

El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos.

Universitat Jaume I de Castellón

ABSTRACT

El autor analiza diversas consecuencias que se proyectan sobre los Presupuestos de los Estados miembros como efecto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la concreción del principio de déficit público no excesivo, consecuencias tanto de carácter formal que afectan al procedimiento presupuestario (previsiones sobre escenarios plurianuales y posibilidades de control, distintas del tradicional control interno y externo), como de carácter material y de naturaleza cuantitativa (déficit no excesivo y volumen de endeudamiento), o de naturaleza cualitativa (prohibición de ayudas de Estado y de avales a entes públicos), y que comportan que el estado de ingresos no será únicamente una previsión carente de efectos jurídicos.

PALABRAS CLAVE

Presupuesto y gasto público. Estabilidad presupuestaria. Derecho Comunitario y política económica.

Sumario:

I. Introducción. II. Presupuestos y política económica. III. Régimen jurídico del presupuesto. III.1. Consecuencias formales o sobre el procedimiento. III.2. Consecuencias materiales. III.2.1. Presupuesto y estado de ingresos. III.2.2. Programa de estabilidad y prórroga del presupuesto. III.2.3. Límite cualitativo: Ayudas de Estado. IV. Epílogo.

I. Introducción.-

Es una obviedad que la actividad financiera de los Estados miembros se ve incidida por el cúmulo de normas comunitarias en distintos ámbitos¹. En el de los ingresos tributarios resulta ello así tanto como consecuencia del Derecho originario o Tratados de la Unión Europea y Constitutivo de la Comunidad Europea, como del Derecho derivado, siendo especialmente relevante en el ámbito de los tributos aduaneros, de la supresión de monopolios y de la armonización fiscal. En el ámbito de los gastos

¹ Con carácter general me he ocupado de estas cuestiones en “Consecuencias de la integración en las Comunidades Europeas sobre el Derecho Financiero y Tributario”, *Civitas, REDF*, núm. 97, 1998, pág. 53-96.

públicos, las primeras proyecciones se manifestaron en relación con las consecuencias de la libre competencia y libertad de mercado, incluso más allá de los monopolios, al limitar las ayudas públicas no sólo a empresas públicas, sino también al sector privado si con ellas se altera la competencia.

El presupuesto de los Estados miembros, con sus estados de ingresos y gastos, no podía permanecer al margen de la realidad jurídica europea comunitaria, y una indispensable consecuencia fue la de tener que contemplar en dichos estados los ingresos que como transferencias podían percibirse de las Comunidades Europeas, así como los gastos que comporta para un Estado miembro la financiación de las cuentas Comunitarias europeas; por otro lado, de ser necesario, la adopción de normas de gestión para el empleo de los ingresos procedentes de las Comunidades Europeas, cuestión especialmente relevante para aquellos casos en que comportan cofinanciación y exigen la aportación de recursos propios del Estado miembro. Estas consecuencias, no obstante, no excedían del ámbito formal, encajando en el régimen presupuestario de cada Estado, pues no dejaban de ser una manifestación de un ingreso o de un gasto, sometándose a las disposiciones legales propias de cada Estado ya existentes o a las nuevas que pudieran adoptarse.

Sin embargo, fue con las medidas adoptadas para la Unión Económica y Monetaria, fundamentalmente arts. 98 y ss del vigente Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea², cuando se sentaron las bases de una clara incidencia del Derecho Comunitario en el régimen jurídico del presupuesto de los Estados miembros, algunas de ellas de una claridad meridiana, y otras que se han ido pergeñando con la aprobación de los distintos reglamentos que conforman el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y que como trataremos de demostrar en este estudio tiene una singular proyección en el estado de ingresos, y ello con independencia de cuál sea el régimen presupuestario de cada Estado miembro. Si bien tomaremos como referencia la normativa comunitaria, en los casos que sea necesario profundizaremos en legislación interna que, por razones obvias y de espacio, se ceñirá a la de España.

El PEC suele afirmarse que está compuesto por la Resolución del Consejo Europeo de 17-6-1997 y dos Reglamentos del Consejo de la Unión, uno relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (R. 1466/1997, de 7 de julio), y el otro relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (R. 1467/1997, de 7 de julio), ambos modificados respectivamente por los Reglamentos del Consejo 1055/2005 y 1056/2005, ambos de 27 de junio, modificación que tuvo una finalidad claramente flexibilizadora. Pero junto a estas disposiciones son también relevantes las contenidas en el Reglamento 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE), Reglamento que ha sido objeto de diversas modificaciones, la última por Reglamento 2103/2005, de 12 de diciembre, que lo modifica en lo tocante a la calidad de los datos estadísticos en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo³.

² El texto consolidado puede consultarse en el DOUE, C, 325, de 24-12-2002.

³ Sobre la problemática en torno a la fuerza de obligar de la Resolución del Consejo Europeo, y la indudable de los Reglamentos del Consejo de la Unión, por todos puede verse la síntesis que realiza GARCÍA NOVOA, C., "Fundamento de la Ley de estabilidad presupuestaria", *PGP*, 27, 2001, págs. 152-

Con el presupuesto se pretende, por un lado, programar la actuación del sector público para conseguir determinados objetivos de política económica y de ese modo establecer las reglas orientadoras o directoras de la política económica del Gobierno, que es quien a su vez presenta el proyecto para su aprobación por el poder legislativo –la política económica es una concreción de la política, y la Constitución española atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior (ex. art. 97)-, por lo que en este ámbito puede apreciarse cierta distribución o compartición de competencias por la juridificación de esta actividad a través del instituto del presupuesto; por otro lado, el presupuesto debe incluir los ingresos y gastos correspondientes al periodo para el que se proyecta, que en su conformación y ejecución deben ajustarse a unas normas más o menos rígidas y con diversos efectos jurídicos. Sobre estos dos aspectos trataremos de ver cómo incide el Derecho comunitario.

II. Presupuestos y política económica.-

El presupuesto de los Estados no es neutral, aunque sólo sea por el volumen de gasto que autorizan, pues como dijera SAINZ DE BUJANDA, el presupuesto dejó de ser un espejo de la vida económica para convertirse en un instrumento de ella, cuando el “Estado intenta canalizar y dirigir su influencia en la vida económica a través del presupuesto, transformando el mecanismo financiero en un sistema de producción, de distribución y de consumo de toda la nación”⁴.

El art. 4 del TCCE⁵, prevé la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, al mismo tiempo que establece el art. 98 (su equivalente será el 120), que los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad -- deben considerarla como una cuestión de interés común--, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el art. 99.2, en virtud del cual, el “Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo”, que deberá debatirse en el seno de éste, así como debe informarse al Parlamento Europeo. Asimismo el Consejo supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global.

El peso del Consejo, frente a la menor relevancia de la Comisión es uno de los aspectos que mayores críticas ha recibido⁶, por el carácter multilateral o intergubernamental de la

155. Un detallado análisis del PEC realiza PEREZ DE VEGA, L.M^a., “Cómo evitar y corregir las situaciones de déficit público excesivo en el marco del Pacto de estabilidad”, *Noticias de la UE*, núm. 255, 2006, pág. 37 y ss

⁴ En “Planificación económica y Hacienda Pública en los Estados nacionales contemporáneos. El factor financiero en el proceso de la unidad europea”, *Hacienda y Derecho*, IEP, Madrid, 1975, vol. I. pág. 79.

⁵ Equivalente es el art. 119 del Tratado de Funcionamiento de la UE, consecuencia del Tratado de Lisboa, pendiente de ratificar por Irlanda.

