



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Trabajo de Fin de Grado

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

**AUTONOMÍA LOCAL Y PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

Presentado por:

Alberto Ortega García

Tutelado por:

D. Jesús Pizarro Boto

Valladolid, 19 de julio de 2022

ÍNDICE DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.1. Presentación | 1 |
| 1.2. Autonomía local y suficiencia financiera | 3 |
| 1.3. Régimen jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria | 4 |
| CAPÍTULO 2: PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA | 7 |
| 2.1. Principio de estabilidad presupuestaria | 8 |
| 2.1.1. <i>Equilibrio presupuestario en su acepción económica</i> | 8 |
| 2.1.2. <i>Equilibrio presupuestario en su acepción jurídica</i> | 10 |
| 2.2. Principio de sostenibilidad financiera | 10 |
| 2.3. Otros principios regulados en la Ley 18/2001: Plurianualidad, Transparencia y Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos | 11 |
| 2.3.1. <i>Principio de plurianualidad</i> | 11 |
| 2.3.2. <i>Principio de transparencia</i> | 12 |
| 2.3.3. <i>Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos</i> | 13 |
| CAPÍTULO 3: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA | 14 |
| 3.1. Estabilidad presupuestaria en la Unión Europea | 14 |
| 3.1.1. <i>Del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea al Tratado de Maastricht</i> | 15 |
| 3.1.2. <i>Pacto de Estabilidad y Crecimiento</i> | 15 |
| 3.2. Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001 complementaria | 16 |
| 3.2.1. <i>Ámbito de aplicación objetivo de la Ley 18/2001</i> | 17 |
| 3.2.2. <i>Ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 18/2001</i> | 17 |
| 3.2.3. <i>Las relaciones normativas de la Ley 18/2001 y de la Ley Orgánica 5/2001</i> | 18 |
| 3.3. La constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria en España. La modificación de la Constitución de 1978: el nuevo artículo 135 | 18 |
| 3.4. Los mecanismos de control de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera | 20 |
| CAPÍTULO 4: EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL | 23 |
| 4.1. El control del déficit en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria | 23 |
| 4.1.1. <i>Límite máximo anual del gasto</i> | 23 |
| 4.1.2. <i>Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria</i> | 24 |
| 4.1.3. <i>Plan de corrección de las eventuales situaciones de desequilibrio</i> | 25 |

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO 5: EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS | 27 |
| 5.1. Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas | 27 |
| 5.2. Fundamento constitucional del control de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas | 28 |
| 5.3. Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas | 28 |
| 5.4. Medios de consecución del objetivo de estabilidad de las Comunidades Autónomas frente al techo de gasto de la Administración Estatal..... | 30 |
| CAPÍTULO 6: EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LAS ENTIDADES LOCALES. | 31 |
| 6.1. Estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera de las entidades locales | 31 |
| 6.2. La relación entre competencias locales y el presupuesto municipal | 32 |
| 6.2.1. <i>Competencias propias</i> | 33 |
| 6.2.2. <i>Competencias delegadas</i> | 34 |
| 6.2.3. <i>Competencias distintas de las propias y delegadas</i> | 34 |
| 6.2.4. <i>Análisis del impacto de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en las competencias locales</i> | 36 |
| 6.3. CONSECUENCIAS DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA | 37 |
| 6.3.1. <i>Objetivo de Estabilidad Presupuestaria</i> | 37 |
| 6.3.2. <i>Corrección de las eventuales situaciones de desequilibrio</i> | 39 |
| CAPÍTULO 7: LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA COMO LÍMITE A LA AUTONOMÍA LOCAL Y FINANCIERA | 41 |
| 7.1 Consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la autonomía local..... | 42 |
| 7.1.1. <i>La regla del gasto</i> | 42 |
| 7.1.2. <i>El destino obligatorio del superávit público</i> | 44 |
| 7.1.3. <i>El cumplimiento de la disciplina presupuestaria</i> | 46 |
| 7.2. Análisis de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las entidades locales como consecuencia de la crisis sanitaria de la COVID-19..... | 48 |
| 7.3. Suspensión de las reglas fiscales a partir de 2022: De la pandemia a la Guerra de Ucrania | 51 |
| CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES PERSONALES | 53 |
| BIBLIOGRAFÍA | 55 |

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación

Resumen

Desde la integración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a nuestra legislación, dos normas fundamentales se encargaron de contener la información más trascendental y regular las situaciones más conflictivas en lo que a esta materia atañe en relación con el principio constitucional de autonomía local.

Así pues, en estas disposiciones nos encontramos con contenidos tan esenciales como son los principios rectores de la política presupuestaria o la base de las actuales regulaciones sobre el equilibrio presupuestario a nivel estatal, a nivel autonómico y a nivel local. Del mismo modo, estas disposiciones sentaron la base y comenzaron la andadura en nuestro país con dirección a la integración europea en materia presupuestaria. Todos estos contenidos serán objeto de estudio concreto a lo largo del presente trabajo dada su trascendencia pasada, actual y futura.

Sin embargo, con la reforma del artículo 135 de la CE y la entrada en vigor de la LO 2/2012 estas normas legislativas que años atrás fueron imprescindibles para mantener en pie el sistema de autonomía local en materia presupuestaria y financiera actuando como columna vertebral del mismo, pasaron a ser meros antecedentes históricos sin aplicación práctica en nuestros días. Es decir, conviene recordarlas ya que sentaron las bases de la actual regulación en esta materia y por eso debería ser impensable que cayesen en el olvido, pero su aplicación práctica en la actualidad es inexistente.

No así, la LO 2/2012 se ha consolidado como uno de los principales ejes de apoyo de la política presupuestaria actual en todos los niveles: comunitario, estatal, autonómico y local, erigiéndose como la piedra angular de nuestra regulación más moderna, pero, evidentemente, no tratándose de la única norma en esta materia, sino que se ve complementada en infinidad de contenidos por otras disposiciones de gran importancia a las que nos iremos refiriendo a lo largo de este análisis.

Así pues, abordaremos cuestiones trascendentales en nuestros días como el equilibrio presupuestario a diferentes niveles al que ya nos hemos referido, la implantación de limitaciones a la autonomía local y financiera sobre la base de la disciplina presupuestaria o el estudio de las reglas fiscales desde el año 2020 con motivo de las catástrofes vividas durante estos últimos años.

Summary

Since the integration of the principles of budgetary stability and financial sustainability into our legislation, two fundamental regulations have been in charge of containing the most transcendental information and regulating the most conflictive situations regarding this matter in relation to the constitutional principle of local autonomy.

Thus, in these provisions we find essential content such as the guiding principles of budget policy or the basis of the current regulations on budget balance at the national, regional and local levels. Similarly, these provisions laid the foundation and began the journey in our country towards European integration in budgetary matters. All these contents will be the object of specific study throughout this work given its past, present and future significance.

However, with the reform of article 135 of the EC and the implantation of LO 2/2012, these legislative norms that years ago were essential to keep the local autonomy system in place in budgetary and financial matters, acting as the backbone of the same, they became mere historical antecedents without practical application in our days. In other words, it is convenient to remember them since they laid the foundations of the current regulation in this matter and for this reason it should be unthinkable that they fall into oblivion, but their practical application is currently non-existent.

Not so, LO 2/2012 has established itself as one of the main axes of support for the current budget policy at all levels: community, state, regional and local, establishing itself as the cornerstone of our most modern regulation, but, obviously, this is not the only rule in this matter, but is complemented in countless contents by other provisions of great importance to which we will refer throughout this analysis.

Thus, we will deal with transcendental issues of our day, such as budget balance at different levels, to which we have already referred, the introduction of limitations to local and financial autonomy based on budgetary discipline, or the study of fiscal rules since the year 2020 due to the catastrophes experienced in recent years.

1.2. Autonomía local y suficiencia financiera

Para hablar de autonomía local es necesario analizar brevemente las distintas fases por las que esta ha transcurrido desde su consagración constitucional.

En un primer momento podríamos hablar de la implantación de este sistema de autonomía local en nuestra norma suprema a la vez que asistimos a la creación de numerosa jurisprudencia por el Tribunal Constitucional para la defensa de tal incorporación. Se puede entender que nos encontramos en esta primera fase hasta el año 2006, año en el que el Tribunal Constitucional modifica su concepción de la autonomía local como garantía institucional sustituyéndola por la defensa de un pensamiento en base al cual: “el ejercicio de competencias y la prestación de servicios públicos por parte de las entidades locales se encuentra en una posición subordinada respecto del principio de estabilidad presupuestaria y otros criterios económicos”¹.

Es a partir del año 2007 (coincidiendo con el inicio de una gran crisis económica, de sobra conocida por todos) que nos introducimos de lleno en la segunda fase caracterizada por la identificación de la autonomía local como un principio constitucional básico (frente a la concepción previa de garantía institucional), sobre todo a partir del enjuiciamiento de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Pese a este cambio de tendencia, la autonomía local adolece aún de graves limitaciones fruto de la coyuntura económica del país desde el año 2007 y clama una reforma como la defendida por Manuel Zafra Víctor o Francisco Velasco Caballero en sus respectivas obras “*La autonomía local en una Constitución reformada*”² y “*Constitución y gobierno local*”³.

Tras este breve desarrollo de la evolución histórica y propuesta de eventuales reformas es necesario señalar los principales preceptos de diversos textos legales sobre los que se sustenta dicho régimen (al margen de las ya derogadas Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que sentaron las bases del actual sistema, pero como se ha dicho, fueron derogadas):

¹ Goizargi Hernando Alonso, “Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Un análisis desde la autonomía local”, *Revista digital CEMCI*, núm. 51, 2021, página 4.

² Zafra Víctor, Manuel, *La autonomía local en una Constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.

³ Velasco Caballero, Francisco, *Constitución y gobierno local*, Madrid, 2021.

- Artículo 137 CE ⁴: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades **gozan de autonomía** para la gestión de sus respectivos intereses”.
- Artículo 140 CE: “**La Constitución garantiza la autonomía de los municipios...**”.
- Artículo 142 CE: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. De este modo se garantiza la suficiencia financiera local.
- Por último, hay que referirse a la Carta Europea de Autonomía Local en la que se define esta autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” ⁵.

Así pues, un análisis conjunto del contenido de estas disposiciones legales nos hace concebir la autonomía local no solo como el reconocimiento de una serie de competencias a estas entidades, sino que debe implicar el otorgamiento a las mismas de los medios necesarios para el ejercicio autónomo de dichas competencias.

1.3. Régimen jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria
España ostenta la condición de Estado miembro de la Unión Europea y eso provoca que deba hacer frente a algunas obligaciones en materia presupuestaria. Es decir, más allá de la normativa estatal, también se debe tener en cuenta la normativa europea en lo que se refiere al régimen de gastos públicos locales.

Dentro de este ámbito de sometimiento a la normativa comunitaria es esencial hablar de la modificación del artículo 135 CE ⁶ en agosto de 2011, así como de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) (a la que ya nos habíamos referido) que desarrolla tal modificación.

Con anterioridad a la implantación de esta normativa en España ya existían, como se dijo en el apartado de presentación, diversos precedentes de normas configuradoras de la estabilidad presupuestaria como son la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, la Ley

⁴ CE: Constitución Española.

⁵ Carta Europea de Autonomía Local, artículo 3º: concepto de la autonomía local.

⁶ La reforma de este artículo 135 CE supuso la segunda reforma histórica de la Constitución de 1978.

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

Pese a la existencia previa de dichos textos normativos en la materia, la realidad española caracterizada por: sucesivos años de recesión, el nivel de déficit alcanzando el 11,2% del PIB y el aumento desorbitado de los costes de financiación motivado por unos tipos de interés disparados, hizo inevitable la reforma de las reglas fiscales de nuestro país.

La principal modificación de la normativa fiscal la encontramos en la reforma del artículo 135 CE que, a modo de resumen, se puede decir que su contenido esencial pasó a ser el siguiente en su apartado segundo:

- “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros”.
- “Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

Asimismo, es esencial señalar la remisión que se hizo en este nuevo precepto hacia una ley orgánica en lo relativo a varios aspectos relacionados con el gasto público. Esta remisión se materializó con la aprobación de la LOEPSF.

Dentro de este marco histórico caracterizado por la coyuntura económica ya descrita, se puede entender el contenido tanto del nuevo artículo 135 como de la propia LOEPSF en lo referido a las nuevas reglas fiscales que tanto uno como otra imponían (se analizarán más en profundidad estas medidas en el Capítulo 7):

- Fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas.
- Implantación de una regla de gasto a través del artículo 12 LOEPSF que supuso el establecimiento de una limitación al crecimiento del gasto no financiero de las administraciones públicas al nivel de la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española.
- Establecimiento de un destino obligatorio del superávit presupuestario.
- Imposición de un régimen de medidas preventivas, coercitivas y correctivas.

Por otra parte, nos encontramos con que los presupuestos locales se encuentran regulados por un régimen jurídico que encontramos en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de

marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLHL), así como en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, en el que encontramos el desarrollo del capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos.

