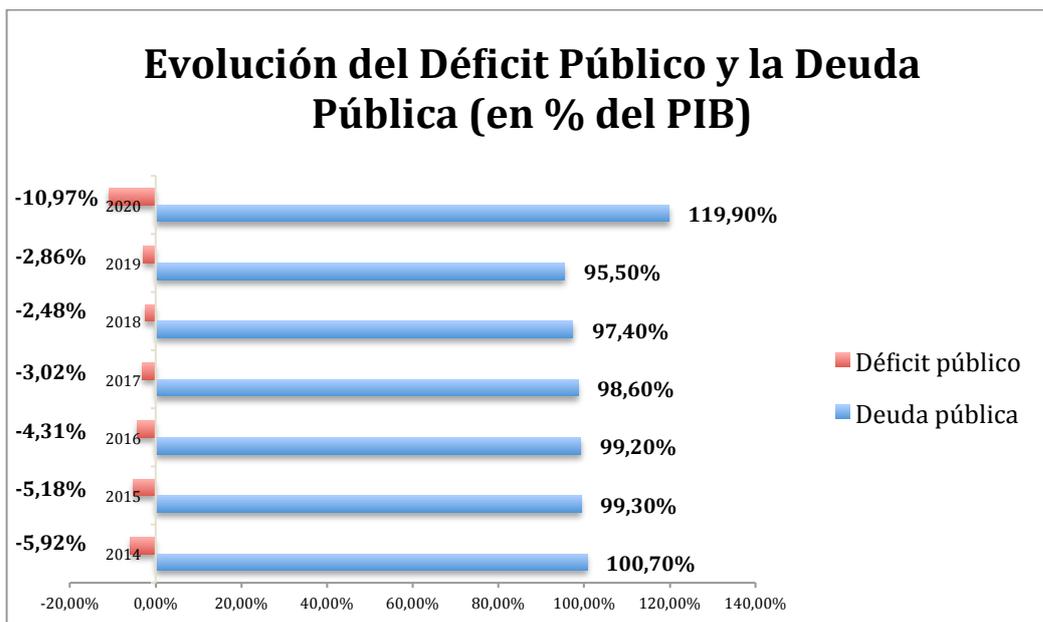
1. En consonancia con la cláusula general de salvaguardia, combatir eficazmente la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales

³⁹ Recomendación del Consejo de 20 de mayo de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_es.pdf; última consulta: 03/09/2020.

prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión. Reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario, en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales.

2. Respaldar el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las cualificaciones. Reforzar la protección por desempleo, especialmente para los trabajadores atípicos. Mejorar la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia, así como el acceso al aprendizaje digital.
3. Asegurar la aplicación efectiva de las medidas encaminadas a proporcionar liquidez a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores autónomos, particularmente evitando retrasos en los pagos. Anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo y promover la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible.
4. Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente.

Habiendo transcurrido más de un año desde el inicio de la pandemia y, por ende, desde que se activase la cláusula general de salvaguardia del PEC, estamos en condiciones de analizar los datos que representan la evolución de los principales indicadores económicos sobre los que versa este trabajo, que son la *deuda pública* y el *déficit público*.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Expansión⁴⁰.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, existe una evolución constante y decreciente de la Deuda Pública desde el año 2014 hasta el 2019, moviéndose en un ratio de 5 puntos desde el 100 hasta el 95% del PIB, aproximadamente. Por su parte, en el año 2020, la deuda pública se ha disparado por encima de las previsiones que se establecieron para España en su programa de estabilidad, hasta alcanzar la cifra del 119,90% del PIB. Este dato se traduce en una deuda total de 1.345.440 millones de euros, lo que supone una deuda per capita de 28.414 euros.

Por lo que se refiere al déficit público, observamos una evolución paralela a la que hemos visto con la deuda pública. De forma similar, se produce una caída del déficit desde el año 2014 hasta el 2019, que va desde un 5,92% al 2,86% del PIB, respectivamente. Sin embargo, esta tendencia a la baja se rompe como consecuencia de la situación excepcional motivada por la crisis sanitaria acontecida en el último año, alcanzando la cifra de déficit público un 10,97% del PIB en el año 2020. Este porcentaje es excesivamente alto si lo comparamos con el

⁴⁰ Evolución del déficit público y la deuda pública. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>; (última consulta: 12/06/2021).

resto de países, situándose España en el puesto 175 de 190 países en el ranking de déficit respecto al PIB, ordenado de menor a mayor.

En los primeros días de 2021, Joao Leao, ministro de finanzas de Portugal, país que preside en este semestre la UE, dio la noticia de que los países de la UE preveían debatir en el segundo trimestre del año si en 2022 volverían a aplicarse las reglas de control del déficit y la deuda comunitarias, es decir, de una deuda pública inferior al 60% del PIB, y un déficit público por debajo del 3% del PIB, que quedaron suspendidas por la pandemia.

No hizo falta a esperar al segundo trimestre del año para conocer la postura de Bruselas. A primeros de marzo de 2021, anunciaba su decisión de mantener la suspensión de las reglas de disciplina fiscal durante el año 2022, si bien indicaba que el anuncio oficial se produciría en mayo.

No ha sido en mayo sino el 2 de junio de 2021 cuando la Comisión Europea, durante la presentación de su paquete económico de primavera, anunció en firme la continuidad de la suspensión de las reglas fiscales durante el año 2022. Sin embargo, no prevé que la cláusula de escape se siga aplicando en 2023, pues espera que las economías comunitarias hayan consolidado su recuperación y se sitúen en niveles de PIB previo a la pandemia. En todo caso, la Comisión establece que, cuando la recuperación económica nacional lo permita, los países deberán tomar medidas para reconducir sus cuentas públicas a la superación de sus desequilibrios previos.

Por lo que respecta a España, la Comisión observa que debe mantener prudencia en el gasto y apostar por nuevas inversiones que fortalezcan el crecimiento, además de vigilar la solvencia del sistema financiero⁴¹.

⁴¹ SWD(2021) 404 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf; última consulta: 18/06/2021)

3. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Una vez explicadas las directrices que marca la normativa europea, se hace necesario analizar, desde una perspectiva histórica, la evolución de los principios presupuestarios que recoge nuestro ordenamiento jurídico interno.

Los principios presupuestarios son un conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, esto es, a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos⁴².

3. 1 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ANTERIORES A LA FIRMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

En primer lugar, es necesario analizar los principios presupuestarios clásicos, es decir, aquellos que ya estaban incluidos en el ordenamiento jurídico español antes de la firma del PEC por parte del Reino de España, y que son los siguientes:

A. Principio de reserva de ley

Este principio tiene reflejo constitucional en el art. 134.1 de la Constitución Española (en adelante CE), que establece que *“Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”* . Por tanto, la competencia presupuestaria, tanto su aprobación como su ejecución, ha de ser regulada mediante ley ordinaria. Ocurre lo mismo en el caso de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), pero no así con las Entidades Locales, cuyos presupuestos se aprueban por acuerdo del pleno de los Ayuntamientos.

⁴² MENENDEZ MORENO, A. ET AL (2020). “Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra”. Civitas – Thomson Reuters ed., pág 395.

B. Principios de unidad, universalidad y no afectación

Siguiendo la clasificación de MENÉNDEZ MORENO, estos tres principios están estrechamente relacionados, por lo que se analizan conjuntamente.

El *principio de unidad* está incluido en el art. 134.2 CE, cuando dice que “*los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal...*”. Lo que demanda este principio es que exista un único documento presupuestario que incluya todos los ingresos y gastos públicos. Esto no es incompatible con la existencia de presupuestos diferenciados para las CCAA y las Corporaciones Locales, puesto que el principio de unidad se exige para cada ente público con poder financiero. De hecho, en sentido estricto, el art. 134.2 CE se refiere al ente público “Estado”.