⁶ También el Parlamento Europeo ha puesto de manifiesto que la existencia de normas no impide los márgenes interpretativos, denunciando un trato discriminatorio entre Estados, y así lo hizo por ejemplo en la resolución sobre finanzas públicas en la UEM 2004 (apartado nº 5) (DOUE, E, 304, de 1-12-2005).

competencia para decidir, siendo especialmente importantes los mecanismos de control establecidos. Ahora bien, las orientaciones generales de política económica que debe aprobar el Consejo, constituyen para MAESTRO BUELGA un “instrumento débil de dirección económica que no puede, siquiera, aspirar a cumplir esa función”, por lo que concluye que “no es exagerado hablar de instrumentos de control más que de instrumentos de gobierno, incluso respecto de aquéllos que debían realizar una función de <<indirizzio económico>> aunque fuera atenuada”⁷.

Ciertamente, el hecho de que las instituciones europeas carezcan de un relevante poder fiscal, que sigue ampliamente radicado en los Estados miembros, así como la poca relevancia del presupuesto comunitario, incide en las dificultades de la dirección de la política económica por las instituciones europeas, a pesar de que sí radican en éstas las competencias sobre la política monetaria. Un ejemplo reciente se encuentra en las reacciones que algunos Gobiernos de Estados miembros están teniendo frente al *Plan europeo de recuperación económica*⁸, donde se aprecia claramente que no estamos ante una orquesta que interprete la misma partitura, tanto de Estados que disponen del euro, como de los que no.

Dentro del citado Plan europeo, no obstante, se recuerda la necesidad de que éste se lleve a cabo en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y por la relevancia interpretativa que pueda tener en la aplicación de las normas que integran el Pacto es de interés reproducir una de las consideraciones que contiene a pesar de su relativa extensión, al señalarse que:

“La política presupuestaria deberá desarrollarse en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de forma que exista un marco de actuación común y fiable. La revisión del Pacto llevada a cabo en 2005 ofrece un mayor margen para que se tengan en cuenta las condiciones cíclicas, al tiempo que refuerza la disciplina fiscal a medio y largo plazo. Aunque el marco resultante es más exigente en época de bonanza, ofrece una mayor flexibilidad en tiempos de crisis. Las actuales circunstancias extraordinarias, en las que coinciden en el tiempo una crisis financiera y una recesión, justifican una ampliación presupuestaria coordinada en la UE. Cabe la posibilidad de que algunos Estados miembros se vean obligados a superar el valor de referencia del 3 % de déficit del PIB. Para aquellos Estados miembros que presenten una situación de déficit excesivo, se tendrán que adoptar medidas correctoras en plazos acordes con la recuperación de la economía. La corrección se hará de conformidad con los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que garantizan que el déficit excesivo se corregirá a su debido tiempo, velando por la sostenibilidad a largo plazo de las posiciones presupuestarias.

Por consiguiente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se aplicará con sensatez para velar por la aplicación de estrategias creíbles de política fiscal a medio plazo. Los Estados miembros que adopten medidas anticíclicas deberán presentar un Programa de Estabilidad o Convergencia actualizado antes de que finalice diciembre de 2008. Esta actualización deberá incluir las medidas que se adoptarán

⁷ MAESTRO BUELGO, G., “Pacto de estabilidad y gobierno económico en la Unión Europea”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 74, 2006, pág. 272 y 274.

⁸ Una acabada información de los documentos en que se asienta dicho Plan puede verse en la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2009, sobre un Plan Europeo de Recuperación Económica (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0123&language=ES>)

para poner remedio al deterioro fiscal y velar por la sostenibilidad a largo plazo. A continuación, la Comisión evaluará las medidas de impulso presupuestario y los programas de estabilidad y convergencia sobre la base de las previsiones actualizadas y ofrecerá orientación sobre la posición adecuada, con la vista puesta en los objetivos siguientes:

- garantizar la reversibilidad de las medidas que incrementan los déficits a corto plazo;*
- mejorar el diseño de las políticas presupuestarias a medio plazo mediante la consolidación de las normas y marcos presupuestarios nacionales;*
- velar por la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas especialmente mediante la aplicación de reformas que frenen el incremento de los gastos derivados del envejecimiento de la población”.*

Así pues, si alguien pudiese tener aún alguna duda sobre la improcedencia de la aplicación de los valores de referencia a un único año, en lugar del marco temporal plurianual objeto de valoración, así como de la flexibilidad en la aplicación del PEC, seguro que las habrá despejado con la anterior transcripción parcial del citado Plan europeo de recuperación económica.

Así pues, la coordinación u orientaciones generales de política económica se asienta bien sobre el programa de estabilidad, que deben presentar periódicamente los Estados participantes, que son los que han adoptado el euro, o bien el programa de convergencia, que es el de los no participantes o, en la terminología del proyectado Tratado, para los que el Consejo no haya decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro «Estados miembros acogidos a una excepción», y cuyo contenido se encuentra previsto en el Reglamento 1466/97, debiendo incluir información sobre el objetivo presupuestario a medio plazo; los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que sean relevantes para la realización del programa (gasto de inversión, crecimiento del PIB real, empleo, inflación); análisis detallado y cuantitativo de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica que se estén adoptando y/o proponiendo para alcanzar los objetivos del programa, etc. La Comisión, el ECOFIN y el Consejo deben examinar el objetivo presupuestario presentado, y se evaluará si los supuestos económicos en que se basa el programa son realistas, si la trayectoria de ajuste es adecuada y si las medidas adoptadas y/o propuestas para seguir la trayectoria de ajuste bastan para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo a lo largo del ciclo, debiendo para ello tener en cuenta diversas circunstancias, como lo puede ser si se dan tiempos de bonanza económica, o adversos. Asimismo, el Consejo debe examinar si las medidas del programa facilitan una coordinación más estrecha de las políticas económicas, así como si es coherente con las orientaciones generales. El Consejo puede realizar diversas recomendaciones cuando aprecie divergencias o insuficiencia de las medidas. Todo lo cual, por tanto, confirma la idea de que prevalece el control, más que el diseño de políticas económicas, sin perjuicio de que sí pueda condicionarla a través de diversas vías.

Con el proyectado Tratado de Lisboa (art. 121) se le atribuye a la Comisión la posibilidad de dirigir una advertencia a un Estado miembro cuando su política económica contradiga las orientaciones generales de política económica o suponga un riesgo para el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, algo que de momento sólo puede hacer el Consejo, previa recomendación de la Comisión.

Las dificultades de la coordinación de la política económica a que nos hemos referido, al menos en relación con los países cuya moneda es el euro o “eurogrupo”, quiere en cierto modo corregirse con nuevas competencias para el Consejo en el proyectado Tratado de Funcionamiento, pues el nuevo art. 136 le confiere la posibilidad de reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria; y elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia.

Apuntada hasta aquí la incidencia comunitaria en la vertiente que los presupuestos tienen sobre la orientación y dirección de la política económica, que no olvidemos se propone por el Gobierno y en su caso es aprobada por el Parlamento, y conforme al Derecho Comunitario se controla por el Consejo Europeo, pasaremos ahora ya con más detalle a la incidencia sobre los aspectos claramente jurídicos del presupuesto, esto es, tanto en los efectos jurídicos del mismo, como en el procedimiento presupuestario.

III. Régimen jurídico del presupuesto.

El presupuesto es el documento en el que normalmente de forma anual se hace constar el importe de los ingresos y gastos del ente público a que se refieran. En España, el art. 134.2 de la Constitución dispone que los Presupuestos Generales del Estado incluirán "la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal".