Así pues, tras el estudio de las diferentes fuentes normativas existentes en materia presupuestaria, se puede determinar que el orden de prelación entre ellas es el siguiente:

1. Derecho de la Unión Europea.
2. Constitución Española.
3. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
4. Legislación básica del Estado.
5. Legislación de desarrollo de la CCAA correspondiente.
6. Normas de rango reglamentario dictadas por las entidades locales.

CAPÍTULO 2: PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

En los primeros momentos de la legislación española sobre la materia que nos atañe, la principal regulación de la estabilidad presupuestaria la encontramos fundamentalmente en dos leyes: Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (de la que hablaremos más detalladamente más adelante). No debemos olvidarnos, sin embargo, de una normativa que actúa como antecedente histórico junto con la mencionada recién mencionada: la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

“La finalidad de la Ley 18/2001 consiste en alcanzar la estabilidad y crecimiento económico en el marco de la Unión Europea y Monetaria, a partir de una aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria”⁷.

El modelo de institución presupuestaria anterior a esta Ley 18/2001 fue profundamente reformado por la misma a través de la reformulación de los principios y procedimientos de la política presupuestaria.

A través de esta reforma de la regulación fiscal de nuestro país, el principio de estabilidad presupuestaria se convirtió en un eje fundamental de la aprobación de presupuestos (esenciales para responder ante las eventuales variaciones de la economía y mantener el equilibrio presupuestario, cuestiones cruciales sobre todo desde la creación de la Unión Europea y Monetaria).

Por último, hay que señalar que los presupuestos del año 2003 fueron los primeros en aprobarse sobre la base de los requisitos plasmados en la Ley 18/2001 y en la Ley Orgánica 5/2001.

En la Ley 18/2001 General Presupuestaria, a la que ya nos hemos referido con anterioridad, se regulan una serie de principios que conforman la columna vertebral de la legislación sobre estabilidad presupuestaria. En esta legislación se incluyen principios tales como el de estabilidad presupuestaria, el de plurianualidad, el de transparencia y el de eficiencia. No se regulan, sin embargo, principios esenciales como el de sostenibilidad financiera, pero dada su trascendencia también será objeto de análisis en este capítulo.

⁷ Ruiz Rescalvo M^a del Pilar, *El Principio de Estabilidad Presupuestaria*, Colección “Estudios Jurídicos”, Madrid, 2003.

2.1. Principio de estabilidad presupuestaria

A la hora de hablar de este principio de estabilidad presupuestaria, es necesario abordar el asunto desde dos puntos de vista diferenciados: desde una perspectiva económica y desde otra jurídica.

2.1.1. Equilibrio presupuestario en su acepción económica

En términos básicos y generales se puede decir que un presupuesto está equilibrado cuando los gastos (públicos) son iguales a los ingresos (procedentes de los tributos y del patrimonio del Estado en la cuestión que nos ocupa). Partiendo de esta simple realidad, debemos hablar de desequilibrio o desnivelación presupuestaria en aquellos supuestos en los que el volumen de gasto es superior al de los ingresos generando una situación de déficit que conduce inexorablemente a la emisión de deuda pública en busca de financiación para equilibrar (temporalmente) el presupuesto. Así pues, estos conceptos (“déficit” y “deuda pública”) juegan un trascendente papel en el equilibrio presupuestario desde una perspectiva económica y conviene sentar unas bases para su comprensión:

- Déficit: podemos partir de la concepción de déficit público que se plasma en el Tratado de la Unión Europea⁸ (con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas). En este Tratado se entiende por déficit público aquella situación en la que “los gastos, una vez restados los que se dedican a la amortización de deuda pública ya emitida, son superiores a los ingresos ordinarios (tributos, precios públicos)”⁹.
- Tal y como se ha dicho antes, es esta situación de déficit público la que provoca nuevas emisiones de deuda pública a niveles superiores de la deuda amortizada en el propio año, produciéndose un endeudamiento neto de las instituciones.

De una manera más técnica, el Reglamento (CE) 3605/1993 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, define la deuda pública como “el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector administraciones públicas (S60) pendientes a final del año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector administraciones públicas”.

⁸ El Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993) se refiere al déficit público en su artículo 104.1 (antiguo artículo 104 C).

⁹ Ruiz Rescalvo M^a del Pilar, *El Principio de Estabilidad Presupuestaria*, Colección “Estudios Jurídicos”, Madrid, 2003.

La concepción de la sociedad y las instituciones sobre el déficit público, la emisión de deuda pública y los efectos macroeconómicos de tal realidad han ido variando a la par que el pensamiento económico predominante de cada época a lo largo de la historia:

En el Estado Liberal se rechazaba siquiera la posibilidad del déficit y la emisión de deuda para costear las partidas ordinarias del consumo público, mientras que el pensamiento keynesiano posterior sí que justificaba ciertas situaciones de déficit y aumento del endeudamiento neto provocado por este como consecuencia de la necesaria intervención del Estado en situaciones de recesión económica con el único fin de provocar un aumento en el gasto de la ciudadanía. Y en épocas posteriores, estos fundamentos keynesianos se pusieron en tela de juicio ante las consecuencias generadas por el déficit y el endeudamiento público en ciertos Estados, derivando esta línea de pensamiento en la creación de normas jurídicas que recogiesen medidas de limitación del gasto.

A estos efectos, es imperativo señalar que los estudiosos de la economía financiera no limitan el concepto de desequilibrio presupuestario a la existencia de déficit, sino que introducen de igual modo el concepto de superávit. En este punto es necesario diferenciar los conceptos de equilibrio contable y equilibrio económico:

- Equilibrio contable: se limita a la igualdad numérica entre los gastos y los ingresos presupuestados.
- Equilibrio económico: es al que nos hemos referido al inicio de este apartado al considerar que un presupuesto está equilibrado exclusivamente cuando los gastos son iguales a los ingresos procedentes de los tributos y del Patrimonio del Estado.

“Con la separación entre equilibrio contable y económico se tiende a identificar la desnivelación del presupuesto exclusivamente con la situación de déficit, por el contrario, también es posible un desequilibrio contable con equilibrio económico que daría lugar a un superávit”¹⁰.

¹⁰ Ruiz Rescalvo M^a del Pilar, *El Principio de Estabilidad Presupuestaria*, Colección “Estudios Jurídicos”, Madrid, 2003.

2.1.2. *Equilibrio presupuestario en su acepción jurídica*

La ya analizada concepción económica del principio de equilibrio presupuestario no exime de su estudio desde una perspectiva jurídica. En palabras de Vicente-Arche: “La Ley, además de los valores jurídicos, es vehículo de expresión de valores e intereses que no son originariamente jurídicos, aunque resulten después, modelados por el Derecho y se realicen a través de la aplicación de normas jurídicas”¹¹.

Así pues, pese a la indiscutible naturaleza económica de este principio, se debe aceptar con igual generalidad que estamos en presencia de un principio completamente jurídico.

2.2. **Principio de sostenibilidad financiera**

Del mismo modo, encontramos una importante vinculación entre el principio de sostenibilidad financiera y el concepto “deuda pública”. La principal regulación de este principio jurídico de nuestro ordenamiento se recoge en la LOEPSF, concretamente en el artículo 4 por lo que se refiere a su definición y en el artículo 13 en lo referente a su instrumentación.

- Artículo 4.2. LOEPSF: “Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”.
- Artículo 13.1 LOEPSF: “El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.

Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto de este entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas”.

¹¹ Vicente-Arche Domingo, F., *Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública*, Civitas Revista Española de Derecho Financiero, núm. 3, 1074, pág. 536.

Como se plasma en estos preceptos, el principio analizado actúa como límite de la deuda pública con la intención de lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas, logrando la capacidad de financiar los compromisos de gasto presentes y futuros de las Administraciones Públicas.

Por lo tanto, si profundizamos un poco más en este principio, se puede concluir que su significado es básicamente lograr que el presupuesto de las entidades locales (y el conjunto de las Administraciones Públicas en general) esté equilibrado, de manera que todos los gastos presentes y futuros gocen de una cobertura financiera para ser realizados y debidamente asumidos por la entidad a la cual compete.

Se trata pues, como afirma Corcuera Torres, “de un principio más económico que normativo, con un evidente carácter programático con una mínima incidencia en la regulación presupuestaria de los entes administrativos públicos”¹².

Por último, conviene decir que cualquier proyecto o expediente que conlleve la realización de un gasto público y sea objeto de análisis por las Administraciones Públicas (corporaciones locales u otras entidades), deberá valorarse atendiendo a este principio.

2.3. Otros principios regulados en la Ley 18/2001: Plurianualidad, Transparencia y Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos

2.3.1. Principio de plurianualidad

Tras el principio de estabilidad presupuestaria, es el siguiente recogido en la legislación objeto de análisis. Este principio de plurianualidad se refiere al ámbito temporal de aplicación de los presupuestos aprobados.

En palabras de Ferreiro Lapatza: “El presupuesto se refiere a un periodo de tiempo determinado. Sólo así pueden tener sentido las previsiones que en él se contienen y sólo así puede ser efectivo el control, a través de él, de la actividad financiera”¹³.

Encontramos su principal regulación en artículos como el 134.2 CE (“Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual”) y el 49 LGP¹⁴ (“El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural...”). Sin embargo, la LGEP¹⁵ amplía este periodo de tiempo al establecer en su artículo 4 que “La elaboración de los presupuestos en el sector público se

¹² Corcuera Torres, A., *Gasto Público y Sostenibilidad*, Comentarios a la Ley de Economía Sostenible, págs. 95-117, 2011.

¹³ Ferreiro Lapatza, J.J., *Curso de Derecho financiero español*, 22ª edición, Volumen I, Marcial-Pons, Barcelona, 2000, pág. 324.

¹⁴ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹⁵ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria”.

2.3.2. Principio de transparencia

Este principio de transparencia instaurado en la legislación presupuestaria moderna hace referencia al anterior principio clásico de publicidad característico de épocas anteriores.

Encontramos enunciado este principio en el artículo 5 LGEP con la finalidad de garantizar el seguimiento de las finanzas públicas y su evolución desde una posición externa por parte de la ciudadanía con la intención de reforzar la credibilidad de las políticas presupuestarias de las administraciones públicas permitiendo la comparación entre las medidas presupuestadas y las medidas finalmente llevadas a cabo, así como entre los importes presupuestados y el coste final de dichas medidas.

El papel que juega este principio para asegurar la credibilidad de las políticas presupuestarias aplicadas y de la LGEP en general es tan clave que autores como González-Páramo han llegado a decir que “el papel crucial del principio de transparencia es tanto o más importante que el principio de estabilidad”¹⁶.

En este artículo 5 LGEP se exige que los presupuestos y las liquidaciones finales contengan información suficiente para verificar la situación de estabilidad presupuestaria, pero no se concreta lo que se entiende por “información suficiente”. Autores como Yebra Martul-Ortega ya señalaron la imprecisión de este término.

¹⁶ González-Páramo, J. M., *De los Presupuestos para el 2002 a la Ley de Estabilidad Presupuestaria*, Cuadernos de información económica, noviembre-diciembre, núm. 165, 2001, pág. 11.

2.3.3. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos

Desde la promulgación de la Constitución Española en 1978, su artículo 31.2 introdujo un valor sin precedentes en nuestro entendimiento jurídico ni en el resto de la tradición constitucional europea: el principio de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público.

Sin embargo, la regulación más concreta de este principio la encontramos en el artículo 6 LGEP en la medida que establece que “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”.

Esta técnica legislativa ha sido criticada por parte de la doctrina como ejemplifica Yebra Martul-Ortega al considerar que “no es adecuado reproducir en una Ley ordinaria principios constitucionales de gasto público”.

CAPÍTULO 3: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

3.1. Estabilidad presupuestaria en la Unión Europea

Desde la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, Tratado de la CE) en 1985, la política presupuestaria española ha tenido como uno de sus objetivos prioritarios la reducción del déficit público. Sin embargo, hubo que esperar hasta 1993 para que se estableciesen unos criterios cuantitativos a este déficit con la firma del Tratado de Maastricht. Tales límites cuantitativos impuestos fueron los siguientes:

- El déficit público debía ser inferior al 3 por ciento del PIB nacional. Esta limitación del déficit público se impuso como una condición para el acceso de los Estados miembros a la tercera fase de la UEM¹⁷.
- La deuda pública no podía superior el 60 por ciento de dicho PIB (limitación a la que ya hicimos referencia al hablar del artículo 13.1 LOEPSF en el que se recoge además la forma de distribución de este 60 por ciento entre las distintas entidades territoriales).

El posterior Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997, impuso como exigencia para los estados incluidos en la tercera fase de la UEM la consecución de una situación próxima al equilibrio o, de ser posible, de superávit y estableció un mecanismo sancionador para los estados que incumplan el límite de déficit del 3 por ciento de PIB.