El *principio de universalidad*, al igual que el anterior, viene reflejado en el art. 134.2 CE, al señalar que los Presupuestos Generales del Estado “*incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal*”. La interpretación de este artículo se refiere a que los ingresos y gastos que figuren en el presupuesto no deben ser compensados o minorados entre ellos, así como a la no afectación de los mismos, que prohíbe que determinados ingresos se destinen *a priori* a cubrir determinados gastos. El propósito de este principio es facilitar el control parlamentario.

En cuanto al *principio de no afectación*, como ya se anticipa en el punto anterior, éste se refiere a que todos los ingresos públicos se destinen de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos públicos, no reconociéndose, en consecuencia, prioridad a ningún gasto público sobre determinada necesidad de cobertura financiera. Este principio tiene su reconocimiento normativo en el art. 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), cuando dice que “*los recursos de las entidades del sector público estatal como presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados*”.

C. Principio de equidad y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

El propósito de estos principios es conseguir que la gestión de los recursos públicos esté encaminada a la consecución de los objetivos de eficacia, eficiencia y calidad.

Su reflejo normativo se encuentra en el art. 31.2 CE, que establece que *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*.

La equidad ofrece justificación a la intervención del Estado en la economía a través de lo que conocemos como Estado del Bienestar, desarrollando políticas distributivas orientadas a alcanzar la justicia social.

En cuanto a la eficacia, en sentido estricto, su significado es *“capacidad para realizar o producir adecuadamente una función”*, que trasladado al principio que nos ocupa puede afirmarse que una actuación eficiente es la que emplea el menor número de recursos públicos posible para lograr el objetivo deseado.

Posteriormente, este principio ha sido incluido en el art. 7.2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2012, de 27 de abril, indicando que *“la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público”*.

D. Principio de especialidad

A pesar de la trayectoria histórica del principio de especialidad, recogido en distintas leyes en materia presupuestaria, el mismo no está contemplado de forma explícita en nuestra CE de 1978.

Este principio supone que la autorización para los gastos públicos no es concedida de forma general sin limitación, sino que la misma está condicionada a gastos concretos, en cuantía determinada y por tiempo limitado. En este sentido, el principio de especialidad se manifiesta de tres formas distintas:

- Especialidad cuantitativa: los gastos sólo pueden hacer efectivos hasta el importe que se haya previsto para ellos en el presupuesto, importe que tiene carácter limitativo tal y como señala el art. 46 de la LGP: *“los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gastos ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley”*.
- Especialidad cualitativa: el presupuesto está autorizado para una clase determinada de gastos, concretamente definidos, y no puede ser utilizado para gastos de otro tipo. Siguiendo a PÉREZ ROYO, se considera que el principio de especialidad se contempla en el art. 27.2 de la LGP, cuando indica que *“los créditos presupuestarios de (...) las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones realizadas conforme a esta ley. El carácter limitativo y vinculante de dichos créditos será el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en aquéllos”*⁴³.

En otras palabras, la especialidad cualitativa requiere que la autorización del gasto se determine de forma que su especificación esté suficientemente identificada con una finalidad concreta, dejando a un lado autorizaciones

⁴³ Véase PÉREZ ROYO F., “Derecho Financiero y Tributario. Parte General”. Civitas – Thomson Reuters, 27^a ed., pág. 553.

globales que puedan dar vía libre a facilitar la utilización arbitraria de los fondos públicos.

El artículo 42 de la LGP también se refiere a la vinculación cualitativa de los créditos presupuestarios al establecer que *“los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a esta ley”*.

Por su parte, el artículo 43 de la LGP establece el nivel de especificación al que los créditos presupuestarios resultan limitativos y vinculantes. En este sentido, este artículo, en su apartado primero, manifiesta que *“en el presupuesto del Estado los créditos se especificarán a nivel de concepto, salvo los créditos destinados a gastos de personal y los gastos corrientes en bienes y servicios, que se especificarán a nivel de artículo y las inversiones reales a nivel de capítulo”*. Tal y como señala MENÉNDEZ MORENO ⁴⁴, *“la especificación se efectúa a nivel de concepto, lo que supone tomar como referente, principalmente, las clasificaciones por programas y económica de los créditos presupuestarios, puesto que es la clasificación económica la que permite diferenciar, dentro de cada programa de gastos y por este orden: Capítulos, Artículos, Conceptos y Subconceptos”*.

- Especialidad temporal: tal y como señala el art. 49.2 LGP, los créditos sólo pueden ser gastados dentro del ejercicio presupuestario para el que fueron aprobados. Es decir, los presupuestos deben ejecutarse dentro del periodo del año para el cual fueron aprobados.

⁴⁴ Véase MENÉNDEZ MORENO, A. ET AL (2020). Op cit. p.473.

E. Principio de anualidad

Este principio lo recogen tanto el art. 134.2 CE cuando dice que *“los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual”*, como el art. 34.1 de la LGP, que establece que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural.

Es necesario hacer también referencia al caso particular que se refiere a los créditos presupuestarios que no se hayan empleado en su totalidad dentro del periodo para el que han sido aprobados. A ello se refiere el art. 49.2 de la LGP, el cual establece que *“los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 58 de esta ley”*.

Considero necesario, dada la circunstancia insólita que atravesó España durante el año 2020, hacer mención especial a la imposibilidad manifiesta para la aprobación de unos nuevos Presupuestos Generales del Estado, que no se llevó a cabo hasta diciembre de 2020, fecha hasta la cual operó con los presupuestos más longevos de la historia, diseñados por el anterior Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, en 2018⁴⁵.

A la prórroga de los presupuestos se refiere expresamente el art. 134.4 de la CE, que sostiene que *“si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”*.

La prórroga de los PGE es indefinida, pero lógicamente no es conveniente una prolongación continua de los mismos. Las circunstancias sociales y económicas están en constante cambio y, por ende, las necesidades de financiación no se calculan siempre en base a parámetros estándar, sino que es necesario tener en cuenta diferentes prioridades de gasto en base al momento histórico que

⁴⁵ El País (2019): *“España prorroga los presupuestos por cuarta vez en cinco años”*. Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/12/27/actualidad/1577474917_002411.html; última consulta: 12/09/20).

acontezca. Además, la falta de acuerdos entre el poder Legislativo y el Ejecutivo para aprobar las cuentas públicas puede dar lugar a situaciones de inestabilidad democrática y, en consecuencia, crear la necesidad de convocar nuevas elecciones generales para terminar con la situación de bloqueo.

3.2 EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

3.2.1 En la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001 y la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001

Como ya se ha explicado en la primera parte de este trabajo, a consecuencia del ingreso de España en la UEM, y tomando en consideración lo establecido en el PEC, los objetivos del gobierno español debían centrarse en la consecución del equilibrio presupuestario y la eliminación del déficit público, de acuerdo con las directrices recogidas en los criterios de convergencia europeos.

Para facilitar el cumplimiento de los compromisos del PEC, se incorporó al ordenamiento jurídico español una regulación que desarrollaba el principio de estabilidad presupuestaria, tanto a nivel estatal, en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP), como a nivel autonómico, en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La LGEP, en su artículo 1, establece el ámbito de aplicación de la misma, que corresponde al *“establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”*.

En cambio, el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2001, está referido a todas las Comunidades Autónomas. De acuerdo con su art. 1, su finalidad es *“establecer*

los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

Ambas leyes persiguen el propósito de implicar a todas las Administraciones Públicas en la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La LGEP, por su parte, formula sus cuatro principios rectores:

- Principio de estabilidad presupuestaria: Art. 3.2 LGEP: *“se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas”.*
- Principio de plurianualidad: Art. 4 LGEP: *“la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria”.*
- Principio de transparencia: Art. 5 LGEP: *“los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.*
- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos: Art. 6.1 LGEP: *“las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad”.*

Estos cuatro objetivos son exactamente los mismos que contempla la Ley Orgánica 5/2001, en su art. 2: *“los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad,*

transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, serán aplicables a las Comunidades Autónomas”.