Suele ser lugar común en los tratadistas que se ocupan de los orígenes de las instituciones parlamentarias, situarlo en las necesidades financieras de los monarcas, quienes convocaban asambleas para votar determinados gastos extraordinarios y los subsidios para financiarlos, siendo este un antecedente de los actuales Presupuestos públicos. A este mismo antecedente se acude para explicar el principio de reserva de ley en materia tributaria en el que se materializa la autoimposición. En efecto, la función financiera de las primeras asambleas alcanzaba tanto al establecimiento de los tributos y la autorización de gastos, y en ocasiones también a la gestión administrativa de los ingresos generados por los tributos por ellas establecidos, sin perjuicio de que dicha gestión la realizase por delegación otro órgano público⁹. La aprobación del presupuesto suponía la revalidación de los tributos y la autorización de los gastos, esto es, producía efectos jurídicos sobre ambos platos de la balanza, pero con el paso del tiempo los ingresos fueron regulándose en leyes especiales, que dieron lugar a que las obligaciones que generasen fueran exigibles con independencia de su consignación presupuestaria, lo que comportó en expresión de O. MAYER el desdoblamiento o bifurcación del principio de legalidad financiera¹⁰, sin perjuicio de que en algún Estado pueda subsistir

⁹ Así, por ej., en la Corona de Aragón, por la Diputación del General (comisión delegada de las Cortes, que se ocupaba de la recaudación de los subsidios extraordinarios ofrecidos por las Cortes a los monarcas, asumiendo la representación del Reino cuando no estaban reunidas éstas), y que es el origen en Cataluña y Valencia de la Generalitat, que era la encargada de administrar su sistema impositivo y también el control de los donativos ofrecidos al monarca desde 1360. En dicho sistema impositivo se establecen en la segunda mitad del siglo XIV las generalidades (similares a los portazgos castellanos, siendo imposiciones sobre el tránsito de mercancías de una región a otra). El tributo recibió ese nombre “por cobrarse general e indistintamente de todos, como por imponerse por todo el reino”. La Real Academia mantiene la acepción de generalidad como derechos que se adeudan en las aduanas.

También la STC 3/2003, de 16 de enero, en su F.J. 3º realiza un resumen de la vinculación del presupuesto con los inicios del parlamentarismo.

¹⁰ Notas de derecho Financiero, T. I, vol. 3º, SPUCM, 1968-1972, pág. 1334. Más ampliamente puede verse SAINZ DE BUJANDA, F., “Organización política y Derecho Financiero”, en *Hacienda Y Derecho*,

la necesaria aprobación anual de determinados ingresos, por lo que focalizando la atención del presupuesto en el gasto, así se afirma que el “Presupuesto aparece hoy configurado como la Ley anual de autorización del gasto público, mediante la que se fija su importe, su destino y se aprueban las reglas que ha de observar la Administración en su erogación”¹¹.

Estas circunstancias dieron lugar a que el Presupuesto, en relación con los ingresos careciese de efectos jurídicos, siendo una mera previsión contable de los mismos explicativa de la posible procedencia de ellos para cubrir los gastos que la propia ley autoriza. De hecho, los efectos jurídicos del presupuesto se han equiparado con el denominado principio de especialidad presupuestaria en sus tres vertientes, cualitativa (no se puede gastar en cosa distinta de la autorizada), cuantitativa (no se puede gastar por importe superior al autorizado) y temporal (no se puede gastar en periodo distinto al que se extiende la autorización).

El propio Tribunal Constitucional español ha hecho uso de esta distinción, y así en la STC 3/2003, dijo que “mientras que, respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la Ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino [SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 5; 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 33/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4]. En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los “créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales” constituyen “autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones” y “predeterminan el concepto por el que autorizan su uso” (FJ 5)... En definitiva, del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (art. 134.2 CE)”.

En el Derecho comunitario, en el texto del Tratado Constitutivo de la CE, dispone el art. 104 que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos, correspondiendo a la Comisión la supervisión de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, lo que debe hacer atendiendo a los dos criterios siguientes:

- a) proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto; y
- b) proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto

Estos valores de referencia se especificaron en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado, y son en concreto que el déficit no exceda del 3% del PIB, y que el endeudamiento no exceda del 60% del PIB.

vol. II, IEP, 1975, pág. 328-329, y CAYÓN GALIARDO, A., *La unidad funcional de la Hacienda Pública*, IEF, 1988, pág. 38-43.

¹¹ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., CASADO OLLERO, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2008 (19ª edición), pág. 783.

Estas previsiones han sido objeto de desarrollo y concreción en los distintos Reglamentos a que se ha hecho referencia más arriba, con sus respectivas modificaciones.

En líneas generales puede decirse que por lo que se refiere a posibles efectos de carácter jurídico de estas previsiones y otras contenidas en el TCCE, puede diferenciarse entre consecuencias formales, que afectan al procedimiento presupuestario, como se aprecia en la necesidad de realizar previsiones sobre escenarios plurianuales y en las posibilidades de control, distintas del tradicional control interno y externo. Como consecuencias de carácter material, y así podría diferenciarse entre unas de naturaleza cuantitativa (déficit no excesivo y volumen de endeudamiento), que puede concretarse en el que ha venido a denominarse “principio de estabilidad” o “principio de solidez financiera”¹², y otras de carácter cualitativo (como es la prohibición de ayudas de Estado y de avales a entes públicos). Como dice RUIZ ALMENDRAL, “la incidencia de la integración en la Unión Europea en la configuración de la institución presupuestaria no se limita a la estructura de los Presupuestos, sino que abarca de lleno a los principios, con la asunción... de la estabilidad presupuestaria, que no ha adquirido realmente estatus constitucional en nuestro país, sino por vía de la integración en la Unión Europea”¹³.

III.1. Consecuencias formales o sobre el procedimiento.

En primer lugar, cabe señalar que estas consecuencias se proyectan tanto en la elaboración del presupuesto, como en su aprobación y ejecución. Con independencia de que los Estados sigan siendo responsables de su política presupuestaria, salvo disposición del Tratado¹⁴, también deben dar cumplimiento a las exigencias comunitarias, y los límites de referencia, salvo excepciones previstas, no deben excederse ni en la elaboración del proyecto de presupuestos, ni en su aprobación, ni en la ejecución y liquidación del mismo, y caso de no ser así se podrá incurrir en las responsabilidades que el propio derecho originario y derivado comunitario establecen¹⁵,

¹² Esta última es la denominación que le da NAVARRO FAURE, A., “Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria”, *CREDF*, núm. 119, 2003, pág. 477 a los efectos de la incorporación de los principios reconocidos en el Derecho Comunitario y que ha supuesto nuevos límites al ejercicio del poder financiero en materia presupuestaria.

¹³ *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley- UCIII, Madrid, 2008, pág. 130-131. También NAVARRO FAURE, cit. Se refiere a la falta de constitucionalización. Sobre los condicionantes del Derecho comunitario en este ámbito también RIVOSECCHI, G., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM, Padova, 2007, pág. 361 y ss. De este mismo autor, “El Gobierno económico en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007 (en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE8/articulos/05Rivosecchi.htm>)

¹⁴ Así lo señala la Resolución del Consejo de 17-6-97, II. Como dice PEREZ DE VEGA, “ni el TEC ni el PEC determinan la forma en que los Estados miembros pueden arbitrar su política presupuestaria”, “Cómo evitar y corregir las situaciones de déficit público excesivo en el marco del Pacto de estabilidad”, *Noticias de la UE*, cit., pág. 38.