Sin embargo, el PEC no llegó a concretar un objetivo claro de esta estabilidad presupuestaria, limitándose a hacer uno de una formulación ambigua al exigir que los estados alcanzasen una situación “próxima al equilibrio o con superávit”. En definitiva, el PEC concede libertad a los estados para que estos fijen su concreto objetivo presupuestario dentro del margen establecido atendiendo a sus circunstancias económica concretas. Esta imposición de objetivos relativamente ambiguos es similar a la libertad de forma concedida por el Tratado de la CE para la consecución de sus propios objetivos (tema del que hablaremos en este mismo capítulo).

¹⁷ UEM: Unión Económica y Monetaria.

3.1.1. *Del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea al Tratado de Maastricht*

La firma del Tratado de la CE inició un nuevo capítulo en la política económica española priorizando la reducción del déficit público para alcanzar los niveles impuestos tras la integración de España en Europa.

Así pues, la reducción del déficit público hasta un nivel máximo del 3 por ciento de PIB se convirtió en la principal misión de disciplina presupuestaria en los años siguientes a la firma de este tratado con la única intención de lograr el acceso de España a la tercera fase de la UEM.

Para lograr tal objetivo, en palabras de Raymond “Desde una óptica puramente contable, el déficit público puede reducirse por dos vías. Por la vía de incrementar los impuestos o por la vía de reducir el gasto público. Como la experiencia en el caso de la economía española demuestra, y ciertos estudios a nivel internacional prueban, es más efectivo el control de gastos que el incremento de impuestos. Esta segunda alternativa, en el medio y largo plazo, termina traducándose en un mayor gasto público, al margen de que, en el caso de nuestra economía, en los últimos años, el crecimiento de la presión fiscal ha sido muy notable. La consolidación fiscal debe, pues, básicamente centrarse en el control de gastos y, dentro de estos, en el control de aquellas partidas que menos perjudiquen al crecimiento a largo plazo”

¹⁸.

3.1.2. *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*

En virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997 se definió “la utilización del déficit público como un instrumento de política económica de la UEM, en virtud del cual los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, de forma que, cuando los estabilizadores automáticos¹⁹ actúen, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3 por ciento”²⁰.

¹⁸ Raymond, J.L., “*Los acuerdos de Maastricht y el problema de la consolidación presupuestaria en España*”, Papeles de economía española, núm. 68, 1996, pág. 210 y ss.

¹⁹ Estabilizadores automáticos: partidas de los presupuestos públicos que se ven alteradas de forma automática como consecuencia de los cambios en el nivel de actividad económica.

²⁰ Ruiz Rescalvo M^a del Pilar, *El Principio de Estabilidad Presupuestaria*, Colección “Estudios Jurídicos”, Madrid, 2003.

El PEC se compone de los siguientes textos:

- Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Ámsterdam, 17 de junio de 1977): Es una resolución de naturaleza política que recoge el firme compromiso de los Estados, la Comisión y el Consejo de cumplir lo estipulado en los siguientes Reglamentos que componen el PEC.
- Reglamento (CE) N.º 1466/97 del Consejo: relativo al reforzamiento de la supervisión por parte de los Estados partícipes de la disciplina presupuestaria del resto de miembros. Es decir, su misión es prevenir que ningún país se exceda del límite de déficit impuesto.
- Reglamento (CE) N.º 1467/97 del Consejo dirigido a la agilización y aclaración del procedimiento a llevar a cabo en los casos de déficit excesivo. Como ya se anticipó, se establece un sistema de sanciones para aquellos países cuyo déficit supere el 3 por ciento de su PIB.

3.2. Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001 complementaria

Es interesante señalar que el Tratado de la CE y el PEC a los que nos venimos refiriendo, impusieron como objetivo la estabilidad presupuestaria de los países que los suscribieron, pero no especificaron la forma en la que los países debían alcanzar dicho objetivo, les dotaron de libertad. Es decir, esto significa que la fórmula legal que utilizó el legislador español para adoptar el principio de estabilidad presupuestaria no era necesaria ²¹.

Así pues, la finalidad principal de la Ley 18/2001 era lograr el crecimiento y la estabilidad económica en el marco de la UEM aplicando el principio de estabilidad presupuestaria de manera efectiva en los términos regulados en el artículo 3.2 ²² de la misma.

Una vez aclarada la finalidad principal de la Ley 18/2001 es conveniente realizar un breve análisis de su ámbito de aplicación tanto objetivo como subjetivo.

²¹ Cazorla Prieto señala: “Así pues, el sistema español al acudir al Derecho, se ha situado sin que hubiera obligación jurídica para ello, en el lado más extremo de la defensa del principio de estabilidad presupuestaria”. Cazorla Prieto, L. M., *Derecho Financiero y Tributario, parte general*, Aranzadi, 2002, pág. 191.

²² **Artículo 3.2 Ley 18/2001:** “...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”.

3.2.1. *Ámbito de aplicación objetivo de la Ley 18/2001*

Lo encontrábamos regulado en el artículo 1 Ley 18/2001 en la medida en la que establecía que el objeto de la Ley antes de su derogación era “el 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, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

3.2.2 *Ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 18/2001*

Respecto a su ámbito subjetivo, el artículo 2 Ley 18/2001 estableció una diferenciación entre:

- El sector público, compuesto por las administraciones explicitadas en el propio precepto: Administración General del Estado, Organismos autónomos, entes públicos dependientes de la primera, entidades que se integran en el Sistema de la Seguridad Social, Administración de las CCAA (así como los entes y organismos públicos dependientes de estas) y las entidades locales, los organismos autónomos y los entes públicos dependientes.
- El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior.

En cualquier caso, establece que, pese a esta distinción, ambos grupos gozan del carácter de sector público y quedan sujetos a lo dispuesto en el Título I de la Ley.

Cabe entonces cuestionarse el porqué de esta diferenciación. La respuesta a esta pregunta la encontramos en la necesidad de sujetar a cada uno de estos grupos a objetivos de estabilidad distintos. Se reserva al primer grupo la exigencia de equilibrio o superávit, mientras que para el segundo grupo el deber de equilibrio financiero se entiende como “la posición a la que se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas o puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional”²³

²³ Díaz Corral, Manuel; Garcés Sanagustín, Mario; Martínez Manzanedo, Rosario; Menoyo González, José Luis y Onrubia Fernández, Jorge; *La estabilidad presupuestaria en el derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, pág. 74.

3.2.3. Las relaciones normativas de la Ley 18/2001 y de la Ley Orgánica 5/2001

El motivo de la división de la legislación sobre estabilidad presupuestaria en dos cuerpos normativos diferentes obedeció a la obligación constitucional de reservar la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las CCAA y la colaboración de estas con el Estado a una Ley Orgánica.

Es decir, se llevó a cabo esta disgregación normativa en base a la exigencia de reserva de ley formal, pero en realidad se trata de dos disposiciones interrelacionadas en su contenido y finalidad.

Esta diferenciación también tiene sentido si se tiene en cuenta la diferencia de mayoría requerida para la modificación de una ley ordinaria y una ley orgánica, por lo que puede entenderse como un intento del legislador de proteger el contenido incluido en la Ley Orgánica 5/2001 frente al contenido de la Ley 18/2001.

Por último, solo conviene hacer mención a la finalidad de la Ley Orgánica 5/2001 como ya se ha hecho con la Ley 18/2001. A estos efectos, el artículo 1 de la primera establece que su finalidad es establecer “los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

3.3. La constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria en España. La modificación de la Constitución de 1978: el nuevo artículo 135

A lo largo de las páginas de este trabajo hemos ido mencionando y tratando esporádicamente algunos de los aspectos relevantes en relación con la reforma del artículo 135 CE en 2011, sin embargo, en este apartado realizaremos un análisis más profundo de dicha reforma dada su trascendencia.

Esta reforma constitucional se abordó a través del mecanismo previsto en el artículo 167 CE (el denominado procedimiento de urgencia) con el objetivo de consagrar el principio de estabilidad presupuestaria En el nuevo precepto de una manera acelerada dado el amplio consenso existente entre los dirigentes políticos respecto a esta cuestión.

Uno de los primeros puntos a tener en cuenta sobre esta reforma son los motivos su adopción. Para entender esta motivación basta con acudir al último párrafo de la exposición de motivos de la reforma: “la presente reforma del artículo 135... persigue...garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las administraciones publicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país”. Nos encontramos

así plasmada literalmente en el propio texto legal la motivación y los principales objetivos perseguidos con esta reforma.

Tal y como se estableció en el apartado “1.3. Régimen jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria” al mencionar la reforma objeto de estudio, es un echo que el nuevo artículo 135 CE hace uso del concepto “déficit estructural” para imponer limitaciones presupuestarias y de gasto alas administraciones públicas. Pero ¿qué entendemos por déficit estructural? Según la doctrina a través de la interpretación del acuerdo político complementario a la reforma que suscribieron los dos grupos parlamentarios proponentes de la misma, el déficit estructural podría definirse como “aquel proyectado sobre una suerte de crecimiento medio de la economía, computándose los ingresos y los gastos propios de una situación estable”²⁴.

A través de este déficit estructural se impuso la limitación ya mencionada mediante una remisión a los límites máximos impuestos para tal indicador en la Unión Europea. Asimismo, se estableció una reserva de Ley Orgánica para fijar el límite máximo de déficit estructural para el Estado y las CCAA en relación con su PIB. Tan solo unos meses después de entrar en vigor esta reforma se aprobará la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que entraremos a analizar en el próximo apartado.

Será en esta Lo 2/2012 en la que se establezca el límite cuantitativo de déficit estructural del conjunto de las administraciones publicas fijándolo en un 0,4% del PIB o en el impuesto por la normativa comunitaria cuando este fuese inferior²⁵.

Igualmente, en su apartado tercero el nuevo artículo 135 CE impone un límite a las administraciones públicas en lo que a la emisión de deuda pública se refiere. De nuevo, se limita a establecer como límite cuantitativo aquel fijado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que hasta el día de hoy es del 60% del PIB del Estado en cuestión para el conjunto de las administraciones públicas del mismo.

De este modo, nos hacemos una idea de las principales modificaciones y limitaciones que esta reforma constitucional trajo consigo en el paradigma presupuestario del sector público.

²⁴ Juan María Bilbao, Fernando Rey y José Miguel Vidal, Lecciones de Derecho Constitucional I, 3ª edición, editorial Lex Nova, pág. 305, 2014.

²⁵ **Artículo 11.2 LOEPSF:** “Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior”.

Tanto que parte de la doctrina a llegado a cuestionarse “si la consagración de una regla constitucional de limitación del déficit y de la deuda pública afecta al principio democrático en cuanto restringe el haz de opciones de política económica y social que pudiera abrir el legítimo juego de la alternancia”²⁶.

Sin embargo, esta “crítica” doctrinal a la reforma queda anulada por el echo de que la limitación impuesta por la reforma no es absoluta, sino que deja la puerta abierta para que en determinadas circunstancias (como, por ejemplo, la mayoría absoluta de los miembros del Congreso) se autorice a alguna administración a rebasar los límites impuestos para la política de gastos y otras limitaciones impuestas por el nuevo precepto constitucional.

Así pues, cabe por último hablar brevemente sobre algunas de las excepciones a estos límites recogidas en el artículo 135.4 CE. En este apartado se regula la posibilidad de sobrepasar los límites establecidos en los apartados previos sobre déficit y deuda pública en casos extraordinarios como catástrofes naturales, recesión económica grave, situaciones de emergencia... siempre que se cuente con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del congreso de los Diputados.

Cabe concluir este apartado simplemente señalando que, tal y como ya se ha señalado, la importancia de la reforma constitucional del artículo 135 no se limitó al nuevo contenido de este precepto que acabamos de analizar, sino que trajo consigo la entrada en vigor de la LO 2/2012, una nueva norma de gran trascendencia en el ámbito estudiado y la cual será objeto de un breve análisis en el siguiente apartado.

3.4. Los mecanismos de control de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

A lo largo de este trabajo se ha mencionado un gran número de veces y se ha resaltado la importancia en tiempos pasados de la Ley 18/2001 y de la LO 5/2001, sin embargo, la entrada en vigor de la LO 2/2012 supuso la derogación de estas normativas e introdujo modificaciones sustanciales en nuestra legislación, modificaciones dignas de mención y estudio.

Para entender la necesidad de creación y entrada en vigor de esta norma basta con acudir a la narración de la situación económica y política que se plasma en el propio preámbulo de esta LO: “La crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria. En el marco de

²⁶Juan María Bilbao, Fernando Rey y José Miguel Vidal, Lecciones de Derecho Constitucional I, 3ª edición, editorial Lex Nova, pág. 302, 2014.

esa Ley se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, con un 11,2 por ciento del Producto Interior Bruto en 2009”. “Esta situación exige aplicar una política económica contundente basada en dos ejes complementarios que se refuerzan: La consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, y las reformas estructurales. Pero más allá de esta respuesta inmediata, es necesario consolidar el marco de política económica y fiscal que permite asegurar de forma permanente el crecimiento económico y la creación de empleo”.