En cuanto al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la LGEP, en su artículo 8, regulaba la necesidad de que el Gobierno, en el primer cuatrimestre de cada año, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda, fijara el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios económicos siguientes. Este acuerdo se remitiría a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico del horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad. Si el proyecto era aprobado, la elaboración de los PGE debía acomodarse a ese objetivo.

La segunda parte del artículo 8 de la LGEP contemplaba la posibilidad de que el proyecto fuera rechazado. En este caso, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, tenía que remitir un nuevo acuerdo que se debía someterse al mismo procedimiento.

Por su parte, el art. 9.1 LGEP, sostenía que *“con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, la Intervención General de la Administración del Estado, elevará al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior. Dicho informe será remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas”.*

Es de interés destacar también el límite máximo anual que fijaba la LGEP en su artículo 13 al gasto no financiero que debían cumplir los PGE. Dentro de este límite de gasto, según el art. 15 de la misma ley, se incluía una sección denominada “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” por importe del dos por ciento del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto. La finalidad de este fondo era y es la de

atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto ya aprobado.

La LGEP también contempló, como situación excepcional en su artículo 14, la posibilidad de que tuviera lugar un desequilibrio presupuestario. En caso de ocurrir, el gobierno estaba obligado a presentar ante las Cortes un plan económico financiero de corrección del desequilibrio, con la definición de las políticas de ingresos y gastos destinadas a corregir dicha situación.

Por lo que se refiere al equilibrio presupuestario en el sector público autonómico, el art. 3.2 de la Ley Orgánica 5/2001, establecía que *“las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para adecuarlas a la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria”*.

De la misma manera que para el presupuesto estatal, también se permitía que los presupuestos de las Comunidades Autónomas no se presentaran en situación de equilibrio presupuestario. El art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, admitía que las Comunidades Autónomas pudieran presentar un límite máximo de déficit correspondiente al 0,75 del Producto Interior Bruto Nacional. Si se diera esta circunstancia, la Comunidad Autónoma debía elaborar un plan económico financiero que garantizara la estabilidad presupuestaria y presentarlo al Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos presupuestarios, correspondía al Ministerio de Economía y Hacienda recabar la información necesaria de las Comunidades Autónomas y, en caso de detectar incumplimientos en la consecución de los objetivos de estabilidad, el Gobierno podía formular una advertencia formal a la Comunidad Autónoma responsable.

Por último, cabe destacar la información contenida en el artículo 9 de la Ley Orgánica 5/2001, que supeditaba a la autorización por parte del Estado la realización de operaciones de crédito y emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas. Esto significa que el Estado podía impedir que una Comunidad Autónoma que hubiera

incumplido las directrices presupuestarias previamente establecidas adquiriera compromisos de deuda que presumiblemente le iban a suponer un endeudamiento mayor y, en consecuencia, más dificultad para alcanzar sus objetivos presupuestarios asignados.

3.2.2 En el reformado artículo 135 CE

En este apartado se va a analizar la reforma del art. 135 CE que elevó a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria. Pero antes de entrar en materia, es necesario hacer una breve referencia histórica a la evolución del marco constitucional hasta la citada reforma de la Carta Magna.

3.2.2.1 Marco constitucional hasta la aprobación de la reforma del art. 135CE

En la trayectoria constitucionalista española se observan algunos atisbos que hacen referencia al equilibrio entre los ingresos y los gastos presupuestarios. Así, la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 340, hacía referencia a la *proporcionalidad de las contribuciones con los gastos* que decretasen las Cortes para el servicio público en todos los tramos. Por su parte, la Constitución de 1845, en su art. 75, y la de 1876, en su art. 86, reflejaban la misma idea, haciendo referencia a la previsión de que el Gobierno presentase todos los años a las Cortes el Presupuesto General de los gastos del Estado para el año siguiente.

Por lo que se refiere a la Constitución Española de 1978, es necesario hacer mención al art. 31.1, que señala que *“todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*. Este artículo enfatiza la necesidad de solidaridad política, económica y social a la hora de contribuir a financiar los gastos públicos, pero no hace referencia al equilibrio de suma cero entre ingresos y gastos.

Otro reflejo del principio de estabilidad presupuestaria en la CE lo podemos encontrar en el art. 40.1, al sostener que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”*.

En suma, se puede concluir que en la Constitución Española de 1978, hasta que se produjo la reforma del art. 135 CE, no hacía ningún pronunciamiento, expreso y vinculante, sobre la limitación del déficit y la estabilidad presupuestaria, aunque pudiera entenderse como una opción de política legislativa y criterio de orientación de las actuaciones públicas. Tampoco se hallaba reflejada la estabilidad presupuestaria entre los objetivos fundamentales del gasto público o de los principios rectores de los Presupuestos estatales, autonómicos y locales⁴⁶.

3.2.2.2 La reforma del art. 135 CE

La reforma del art. 135 CE en el año 2011 obedece a la exigencia de la integración europea marcada por la UEM, y por las demandas impuestas por ciertos países de la UE con gran peso en la política financiera. Además, también vino propiciada por la profunda y prolongada crisis económica que España venía arrastrando desde 2008 en la que se hacían cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera.

En España, ya se contaba con los antecedentes de las leyes presupuestarias que se aprobaron en 2001, desarrolladas en el apartado anterior, la LGEP y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la primera. Posteriormente, ambas fueron modificadas en 2006 y sustituidas por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que ha estado vigente hasta la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁴⁶ Así lo destacan GARCIA ROCA, J. y MARTINEZ LAGO, M.A. (2013) en ob. cit *“Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento”*, p. 65.

La reforma del art. 135 de la Constitución, publicada oficialmente el 27 de septiembre de 2011, fue el resultado de un acuerdo bipartidista entre PSOE y PP, tramitado en tiempo récord, en apenas quince días, mediante el procedimiento de urgencia, en lectura única y sin admisión de enmiendas. Ello no ha estado exento de críticas ya que la mayoría piensa que éste no fue el cauce adecuado para reformar la Carta Magna. Otra de las críticas más repetidas fue su inutilidad en el plano jurídico, sobre todo a raíz de la STC 134/2011, avalando la constitucionalidad de las leyes presupuestarias anteriores, que permitían al legislador estatal imponer la disciplina fiscal tanto a Comunidades Autónomas como a Entidades Locales.

La controvertida reforma responde al objetivo predeterminado de *“garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social”*⁴⁷.

Respecto al contenido de la reforma, se modifica el antiguo artículo 135 que exigía la autorización por Ley al Gobierno para emitir Deuda Pública o contraer crédito, imponía la inclusión dentro de los gastos en los presupuestos de los créditos para pagar los intereses y capital de la Deuda Pública del Estado, y prohibía su enmienda o modificación mientras se ajustasen a las condiciones de la ley de emisión. Su objetivo era asegurar el pago de la Deuda Pública y también su prioridad a través de la inclusión en los Presupuestos de cada año prohibiendo su modificación⁴⁸.

Siguiendo a GARCIA ROCA y MARTINEZ LAGO⁴⁹, se puede afirmar que el nuevo artículo 135 CE es una disposición constitucional de estructura compleja e integrada por varios tipos de normas:

⁴⁷ Exposición de Motivos de la reforma del art. 135 CE (BOE de 27 de septiembre de 2011).

⁴⁸ Véase GARCIA GESTOSO, N (2013). *“La constitucionalización en España de la Unión Europea a través del Principio de Estabilidad Presupuestaria: La necesidad de una verdadera reforma constitucional”*, p. 73.