¹⁵ En España, como medidas propias para el cumplimiento del PEC se aprobó la legislación de estabilidad presupuestaria, contenida en la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad presupuestaria, y que era necesaria su aprobación por afectar a las relaciones financieras con las CCAA, y la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad presupuestaria, que han sido objeto de modificaciones posteriores, habiendo sido sustituida la Ley 18/2001 por el RD-legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En esta legislación no se contemplan posibles sanciones por incumplimiento de lo en ella dispuesto, pero sí los mecanismos de corrección cuando se detecte el incumplimiento por alguna Administración, así como la responsabilidad propia de cada sujeto del sector público que pueda contribuir al incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea,

que podrían dar lugar a imponer sanciones cuando el déficit exceda del valor de referencia, sin que se hubiese dado una circunstancia excepcional y se concluya que el Estado en cuestión no ha adoptado medidas adecuadas para resolver el desequilibrio, e incluso así el plazo podría ampliarse sin imponerse sanciones, y más en momentos como el actual que ha dado lugar al anteriormente citado Plan europeo de recuperación económica. Los márgenes que contiene el Reglamento 1467/97 en su redacción vigente permiten al Consejo la adopción de decisiones en función de una serie de variables y circunstancias temporales muy laxas.

El escenario plurianual en la elaboración de los presupuestos fue una exigencia que en España se estableció desde 1988 en las anuales Órdenes Ministeriales que regulaban las normas de elaboración del presupuesto para el ejercicio siguiente, sin ninguna otra obligación legal¹⁶. Ahora bien, fue la exigencia de elaborar Programas de estabilidad o convergencia con base anual y escenario plurianual previstos en el Reglamento 1466/97, y la necesidad de fijar el objetivo presupuestario para cuatro años, lo que hace que ya no sea disponible para los Estados utilizar técnicas presupuestarias que desconozcan esta obligación, por lo que estos programas y los datos de déficit y endeudamiento condicionan el presupuesto que elabora el Gobierno¹⁷, correspondiéndole al Consejo la supervisión y en su caso corrección¹⁸.

El hecho de que las normas comunitarias hayan establecido unos límites, no significa que los Estados miembros no puedan establecer otros más exigentes, como de hecho hizo España con su legislación de estabilidad presupuestaria, pero no podrán establecer otros más flexibles. En estas circunstancias los Parlamentos nacionales podrán separarse

correspondiéndoles asumir “en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado” (art. 10.5 del TRLGEP).

¹⁶ Un completo estudio de cuestiones que suscita la estabilidad presupuestaria y la recepción que ha tenido en el Derecho español para las distintas fases del ciclo presupuestario, vid. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad presupuestaria...*, cit. Pág. 193 y ss.

¹⁷ El escenario presupuestario plurianual, en opinión de GODÉ SÁNCHEZ, ha de ser vinculante para el Gobierno en cuanto a su elaboración y mantenimiento actualizado, “pero constituye una previsión (no vincula jurídicamente) que puede ser corregida (al menos ajustada) por el propio Gobierno en el proceso de elaboración del Presupuesto anual”, en “La Ley General de estabilidad presupuestaria. Normas relativas al Estado”, *PGP*, núm. 27, 2001, pág. 42.

¹⁸ Así el Dictamen del Consejo, de 10 de marzo de 2009, sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2008-2011) (DOUE, C 68 de 21.3.2009), invita a España a:

“i) aplicar la política presupuestaria de 2009 conforme al Plan Europeo de Recuperación Económica y de acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, evitando al mismo tiempo un nuevo deterioro de las finanzas públicas en 2009, y realizar resueltamente un importante saneamiento estructural en 2010 y años posteriores, basándolo en las correspondientes medidas;

ii) mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo aplicando medidas adicionales para frenar el aumento de los gastos derivados del envejecimiento de la población;

iii) garantizar que las medidas de saneamiento presupuestario también estén orientadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas según lo planeado teniendo en cuenta la necesidad de ajuste para hacer frente a sus desequilibrios actuales”.

Poco más de un mes más tarde, la Decisión del Consejo, de 27 de abril de 2009 (2009/417/CE), declaró la existencia de un déficit excesivo en España (DOUE, L 135 de 30.5.2009).

del objetivo de estabilidad previamente aprobado conforme al Derecho interno¹⁹, pues los actos del Gobierno o del legislador –según quién se haya previsto que lo apruebe-- no condicionan actos futuros del mismo, pero ello no impedirá que no quede dicho objetivo sometido a los resultados de la supervisión del Consejo, a la vez que los Presupuestos que apruebe el Parlamento deberán ser respetuosos con los límites comunitarios para no incurrir en las responsabilidades previstas²⁰.

Y si ello es así en fase de aprobación, deben adoptarse las medidas oportunas para que el cumplimiento se produzca también en la ejecución del presupuesto y por ello deben velar tanto los órganos responsables del control interno, como del control externo²¹, pero no exclusivamente a ellos, pues también le corresponde el control al Consejo (a partir de informes previos de la Comisión), aunque a éste en unos términos bien distintos.

Ahora bien, a pesar de que no es la misma situación para países que han aceptado la moneda euro (participantes), que la de los que no lo han hecho (no participantes), dado que mientras los primeros deben evitar situaciones de déficit excesivo, el Reino Unido debe “procurar” evitarlas, el control de estas situaciones presupuestarias tiene un carácter prospectivo, pues se realiza a partir de expectativas económicas racionales, en las que no siempre hay coincidencia en su determinación por los distintos órganos o instituciones que las “predicen”, mientras el control que se lleva a cabo en el marco del procedimiento de déficit excesivo, esto es, cuando ya se ha confirmado la existencia de éste, tiene un carácter retrospectivo.

En relación con el procedimiento presupuestario, por lo que a la experiencia española se refiere respecto de medidas adoptadas que pueden facilitar el cumplimiento de las disposiciones de Derecho comunitario²², debe indicarse que se ha establecido la necesidad de aprobar, con carácter previo a la elaboración de los presupuestos, el objetivo de estabilidad presupuestaria, y que afecta a las distintas administraciones

¹⁹ Como señala RUIZ ALMENDRAL, V., *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, cit., pág. 286-287, la modificación del objetivo de estabilidad presupuestaria en España para 2009, o su incumplimiento, “se ha llevado a cabo sin respetar el procedimiento establecido... (y aunque)... es comprensible... ha quedado así en evidencia el escaso valor jurídico del trámite de aprobación de dicho objetivo por las Cámaras, que no parece ser mucho más que una sesión de control político”.

²⁰ Especialmente interesantes resultan las reflexiones de CARBONI, G., “‘Il ‘potere di bilancio’ fra processi decisionali interni e comunitari”, en *Quaderni costituzionali*, núm. 1-2006, especialmente en pág. 42-49.

Las dificultades que se aprecian en la culminación de los procedimientos comunitarios sobre déficit excesivo han dado lugar a que en diversas ocasiones se hable de su crisis, especialmente acentuada con la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, Comisión contra Consejo, asunto C-27/04, sobre la falta de adopción de acuerdos por el Consejo, lo que entre otras causas llevó a la flexibilización del PEC en 2005, objeto de análisis en diversas de las publicaciones aquí citadas (PEREZ DE VEGA, RUIZ ALMENDRAL, RIVOSECCHI...) y monográficamente OLESTI RAYO, A., “El incumplimiento del pacto de estabilidad y crecimiento”, en www.iustel.com.

²¹ En este punto en España se ha producido el insólito hecho de no haberse previsto la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas pueda pronunciarse sobre el cumplimiento del principio de estabilidad, si bien dicha ausencia no puede impedir que sí lo controle dicho órgano, como así también lo pone de manifiesto RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad presupuestaria...* cit. pág. 246-248.