Así pues, uno de los principales hitos de la entrada en vigor de la LO 2/2012 en nuestro sistema legislativo fue (en palabras de Orón²⁷) la implantación de novedosos mecanismos de control que diferían en cierto modo de los tradicionales sistemas anteriores a la reforma.

En esta línea de pensamiento, el autor resalta el echo paradójico de que la única mención expresa que hace la LOEPSF a los mecanismos de control, la encontramos en su Disposición Adicional 3ª en relación con el control de constitucionalidad para las leyes, normas y actos de las CCAA. Concretamente determinado que, al estar frente a un principio constitucionalizado, los Jueces y Tribunales podrán emitir juicios positivos sobre el cumplimiento o quiebra de las disposiciones recogidas en la LO 2/2012, sin embargo, matiza que, si llegasen a surgir dudas sobre la constitucionalidad del conjunto de esta norma o de parte de sus contenidos, lo correcto sería el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

Por otra parte, debemos entrar a analizar a quién corresponde la salvaguarda de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en base a la LO 2/2012. A este respecto, el artículo 10 de la misma sostiene que son cada una de las administraciones locales competentes por materia y territorio las que deben hacerse cargo de los asuntos que a cada una le incumben, pero sin olvidar que el apartado segundo de este mismo precepto atribuye al Gobierno de la nación las funciones de vigilancia y salvaguarda del contenido de la norma respetando en todo momento los límites impuestos por la autonomía de las CCAA y diferentes entidades locales.

Por lo tanto, es evidente que el Gobierno central ejerce un control limitado legalmente sobre las entidades que gozan de tal autonomía presupuestaria (ya que esta no es absoluta) pudiendo adoptar diferentes tipos de medidas (gradualmente más restrictivas en función de la situación a la que se enfrente). Del mismo modo, el apartado tercero del artículo 10 de la

²⁷ Orón Moratal, G.; *El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno*, Instituto de Estudios fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, 2013, pág. 3

LO 2/2012 establece la obligatoriedad de implantación de unos “mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea”.

Así pues, conviene señalar las diferentes medidas que puede adoptar el Gobierno ante el eventual incumplimiento por parte de las administraciones públicas de su obligación transmitirse determinada información unas a otras a través de estos mecanismos de coordinación, podemos diferenciar entre medidas preventivas, correctivas y coercitivas (el desarrollo más detallado del contenido de cada una de ellas se recoge en el Capítulo 7).

CAPÍTULO 4: EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

4.1. El control del déficit en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

Hasta la entrada en vigor de la LGEP el control del déficit a nivel estatal no era más que un mero objetivo político contenido en el Programa de Estabilidad²⁸.

La regulación sobre el control del déficit a nivel estatal la encontramos en el Capítulo II del Título II LGEP bajo la rúbrica “Equilibrio presupuestario del sector público”.

Esta LGEP introdujo a nivel estatal una interesante innovación vinculada al principio de plurianualidad ya explicado al obligar a la preparación con carácter previo al proceso de presupuestación, de unos escenarios de previsión plurianual. Esta innovación en definitiva consiste en establecer una previsión de ingresos y gastos en este ámbito plurianual con la intención de posibilitar la adopción de decisiones sobre la política presupuestaria para lograr el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (explicado en el Capítulo 2).

Como ya se señaló con anterioridad, el ejercicio del año 2003 fue el primero en que se aplicó esta LGEP afectando a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de ese ejercicio para cumplir el objetivo de déficit fijado intercediendo con carácter previo a la elaboración de los presupuestos generales del estado, en el momento de su elaboración y también en el momento de su ejecución.

4.1.1. Límite máximo anual del gasto

Junto con la instauración del principio de plurianualidad, otro de los elementos innovadores que introdujo la LGEP consistió en esta fijación de este límite máximo anual de gasto²⁹.

Así pues, en el escenario plurianual en el que nos encontramos desde la entrada en vigor de la LGEP se lleva a cabo un riguroso análisis de los ingresos y necesidades de las entidades locales, por lo que este límite máximo de gasto se debe fijar de forma coherente a esto en la fase de elaboración de del presupuesto anual que el Gobierno deberá presentar ante el Parlamento. Concretamente se debe fijar el límite máximo de gasto no financiero³⁰ del presupuesto del Estado.

²⁸ Los Programas de Estabilidad son elaborados anualmente por los Estados miembros de la UE y remitidos al Consejo de ministros de la UNE y a la Comisión Europea junto con el programa nacional de reformas para que dichos organismos evalúen si los Estados miembros van por buen camino para alcanzar sus objetivos presupuestarios a medio plazo. Para llevar a cabo tal análisis, el Consejo de Ministros de la UE y la Comisión Europea se valen del análisis del saldo estructural y del valor referencial del gasto de los Estados.

²⁹ Con este nuevo modelo, el límite de gasto pasó a ser una variable previamente aprobada por las Cortes Generales.

³⁰ Es lo que establece el **artículo 13 LGEP**: “El acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del

La fijación de esta regla del límite máximo de gasto supuso una importante limitación a la figura de las ampliaciones de crédito³¹ utilizada con anterioridad por los Estados para ocultar el verdadero déficit público estatal.

Cabe, por último, cuestionarse cuáles son las consecuencias de un eventual incumplimiento de este límite del gasto. Sobre este asunto reflexionó en su momento Garcés Sanagustín al considerar que este incumplimiento “implicaría una explicación por parte del Gobierno en el campo de la responsabilidad política, justificando que se trata de causas externas imprevistas en el momento de establecimiento de dicho límite y no de una ineficaz planificación presupuestaria en la fase de aprobación del límite máximo de gasto”³²

4.1.2. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria

Siguiendo en la línea planteada en este capítulo, debemos estudiar este fondo de contingencia al tratarse de otra de las importantes innovaciones introducidas por la LGEP.

La LGEP estableció la obligatoriedad de crear este fondo de contingencia de ejecución presupuestaria para financiar las necesidades imposibles de prevenir o anticipar dado su carácter no discrecional y sobre todo, sobrevenido a la elaboración de los presupuestos (supuestos de desastres naturales o procedentes de sentencias judiciales firmes)³³.

La composición de este fondo de contingencia se lleva a cabo mediante aportaciones equivalentes al 2 por ciento del límite máximo de gasto establecido. Debemos recordar en este punto que el artículo 13 LGEP establece el límite máximo sobre el gasto no financiero, de modo que este 2 por ciento que contribuye a la composición del fondo de contingencia también se refiere al 2 por ciento del límite máximo de gasto no financiero.

La utilización de este fondo queda subordinada completamente a que se alcance un acuerdo por el Consejo de ministros a propuesta del Ministerio de Hacienda. Asimismo, el Gobierno remitirá a las Cámaras (Congreso y Senado) a través del Ministerio de Hacienda para su conocimiento un informe trimestral sobre la utilización de dicho fondo en el trimestre

Estado del ejercicio siguiente, constituirá el **límite máximo de gasto no financiero** del Presupuesto del Estado”.

³¹ Las ampliaciones de crédito se producen cuando el Estado está obligado a pagar una serie de derechos al emanar estos de la Ley, aunque no disponga de la dotación presupuestaria suficiente para afrontar dichos pagos (ejemplo: el pago de los intereses de la deuda pública).

³² Garcés Sanagustín, M., *Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del presupuesto en España*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 27, pág. 141, 2002.

³³ Ejemplo de necesidades financiadas a través de fondo de contingencia: terremotos o el caso de los afectados por el aceite de colza.

inmediatamente anterior. Esta concreta regulación se recoge en los preceptos 3 y 4 del artículo 15 LGEP³⁴.

Por último, es interesante señalar la existencia de una diferencia crucial entre el Fondo de Contingencia que venimos analizando y el Fondo de Compensación Interterritorial³⁵ en la medida en que, en caso de producirse un remanente de crédito del primero, este remanente no se podrá trasladar automáticamente a los posteriores, cosa que sí se puede hacer con el Fondo de Competencia Interterritorial. De modo que el Fondo de Contingencia tiene exclusivamente vigencia anual para ser coherente con el criterio seguido por la LGEP de limitar las incorporaciones de crédito, mientras que tal y como establece la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 (artículo 80.7), los remanentes del Fondo de Compensación Interterritorial de los ejercicios anteriores a 2003 se incorporarán automáticamente al Presupuesto del año 2003³⁶.

4.1.3. Plan de corrección de las eventuales situaciones de desequilibrio

A la hora de redactar la LGEP el legislador fue plenamente consciente de la posibilidad de que eventualmente se incumpliese el equilibrio presupuestario predicado en toda la LGEP, por lo que abordó también la búsqueda de soluciones a las posibles situaciones de desequilibrio. Para ello inició diferenciando entre déficit inicial y déficit sobrevenido:

- Déficit inicial: este tipo de déficit aparece en el presupuesto inicial desde el principio y se da en situaciones en las que el Gobierno se ve obligado el límite de gasto máximo impuesto para el Estado. Ante esta situación la LGEP exige al Gobierno que elabore un Plan de corrección del desequilibrio. Este plan de corrección se debe remitir a las Cortes Generales junto con el proyecto de Presupuestos Generales para ser objeto de debate conjunto³⁷.

³⁴ **Artículo 15 LGEP:**

3. “La aplicación de la dotación incluida anualmente en el «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria» requerirá la aprobación del Consejo de ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda.

4. El Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, remitirá a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado, para su conocimiento, un informe trimestral sobre la aplicación del «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria» del trimestre inmediatamente anterior”.

³⁵ Fondo de Compensación Interterritorial: Tiene por finalidad corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

³⁶ **Artículo 80.7 Ley 52/2002 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003:** “Los remanentes de crédito de los Fondos de Compensación Interterritorial de los ejercicios anteriores se incorporarán automáticamente al Presupuesto del año 2003 a disposición de la misma Administración a la que correspondía la ejecución de los proyectos en 31 de diciembre de 2002”.

³⁷ **Artículo 14.1 LGEP:** “Cuando de manera excepcional se presenten los Presupuestos de los sujetos comprendidos en las letras a) y b) del artículo 2.1 de esta Ley en posición de déficit, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes”.

- Déficit sobrevenido: Es déficit en la ejecución. Este déficit aparece exclusivamente después de llevar a cabo la liquidación presupuestaria. En este caso, el Gobierno tiene que remitir a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección con el mismo alcance regulado en el artículo 14 para el déficit inicial al que ya nos hemos referido.

Respecto a la posibilidad de que las Entidades Públicas Empresariales registren pérdidas, la LGEP establece en su artículo 18 la obligación de estas de elaborar un informe de gestión en el que se expongan las causas del desequilibrio y el plan de saneamiento desarrollado para revertir tal situación.

Por último, es conveniente analizar la aplicación del superávit que establece la LGEP para el caso en que este se dé. A estos efectos se establece que el destino de los fondos que componen el superávit será la reducción del endeudamiento neto en la Administración General del Estado y en la Seguridad Social, así como la aplicación prioritaria a un Fondo de Reserva para necesidades futuras.

CAPÍTULO 5: EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Antes de proceder al análisis del equilibrio presupuestario de las entidades locales en los próximos capítulos es interesante realizar un breve análisis de este tema en un ámbito territorial algo más extenso a medio camino entre las corporaciones locales de menor extensión y el Estado: el ámbito autonómico.

5.1. Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas

El principio de autonomía de las CCAA se consagra en el artículo 156.1 CE³⁸. De modo que una de las principales cuestiones suscitadas en torno a las leyes de estabilidad presupuestaria es si estas y su contenido respetan tal autonomía de las CCAA en materia financiera o si, por el contrario, la coartan.

A este respecto se ha pronunciado en repetidas ocasiones el TC del siguiente modo: “las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuales hayan sido las fuentes de ingresos que nutren sus presupuestos” (STC 13/1992, de 6 de febrero).

Es decir, en un sentido genérico, el TC considera que la autonomía financiera de las CCAA implica la total disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos injustificados para poder llevar a cabo sus competencias.

Pero se puede concretar más en el concepto de autonomía financiera si la entendemos como “la competencia de las CCAA para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos” (STC 63/1986, de 21 de mayo).

En definitiva, se puede concluir que la autonomía financiera de las CCAA se reduce a la determinación y ordenación de forma imperativamente personal de los ingresos y los gastos que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Esta concepción de la autonomía financiera unida a las limitaciones constitucionales impuestas en las reglas 11^a y 13^a del artículo 149.1 CE³⁹ permiten determinar que efectivamente en nuestro ordenamiento, las CCAA gozan de una autonomía en materia financiera y presupuestaria bastante amplia pero no absoluta ya que se encuentra sometida a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa en las materias señaladas en las reglas 11^a y 13^a del artículo 149.1 CE.

³⁸ **Artículo 156.1 CE:** “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles”.

³⁹ **Artículo 149.1 CE:** “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

...

13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

5.2. Fundamento constitucional del control de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas

Tal y como se ha establecido en el apartado anterior, el artículo 156.1 CE consagra constitucionalmente el derecho de las CCAA a la autonomía financiera.