⁴⁹ GARCIA ROCA, J, MARTINEZ LAGO, M.A. (2013). Ob cit. p.108.

- La vinculación a un principio constitucional, la estabilidad presupuestaria. La estabilidad presupuestaria se entiende como aquella pauta que fija que las Administraciones públicas deben cerrar en equilibrio sus finanzas a lo largo de un periodo de tiempo determinado previamente, pudiendo incurrir en superávit (más ingresos que gastos) pero no en déficit (más gastos que ingresos).
- Dos prohibiciones y límites de déficit y de deuda: el tope constitucional descansa en puntos de referencia europeos: ni el Estado ni las CCAA pueden superar los márgenes establecidos por la Unión en relación con su Producto Interior Bruto, que se fijan mediante un doble reenvío a los márgenes que pueda establecer la UE y una Ley Orgánica.
- La autorización por ley para emitir deuda pública y para contraer crédito por parte del Estado y las CCAA. La reforma prohíbe que el volumen de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB supere el valor de referencia establecido en el TFUE. La Ley Orgánica de desarrollo cuantifica ese límite general de deuda en el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea, y que puede someterse a excepciones. En efecto, de acuerdo con el punto 4 del mencionado art. 135 de la CE, *“los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que se escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”*.
- La prioridad del pago de la deuda pública: el apartado 3 establece que *“los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta (...)*. La prioridad

absoluta se establece frente a cualquier otro crédito para realizar otros tipos de gastos.

- Reserva constitucional de Ley Orgánica: el apartado 5 exige una reserva constitucional a favor de una específica Ley Orgánica cuyos contenidos son los siguientes:

- ⇒ Desarrollar los principios a que se refiere el art. 135 CE.
- ⇒ La participación en los procedimientos de los órganos de coordinación institucional entre Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera.
- ⇒ La distribución de los límites de déficit y deuda entre las Administraciones Públicas.
- ⇒ La definición de los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que pudieran producirse.
- ⇒ Los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración por incumplimiento.
- ⇒ La metodología del cálculo.

- Por último, el art. 135.6 CE exige un mandato a las Comunidades Autónomas de adoptar disposiciones para hacer efectivo el principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

La reforma recogió, junto al art. 135 CE, una Disposición Adicional Única, que fijó de plazo hasta el 30 de junio de 2012 para aprobar la Ley Orgánica que contemplara los mecanismos que permitieran el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el art. 135.3 CE.

Mayor relevancia tiene, en mi opinión, el apartado 3º de esta Disposición Adicional, que establece que *“los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020”*. No hace referencia

expresa a la limitación de la deuda pública, pero es lógico pensar que los límites del déficit y de la deuda pública son dos caras de la misma moneda y que ambos exigirían el mismo horizonte temporal.

Casi inmediatamente después a la aprobación del art. 135 CE, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el objeto de desarrollar el mandato constitucional y, en consecuencia, cumplir con las exigencias presupuestarias y de estabilidad marcadas por la UE.

El art. 135 CE también fue objeto de desarrollo por otra ley, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante AIReF). La AIReF tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo. Su misión es garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y el endeudamiento público⁵⁰.

3.2.3 En la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Después de la reforma del art. 135 CE, se hizo necesaria la aprobación de una ley que desarrollara el citado precepto constitucional. Ello se materializó en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), cuyos artículos 3 y 4 contienen los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, respectivamente. Así, se entiende que la estabilidad presupuestaria se consigue con la situación de equilibrio o superávit, que se alcanza cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural, que se explicará más adelante.

⁵⁰ AIReF. Disponible en: <https://www.airef.es/es/sobre-nosotros#nuestra-mision> (última consulta: 17/08/2021)

En relación al principio de sostenibilidad financiera, encontramos su ámbito de aplicación en el art. 32.1 de la Ley de Economía Sostenible, que señala que *“todas las Administraciones Públicas deben contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros”*, y en el art. 4 de la LOEPSF, que establece en su apartado 1 que *“las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera”*, y en su apartado 2, el cual determina que *“se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea”*. Es decir, la sostenibilidad financiera es un objetivo a alcanzar por todos los entes públicos de España que tiene poder financiero, que tiene capacidad para realizar gastos con los que realizar las competencias materiales que tengan asignadas cada uno, esto es, el Estado, las CCAA y las Entidades Locales.

Estos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se apoyan en el cumplimiento de tres reglas fiscales desarrolladas en la LOEPSF, y que analizaremos posteriormente: equilibrio o superávit estructural, límite a la ratio de deuda del 60% del PIB, y la regla de gasto.

La regulación de la LO 2/2012 está destinada a *“consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación de empleo”*, a partir de un triple objetivo: 1) garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas, 2) fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y 3) reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria⁵¹.

⁵¹ Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Instrumentos

El capítulo tercero de la LOEPSF, concretamente del art. 11 al 17, contiene los instrumentos que permiten el desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que se manifiestan en las tres reglas fiscales que se desarrollan a continuación:

1. Equilibrio o superávit estructural:

De acuerdo con el art. 11 LOEPSF, *“ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”*. Tal y como señala LAGO PEÑAS, el punto de partida del análisis se encuentra en la distinción entre déficit público total y sus dos componentes: el déficit estructural y el déficit cíclico.

Según la Real Academia Española, el déficit estructural *“es el que se manifiesta una vez ajustados los efectos del ciclo económico y neto de medidas excepcionales y temporales”*. Dicho de otro modo, el déficit estructural hace referencia a los gastos permanentes a los que tiene que hacer frente una economía, y se manifiesta de forma contante sin tener en cuenta la coyuntura económica del periodo histórico concreto que esté atravesando el país. Es decir, existe déficit estructural incluso en el caso hipotético de una situación de pleno empleo. Concepto distinto al déficit estructural es el de déficit cíclico, que es el *“endeudamiento que tiene lugar en las cuentas públicas de un país cuando su economía se encuentra en un periodo de crisis o recesión⁵²”*. El déficit estructural junto con el déficit cíclico conforman lo que se conoce como déficit público, que es *“la magnitud que representa un saldo negativo entre los ingresos y los gastos que registra una administración pública a lo largo de un periodo de tiempo⁵³”*.

⁵² Déficit estructural. Disponible en: <https://www.expansion.com/diccionario-economico/deficit-ciclico.html>; (última consulta: 20/06/2021)

⁵³ Déficit público. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/diccionario-de-economia/deficit-publico>; (última consulta: 20/06/2021)

No obstante lo anterior, en el caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, las Administraciones Públicas podrán alcanzar un déficit estructural del 0,4% del PIB, o el establecido en la normativa europea, cuando este fuera inferior.

El art. 11 LOEPSF continúa diciendo que *“excepcionalmente, el Estado y las CCAA podrán incurrir temporalmente en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria (...) sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo . (...) En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento”*. Por lo tanto, esta excepción solamente es aplicable al Estado y las CCAA, dejando fuera a las Entidades Locales.

Debido a la importante recesión económica mundial que ha provocado la situación de emergencia de salud pública iniciada ya en el 2020 a consecuencia del Covid-19 y que se extiende hasta la actualidad, y en línea con lo establecido en el art. 11 LOEPSF, el 6 de octubre de 2020, el Consejo de Ministros apreció, por mayoría absoluta, la necesidad de aplicar las condiciones de excepcionalidad que permiten suspender las reglas fiscales.

2. Regla de gasto:

Esta regla de gasto está contemplada en el art. 12.1 LOEPSF, que establece que *“la variación de gasto computable de la Administración central, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española”*. La regla de gasto se define en los términos de la normativa europea, puesto que corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del PIB, previa consulta al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Esta tasa será publicada en el *informe de situación de la economía española*, y será la referencia

que marque la elaboración de todos los Presupuestos, ya sean del Estado, de las CCAA o de las Entidades Locales (art. 12.3 LOEPSF).