²² Además de la magnífica monografía de RUIZ ALMENDRAL ya citada, puede verse *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, IEF, 2004, dirigido por GARCÉS SANAGUSTÍN, centrada sobre todo en cuestiones de derecho interno; también MARTÍNEZ RICO, R., “La institución presupuestaria española: del pacto de estabilidad a las reglas de estabilidad presupuestaria”, *ICE*, núm. 826, 2005, pág. 369 y ss.

territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales), correspondiendo la aprobación al Congreso y Senado, a propuesta del Gobierno y del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pero además para el Estado, por lo que se refiere a su presupuesto, debe fijar el “importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado” (art. 12 TRLGEP). Esto es, con antelación a que los distintos centros gestores planteen sus necesidades de gasto para el ejercicio siguiente, está fijado ya el importe del gasto no financiero que se va a realizar. Paralelamente, ese importe de gasto conlleva que el Ministerio de Hacienda haya realizado el análisis racional de las expectativas económicas que incidirán en los ingresos a presupuestar²³.

En circunstancias normales éste importe máximo de gasto condicionará al Gobierno en la elaboración del presupuesto, y a su vez al ser al Gobierno a quien le corresponde aprobar el proyecto de presupuestos, y su estado de gastos no puede incrementarse en la tramitación parlamentaria, también condicionará al Parlamento, que en definitiva es quién aprobó el límite de gasto, también a propuesta del Gobierno. Pero nada está expresamente previsto para la hipótesis de que ese límite de gasto no fuese respetado por el Gobierno en la elaboración del proyecto del presupuesto, bien al alza o a la baja, y que éste proyecto fuese el definitivamente aprobado por el Parlamento, ignorando también su acuerdo inicial sobre el límite de gasto. Difícilmente puede considerarse jurídicamente improcedente esa forma de actuar, aunque otra cosa puede serlo desde el punto de vista político, pues el rango de las normas condicionantes no es mayor que las posibles condicionadas²⁴, y económicamente quizá sea pertinente gastar menos, o quizá más, y además resulta evidente que la aprobación del límite de gasto no debe llevar a la necesaria aprobación de los presupuestos²⁵. Sobre esto volveremos más adelante.

III.2. Consecuencias materiales.

Aquí nos encontramos lo que en nuestra opinión representa el aspecto más relevante de incidencia del Derecho Comunitario sobre el presupuesto, y que se concreta en la vertiente cuantitativa, así como en la cualitativa, aunque ésta última se ve incidida desde fechas anteriores a la aprobación de los objetivos de la Unión Económica y Monetaria.

III.2.1. Presupuesto y estado de ingresos.

Ya se ha señalado más arriba la extendida consideración de la inexistencia de efectos jurídicos del presupuesto sobre el estado de ingresos, y en este punto resulta gráfica la expresión J. M. DOMINGUES referida a la experiencia brasileña, del “tradicional

²³ La fijación de este límite, para GODÉ SÁNCHEZ, “requiere, anticipadamente, un conocimiento suficiente de los ingresos (y del cuadro macroeconómico de referencia)... (y) Excluye la inclusión tardía de necesidades no previstas (porque expulsaría a las anteriormente aceptadas)”, en “La Ley General de estabilidad presupuestaria. Normas relativas al Estado”, *PGP*, núm. 27, 2001, pág. 43. A la presupuestación en dos fases se refieren IGLESIAS QUINTANA, J, y MORANO LARRAGUETA, M., “La técnica de presupuestación en la Administración Central española: estabilidad presupuestaria y asignación de recursos”, *PGP*, núm. 51, 2008, pág. 111.

²⁴ Hay que añadir que el Acuerdo de fijación del objetivo de estabilidad y límite de gasto no se publica en el BOE, sino el BOCG, Congreso y Senado, donde se da publicidad oficial a dicho Acuerdo con el respectivo del Congreso y del Senado.

²⁵ Sobre otras hipótesis de no aprobación o sujeción al objetivo de estabilidad aprobado y el alcance plurianual del mismo, vid. MAVARRO FAURE, “Los principios presupuestarios...”, cit., pág. 498-502.

descuido en la confección sería del presupuesto (llamado *obra de ficción*)²⁶, pues amparándose en que se trata de una previsión las consecuencias de acertar o no en ella carece de relevancia jurídica, lo cual podría relajar la exigencia en la exactitud de la previsión, sin perjuicio de que en cualquier caso pueda apreciarse una responsabilidad política²⁷.

Ahora bien, la incorporación al Derecho interno vía Tratado Constitutivo de la CE, protocolo anejo, y Reglamentos de desarrollo, de la prohibición de déficit excesivo y la concreción de los valores de referencia, y que se ha venido a reconocer que se concreta en el llamado principio de estabilidad, entendemos que sin llegar a suponer que el estado de ingresos legitime la obtención de ingresos, pues estos seguirán siendo exigibles de acuerdo con lo previsto en sus leyes reguladoras, el montante de ingresos fijado, incluido el procedente de operaciones de crédito, es lo que va a legitimar a su vez el importe del gasto que pueda realizarse²⁸, pues por encima de aquél puede comportar la existencia de una vulneración, más o menos grave, del Derecho comunitario si supera los valores de referencia. O la recíproca, el importe de gasto que quiera llevarse a cabo debe encontrar financiación suficiente para cubrirlo, y no cualquier ingreso público puede ser válido para cumplir el objetivo de no incurrir en déficit, al limitarse los ingresos financieros, pues como dice NAVARRO FAURE, “las normas comunitarias que contienen el régimen jurídico del déficit público excesivo suponen también, por tanto, un límite jurídico similar al que produciría el principio de equilibrio presupuestario, respecto a las decisiones sobre el gasto público y sobre los recursos con qué financiarlos”²⁹.

Como hemos dicho, en los valores de referencia se establece que la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB no exceda del 3%, y ello sin perjuicio del empleo de conceptos indeterminados por el 104.2 TCCE, como que la proporción haya descendido “sustancial y continuadamente” y se aproxime al valor de referencia, o que el valor se sobrepase sólo “excepcional y temporalmente”.

El otro criterio es el de la proporción entre la deuda pública y el PIB, no pudiendo aquélla exceder del 60% de éste, salvo que disminuya “suficientemente” y se aproxime a un “ritmo satisfactorio” al valor de referencia.

²⁶ En “El desvío de finalidad de las contribuciones y su control tributario y presupuestario en el derecho brasileño”, *RDF, Revista Derecho Fiscal*, Buenos Aires, Argentina, n° 4, 2008, pág. 187.

²⁷ Sobre la problemática de diferencias entre el cálculo de recursos y la recaudación efectiva, puede verse H. G. CORTI, *Derecho Constitucional presupuestario*, Lexis-nexis, Buenos Aires, 2007, pág. 293 y ss.

²⁸ RUIZ ALMENDRAL, aun cuando se refiere a la renovada importancia del estado de ingresos, refiriéndose al presupuesto español entiende que “la relevancia de los ingresos no tiene implicaciones prácticas en el documento presupuestario, pero sí en el paso previo; el que corresponde a la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria... Asimismo, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad, también habrán de cobrar relevancia práctica”, en *Estabilidad presupuestaria...* cit., pág. 234.

²⁹ “Los principios presupuestarios...”, cit. pág. 480, aunque posteriormente concluye que la estabilidad presupuestaria “persigue una disminución del endeudamiento a través de una limitación del gasto público” (pág. 497): En nuestra opinión, lo que se limita es el endeudamiento, siendo una decisión política si se reduce el gasto o se incrementan otro tipo de ingresos, si bien esto último estará condicionado jurídicamente por el respeto a los principios constitucionales de capacidad económica y no confiscación.

Entre las circunstancias a tener en cuenta en casos de superarse esos valores, será relevante si el déficit público supera el gasto público de inversión y demás factores pertinentes (104.3)³⁰.