Este origen constitucional de tal derecho será el principal foco de atención de este apartado, concretamente lo será la necesidad de imponer límites a tal derecho también en el ámbito constitucional pues una norma de rango inferior podría servir exclusivamente para dirigir dicho derecho, pero no para limitarlo o coartarlo de forma absoluta.

“Por tanto, la Constitución, con carácter básico, sienta los principios de la atribución de competencias, con el objetivo de que con la actuación combinada de todas las Administraciones Públicas, se consiga la estabilidad económica”⁴⁰.

De igual modo, con anterioridad nos hemos referido al artículo 149.1 CE como precepto en el que encontrar el fundamento del control del Estado a las CCAA en lo relativo a la actividad presupuestaria (concretamente en los apartados 11º, 13º y 14º de dicho precepto).

Más concretamente, los apartados 11º y 14º regulan la actuación del Estado sobre la autonomía financiera de las CCAA en lo que respecta a los procedimientos que se pueden llevar a cabo con la intención de alcanzar la estabilidad en el ámbito público de las finanzas al prever la competencia exclusiva del Estado en cuestiones de Hacienda general y Deuda del Estado, así como en cuestiones relativas al sistema monetario.

Por lo que respecta al apartado 13º, este se centra en establecer la competencia exclusiva del Estado en cuestiones de determinación de las bases y coordinación en la planificación general de la actividad pública económica.

Así pues, se evidencia el planteamiento propuesto a principio del apartado al demostrar que las principales limitaciones al principio de autonomía financiera de las CCAA proceden de normas de rango constitucional y no de nivel inferior, haciendo plenamente legítimas y válidas tales limitaciones.

5.3. Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas

Pese a que, tal y como se ha dicho, el derecho de autonomía financiera de las CCAA se propugna en la CE, no toda la regulación sobre esta materia se recoge en la norma suprema de nuestro ordenamiento (echo evidenciado a lo largo del conjunto del trabajo al tratar diferentes disposiciones normativas sobre la materia).

Es por esto por lo que debemos hacer mención a una de las normas más importantes en el desarrollo de este derecho: la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). A través de esta importante norma se lleva a cabo el desarrollo de la actividad presupuestaria y financiera de las CCAA regulada constitucionalmente.

⁴⁰ Ruiz Rescalvo Mª del Pilar, El Principio de Estabilidad Presupuestaria, Colección “Estudios Jurídicos”, Madrid, 2003.

Una de las importantes innovaciones introducida por la LOFCA es la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en su artículo 3⁴¹ en desarrollo del principio de coordinación establecido en el artículo 156.1 CE.

Del mismo modo, introduce la LOFCA una serie de limitaciones a las operaciones de endeudamiento llevadas a cabo por las CCAA, por ejemplo, en su artículo 14 se establece un control sobre la emisión de deuda y préstamos en divisa para no residentes, exigiendo la solicitud y concesión de una autorización estatal⁴².

Asimismo, dicho precepto⁴³ establece respecto del endeudamiento a largo plazo (aquel que exceda un año de duración) que únicamente se podrá realizar con motivo de inversión y además exige que las anualidades de amortización e intereses (carga financiera) no excedan del 25 por ciento de los ingresos corrientes de la CCAA.

Este control de las finanzas públicas al que nos venimos refiriendo recibió un gran estímulo con la creación y puesta en marcha del proceso de integración económica en el ámbito comunitario, más concretamente desde la constitución de la Unión Europea en 1992 y con la materialización definitiva de la Unión Económica y Monetaria en 1999.

A raíz de este trascendental proceso de unificación del control financiero y presupuestario a nivel comunitario, han ido surgiendo con el paso del tiempo mecanismos de control del Estado Español en lo referido a la disciplina presupuestaria de las CCAA que componen el territorio de nuestro país.

El primero de estos mecanismos se introdujo en 1992: nos referimos a los llamados Escenarios de Consolidación Presupuestaria plurianuales en los que las CCAA pactan con el Estado un compromiso de deuda pública y déficit máximos para el año.

Otro de estos mecanismos fue la instauración de un Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) al que ya nos hemos referido con anterioridad en el apartado 3.1 (Estabilidad Presupuestaria en la Unión Europea) del Capítulo 3 (“La estabilidad Presupuestaria y el Proceso de Integración Europea”). Con la instauración del PEC, las CCAA asumieron el compromiso de desarrollar una política presupuestaria que fuese acorde al plan y con las directrices de este.

Así pues, se llevó a cabo la negociación de nuevos Escenarios de Consolidación Presupuestaria⁴⁴ para los ejercicios 1998-2001 (posteriormente estos han sido sustituidos por

⁴¹ **Artículo 3 LOFCA:** “Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el ministro de Economía y Hacienda, el ministro de Administraciones Públicas y el consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma”.

⁴² **Artículo 14.3 LOFCA:** “Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado”.

⁴³ **Artículo 14.2 LOFCA:** “Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.
- b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio”.

⁴⁴ Escenarios de consolidación Presupuestaria: mecanismos institucionales que han regulado o controlado el acceso por parte de los gobiernos regionales al endeudamiento

otros a través de renovaciones hasta nuestros días) en los que se llevaron a cabo pactos trascendentales como el objetivo de un paulatino descenso del déficit de las Administraciones Públicas a lo largo del periodo antes mencionado hasta llegar al déficit igual a cero en 2001.

5.4. Medios de consecución del objetivo de estabilidad de las Comunidades Autónomas frente al techo de gasto de la Administración Estatal

Tal y como se ha ido exponiendo a lo largo de este trabajo, un análisis conjunto de la LOGEP y del artículo 156.1 CE lleva ineludiblemente a la conclusión de que ambas disposiciones normativas en materia de estabilidad presupuestaria tienen como uno de sus objetivos principales el establecimiento de mecanismos jurídicos que favorezcan y permitan la cooperación entre el Estado y las CCAA.

Sin embargo, pese a esta búsqueda de la cooperación y la uniformidad entre las instituciones estatales y las autonómicas, nos encontramos con interesantes diferencias entre ambos entes como, por ejemplo, en lo relativo al techo de gasto impuesto a uno y a otro.

Las CCAA están obligadas a adecuar su normativa al cumplimiento del principio de estabilidad⁴⁵, pero, mientras que la LOGEP fija un techo de gasto al conjunto de las Administraciones del Estado, la misma norma dota a las CCAA de libertad en la adopción de medidas legislativas y administrativas que estas CCAA consideren convenientes para lograr su objetivo de estabilidad.

Es decir, la Ley solo impone a las CCAA la obligatoriedad de alcanzar su objetivo de estabilidad, pero no regula los mecanismos de los que estas disponen o están legitimadas a llevar a cabo para lograr tal objetivo.

Mientras que, a nivel autonómico, las administraciones encargadas de lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria pueden decidir si hacerlo a través del incremento de los ingresos o de la reducción del gasto⁴⁶, a nivel estatal se exige que el mecanismo utilizado sea la limitación de los gastos.

⁴⁵ **Artículo 3.1 LOGEP:** “Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. En todo caso, vendrán obligadas a adecuar su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

⁴⁶ Simplificando la posible toma de decisiones, el incremento de los ingresos o la reducción del gasto son los eventuales mecanismos que pueden adoptar grosso modo las administraciones para lograr su estabilidad presupuestaria.

CAPÍTULO 6: EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LAS ENTIDADES LOCALES

6.1. Estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera de las entidades locales

Como ya se estableció en el punto 2 (“Autonomía local y suficiencia financiera”) del capítulo introductorio, el artículo 142 CE establece que “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Sin embargo, a través del análisis de numerosas sentencias del TC ⁴⁷ se llega a la conclusión de que el alcance de este precepto constitucional no tiene para las entidades locales la misma intensidad que la regulación homónima tiene para las CCAA pues se prevé la dotación de medios financieros para las entidades locales exclusivamente para la realización de las funciones que la Ley les atribuye y no para el cumplimiento de la totalidad de sus funciones (como es el caso de las CCAA).

Es decir, este principio de suficiencia financiera (entendido como la vertiente económica del principio general de autonomía territorial) no se ha establecido en la CE con carácter absoluto (STC⁴⁸. 237/92, de 15 de diciembre).

En esta misma línea doctrinal clarificadora del TC, la STC 57/83, de 28 de febrero señala la compatibilidad entre la autonomía municipal y la fijación de límites a las entidades locales en lo relativo a su endeudamiento.

Es precisamente esta compatibilidad entre conceptos que parecen antónimos (autonomía municipal e imposición estatal de límites) la que nos obliga a establecer cómo debe ser la intervención normativa estatal y autonómica en los sistemas financieros de las entidades locales:

- En lo relativo a las competencias materiales de las entidades locales, la STC 214/1989 (FJ 6º) establece que en “lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª CE), la legislación de desarrollo de las CCAA, según los respectivos Estatutos, y

⁴⁷ TC: Tribunal Constitucional.

⁴⁸ STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la CE garantiza en su art. 140”.

- EL desarrollo legal de estas competencias materiales locales se lleva a cabo esencialmente en la LRBRL⁴⁹ en la medida en que atribuye a los municipios la facultad de “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” (artículo 25. 1º LRBRL). Es decir, será el legislador estatal o autonómico competente por razón de materia quien complete las competencias mínimas reconocidas a las entidades locales en la LRBRL.
- Por último, conviene señalar respecto de las provincias que el artículo 36 LRBRL las concede una serie de competencias propias mientras que el artículo 37 establece una serie de competencias que pueden delegarse a las provincias por el Estado o la Comunidad Autónoma. Pero a estos efectos, el TC señala que “la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podría ser de otra manera– a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA”⁵⁰.

6.2. La relación entre competencias locales y el presupuesto municipal

Antes de entrar a analizar los distintos tipos de competencias que pueden ejercer las entidades locales y las características y rasgos definitorios de cada una de ellas, es necesario contextualizar el sistema de competencias municipales que actúa como soporte de estas.

El sistema seguido por nuestra Constitución ha sido el de no atribuir de forma directa competencias a las entidades locales, pese a la regulación de su artículo 137 en el que se consagra la autonomía local (complementado por otros preceptos como el 140, 141 y 142 a los que ya nos hemos venido refiriendo).

Este reconocimiento de la autonomía local junto con la falta de atribución directa a las entidades locales puede resultar un tanto contradictorio si no se explica debidamente. Para ello debe entrar en escena el principio de legalidad con la exigencia de atribución de estas competencias por ley regulada en la LRBRL: “Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la

⁴⁹ LRBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁵⁰ STC 214/1989, F. J 3º.

implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”⁵¹.

Este precepto viene a decir que no existe atribución directa de competencias a las entidades locales, sino que tal atribución debe llevarse a cabo mediante ley ordinaria.

En el mismo sentido se pronuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 5ª, de 18 de octubre de 2006, cuyo Fundamento de Derecho núm. 6 (en un asunto relativo a la autorización para el vertido indirecto a aguas superficiales) establece que: “Al no existir norma como rango de ley formal que atribuya competencia a los entes locales para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, el precepto impugnado, contenido en el artículo 245.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, modificado por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, vulnera lo establecido en los artículos 2.2, 7.1 y 25.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según los cuales solo por ley formal cabe determinar las competencias municipales, razón por la que el indicado precepto reglamentario, contenido en el artículo 245.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, modificado por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, al atribuir a los entes locales la competencia para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, es nulo de pleno derecho”.

Es precisamente este razonamiento el que clarifica el sistema constitucional que rige en nuestro país eliminando cualquier pensamiento orientado hacia la contradicción antes descrita.

Así pues, podemos encontrarnos con la siguiente clasificación de las competencias de las entidades locales.

6.2.1. Competencias propias

Literalmente el artículo 7.2 LRBRL establece lo siguiente respecto de las competencias de las entidades locales (exclusivamente se refiere a las competencias propias): “Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”.

Pese a lo que se pueda pensar dada la terminología utilizada para referirse a estas competencias como “propias”, es erróneo pensar que estas son exclusivas de la entidad local

⁵¹ Artículo 25.3 LRBRL.

que las tenga atribuidas pues en verdad, dependiendo del ámbito material de que se trate, estas competencias podrán ser ejercida de forma conjunta con las administraciones estatales y/o autonómicas.

Así pues, lo que se persigue mediante la atribución de estas competencias como “propias” es reforzar la participación de la entidad local (un municipio, por ejemplo) en la que se perciba e identifique un interés local. En palabras del profesor Zafra Víctor: “es un mínimo, una garantía básica de la autonomía municipal frente a las leyes autonómicas”⁵².

6.2.2. Competencias delegadas

Del mismo modo en que el apartado segundo del artículo 7 LRBRL se limita a la regulación de las competencias propias, su apartado anterior (artículo 7.1 LRBRL) establece que “Las competencias de las Entidades Locales son propias **o atribuidas por delegación**”.

Bajo esta fórmula el legislador establece que las entidades locales territorialmente inferiores (como los municipios) tienen la capacidad de asumir competencias que les sean delegadas por el Estado o por las CCAA.