El cálculo de la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo tiene su reflejo normativo en el art. 3 de la Orden ECC/2741,2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la económica española. Este art. 3 dice lo siguiente: *“las tasas de referencia de cada año se calcularán promediando las tasas de los 5 años anteriores, del año en curso y de los 4 años posteriores. Para el crecimiento del PIB en términos reales se tomarán los datos de crecimiento potencial del PIB en esos años”*. En consecuencia, el crecimiento del PIB real de medio plazo se calcula promediando las tasas de crecimiento anuales de diez años: los 5 años anteriores, el año en curso, y los 4 posteriores.

La regla de gasto es una regla fiscal, de acuerdo con la cual el límite al crecimiento del gasto público viene dado por el crecimiento de la economía a medio plazo, de manera que solo los incrementos de recaudación vinculados a reformas tributarias de carácter permanente permiten un aumento del gasto por encima de dicho límite⁵⁴. Esta regla de gasto constituye una buena herramienta para controlar el déficit, ya que lo habitual es que las Administraciones Públicas, ante situaciones de aumento de ingresos, quieran reaccionar aumentando el gasto de la misma manera. Pues bien, al no operar la regla de gastos sobre los ingresos y los gastos coyunturales, es decir, los vinculados al ciclo económico concreto, se permite que ante un crecimiento cíclico de los ingresos, se consiga un mayor superávit, pudiendo ser empleado en épocas deficitarias y actuando de colchón ante el endeudamiento.

⁵⁴ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2015). *“La regla de gasto y sostenibilidad de las finanzas públicas”*. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2015/11/Documento-divulgativo-Regla-de-Gasto.pdf>; (última consulta: 23/06/2021)

3. Límite a la ratio de deuda del 60% del PIB:

Este instrumento establece un límite del volumen de la deuda pública hasta el 60% del PIB en términos nominales para el conjunto de las AAPP, de conformidad con el Protocolo nº12, anejo al TFUE, que define ese tope como *“la deuda bruta total que permanezca viva a final de año”*. La definición del concepto de deuda pública se recoge de forma más detallada en el art. 1.5 del Reglamento (CE) núm. 479/2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo: *“se entiende por deuda pública el valor nominal del total de las obligaciones brutas del sector Administraciones Públicas pendientes a final de año, a excepción de las obligaciones presentadas por activos financieros que estén en manos del sector Administraciones públicas. La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las Administraciones públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos, títulos de deuda y préstamos, conforme a las definiciones del SEC-2010”*.

El art. 13 LOEPSF ratifica el límite de deuda reconocido en el Protocolo nº12 y determina su distribución entre la *Administración central (44%)*, las *Comunidades Autónomas (13%)* y las *Entidades Locales (3%)*; límites que se deberían haber alcanzado en 2020. También señala que el reparto sería distinto, aunque respetando las proporciones señaladas, si se fijara otro límite europeo diferente del 60% del PIB. Al estar estos límites en la LOEPSF y no en la CE, es posible realizar variaciones sobre los mismos con mucha más facilidad, puesto que es relativamente más sencillo modificar una ley orgánica que la Constitución.

El art. 13 continúa diciendo, en reiteración de lo que ya señalaba el art. 135 CE, que tanto el Estado como las CCAA deben de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La autorización del Estado a las CCAA para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el art. 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la

aplicación de la LOEPSF. En el caso de las corporaciones locales, esta autorización será emitida por el Estado o las CCAA en base a las mismas premisas a las que se someten ambos organismos.

De la misma manera que ocurría con el déficit estructural, la LOEPSF también contempla la excepción al cumplimiento del límite de deuda pública cuando concurren circunstancias excepcionales de emergencia extraordinaria que pongan en peligro la sostenibilidad financiera y fiscal del país.

Siguiendo el mandato constitucional, el art. 14 LOEPFS manifiesta expresamente la prioridad absoluta del pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones públicas frente a otro tipo de gastos.

En cuanto a la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, éstos serán presentados por el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, en el primer semestre del año, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de la Administración Local. En caso de que los objetivos sean rechazados por el Congreso o el Senado, el Gobierno dispone del plazo máximo de un mes para remitir un nuevo acuerdo.

Dichos objetivos deben incluir las previsiones para los tres ejercicios económicos siguientes y estar expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal. Para su fijación, se tendrán en cuenta las recomendaciones emitidas por las instituciones de la UE sobre el programa de estabilidad presupuestaria de España (art. 15 LOEPSF).

Periodo transitorio

La Disposición Final séptima de la LOEPSF determina que los límites de déficit estructural y de deuda pública que aparecen reflejados en los arts. 11 y 13 de la Ley entrarían en vigor el 1 de enero del año 2020.

En primer lugar, es necesario analizar el marco normativo para después comentar si, habiendo superado ya la fecha límite para alcanzar los objetivos, efectivamente se han cumplido o si, por el contrario, no ha sido posible alcanzarlos, incumpliendo de esta forma la normativa jurídica.

Para el periodo transitorio, la ley establece, en el caso del déficit estructural de conjunto de las Administraciones Públicas, una reducción de, al menos, un 0,8% del PIB nacional en promedio anual, distribuyéndose entre el Estado y las CCAA. Por lo que se refiere a la reducción del volumen de deuda pública, deberá efectuarse para cada Administración “al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en el art. 13 LOEPSF”, es decir, el 60% del PIB nacional en términos nominales, salvo que la UE estableciese otro diferente. Por otra parte, la Disposición Transitoria primera de la LOEPSF hace mención específica al periodo transitorio y establece dos requisitos que debía cumplir la senda de reducción del volumen de deuda:

1º) La variación de los empleos no financieros de cada Administración no podía superar la tasa de crecimiento real del PIB de la economía española.

2º) A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos, un 2% anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos un 2% anual, la ratio de deuda pública debiera reducirse anualmente, al menos, en 2 puntos porcentuales del PIB nacional.

Tal y como anticipaba la LOEPSF, en enero de 2020 entró en vigor la normativa que obligaba a las Administraciones Públicas a presentar déficit cero y una deuda pública inferior al 60% del PIB. Se llegó a comienzos del 2020 con un déficit público entorno al 2,5% del PIB y una deuda pública que superaba el 95% del PIB, que hacían imposible cumplir el precepto normativo que pretendía dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el reformado art. 135 CE.

Conforme avanzaba el año 2020 y, a consecuencia de emergencia sanitaria mundial ya conocida por todos, estos datos no hicieron sino empeorar, cerrando nuestro país el 2020 con un déficit del 10,06% del PIB, el más alto de la Unión Europea, y el segundo peor dato de su historia después de que en 2012 alcanzara el 10,60%, provocando el rescate bancario⁵⁵.

En la misma línea, la deuda pública también sobrepasó los límites previamente establecidos, alcanzando a finales de 2020 el 120% del PIB, siendo la cuarta más alta del entorno europeo, solo por detrás de Grecia (205%), Italia (155,8%) y Portugal (133,6%)⁵⁶.

El primer trimestre de 2021 la deuda pública ha seguido creciendo con intensidad, incrementándose 5,2 puntos respecto al cierre de 2020, alcanzando un nuevo máximo y situándola en el 125,2% del PIB⁵⁷. El déficit público, por su parte, para este mismo periodo, alcanzó el 8,2% del PIB, el cuarto mayor de la Eurozona⁵⁸

Lo cierto es que la pandemia mundial llegó en un momento en que, a pesar de que los datos financieros habían mejorado en los últimos años, las cuentas públicas no estaban saneadas y no gozaban del colchón necesario para hacer frente a una situación extraordinaria de estas características, haciendo imposible alcanzar los objetivos que daban cumplimiento al mandato constitucional del ya conocido art. 135.