Para cumplir con los valores de referencia, el importe máximo de la deuda pública no puede exceder del porcentaje indicado, razón por la cual los ingresos no financieros para atender los gastos que se pretenda llevar a cabo deben ser de un importe suficiente para no exceder los límites que llevan al déficit público excesivo. De este modo, el estado de ingresos del presupuesto deja de ser una mera previsión, pues de no alcanzarse se puede incurrir en la situación prohibida por el Derecho comunitario con las correspondientes consecuencias, sin perjuicio de que algunas de las previsiones puedan resultar difícilmente creíbles en casos de incumplimiento, al menos a la vista de la experiencia habida hasta ahora, en tiempos no afectados por recesión económica, y en los que se llegó a flexibilizar las normas aplicables con las modificaciones de los Reglamentos en 2005, y que no han dado lugar a la aplicación de sanciones, habiéndose derogado los procedimientos abiertos, lo que no significa, no obstante, que los que se están abriendo actualmente a la vista de los déficits que están ofreciendo los Estados sí puedan concluir con la imposición de sanciones³¹, si bien quizá pudiera ser más efectiva la posible suspensión de percepción de Fondos comunitarios y no sólo los de cohesión prevista en el Reglamento 1264/99 de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.

Así pues, tomada en su caso la opción por cada Estado sobre el nivel de endeudamiento que pueda utilizar para cubrir sus gastos (y que en los términos propios para cada Estado deberá contemplar la distribución con las otras Administraciones Públicas, como Estados federados, regiones o comunidades autónomas y entidades locales), el resto de ingresos debe cuantificarlos a partir de unos datos económicos del país respectivo, y normalmente deberá proceder de ingresos tributarios. La recaudación por estos tributos dependerá, además de los criterios de cuantificación del tributo (que decide el Estado y los entes públicos con poder tributario), del número y entidad de hechos imposables que puedan realizarse según las circunstancias económicas del momento, que no dejan de ser previsiones macroeconómicas, racionales, sí, pero previsiones, que se realizan para un escenario plurianual, pero que deben actualizarse cada año para la elaboración de los respectivos presupuestos.

La racionalidad de la previsión puede tornarse en esquizofrenia en momentos de perturbaciones importantes de la economía, como está poniendo de manifiesto la

³⁰ El Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (CE) 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, establece no sin ciertos límites difusos qué debe entenderse por déficit “excepcional y temporal” y contiene las referencias para valorar las circunstancias concurrentes en cada caso.

³¹ El núm. 11 del art. 104 TCCE, dispone: “Si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se intensifique una o varias de las siguientes medidas:

- exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores,
- recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión,
- exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Comunidad un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo,
- imponer multas de una magnitud apropiada”.

realidad desde el segundo semestre de 2008, pues los datos que ofrecen las distintas instituciones oficiales (FMI, OCDE, Banco Mundial, BCE...), y también entidades privadas (Fundaciones de entidades financieras fundamentalmente), varían con frecuencia y además no siempre son coincidentes. En este punto, no obstante, debe destacarse que el Reglamento 2103/2005 del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, que modifica el 3605/93, tiene como finalidad incidir en la calidad de los datos estadísticos, y en su consideración número 6 se reconoce que “La solvencia de la vigilancia presupuestaria depende enormemente de unas estadísticas presupuestarias fiables”, y en la 7 que “Es necesario tomar medidas para mejorar la calidad de los datos públicos reales notificados en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo...”.

Junto a estos límites es posible que convivan con otros que haya podido establecer el Estado miembro de que se trate, como ha hecho España con las ya citadas leyes de estabilidad³², siendo el rango de las disposiciones reguladoras de los límites nacionales lo que puede condicionar que otras normas posteriores puedan o no desconocer esos límites, es decir, si el límite o la formulación de estabilidad o *quasi* equilibrio se fija en la Constitución, a ella deberán someterse las leyes, pero si se establece en una ley, otra del mismo rango podrá modificarla o aprobar consecuencias distintas.

En consecuencia, esas previsiones son las que deben tenerse en cuenta para la cuantificación del estado de ingresos, y si resultan insuficientes los ingresos no financieros, se podrá acudir a la deuda pública hasta los niveles de endeudamiento permitido, y si ya no hay margen suficiente para ello o no se estima el recurso más adecuado, deberán modificarse las disposiciones necesarias para incrementar los ingresos si se mantiene el nivel de gasto público y no se reduce éste. Se objetivan por tanto varios componentes de la financiación del presupuesto. Como dice PASCUAL GARCÍA, “se ha pasado de una situación en la que el techo de gasto deriva no sólo del difuso límite que pueda tener el Estado en la obtención de ingresos tributarios sino sobre todo de los límites que se han establecido a la obtención de ingresos financieros, fundamentalmente del endeudamiento público”³³, y en este ámbito debe indicarse que no cualquiera puede ser acreedor de ese endeudamiento, pues también impide el Derecho comunitario, art. 101 TCCE, la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros, en favor de instituciones públicas, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales, del mismo modo que un Estado tampoco puede avalar o responder por otro Estado miembro.

De no existir estas previsiones comunitarias, los estados de gastos e ingresos de los presupuestos tendrán los efectos que cada ordenamiento interno les reserve, y lo más común es que sólo se reconozcan efectos jurídicos (autorización limitativa) sobre los gastos, y que los ingresos sean un simple reflejo contable, obteniéndose conforme a las leyes reguladoras de cada uno de ellos, encontrándose normalmente un único límite cuantitativo para los procedentes de operaciones de crédito, por ser una ley la que normalmente fija el importe máximo de endeudamiento, y ello sin perjuicio de que sobrepasar ese límite tendrá consecuencias económicas indudables para el Estado

³² Sobre la experiencia ante tensiones en las cuentas públicas, puede verse TORIBIO, J.J., “Bases y principios de la estabilidad presupuestaria”, en *PGP*, núm. 35 (2/2004), pág. 163 y ss.

³³ “Límites jurídicos al volumen de gasto público”, *RDFHP*, nº 259, 2001, pág.87.

deudor, pero no habría problema jurídico alguno si el límite se hubiera ampliado por otra norma con rango de ley.

Así pues, los parámetros de enjuiciamiento de normas y actos adoptados por un Estado son diferentes en relación con el Derecho comunitario y con el respectivo nacional. Un exceso de endeudamiento, un déficit por encima del valor de referencia comunitario, vulnerará los Reglamentos comunitarios y el protocolo que lo fija, pero no el Derecho interno, pues en el caso de que así se haya previsto una norma posterior del mismo rango podrá modificarla, dado que dichos límites no es común incorporarlos al texto constitucional³⁴, aun cuando ésta no deja de ser una reivindicación que en alguna ocasión ha planteado la doctrina³⁵. Aun cuando como decía PÉREZ DE AYALA, el ciudadano de la Unión “tiene un derecho a la seguridad jurídica de que se van a cumplir (tanto por el estado español, como por las CCAA y las entidades locales) los principios establecidos en el Tratado de Maastricht en materia de déficit presupuestario y de endeudamiento públicos”³⁶, no es menos cierto que la naturaleza de las normas que lo regulan es lo que va a determinar la competencia para controlar, enjuiciar o en su caso sancionar su incumplimiento, y de momento en España no parece que pueda corresponderle al Tribunal Constitucional.

Por tanto, la estabilidad presupuestaria derivada de la prohibición de déficits excesivos, comporta una conexión funcional entre el estado de ingresos y gastos, y sin perjuicio de que el estado de ingresos sea una previsión (en cierto modo también lo es el estado de gastos, por ser una autorización para gastar y no necesariamente una obligación de gastar lo consignado³⁷), su importe sí tiene significado jurídico, al menos cuando no se alcance el importe de los ingresos no financieros, por poder generar un déficit no permitido si se ha realizado el gasto autorizado y no se han obtenido los correlativos ingresos. En efecto, más que la independencia ente gastos e ingresos públicos, o que los gastos determinen a los ingresos, o bien que los impuestos determinen a los gastos, la estabilidad presupuestaria comporta más que nunca la interdependencia de gastos e ingresos públicos³⁸.