En palabras de Muñoz Machado: “se trata de ámbitos que no quedan comprendidos o no se corresponde con el contenido esencial de la autonomía local, aunque los intereses locales quedan también implicados en estos asuntos, forman parte o inciden en intereses que se vinculan con competencias y responsabilidades cuya titularidad pertenece a la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas”.

6.2.3. Competencias distintas de las propias y delegadas

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) supuso que la LRBRL iniciase a regular un tipo competencial distinto de los dos estudiados hasta el momento, surgiendo así las “competencias distintas de las propias y delegadas”.

A este nuevo tipo competencial hace referencia y regula el artículo 7.4 LRBRL del siguiente modo: “Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos

⁵² Zafra Víctor, Manuel, *La autonomía local en una Constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.

efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

De la redacción de este precepto las notas más significativas son las siguientes:

- Se acepta la posibilidad de que existan competencias distintas de las propias y delegadas que son objeto de regulación en los primeros apartados del artículo 7 LRBRL al que venimos haciendo mención.
- El ejercicio de este tipo de competencias (“diferentes”) está subordinado al cumplimiento de las disposiciones de la LOEPSF, así como a la no concurrencia con otras Administraciones en su ejercicio.
- Es interesante también señalar que a través de esta regulación se llevó a cabo la derogación del anterior artículo 28 LRBRL en el que se contemplaba una cláusula genérica a través de la cual se podía otorgar a las entidades locales más pequeñas la posibilidad de llevar a cabo actividades que complementasen las realizadas por otras Administraciones Públicas.
- La nueva regulación introducida por la LRSAL redujo en la práctica el ámbito competencial de las entidades locales, limitando su autonomía de elección sobre los ámbitos a los que destinar sus recursos, dado que, en base a la misma, los municipios solo podrán destinar sus recursos a la ejecución de competencias que no sean propias exclusivamente si se cumplen con todos los requisitos ya mencionados.

6.2.4. Análisis del impacto de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en las competencias locales

Desde la entrada en vigor de la LRSAL (31 de diciembre de 2013) han transcurrido más de ocho años, lo cual nos brinda la posibilidad de analizar debidamente los efectos y los pronunciamientos jurisdiccionales que esta norma ha traído consigo.

No hay atisbo de duda al afirmar que la LRSAL ha supuesto la reforma más importante de la LRBRL y dado el peso de esta segunda en el tema objeto de análisis, la LRSAL también adopta importancia y hace conveniente este análisis.

Partiendo de uno de los objetivos fundamentales de la LRSAL podemos decir que este era “la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la esfera concreta de las entidades locales”⁵³.

Así pues, el principal efecto de la LRSAL ha sido forzar que la LRBRL supedita el ejercicio de las competencias de las entidades locales al principio de sostenibilidad financiera (entendido, tal y como se ha hecho a lo largo de todo el trabajo, como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros).

En palabras simples, supone prohibir que las entidades locales asuman ninguna competencia que no puedan pagar, lo cual da lugar a una completa reformulación de la autonomía local como se había entendido hasta el momento.

Es decir, de forma indirecta, esta subordinación forzosa de la autonomía local al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, la reformuló en sí misma para dar lugar a la autonomía local que conocemos en nuestros días y que está siendo objeto de análisis en este trabajo.

⁵³ Goizargi Hernando Alonso, “Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Un análisis desde la autonomía local”, Revista digital CEMCI, núm. 51, 2021.

6.3. CONSECUENCIAS DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Del mismo modo en que hemos llevado a cabo el análisis de las consecuencias de la LRSAL, es imperativo (dada su importancia) analizar los efectos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Así pues, la inclusión de la LGEP en nuestro ordenamiento supuso la creación de un nuevo marco jurídico para las entidades locales en materia presupuestaria y de gasto. A mi entender, los principales puntos de este nuevo marco jurídico son la implantación del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como la creación de mecanismos dirigidos a corregir las eventuales situaciones de desequilibrio.

6.3.1. *Objetivo de Estabilidad Presupuestaria*

Anualmente las entidades locales deben llevar a cabo el ajuste de sus presupuestos para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria tal y como establece el artículo 19 LGEP: “Las Entidades Locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria ...”.

A estos efectos, el precepto siguiente (artículo 20.1 LGEP ⁵⁴) establece que dicho objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales será fijado por el Gobierno a propuesta del ministerio de Hacienda.

El apartado segundo de este mismo precepto (artículo 20.2 LGEP) establece por su parte los requerimientos para la fijación de este objetivo de estabilidad presupuestaria: “El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en el presente Ley”.

Por lo tanto, nos encontramos antes un sistema de reparto bastante semejante al establecido para las CCAA (sin olvidar que la autonomía financiera de las entidades locales es sensiblemente inferior a la de las CCAA en la medida en que las primeras no gozan de potestad legislativa y además solo tienen garantizado constitucionalmente la disposición de medios suficientes para el ejercicio de las funciones que tienen atribuida por ley y no de la

⁵⁴ **Artículo 20.1 LGEP:** “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, y a los efectos previstos en el artículo 8 de esta Ley, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tenga atribuida las Comunidades Autónomas”.

totalidad de sus funciones) en el que cada entidad local debe aprobar y liquidar sus presupuestos en una situación de equilibrio o superávit.

Cabe pues plantearse, de forma similar a como se ha hecho otras veces en este trabajo, si esta obligación de fijar un objetivo de estabilidad presupuestaria vulneraría la autonomía financiera de las entidades locales.

Antes de dar respuesta a esta cuestión hay que aclarar que el objetivo de estabilidad presupuestaria no vincula exclusivamente a la hora de elaborar los presupuestos, sobre el papel, sino que el incumplimiento fáctico en la práctica de dicho objetivo acarrea graves consecuencias para la entidad local infractora.

Consecuencias tales como la prohibición de llevar a cabo operaciones de crédito y emisiones de deuda (salvo que se consiga demostrar, a través de un plan económico-financiero, la desaparición en un plazo de tres años del déficit generado como consecuencia de ese incumplimiento del objetivo presupuestario⁵⁵).

Tras este análisis, se puede concluir que nos encontramos ante una regulación restrictiva de la autonomía financiera de las entidades locales a través de la fuerte intervención del Gobierno de la nación y del Ministerio de Hacienda.

A esta ya evidente de por sí, restricción de la autonomía financiera, se añade el pronunciamiento del TC en su favor al admitir la invocación del artículo 144.1.14 CE:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

14.^a Hacienda general y Deuda del Estado”.

EL TC se basa en la consideración de que esta intervención estatal admitida tendría por objeto “la regulación de las instituciones comunes de las diferentes haciendas o las medidas

⁵⁵ **Artículo 23 LGEP:**

1. La autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.

de coordinación entre la Hacienda estatal y las haciendas locales y también la regulación de la suficiencia financiera”⁵⁶.

6.3.2. Corrección de las eventuales situaciones de desequilibrio

Pese a la imposición del objetivo de estabilidad presupuestaria, es perfectamente posible que nos encontremos con entidades locales que de forma eventual presentan resultados anuales deficitarios.

Ante esta situación la LGEP incluye la posibilidad de liquidar tales presupuestos deficitarios mediante el establecimiento de la obligación a estas entidades locales de elaborar el Plan económico-financiero⁵⁷ al que nos hemos referido en el apartado anterior y ejecutarlo para acabar con la situación de desequilibrio.

A la hora de elaborar dicho plan (se debe llevar a cabo de forma reglamentaria), es necesario tener en cuenta los requisitos establecidos en la LRHL (artículo 54) para la adopción de medidas dirigidas a la corrección de estas situaciones de desequilibrio.

Artículo 54 LRHL: “Los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo”.

Así pues, se puede concluir que, si el Plan económico-financiero elaborado para poner fin a la situación de desequilibrio y cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria incluye la adopción de las medidas establecidas en el artículo 54 LRHL, deberemos atender al plazo máximo de tres años establecido en el artículo 23.2 LGEP al que ya nos hemos referido con anterioridad.

Como se deriva de la legislación analizada, este mecanismo y los requisitos impuestos al Plan económico-financiero descrito tiene por objetivo el cumplimiento del fin de la LGEP de déficit cero y la reducción del endeudamiento de las entidades locales a niveles inferiores al 110 por 100.

El conjunto de esta regulación se plasmó por primera vez en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2003 (fueron los primeros elaborados en base a las disposiciones de la LGEP), concretamente en su artículo 72.3 a través del cual se exigía que las entidades locales presentasen un plan de saneamiento financiero de forma previa a la

⁵⁶ Ruiz Rescalvo M^a del Pilar, El Principio de Estabilidad Presupuestaria, Colección “Estudios Jurídicos”, Madrid, 2003.

⁵⁷ **Artículo 23.2 LGEP.**

concesión de las ayudas con cargo a la sección 32, Programa 912C (Entes territoriales → Otras aportaciones a corporaciones locales).

Artículo 72.3 Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2003: “Las ayudas que se reconozcan con cargo a la Sección 32, Programa 912C, destinadas a corregir situaciones de desequilibrio financiero de las Entidades locales requerirán, previamente a su concesión, la presentación de un plan de saneamiento financiero formulado por la corporación peticionaria y se instrumentarán mediante un convenio que se suscribirá por ésta y el Ministerio de Hacienda”.

CAPÍTULO 7: LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA COMO LÍMITE A LA AUTONOMÍA LOCAL Y FINANCIERA

El cumplimiento de la disciplina presupuestaria por parte de las entidades locales se ha caracterizado por la incertidumbre desde el año 2020 al tratarse de un periodo convulso y lleno de interrogantes sin la existencia de unas directrices de actuación claras en los primeros meses de la pandemia de la COVID-19.

De hecho, no fue hasta octubre de 2020 que el Congreso de los Diputados consideró que nos encontrábamos ante una situación de emergencia sin precedentes y decretó la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021. Sin embargo, la actuación fue tardía al no llevarse a cabo hasta que la incertidumbre acerca del eventual incumplimiento de las reglas fiscales hizo insostenible la situación y forzó la adopción de medidas extraordinarias de esta índole.

No obstante, pese a la aplicación (como he dicho, tardía) del artículo 135.4 CE⁵⁸, los efectos jurídicos de las medidas adoptadas por el Congreso de los Diputados fueron totalmente desconocidas para las entidades locales, llevando a la realización de múltiples y diversas interpretaciones sin que se haya establecido hoy en día un criterio claro de cuál era la correcta.

Este mar de dudas en el que nos hemos visto sumidos en los últimos años debería haber dado lugar a una cristalización de la normativa fiscal de las entidades locales mediante la creación de un marco jurídico al que estas puedan atenerse en momentos similares a los vividos, sin embargo, desgraciadamente por el momento no se ha adoptado medida alguna dirigida a la consecución de tal fin.

Tras esta introducción, en este capítulo vamos a llevar a cabo dos análisis diferenciados:

- En primer lugar, sobre las consecuencias genéricas que tiene el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la autonomía local.
- En segundo lugar, analizaremos la suspensión de la normativa fiscal en los años 2020 y 2021 para las entidades locales como consecuencia de la pandemia.

⁵⁸ **Artículo 135.4 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 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”.

7.1 Consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la autonomía local

Tal y como se introdujo en el Capítulo 1, apartado 1.3. “Régimen jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria”, en cumplimiento del nuevo artículo 135 CE, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) se convirtió en la regulación encargada de imponer la nueva disciplina presupuestaria de nuestro país.

Cabe señalar que esta disciplina presupuestaria se ha caracterizado por su severidad y por el importante alcance de esta, llegando incluso a plantearse su inconstitucionalidad por estos motivos. A tenor de este cuestionamiento se pronunció el TC en STC 101/2017 para disipar cualquier duda al respecto.

Así pues, una vez garantizada la constitucionalidad de la LOEPSF conviene analizar los principales puntos de la disciplina presupuestaria que esta impone, centrándonos exclusivamente en lo que atañe a las entidades locales.

7.1.1. La regla del gasto

Esta regla del gasto fue una de las principales novedades incluidas en nuestro ordenamiento con la entrada en vigor de la LOEPSF ya que hasta este momento no se contemplaba limitación alguna de naturaleza similar a esta (exclusivamente se predicaba una regla de gasto equilibrado con los ingresos). Sin embargo, el artículo 12.1 LOEPSF⁵⁹ estableció la limitación sin precedentes que configura esta regla del gasto.

Es decir, la LOEPSF, “limita el crecimiento del gasto no financiero de las Administraciones Públicas a la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, que se fijará para cada año en atención a las variaciones del PIB experimentadas en el pasado y a las que se prevean en el futuro”⁶⁰.

Respetando esta limitación algunos autores como Martínez Sánchez proponen lo siguiente: “resulta muy recomendable flexibilizar la regla de gasto de modo y manera que permita un

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

No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.

⁶⁰ Goizargi Hernando Alonso, “Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Un análisis desde la autonomía local”, Revista digital CEMCI, núm. 51, 2021.

mayor incremento de gasto a aquellas Administraciones que, de forma recurrente, cumplen con sus objetivos de estabilidad y deuda pública”⁶¹.