⁵⁵ Déficit público: evolución, estadística y gráficos. Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/deficit-publico-evolucion-estadistica-graficos/125/espana/106> (última consulta: 12/08/2021).

⁵⁶ El País (2021). Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-04-22/espana-cerro-2020-con-el-deficit-mas-elevado-de-toda-la-ue-a-causa-de-la-pandemia.html> (última consulta: 12/08/2021).

⁵⁷ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2021): “*Observatorio de deuda*”. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/05/OBSERVATORIO-DEUDA/Observatorio_Deuda_Mayo_2021.pdf (última consulta: 12/08/2021)

⁵⁸ El País (2021) Disponible en: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-espana-registro-deficit-82-primer-trimestre-2021-cuarto-mayor-eurozona-20210722110528.html>; (última consulta: 12/08/2021)

Facultades de control

Una vez establecidos los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tanto para la Administración central como para las CCAA, el gobierno se reserva la facultad de controlar el grado de cumplimiento a través de una serie de mecanismos, recogidos en el capítulo cuarto de la LOEPSF:

1. Informes de cumplimiento:

Se prevé un mecanismo de prevención para garantizar que no se incurra en déficit estructural al final de cada ejercicio, a través de informes de cumplimiento que debe elaborar el Ministerio de Hacienda, y que se concretan en los siguientes, de acuerdo con el art. 17 LOEPSF:

- a. Uno evaluará la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto del proyecto de PGE, debiéndose hacer público antes del 15 de octubre de cada año, y pudiendo incluir recomendaciones si así lo considera necesario el Ministerio.
- b. Otros dos se refieren al grado de cumplimiento de las reglas numéricas en los Presupuestos iniciales y en el ejercicio inmediato anterior, publicándose antes del 1 de abril y del 1 de octubre de cada año.
- c. Además, el Ministerio de Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y a la Comisión Nacional de la Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto.

Estos informes se han ido cumplimentando año tras año, y cabe destacar algunos de los datos más recientes.

Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el ejercicio 2018 se establecieron por Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de Julio de 2017. Para el conjunto de Administraciones Públicas se fijaron los objetivos de déficit y de deuda en 2,2 puntos del PIB y en 97,6 puntos de PIB, respectivamente. Por su parte, la variación máxima del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, se estableció en el 2,4 por ciento del PIB. Tras observar los datos reales, se concluyó que en 2018 se registró un déficit que representó un 2,54% del PIB, por encima de la previsión determinada y, por tanto, incumpliendo con lo recogido en la normativa. En lo que respecta al objetivo de deuda pública, alcanzó para el conjunto de las Administraciones Públicas el 97,6% del PIB, pudiéndose concluir que ha logrado cumplir con la previsión. En cuanto a la regla de gasto para este mismo año, únicamente las corporaciones locales cumplieron el objetivo, alcanzando un 2,1%, mientras que incumplieron tanto la Administración Central, con un 10,1% del PIB, y las CCAA superaron el límite ligeramente, con un 2,7%.⁵⁹.

Para el año 2019, los objetivos fijados en el Consejo de Ministros fueron los siguientes: 1,3% para el déficit público; 95,4% del PIB para la deuda pública, y 2,7% del PIB la variación máxima del gasto para todas las administraciones públicas. En cuanto a los resultados, se ha informado que España alcanzó un déficit del 2,86% del PIB, lo que supuso el incumplimiento de déficit del 1,3% fijado por el Gobierno para el ejercicio 2019. Según datos del Banco de España, la deuda pública en este periodo alcanzó el 95,5% del PIB, incumpliendo el objetivo en una décima. Para la regla de gasto, se observó que ninguna de las administraciones públicas cumplió con el objetivo propuesto: la Administración Central registró una variación positiva del gasto de un 3,8% del PIB con respecto al año anterior; las CCAA sufrieron una variación del 5,1%; mientras que la cifra de las corporaciones locales alcanzó el 6%⁶⁰.

⁵⁹ Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2018 (*Ministerio de Hacienda*). Disponible en: [https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2018\(2\).pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2018(2).pdf) (última consulta: 28/08/2021)

⁶⁰ Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2019 (*Ministerio de Hacienda*). Disponible en:

Como ya se ha mencionado anteriormente, motivado por la situación de emergencia sanitaria mundial, el Consejo de Ministros acordó, el pasado 6 de octubre de 2020, la supresión de las reglas fiscales para el año 2020 y 2021, aplicando de esta forma la cláusula de salvaguardia del PEC y entrando también en juego el art. 135.4 CE, que recoge esta suspensión para el caso de situaciones extraordinarias que perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado.

El escenario macroeconómico que se planteó en octubre de 2019 para el año 2020 nada tenía que ver con el acontecido. Tras el análisis, como ya era de esperar, se concluyó que España presentó un déficit en el ejercicio 2020 que representó el 10,97% del PIB; la deuda pública para el conjunto de las administraciones alcanzó el 120% del PIB; y la tasa de variación de gasto para la administración central alcanzó la cifra del 35,2%, es decir, que los gastos que ha tenido la administración central en 2020 han sido superiores en un 35,2% a los que tuvo el año anterior. Tal desfase no se aprecia ni en las CCAA, que registraron una variación positiva del 1,5% del gasto, ni en las corporaciones locales, siendo su variación del gasto negativa en un 3,5% con respecto a 2019⁶¹. Dada la suspensión de las reglas fiscales para este ejercicio económico, no corresponde en este caso entrar a valorar el grado de cumplimiento en relación a las previsiones estimadas.

2. Medidas automáticas de prevención:

El art. 18 LOEPSF recoge una serie de medidas preventivas como mecanismo para garantizar que al cierre del ejercicio se cumpla el objetivo de estabilidad. Prevé para ello la realización de ajustes en el gasto público de las distintas

[https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2019\(2\).pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2019(2).pdf) (última consulta: 28/08/2021)

⁶¹ Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2020 (*Ministerio de Hacienda*). Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe-completo-EP-2020-1.pdf> (última consulta: 28/08/2021)

Administraciones Públicas. Además, contempla una serie de medidas que se recogen a continuación:

- a. Cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95% de los límites establecidos en el art. 13.1 LOEPSF (60% del PIB nacional; y de cada nivel territorial, 44% del Estado, 13% de las CCAA y 3% de las Entidades Locales), las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente serán las de tesorería.
- b. Los mecanismos de revalorización y ajuste que resulten necesarios para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social se establecerán mediante norma con rango de Ley. El Gobierno hará un seguimiento de la aplicación de estos mecanismos, aplicando automáticamente, en caso de déficit en el sistema de pensiones, el factor de sostenibilidad que introdujo la Ley 27/2011, de 11 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social.
- c. Para las CCAA y Entidades Locales que incumplan los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto, el gobierno formulará una advertencia de riesgo de incumplimiento, a propuesta del Ministerio de Hacienda, cuyo desarrollo se encuentra en el art. 19 LOEPSF. La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda. Si no se adoptasen las medidas o el Ministerio aprecia que son insuficientes, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20, 21 y 25 de la LOEPSF, que veremos más adelante.

Para el año 2019, se apreció riesgo de desviación significativa en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto para las siguientes CCAA: Canarias (se estimó un crecimiento del gasto en torno al 6%); Madrid, Islas Baleares y Región de Murcia (todas ellas con una estimación del crecimiento del

gasto cercana al 5%); Navarra (la previsión del gasto fue del 4%); y Comunidad Valenciana (con una previsión del aumento de gasto cercana al 6%)⁶².