³⁴ El pasado mes de marzo el Partido Popular de España interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la ley de presupuestos generales del Estado para 2009, y entre los motivos que se hacen valer para justificarlo se encuentra el de la inadecuación de los datos económicos para elaborar dichos presupuestos, aun admitiendo el carácter mutable del presupuesto por la existencia de circunstancias imprevistas por imprevisibles en el momento de elaboración y aprobación del presupuesto, si bien en este caso se considera que ha habido una consciente desproporción entre los presupuestos y el contexto económico en que deben ser de aplicación.

Aparte el problema que pueda suponer la vinculación o no a la previa aprobación de un límite de gasto, que sí pudo haberse cuantificado teniendo en cuenta circunstancias conocidas en el momento, susceptibles sin duda de cambios en el posterior momento de la aprobación del presupuesto, no debe ignorarse que el principio de estabilidad no está constitucionalizado, y en el Derecho comunitario están previstas actuaciones singulares para casos de circunstancias económicas adversas, y que se proyectan para escenarios presupuestarios plurianuales.

³⁵ Así O. ALZAGA, “Entre el temor a la reforma de la Constitución y la conveniencia de pensar en ella”, citado por PEREZ DE AYALA, J.L. “Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria”, *PGP*, núm. 27, 2001, pág. 79.

³⁶ En el mismo trabajo y página recién citados.

³⁷ Sobre la existencia de un deber de gastar me permito remitir al lector a mi libro *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 46 y ss.

³⁸ Sobre el origen de estas teorías económicas vid. GONZÁLEZ-PÁRAMO. J. M., *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, IEF, Madrid, 2001, pág. 82-84.

En cuanto a las consecuencias que pueda tener obtener más ingresos de los previstos, aparte el superávit contable, dependerá de la correspondiente legislación interna si ello tiene alguna consecuencia jurídica³⁹, lo que normalmente estará vinculado al posible empleo de esos mayores ingresos.

En este punto, puede ser de interés traer a colación el reflejo normativo que ello ha tenido en España más allá de las previsiones de las leyes específicas de estabilidad presupuestaria⁴⁰, concretamente en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En primer lugar debe decirse que los derechos presupuestados, o el estado de ingresos del presupuesto, ya no se califican expresamente como una previsión. De hecho en los arts. 32 y 33 no se contempla como una previsión (derechos a liquidar según el art. 32, y derechos a reconocer según el art. 33), sin perjuicio de que hay ingresos, como por ejemplo los tributarios, que pueden hacerse efectivos o incluso liquidarse en ejercicio distinto del que fueron presupuestados, imputándose al presupuesto del año en que se liquidan, del mismo modo que aun teniendo el estado de gastos un límite anual, determinados remanentes de créditos no empleados pueden incorporarse al presupuesto siguiente.

No llegar a obtener el importe de los ingresos no financieros presupuestados en un ejercicio no debe dar lugar a responsabilidades, sin perjuicio de que en el escenario plurianual para la elaboración de los nuevos presupuestos se deba tener en cuenta la existencia de un déficit generado con anterioridad por el incremento del endeudamiento neto y que conllevará la necesidad de corrección con medidas a adoptar una vez apreciado, y que deben consistir en una reducción del gasto o en el incremento de recaudación, que sin perjuicio de intentar una mejor gestión y lucha contra el fraude, exigirá, por ejemplo, la supresión de beneficios fiscales, el incremento de tipos impositivos, o el establecimiento de nuevos tributos. Obviamente, en el año en que se aprecie la insuficiencia de recaudación respecto de la presupuestada podrá acudir a la obtención de ingresos financieros, con las consecuencias que ello pueda tener hacia el futuro, y con la circunstancia de que irá aproximándose al límite del 60% del PIB. Este significado es el que debe dársele a la autorización automática para contraer mayor deuda pública de conformidad con el art. 94.1 segundo párrafo de la LGP.

Por otro lado, también sería posible la hipótesis contraria, esto es, obtener mayores ingresos no financieros respecto de los inicialmente presupuestados. El estado de ingresos, a diferencia del de gastos, no tiene porque representar un límite máximo en su importe, pero en determinadas circunstancias si el mayor ingreso puede dar lugar a un nuevo o mayor crédito puede que sea necesario llevar a cabo una determinada tramitación administrativa-presupuestaria, y así en el Derecho español deberá tramitarse un expediente de generación de créditos en los casos previstos en el art. 53 de la LGP.

III.2.2. Programa de estabilidad y prórroga del presupuesto.

Otra posible consecuencia, hoy más teórica que real, y que requiere una reflexión, aunque sea breve, es la derivada de la relación del programa de estabilidad (o

³⁹ Así es posible prever la dotación de algún Fondo, aplicarlo a la amortización de deuda, vid. H. CORTI, *Derecho Constitucional presupuestario*, cit., pág 272, 290 y especialmente 308-310.

⁴⁰ Un análisis de Derecho comparado sobre el procedimiento presupuestario de Italia, que se analiza con más detalle (pág. 212-360) y Reino Unido, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Alemania, Francia y Estados Unidos (pág. 313 y ss), realiza RIVOSECCHI, G., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM, Padova, 2007.

convergencia, según el tipo de Estado) con el régimen de la prórroga de los presupuestos. El programa de estabilidad al que se ha hecho referencia más arriba y que debe presentar cada Estado al Consejo y a la Comisión, y que confecciona el Gobierno debe contener el objetivo de situación presupuestaria, y sin duda será trascendente en la toma de decisiones internas al menos por el mismo Gobierno.

Ese programa debe moverse entre la especulación macroeconómica y la racionalidad, ambas correspondientes al momento en que se elabore. El presupuesto tiene unos plazos para su elaboración, discusión y aprobación, distintos a los de la elaboración del programa, aunque parcialmente superpuesto con la elaboración del anteproyecto de presupuestos, y no gozar de una mayoría parlamentaria suficiente puede dar lugar a que se rechace el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, siendo posible la prórroga de los del ejercicio anterior en los términos que disponga el respectivo derecho interno.

El carácter bifronte de la prórroga presupuestaria ha sido puesto de relieve por MARTINEZ LAGO, para quien “Por un lado está el aspecto de continuidad que la prórroga imprime a la actividad de la Administración, por cuanto que ésta siempre va a necesitar de medios dinerarios para su financiación y esto requiere de la existencia de una legalidad presupuestaria que constituya la referencia de la actuación pública. Junto a este componente técnico, se encuentra el nada desdeñable carácter político de la prórroga, dado que la misma se sitúa en el eje de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en el momento de aprobarse el Presupuesto, conduciendo de manera irremediable a una preeminencia del primero y a una clara subordinación del segundo, lo cual no es, desde luego, nada satisfactorio desde el punto de vista del principio de competencia en materia presupuestaria.

Con la prórroga pende sobre el Parlamento la espada de Damocles de la continuidad presupuestaria que beneficiará, preferentemente, a los gobiernos débiles e incapaces de lograr por medio de la negociación política la aprobación de los Presupuestos para un nuevo ejercicio. Incluso si el Presupuesto fue rechazado por el Parlamento, devolviéndose, por ejemplo, al Gobierno, éste podrá seguir gobernando y gastando en el nuevo ejercicio gracias a la prórroga de los Presupuestos anteriores”⁴¹.