Considero que esta propuesta es de lo más interesante y acertada pues rompe los esquemas de imposición de medidas igualitarias al conjunto de entidades locales independientemente de que cumplan o no con sus requisitos y límites presupuestarios de deuda, déficit y gasto; permitiendo que las administraciones que mejor hayan respetado estos límites y tengan menos niveles tengan concedido mayor nivel de gasto.

Volviendo a la regulación del artículo 12.1 LOEPSF, en este se establece una limitación del gasto no financiero de las Administraciones Públicas en base al incremento del PIB, sin embargo, es crucial determinar que no nos encontramos con norma alguna (ley ordinaria ni reglamento) que establezca la forma de determinar dicho incremento del PIB.

Esta falta de regulación legislativa ha derivado en la utilización de criterios diversos para su cálculo⁶² y ello, de nuevo en palabras de Martínez Sánchez en la misma obra, “genera una inapropiada inseguridad jurídica, que otorga un margen de discrecionalidad demasiado amplio a la Administración tuteante, lo que puede deparar, llevado al extremo, en arbitrariedad”.

Esta realidad refuerza el planteamiento de Sánchez Martínez sobre la necesidad de romper con el tradicional tratamiento uniforme de todas las entidades locales en materia presupuestaria. Este tratamiento igualitario únicamente evidencia la insuficiencia de la regulación actual, llevando a pensar que sería mucho más apropiado y beneficioso que se llevase a cabo un tratamiento presupuestario diferenciado para cada entidad atendiendo a las circunstancias, características, necesidades y capacidades de cada una de ellas.

Es evidente que no resulta aconsejable dar el mismo tratamiento (a todos los niveles, pero especialmente en el ámbito presupuestario) a una entidad que se encuentre gravemente endeudada y a otra sin deuda que goce de una buena salud financiera.

⁶¹ Martínez Sánchez, César, *Las reglas fiscales tras la COVID-19*, 2021.

⁶² Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo para la Financiación Local*, 2017.

7.1.2. El destino obligatorio del superávit público

En la LOEPSF no solo se baraja la posibilidad de incumplimiento del objetivo de gasto por parte de las entidades locales, sino que se contempla también la posibilidad de que algunas de ellas obtengan un resultado de superávit, por lo que regula el destino que se debe dar a esos fondos que componen el superávit.

A estos efectos, la LOEPSF establece que el destino del superávit de las corporaciones locales debe ser la reducción del endeudamiento neto. No obstante, en este punto debe señalarse una peculiaridad pues la disposición adicional sexta de la LOEPSF contempló (de forma inicialmente exclusiva para el ejercicio 2014, pero luego se ha prorrogado para los ejercicios siguientes) la posibilidad de que las corporaciones locales destinasen los fondos de los que se compusiera su superávit para financiar inversiones siempre y cuando estas fueran financieramente sostenibles a lo largo de toda su vida útil. Hasta la fecha estas inversiones financieramente sostenibles son la única posibilidad de la que disponen las entidades locales para sobrepasar los límites de la regla del gasto impuesta por la LOEPSF.

Así pues, este gasto del superávit no puede entenderse como destinado a cumplir con la regla de gasto, pero sí que se tiene en cuenta a la hora de determinar la capacidad económica de la entidad local y, por lo tanto, a la hora de determinar su necesidad de financiación.

A la hora de determinar si una inversión es o no financieramente sostenible se debe cumplir con lo establecido en la disposición adicional decimosexta del TRLHL en la que se establecen de forma extensa la totalidad de los requisitos que se deben cumplir para poder valorar una inversión como financieramente sostenible. Estos requisitos pueden resumirse del siguiente modo⁶³:

- “Que la inversión se realice, en todo caso, por Entidades Locales que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social”.
- Que la inversión tenga reflejo presupuestario en alguno de los grupos de programas del anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, a saber: alcantarillado, abastecimiento domiciliario de agua potable, recogida, eliminación y tratamiento de residuos, alumbrado público...
- Estas inversiones exigen autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local cuando el gasto en inversión en que se incurra sea superior a 15

⁶³ Entrecorillado nos encontramos con la parte esencial de los preceptos 1, 2, 3, 4, 6 y 8 de la disposición adicional decimosexta del TRLHL.

millones de euros o al 40 por ciento del gasto no financiero total de la correspondiente entidad local.

- “Quedan excluidas tanto las inversiones que tengan una vida útil inferior a cinco años como las que se refieran a mobiliario y enseres, salvo que se destinen a la prestación de servicios asociados a los grupos de programas recogidos en el apartado anterior”.
- “El gasto que se realice deberá ser imputable al capítulo 6 del estado de gastos del presupuesto general de la Corporación Local.

De forma excepcional podrán incluirse también indemnizaciones o compensaciones por rescisión de relaciones contractuales, imputables en otros capítulos del presupuesto de la Corporación Local”.

- “Que la inversión permita durante su ejecución, mantenimiento y liquidación, dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria, y deuda pública por parte de la Corporación Local”.
- “El expediente de gasto que se tramite incorporará una memoria económica específica, suscrita por el presidente de la Corporación Local, o la persona de la Corporación Local en quien delegue, en la que se contendrá la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil”.
- “El interventor de la Corporación Local informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de las inversiones ejecutadas”.

Así pues, en esta regulación caemos de nuevo en las mismas carencias que con respecto a la regla del gasto al establecer una regulación uniforme para el conjunto de las entidades locales en vez de analizar cada caso individualmente atendiendo a las circunstancias presupuestarias y financieras concretas de cada corporación para delimitar la regulación más apropiada a cada situación.

Del mismo modo a situaciones ya analizadas con anterioridad, esta regulación supone de nuevo una limitación a la autonomía de las entidades locales en el terreno financiero al coartar su libertad en lo relativo a los gastos que estas pueden o no pueden llevar a cabo.

7.1.3. El cumplimiento de la disciplina presupuestaria

Además del establecimiento de estas normas presupuestarias a las que nos venimos refiriendo a lo largo del presente capítulo, la LOEPSF estableció también una serie de mecanismos dirigidos a asegurar el cumplimiento de dichas normas.

Estos mecanismos suponen concretamente la instauración de una serie de medidas graduales que se vuelven más severas en función de la gravedad del eventual incumplimiento normativo llevado a cabo por las entidades locales. Así pues, podemos distinguir los siguientes niveles de medidas:

- **Medidas preventivas:** El fin último de estas medidas es garantizar (prever, valga la redundancia) que las entidades locales no incurran en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como la fijación de un nivel máximo de deuda en que pueden incurrir las entidades locales con la intención de evitar que sobrepasen tal nivel establecido.

A través de estas medidas la LOEPSF establece (en palabras de la doctrina) “un mecanismo de alerta temprana consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto”.

En resumen, estas medidas preventivas suponen un seguimiento periódico de los datos de ejecución presupuestaria y endeudamiento de las diferentes corporaciones locales.

- **Medidas correctivas:** Entran en juego cuando la aplicación de las medidas preventivas no ha sido suficiente, es decir, cuando (pese a las alertas y las actuaciones derivadas de las medidas preventivas) las entidades locales han caído en incumplimiento de la normativa presupuestaria, de la de deuda pública o de la regla del gasto.

Un ejemplo de medida correctiva en esta situación descrita es la obligación que recae sobre la entidad local de elaborar un plan económico-financiero que le permita reconducir su trayectoria y cumplir con todas estas normas en el plazo máximo de un año.

El contenido que al menos debe incluir este plan económico-financiero es el siguiente:

- i. Las causas del incumplimiento presupuestario del objetivo que se hubiese establecido con anterioridad o del incumplimiento de la regla del gasto.

- ii. Los ingresos y gastos que prevea la entidad local suponiendo que no se produjese cambio alguno en las políticas fiscales de gastos de la entidad.
- iii. La descripción, cuantificación y el calendario previsto de la aplicación de las medidas que se incluyan en el plan, señalando además las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que contabilizarán.
- iv. La tendencia que la entidad local prevea que van a seguir las variables macroeconómicas en las que se basa el plan, así como las justificaciones en las que se basen tales previsiones.
- v. Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

En un primer momento este plan se somete a la aprobación del Pleno de la entidad local y posteriormente se remite al Ministerio de Hacienda para su aprobación definitiva y seguimiento, excepto en aquellos casos en los que la CCAA y no el estado tenga atribuida la tutela financiera de las entidades de que se compone.

- Medidas coercitivas: Este grupo de medidas puede adoptarse ante la falta de presentación, falta de aprobación o incumplimiento del plan económico-financiero al que nos venimos refiriendo.

En estos casos entra en juego el artículo 25 LOEPSF en el que se regulan tales medidas coercitivas. De forma resumida, en este precepto se imponen a la entidad local las siguientes obligaciones:

- i. Aprobar la no disponibilidad de créditos y llevar a cabo la retención de créditos necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Tal obligación debe ser cumplida por la entidad en el plazo máximo de 15 días desde que se produjo el incumplimiento que hubiese dado lugar a su adopción.
- ii. Si el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas así lo solicita, se deberá constituir un depósito en el Banco de España con intereses equivalentes al 0,2 por ciento del PIB de la entidad local. Este depósito se cancelará en el mismo momento en que se adopten las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos.

Si la entidad local decidiese no cumplir con estas obligaciones y no imponer las medidas señaladas, el Gobierno puede decidir el envío de una comisión de expertos para que valoren la situación económica y presupuestaria de la entidad local afectada.

- **Medidas necesarias:** Se reserva la adopción de estas medidas para los casos en los que todo lo anterior no fuese atendido por la administración local competente. Ante esta situación se legitima al Gobierno (o, en su caso, a la CCAA que tenga atribuida la tutela financiera de la entidad local) para que adopte las medidas que a su parecer sean necesarias. Incluso si la administración local va más allá y no atiende este requerimiento del Gobierno o de la CCAA, se legitima a que corresponda para que adopte las medidas necesarias para obligar a la entidad al cumplimiento forzoso de las medidas recogidas en el requerimiento.

El caso extremo al que nos podemos enfrentar en situaciones de esta índole es que la administración local persista en su incumplimiento de forma permanente. En este caso la última opción del Gobierno o del CCAA competente es la disolución de los órganos de la corporación local en base al artículo 61 LRBRL⁶⁴ al considerarse que en estos casos la administración local recae en una gestión gravemente dañosa para los intereses generales.

7.2. Análisis de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las entidades locales como consecuencia de la crisis sanitaria de la COVID-19

Para hablar de este punto crucial en el trabajo debemos partir de la base de lo establecido en el artículo 135.4 CE al que ya nos hemos referido al inicio del presente capítulo.

Artículo 135.4 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 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”.

En este sentido, el pasado 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados decidió por mayoría absoluta que existían condiciones excepcionales que justificaban la suspensión de las reglas fiscales a las que nos hemos venido refiriendo como consecuencia de los efectos de la crisis sanitaria de la COVID-19.

Así pues, es muy interesante analizar cuáles han sido las consecuencias de la adopción de esta medida sobre las entidades locales. En palabras de Martínez Sánchez, César en su obra de 2021 “Las reglas fiscales tras la COVID-19”: “Los efectos jurídicos de esta apreciación distan

⁶⁴ **Artículo 61.1 LRBRL:** “El Consejo de ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales”.

de ser completamente claros: tanto en lo que se refiere a las Administraciones afectadas como en lo tocante a las específicas reglas afectadas. De modo que la apreciación mayoritaria del Congreso de los Diputados, en cumplimiento de lo dispuesto el art. 135 CE, habría de especificar las normas fiscales que deja en suspenso y las Administraciones públicas concernidas, de manera que no se deje a la interpretación las concretas consecuencias de dicha apreciación”.

Esta opinión defendida y expresada de igual modo por la mayor parte de la doctrina no hace sino evidenciar la necesidad de reforma de la LOEPSF en diversos ámbitos ya defendida con anterioridad en relación con diferentes cuestiones analizadas.

Como he dicho, debemos abordar el análisis de las consecuencias fácticas que ha tenido esta medida excepcional en el ámbito de las entidades locales (se puede encontrar un análisis mucho más detallado de estas consecuencias en el artículo publicado por M^a Carmen Aparisi Aparisi en elderecho.com⁶⁵):

- En primer lugar, supuso la fijación de la tasa de referencia del déficit de las entidades locales en el 0,1 por ciento para el año 2021 y concedió a dichas entidades la posibilidad de emplear sus remanentes en ese ámbito, aunque se mantuvo la exigencia de equilibrio presupuestario inicial (sobre el papel, en la aprobación de los presupuestos locales). Esta medida supuso un alivio a la presión fiscal a la que se veían sometidas estas entidades en el contexto de la crisis provocada por la pandemia. Crisis que ha colocado a muchos ayuntamientos en una situación presupuestaria realmente compleja.
- En caso de que las entidades locales hubiesen incumplido las normas fiscales con la liquidación del año 2019, se las exime de la obligación de aprobar un Plan económico-financiero y en caso de que este ya se hubiese aprobado se exige que se considere superado con el fin de no constituir una limitación presupuestaria para la corporación local.
- También se eximió temporalmente de la obligación de destinar el superávit a la reducción de la deuda ni a las IFS⁶⁶ ya que se suspendió la aplicación de los artículos 12.5 y 32 LOEPSF.