3. Medidas automáticas de corrección:

Transcurrido el mes de advertencia al que se hace referencia en el punto anterior, se pasa a la fase de fijación de responsabilidad de la Administración incumplidora (CCAA o Entidad Local), aplicando las medidas contempladas en el art. 20 LOEPSF:

- a. En el supuesto de que el Gobierno constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, todas las operaciones de endeudamiento de la CCAA incumplidora precisarán de *autorización del Estado*, que podrá realizarse gradualmente por tramos, quedando a salvo de la autorización las operaciones a corto plazo que no tengan carácter de financiación exterior, si la Comunidad hubiera presentado un plan económico-financiero que fuese considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 20.1 LOEPSF).
- b. En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las *Entidades Locales* que participan en la cesión de impuestos estatales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de las corporaciones incumplidoras precisarán de *autorización del Estado o de la Comunidad que tenga atribuida la tutela financiera* (art. 20.2 LOEPSF).
- c. Será necesario el *informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda para la concesión o suscripción de subvenciones y convenios* por la Administración Central con CCAA que hayan incumplido el objetivo de estabilidad, de deuda o la regla de gasto (art. 20.3 LOEPSF).

⁶² Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019): “Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/07/CUMPLIMIENTO-ESPERADO/Informe_aplicacion_mecanismos_correccion_52.pdf (última consulta: 28/08/2021)

En caso de incumplimiento de las reglas de estabilidad, la Administración incumplidora debe formular un *plan económico financiero* que permita, en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos (art. 21.1 LOEPSF).

Junto a estos planes económico financieros, el art. 22 LOEPSF contempla también la presentación de *planes de reequilibrio* por las AAPP que hayan incurrido en alguna de las circunstancias excepcionales que recoge el art. 11.3 de la misma ley (catástrofes, recesión o situaciones de emergencia extraordinaria). Estos planes de reequilibrio no tienen fijado un plazo para la corrección, sino que recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Por lo que se refiere a la elaboración, aprobación, aplicación y seguimiento de los planes, encontramos la respuesta en el art. 23 LOEPSF: la *presentación* se hará en el plazo máximo de un mes desde que se constate el incumplimiento o se aprecien las circunstancias excepcionales que los motiven; la *aprobación* tendrá lugar en el plazo máximo de dos meses desde su presentación y la *aplicación* no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento o de la apreciación de las circunstancias excepcionales que los suscitaron.

Medidas coercitivas

1. Sanciones:

Las sanciones son de aplicación automática, y se aplican como consecuencia de la falta de adopción de los instrumentos requeridos o la incapacidad de los mismos para resolver la situación de incumplimiento. A las sanciones hace referencia el art. 25 LOEPSF, siendo necesario destacar los siguientes puntos:

- a. *No se autorizará ninguna operación de crédito* en los casos en que la Administración responsable del incumplimiento no haya formulado el correspondiente plan económico-financiero o de reequilibrio, o los hubiese incumplido también, faltando, además, al deber de acordar la no disponibilidad de créditos.

- b. *Constitución de un depósito en el Banco de España* equivalente al 0,2% del PIB nominal de la Comunidad Autónoma cuya cancelación se producirá en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persiste el incumplimiento, se podrá acordar que el depósito se convierta en multa coercitiva.

- c. De no adoptarse alguna de las medidas anteriores, el Gobierno podrá acordar el *envío de una comisión de expertos* para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas, que serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora, y sus conclusiones se harán públicas en una semana.

2. Medidas de cumplimiento forzoso:

El art. 26 LOEPSF recoge las medidas de cumplimiento forzoso que deberán adoptarse en relación con las CCAA y Entidades Locales que incumplan las medidas coercitivas señaladas en el apartado anterior, y que pasamos a detallar a continuación:

- a. Si una Comunidad Autónoma no hubiese adoptado el acuerdo de no disponibilidad de créditos a que se refiere el art. 25.1.a) LOEPSF, no constituyese el depósito obligatorio o no pusiera en práctica las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el art. 25.2 LOEPSF, el Gobierno requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de las medidas coercitivas. Si el requerimiento es desatendido, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas

necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa, pudiendo dar instrucciones para ello a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma correspondiente.

- b. En el caso de que sea una Entidad Local la que incumpliera las medidas requeridas, el Gobierno o la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que adopte, en el plazo indicado, las medidas oportunas. Si no atendiese a dicho requerimiento, se adoptarán las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso. Si aún así el incumplimiento de la estabilidad presupuestaria persiste, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la resolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el art. 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Es necesario hacer referencia en este apartado a la Disposición Adicional Cuarta de la LOEPSF, fruto de su modificación por la LO 4/2012, de 28 de septiembre, que amplía los supuestos de aplicación de las medidas de ejecución forzosa. En concreto, añade que *“las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública”*. Una situación de riesgo de incumplimiento de dichos pagos, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda, atentaría gravemente al interés general.

3.3 PRINCIPIOS Y REGLAS AL SERVICIO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Por último, para finalizar con los apartados del trabajo, resulta conveniente hacer mención a los principios recogidos en la LOEPSF que surgen a raíz del

establecimiento del principio de estabilidad presupuestaria con el objetivo de lograr el servicio de su efectividad.

A) Principio de plurianualidad

Por su parte, el art. 5 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) recoge el *principio de plurianualidad*, que permite la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo (tres años) en el que se enmarcará la elaboración del presupuesto y del programa de estabilidad, y que garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública.

A él se refiere también el art. 7 de la LOEPSF, cuando establece que *“las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica, y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

B) Principio de transparencia

El principio de transparencia está recogido en el art. 6 LOEPSF⁶³, exigiendo la publicación por parte de las Administraciones públicas de los documentos e

⁶³ Dispone el citado art. 6 LOEPSF: *“1. La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley. 2. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias. Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos. 3. Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.”*

informes necesarios que permitan un seguimiento comparable de la ejecución presupuestaria, así como información mensual en términos presupuestarios.

La transparencia del Presupuesto y de los procedimientos presupuestarios, permite garantizar un seguimiento externo de la evolución de las finanzas públicas y refuerza la credibilidad de las políticas presupuestarias ante los mercados financieros y el conjunto de la opinión pública, y puede intensificar la voluntad política de reducir el déficit⁶⁴. Para dotar de sentido a este principio, es necesaria la publicación de todos los informes y planes a que hace referencia la LOEPSF.

En concreto, se elaborará y publicará información trimestral de cada Comunidad Autónoma en términos de contabilidad nacional. La información de las Entidades Locales también pasa a ser trimestral. Asimismo, con carácter previo a su aprobación, cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto, antes del 1 de octubre, y con el contenido que se requiera con objeto de dar cumplimiento al Tratado Fiscal de la UE que exige presentar esta información antes del 15 de septiembre de cada año. Todas las Administraciones Públicas deben aportar la información que se les requiera, además de estar sujetas al régimen de responsabilidades de la nueva ley de transparencia⁶⁵.

C) Principio de responsabilidad

Este principio determina la necesidad de asumir las consecuencias derivadas del incumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria por parte de las administraciones que lo hayan provocado.

⁶⁴ RUIZ RESCALVO, M.P (2003). *“El Principio de Estabilidad Presupuestaria”*. Edisofer. Madrid, p. 33.

⁶⁵ Véase, Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/12, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-12423> (última consulta: 15/06/2021).

Está contemplado en el art. 8 de la LOEPSF que señala que *“las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de lo que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado”*.

D) Principio de lealtad institucional

Este principio, contenido en el art. 9 de la LOEPSF requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial por el Estado y por las CCAA, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses. La lealtad constitucional debe presidir *“las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial de funcionamiento del Estado autonómico”*.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo hemos podido observar que el concepto de estabilidad presupuestaria no es estático sino todo lo contrario. Si bien la premisa inicial de mantener unas cuentas públicas saneadas se mantiene, la exigencia normativa para alcanzarlo no es uniforme.