En efecto, no teniendo el rechazo de los presupuestos el efecto de una moción de censura, el Gobierno puede seguir actuando, y en el régimen de la prórroga se encontrará en qué condiciones puede seguir gastando⁴², o incluso ingresando⁴³. La prórroga lo será tanto del estado de ingresos como de gastos, que fueron cuantificados teniendo en cuenta unas circunstancias económicas que pueden haber cambiado, y a las que por tanto pueden no responder los presupuestos prorrogados, lo que en casos de

⁴¹ “Prórroga presupuestaria, Seguridad Jurídica y Constitución”, en *Quincena Fiscal*, Aranzadi, núm. 10/2003.

⁴² En España, la prórroga del estado de gastos no abarca las partidas correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio, según el art. 38 LGP. Sobre el régimen español vid. F. ESCRIBANO, “La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEC, núm. 50, 1997.

⁴³ En este punto, por el régimen especial de financiación del País Vasco, presenta cierto interés el problema subyacente en la sentencia del TC 242/2006, de 24 de julio, sobre la norma que estableció que la prórroga de los presupuestos también comportaba la prórroga de las aportaciones de las Diputaciones Forales, así como la anterior 3/2003, de 16 de enero, más centrada en el régimen de la prórroga y posibilidades de modificación de los presupuestos prorrogados.

prórrogas prolongadas puede dar lugar a que la realidad “legal”, conforme a las previsiones constitucionales, sea una muy distinta de la realidad económica con la que el Gobierno se deba enfrentar y de la que debe partir para elaborar los programas de estabilidad.

Esta situación, que incide en la prevalencia del Gobierno en las relaciones competenciales con el Parlamento en materia presupuestaria, le puede permitir a aquél actuar legalmente y conforme a Derecho interno, y sin embargo ser esa actuación contraria o poco respetuosa con las exigencias comunitarias, a pesar de ser el Gobierno el interlocutor natural con las Comisión y el Consejo. Por esta razón, sería conveniente introducir límites temporales a la prórroga presupuestaria, para que los presupuestos prorrogados no se separen en exceso de los objetivos de situación presupuestaria que ofrezca el programa de estabilidad que debe presentarse a la Comisión y Consejo. En supuestos como el español, donde se introdujo la aprobación previa de un límite de gasto, si este hubiera sido aprobado, y no lo fueran después los presupuestos, quizá pudiera pensarse en establecer que en esos casos la prórroga de los presupuestos no permitiera un gasto mayor del previamente aprobado cuando los nuevos presupuestos han sido finalmente rechazados.

En cualquier caso, con el régimen de la prórroga presupuestaria, nos encontramos ante un supuesto que corresponde ordenar a cada Estado, pero que pensamos que su regulación no debe permanecer ajena a las previsiones comunitarias que contemplan la supervisión de la situación presupuestaria de los Estados miembros como un instrumento clave para lograr la estabilidad presupuestaria, pues puede provocar divergencias sólo salvables a través de las medidas que cada Estado (quizá mejor su Gobierno) adopte para corregir las situaciones que lo alejen excesivamente del equilibrio o del superávit.

III.2.3. Límite cualitativo: Ayudas de Estado.

Para concluir este breve estudio sobre la incidencia del Derecho Comunitario sobre el presupuesto de los Estados miembros, no puede dejar de hacerse referencia al régimen de ayudas de Estado⁴⁴, y que se proyecta sobre los Presupuestos de los Estados miembros mucho antes que las anteriores, pues su origen no se encuentra en la Unión Económica y Monetaria, sino que radica en el principio comunitario por excelencia de la libre competencia, pues se reputan incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (art. 87.1 TCCE), y ello sin perjuicio de determinados supuestos que el mismo precepto contempla y que admiten la compatibilidad automática, mientras que otro tipo de ayudas pueden ser compatibles tras el estudio singularizado de las mismas o sin necesidad de éste según sus características, como resulta del Reglamento 994/1998, si bien cualquier tipo de ayuda debe ser objeto de notificación a la Comisión, lo que si se realiza y se suscita alguna duda ante los tribunales, éstos no pueden resolver el fondo

⁴⁴ No es este el lugar para profundizar en el estudio de las mismas, por ello nos remitimos fundamentalmente a dos monografías que hacen un estudio acabado y con diferente perspectiva sobre las mismas, ORDOÑEZ SOLÍS, D., *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos*, Bosch, Barcelona, 2006; y PÉREZ BERNABEU, B. *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento.*, Tirant lo Blanch-Universidad de Alicante, 2008.

y declarar una ayuda compatible o no con el Mercado común; aunque sí adoptar medidas cautelares en tanto en cuanto se resuelva por las autoridades comunitarias. Las posibilidades de ayudas compatibles se encuentran en tres posibles modalidades, las de carácter regional, para pequeñas y medianas empresas, y las denominadas “de mínimos”.

Ciertamente, la ayuda puede revestir un gasto, pero también un menor ingreso, lo cual evidencia que puede ponerse tanto de manifiesto en la propia ley de presupuestos que autorice un determinado gasto, como en la ejecución de un crédito presupuestario, así como en la norma que regule el régimen de las obligaciones tributarias por eximir o minorar la carga tributaria a través de beneficios fiscales que sean incompatibles con la libre competencia. Especialmente en las dos primeras hipótesis incide en el ámbito donde el presupuesto tiene una mayor relevancia, sin perjuicio de la posibilidad de tenerse que restituir las ayudas contrarias al Derecho comunitario, y que en ese caso puedan generar un nuevo crédito presupuestario

IV. Epílogo

Todo lo anteriormente indicado evidencia los problemas que plantea la existencia de dos ordenamientos, el comunitario y el interno de cada Estado, cuyas relaciones pueden plantear conflictos por el difícil encaje de unas normas relacionadas con determinadas competencias que corresponden bien a los Estados, bien a las instituciones comunitarias. En cualquier caso, más allá del control de la coordinación de la política económica de los Estados miembros, las normas comunitarias que directamente inciden en el régimen presupuestario de los Estados miembros se asientan en una realidad que toma como referencia un aspecto temporal más amplio que la anualidad presupuestaria, y que facilita la flexibilidad en su aplicación para que los Estados puedan adoptar sus decisiones dentro de las circunstancias económicas circundantes, pues sin duda más sencillo será conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria equilibrado o próximo a él en momentos de estabilidad económica, que en momentos de crisis o recesión, pues los ciclos económicos pueden surtir el efecto de un ciclón sobre el presupuesto, como apreciamos en los momentos actuales.

Las circunstancias económicas, unido a las diversas competencias que en la normativa vigente comunitaria corresponden a la Comisión y al Consejo, y en el Derecho interno a los Gobiernos y/o al Parlamento recuerdan una vez más las palabras que escribió LEWIS. CARROLL, en *Alicia a través del espejo*:

“-Cuando yo uso una palabra –insistió Humpty Dumpty...-- quiero decir lo que yo quiero que diga..., ni más ni menos.

-La cuestión –insistió Alicia– es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.

-La cuestión –zanjó Humpty Dumpty– es saber quién es el que manda..., eso es todo.”

No parece quedar muy claro quién es el que manda en relación con el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pues sin perjuicio de que el Gobierno de la nación tenga un mayor peso que desequilibre en su favor la toma de decisiones muy relevantes, y el control por el Consejo, al menos sobre el papel, pueda poner en aprietos al Gobierno de un concreto Estado, también será determinante la relevancia o importancia

de dicho Estado y su respectivo Gobierno. Y en todo ello, mientras tanto, los Parlamentos ocupan un lugar preferente de espectador indispensable, para aplaudir o censurar el guión, nunca para escribirlo.