⁶⁵ Aparisi Aparisi, M^a Carmen, “*Suspensión de las reglas fiscales: novedades en materia económico-financiera para las entidades locales*”, [elderecho.com: https://elderecho.com/suspension-de-las-reglas-fiscales-novedades-en-materia-economico-financiera-para-las-entidades-locales](https://elderecho.com/suspension-de-las-reglas-fiscales-novedades-en-materia-economico-financiera-para-las-entidades-locales), 2021.

⁶⁶ IFS: Inversiones Financieras Sostenibles.

- Se estableció que el RTGG⁶⁷ como fuente de financiación debía regirse por lo dispuesto en el TRLHL.
- En este periodo el Gobierno estudió la posible aprobación de un fondo de financiación adicional para los ayuntamientos con peor situación financiera (RTGG negativo).
- Pese a estas suspensiones de cumplimiento de las reglas fiscales, se mantiene las medidas de seguimiento y supervisión, por lo que el interventor de la corporación local sigue obligado a informar sobre el cumplimiento de las reglas fiscales en la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos de entidad.
- Incluso se aclaró que esta suspensión de las reglas fiscales no deslegitimaba a las autoridades competentes para solicitar el cumplimiento de nuevas obligaciones de suministro de información si lo considerasen necesario.
- Las limitaciones para el endeudamiento local pasaron a ser las establecidas en el TRLHL y en la disposición final trigésimo-primera LPGE⁶⁸ de 2013. Es decir, se generó una especie de vuelta a la situación anterior a la aprobación y entrada en vigor de la LOEPSF.
- Por último, es imperativo señalar que la suspensión de estas reglas fiscales no afectó en ningún momento a las relaciones entre las administraciones locales que de ellas se beneficiaron y terceros como, por ejemplo, sus proveedores.

Es preceptivo señalar que, pese a la adopción de las medidas señaladas, España creció durante el año 2021 a un ritmo inferior al del conjunto de nuestros países vecinos y al de las previsiones del Gobierno a medida que dejábamos atrás la crisis sanitaria para hacer frente a la crisis económica provocada por ella.

El conjunto de esta situación evidencia, como se ha dicho antes la necesidad de una reforma fiscal en nuestro país que marque el camino durante los próximos años, sin embargo, ante la carencia de esta y en base a la situación y datos actuales, el FMI⁶⁹ ha estimado que, durante al menos los próximos 5 años, la deuda pública será superior al 117% del PIB (muy en contra de las limitaciones fiscales legislativas estudiadas durante este trabajo).

⁶⁷ RTGG: Remanente de Tesorería para Gastos Generales.

⁶⁸ LPGE: Ley de Presupuestos Generales del Estado.

⁶⁹ FMI: Fondo Monetario Internacional.

7.3. Suspensión de las reglas fiscales a partir de 2022: De la pandemia a la Guerra de Ucrania

Las medidas acometidas durante 2021 hicieron que este año se caracterizase por las reglas fiscales en suspenso. Hace unos meses parecía que 2022 iba a erigirse tan solo como la antesala de 2023 (año en el que caducaba la cláusula de descuelgue del Pacto de Estabilidad y Crecimiento)⁷⁰, es decir, como un primer paso en un difícil devenir, un comienzo de la andadura hacia la recuperación económica.

Sin embargo, entró en nuestras vidas otro factor de gran relevancia a efectos fiscales: La invasión rusa de Ucrania. Dentro de este paradigma nos encontramos con el Informe de Perspectivas Económicas Provisionales de la OCDE⁷¹ en el que se prevé que la guerra ralentice aún más el proceso de recuperación económica y haga subir más la inflación en los próximos dos años debido a factores tan trascendentales como es el encarecimiento de la energía.

En este mismo informe se resalta el papel que jugará la política fiscal en este proceso de recuperación para minimizar los efectos económicos de la crisis siempre desde una actitud prudente para evitar caer en una inflación desmedida que pudiese llegar a causar efectos aun más perniciosos.

Ante esta situación algunos países como España y Países Bajos han solicitado una mayor flexibilidad y relajación de las normas fiscales a nivel europeo, por ejemplo, manteniendo en suspensión el Pacto de Estabilidad (lleva suspendido desde el inicio de la pandemia para aumentar el margen de los países comunitarios en lo relativo al aumento de su gasto público).

Así pues, a nivel comunitario, se aprobó en Bruselas la prórroga de la suspensión de las reglas fiscales (de limitación de la deuda pública al 60% del PIB y del déficit al 3% del PIB) hasta 2024

Centrándonos más concretamente en España, el ejecutivo de nuestro país aprobó el pasado mes de marzo en el Consejo de ministros del día 29 un Plan Nacional de respuesta a las consecuencias de la guerra de Ucrania.

Este Plan preveía la movilización de 16.000 millones de euros de recursos públicos, 6.000 millones de ellos en ayudas directas y rebajas de impuestos, y 10.000 a través de una

⁷⁰ Cadaval Sampedro, María; *El año de la transición hacia unas nuevas reglas fiscales*, Universidad de Santiago de Compostela, 2021.

⁷¹ OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

nueva línea de avales gestionados a través del ICO⁷² con la intención de "repartir de forma justa los efectos de la guerra y preservar al máximo la senda de crecimiento y de creación de empleo iniciada ya en 2021" (en palabras de la Vicepresidenta primera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Nadia Calviño).

Las medidas incluidas en este Plan parecían muy atractivas y necesarias sobre el papel:

- Ayuda a las familias, trabajadores, personas desplazadas y refugiadas.
- Apoyo a los sectores empresariales más damnificados como la agricultura a través de ayudas directas de capital.
- Regulaciones específicas en el sector del transporte mediante ayudas directas, inyección de capital y rebajas en el precio de los combustibles.
- Actuaciones energéticas dirigidas a paliar los efectos de otra de las grandes crisis de nuestra actualidad...

Sin embargo, en la realidad tales medidas no han traído consigo ni de lejos los resultados que se esperaban de ellas pues el efecto abrumador de la inflación lo ha impedido completamente, tan solo unos meses después de su adopción (de las que se llevaron a cabo, pues no todas han sido aplicadas y mucho menos correctamente) el efecto de estas no solo no se ha notado, sino que la situación ha seguido empeorando.

Por esto, a efectos fiscales se puede decir que el Gobierno de nuestra nación no ha adoptado verdaderamente ninguna medida que tenga un impacto real en favor de la ciudadanía.

⁷² ICO: Instituto de Crédito Oficial.

CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES PERSONALES

A lo largo de este estudio hemos tratado temas de diversa índole desde la inclusión de los principios de autonomía local, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en nuestro sistema jurídico hasta la actualidad con la suspensión temporal de las reglas fiscales plasmada en el capítulo anterior.

Así pues, tras este viaje a lo largo de la historia de la materia analizada y de los diferentes contenidos y regulaciones que han formado parte de ella, mis conclusiones personales son las siguientes:

- El reconocimiento constitucional de la autonomía local ha tenido una incidencia enorme tanto en la protección de los intereses locales frente al legislador como en la consecución de la participación activa de tales entidades locales en asuntos de importancia que les afectan directamente.
- La entrada en vigor de la LRSAL forzó la modificación más sustancial de la LRBRL en la medida en que obligó a la subordinación de la autonomía local al principio de estabilidad presupuestaria dando lugar al concepto de “autonomía local” en el sentido y con las limitaciones que lo conocemos y hemos analizado en este trabajo.
- La relación entre la autonomía local y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ha sido esencial en materia presupuestaria a todos los niveles desde el reconocimiento de tales principios en el derecho español. Sin embargo, este posicionamiento como principios esenciales no ha significado su inamovilidad ya que, como hemos sabemos, el derecho es cambiante y se debe adaptar a las nuevas realidades sociales, políticas y económicas, por lo que esta materia no iba a ser diferente en lo que al cambio se refiere.
- Considero necesario que se lleve a cabo una modificación legislativa respecto a las obligaciones que la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera impone a las entidades locales y los medios de los que dota a estas para acometer las acciones necesarias en vista de afrontar tales obligaciones.
- La regulación jurídica de la regla de gasto analizada durante el trabajo, así como del destino obligatorio del superávit presupuestario resulta manifiestamente insuficiente. Además de lo señalado en el punto anterior, por su aplicación desigual a todas las entidades locales.
- Tras un análisis de la LO2 /2012 se puede concluir que esta no surte la totalidad de los efectos para los que fue concebida (solo se cumple parcialmente la sección 1ª del

Capítulo IV de la LOEPSF), lo cual desdibuja en cierta medida uno de sus objetivos principales como es el de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo. En mi opinión no se ha alcanzado este objetivo en gran parte por la no aplicación de las medidas de control. Tampoco se ha logrado la finalidad de prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo contenida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, perdiéndose la pretendida confianza de la Unión Europea, y arriesgándonos por ello a que se nos impongan importantes sanciones económicas.

- Si bien es cierto que los incumplimientos a los que me refiero en el punto anterior, así como otros que resultan evidentes si comparamos la realidad actual con los objetivos implantados por la LO 2/2012 son una realidad hoy en día, es imperativo tener en cuenta una serie de factores externos que han azotado crudamente la economía española desde los primeros momentos de esta norma (efectos arrastrados de la crisis económica de 2008) hasta la actualidad (graves consecuencias derivadas de la pandemia de la COVID-19 y de la Guerra de Ucrania). De modo que es posible que parte de estos incumplimientos encuentren alguna justificación en el negativo devenir de la economía española y del conjunto de la economía europea.
- En definitiva, la reforma del artículo 135 CE unida a la aprobación de la LO 2/2012 puede calificarse como demasiado pretenciosa dadas las altas expectativas generadas, la capacidad de cambio real y la situación actual del país que evidencia su incumplimiento.
- La reciente situación económica de nuestro país y del conjunto de Europa evidencia a mi parecer la necesidad cada día más acuciante de acelerar el proceso de integración europea en el ámbito económico a través de la creación de una fiscalidad común y permanente que permita y facilite el soporte financiero interestatal, mediante la creación de activos financieros seguros a nivel europeo (como bonos) y completando la unión bancaria y de mercados de capitales a escala continental.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

- Ruiz Rescalvo M^a del Pilar, *El Principio de Estabilidad Presupuestaria*, Colección “Estudios Jurídicos”, Madrid, 2003.
- Díaz Corral, Manuel; Garcés Sanagustín, Mario; Martínez Manzanedo, Rosario; Menoyo González, José Luis y Onrubia Fernández, Jorge; *La estabilidad presupuestaria en el derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004.
- Zafra Víctor, Manuel, *La autonomía local en una Constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- Velasco Caballero, Francisco, *Constitución y gobierno local*, Madrid, 2021.
- Corcuera Torres, A., *Gasto Público y Sostenibilidad*, Comentarios a la Ley de Economía Sostenible, págs. 95-117, 2011.
- Ferreiro Lapatza, J.J., *Curso de Derecho financiero español*, 22^a edición, Volumen I, Marcial-Pons, Barcelona, 2000, pág. 324.
- Cazorla Prieto, L. M., *Derecho Financiero y Tributario, parte general*, Aranzadi, 2002, pág. 191.
- Martínez Sánchez, César, *Las reglas fiscales tras la COVID-19*, 2021.
- Garcés Sanagustín, M., *Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria: hacia una nueva cultura del presupuesto en España*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 27, 2002.
- Orón Moratal, G., *El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno*, Instituto de Estudios fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, 2013, pág. 3
- Juan María Bilbao, Fernando Rey y José Miguel Vidal, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, 3^a edición, editorial Lex Nova, págs. 300-311, 2014.

Revistas:

- Goizargi Hernando Alonso, “*Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Un análisis desde la autonomía local*”, Revista digital CEMCI, núm. 51, 2021.
- Vicente-Arche Domingo, F., “*Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública*”, Civitas Revista Española de Derecho Financiero, núm. 3, 1074, pág.536.
- González-Páramo, J. M., “*De los Presupuestos para el 2002 a la Ley de Estabilidad Presupuestaria*”, Cuadernos de información económica, noviembre-diciembre, núm. 165, 2001, pág. 11.
- Raymond, J.L., “*Los acuerdos de Maastricht y el problema de la consolidación presupuestaria en España*”, Papeles de economía española, núm. 68, 1996, pág. 210 y ss.
- Aparisi Aparisi, M^a Carmen, “*Suspensión de las reglas fiscales: novedades en materia económico-financiera para las entidades locales*”, elderecho.com: <https://elderecho.com/suspension-de-las-reglas-fiscales-novedades-en-materia-economico-financiera-para-las-entidades-locales>, 2021.

Otro material bibliográfico:

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo para la Financiación Local*, 2017.
- Cadaval Sampedro, María; *El año de la transición hacia unas nuevas reglas fiscales*, Universidad de Santiago de Compostela, 2021.