El concepto clásico de estabilidad presupuestaria ha sido perfeccionado a lo largo de su historia, partiendo de la base de la integración económica europea, seguido por la reforma de nuestra Constitución Española, y su desarrollo normativo en el ordenamiento jurídico interno, con la introducción de principios presupuestarios que complementan a los ya existentes y que sirven de base para lograr su cumplimiento efectivo.

El cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en el marco europeo es un requisito que todo EM debe cumplir, al objeto de mantener la estabilidad económica en el área del euro. Además, constituye un objetivo deseable desde la perspectiva nacional, pues persigue dotar a las finanzas públicas de cada país de los instrumentos necesarios para hacer frente a eventos recesivos futuros y asegurar su sostenibilidad a largo plazo.

En los últimos tiempos, hemos experimentado etapas de crisis económica mundial que han puesto de manifiesto la gran crisis de financiación de los Estados. Mención especial de estos acontecimientos merecen la gran recesión de 2008 y la reciente emergencia sanitaria mundial a consecuencia del Covid-19. Sin duda, se ha puesto de manifiesto una vez más, la evidencia de cómo la ausencia de unas cuentas públicas saneadas conduce a un agravamiento de las dificultades presupuestarias no sólo para los Estados sino para los agentes económicos individuales, como son las familias y las empresas.

En mi opinión, el establecimiento de las reglas presupuestarias comunes que marcan las instituciones europeas es algo muy positivo. Vivimos en un mundo globalizado, con un crecimiento exponencial del comercio y las relaciones internacionales, y especialmente en la UE con el mercado interior de libertad de circulación de personas y capitales, no sería efectivo permitir que los EEMM pudieran tomar decisiones aisladas basadas únicamente en su economía interna, puesto que correlativamente esas decisiones generan un impacto global en el resto de países que pueden poner en peligro su estabilidad. Por tanto, no pongo en duda la efectividad de un marco normativo que establezca directrices de actuación encaminadas a lograr unos objetivos comunes de estabilidad y sostenibilidad financieras.

Sin embargo, y a la luz de los sucesos recientes, lo que sí cuestiono es que estas medidas sean suficientes. Es evidente que existe una constante necesidad de financiación de gasto público que no es posible cubrir mediante los ingresos públicos, especialmente a través del principal instrumento de financiación pública

que son los impuestos. En consecuencia, la deuda pública, si bien supone inicialmente un ingreso para el Estado, a su vez es un compromiso de gasto que se adquiere con los inversores. En los últimos tiempos, este ratio no ha hecho sino aumentar su ritmo de crecimiento, llegando a superar el 100% del PIB, es decir, que el endeudamiento del Estado es superior al valor total de los bienes y servicios producidos en un año.

Ante un escenario de estas características, la confianza y seguridad en los mercados internacionales es fundamental, para lo cual se necesita una regulación fuerte de financiación del sector público. Desde mi punto de vista, sería conveniente establecer mayores controles al cumplimiento efectivo de los objetivos en lugar de poner el foco en las sanciones a su incumplimiento. Es lógico pensar que si un país tiene dificultades para cumplir con los objetivos presupuestarios en plazo, el hecho de que la consecuencia sea el desembolso de una cantidad extra de capital, va a suponer el agravamiento de su situación de crisis y la imposibilidad de alcanzar el cumplimiento en ejercicios futuros.

5. BIBLIOGRAFÍA

Legislación

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Tratado de la Unión Europea

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza

Protocolo (nº12) sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo

Constitución Española de 1978

Ley 18/2001, de 1 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Libros

FERNÁNDEZ ARUFE, J.E ET AL (2006): “Principios de política económica: cuestiones de test y cuestiones resueltas”. Delta publicaciones. Madrid, p. 20.

GARCIA ROCA, J, MARTINEZ LAGO, M.A. (2013). “*Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*”. Civitas. Pamplona, p. 57; p.50; p.65; p.108.

GARCIA GESTOSO, N (2013). “*La constitucionalización en España de la Unión Europea a través del Principio de Estabilidad Presupuestaria: La necesidad de una verdadera reforma constitucional*”, p. 73.

LOPEZ GARRIDO, D. (2013) “*Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria*”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, p. 149; p. 150.

MARCO PEÑAS, E. “Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: el Six Pack”, op. cit.; p. 70.

MENENDEZ MORENO, A. ET AL (2020). “Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra”. Civitas – Thomson Reuters ed., pág 395; p.473; p. 553.

MORENO GONZÁLEZ, G (2019). “Estabilidad presupuestaria y Constitución”. Tirant lo Blanch. Valencia, p. 218; p. 241.

PÉREZ ROYO F., “Derecho Financiero y Tributario. Parte General”. Civitas – Thomson Reuters, 27ª ed., pág. 553.

RUIZ ALMENDRAL, V. (2008). “*Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*”. La Ley, Madrid, p. 110.

RUIZ ALMENDRAL, V. “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional”, *Revista Europea de Derecho Europeo* (Civitas), no 41/2012.

Referencias web

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2015). Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2015/11/Documento-divulgativo-Regla-de-Gasto.pdf>

AIREF (2019): Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/07/CUMPLIMIENTO-ESPERADO/Informe_aplicacion_mecanismos_correccion_52.pdf

AIReF (2021): “*Observatorio de deuda*”. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/05/OBSERVATORIO-DEUDA/Observatorio_Deuda_Mayo_2021.pdf

AIReF (2021). Disponible en: <https://www.airef.es/es/sobre-nosotros#nuestra-mision>

Déficit estructural. Disponible en: <https://www.expansion.com/diccionario-economico/deficit-ciclico.html>

DÉFICIT PÚBLICO. Disponible en:

<https://www.finanzasparatodos.es/es/secciones/actualidad/Deudapublica.html>

Déficit público: evolución, estadística y gráficos. Disponible en:

<https://www.epdata.es/datos/deficit-publico-evolucion-estadistica-graficos/125/espana/106>

DEUDA PÚBLICA Disponible en:

<https://www.finanzasparatodos.es/es/secciones/actualidad/Deudapublica.html>

COMISIÓN EUROPEA. (Disponible en:

https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp147_en.pdf

EUROPA PRESS (2021) Disponible en: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-espana-registro-deficit-82-primer-trimestre-2021-cuarto-mayor-eurozona-20210722110528.html>

Estrategia Europa 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/european-semester/>

Evolución del déficit público y la deuda pública. Disponible en:

<https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>

INFLACIÓN. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/diccionario-de-economia/inflacion>

El IPCA. Disponible en: <https://www.expansion.com/diccionario-economico/ipca-indice-de-precios-de-consumo-armonizado.html>

Mecanismo Único de Resolución. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/banking-union/single-resolution-mechanism/>

Mecanismo Único de Supervisión. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/banking-union/single-supervisory-mechanism/>

MINISTERIO DE HACIENDA (2019). Disponible en:

[https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2018\(2\).pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2018(2).pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA (2020). Disponible en:

[https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2019\(2\).pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2019(2).pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA (2021). Disponible en:

<https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe-completo-EP-2020-1.pdf>

Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-12423>

El País (2019): “España prorroga los presupuestos por cuarta vez en cinco años”. Disponible en:

https://elpais.com/economia/2019/12/27/actualidad/1577474917_002411.html

El País (2021). Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-04-22/espana-cerro-2020-con-el-deficit-mas-elevado-de-toda-la-ue-a-causa-de-la-pandemia.html>

Programa de Estabilidad de España. Disponible en:

https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503_np_estabilidad.pdf

Programa Nacional de Reformas. Disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-national-reform-programme-spain_es.pdf

Recomendación del Consejo de 20 de mayo de 2020. Disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_es.pdf

SWD(2021) 404 final. Disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/5_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf

TIPO DE CAMBIO. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/tipo-de-cambio.html>

TIPO DE INTERÉS. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/tipo-de-interes.html>

La UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (UEM) Disponible en:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html>

