

Estabilidad presupuestaria y Tribunales de Justicia

Francisco Sosa Wagner

Mercedes Fuertes

Catedráticos de Derecho Administrativo

Facultad de Derecho

Universidad de León

Escribir unas líneas para Tomás es un placer y un honor para cualquier administrativista español. Nosotros lo hacemos con especial gusto porque hemos recibido de él, a lo largo de muchos años, expresivos testimonios de amistad y de afecto. El Derecho Público español sería sin duda otro sin la pluma de Tomás. Desde luego, mucho peor. Porque Tomás une al rigor jurídico una especial sensibilidad para expresar sus convicciones y un especial acierto a la hora de seleccionar las palabras y las explicaciones. Es difícil estar a su altura, nosotros lo hemos intentado en las líneas subsecuentes que, en todo caso, están inspiradas por los mejores sentimientos.

.....

Inmersos en una grave crisis económica se ha aprobado una reforma del texto constitucional. En medio de un agosto destinado al descanso de la Administración y la Justicia, se tramitó con imperiosa urgencia y se resolvió gran con presteza la modificación del artículo 135 de la Constitución. El objetivo: incorporar rigores y austeridad que devolviera cierta tranquilidad a las turbulentas aguas que podían anegar el mundo conocido. Parece confiarse en que la inclusión de ciertas palabras y previsiones transformen con un poder mirífico la preocupante realidad.

La nueva redacción eleva al frontispicio del edificio constitucional el principio de estabilidad presupuestaria en las cuentas públicas, siguiendo el modelo de la reciente reforma de la Constitución alemana. El precepto contiene importantes remisiones a lo que dispone el Derecho europeo, lo que a nuestro juicio no hubiera sido necesario por la aplicación directa del Derecho comunitario. Así, el déficit estructural no podrá superar

los márgenes establecidos por la Unión europea (apartado 2); del mismo modo, el volumen de deuda en relación con el producto interior bruto no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión europea (apartado 3 in fine). Además, hay una remisión al contenido de una Ley orgánica que regulará la distribución de los límites del déficit y de la deuda entre las distintas Administraciones públicas; los supuestos excepcionales que permitan dispensar el cumplimiento de los límites establecidos; los planes y medios para corregir las desviaciones; la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; así como la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Todo ello está destinado a controlar la política de endeudamiento. Un endeudamiento que facilita las turbulencias en los mercados de deuda y de divisas, y que puede causar consecuencias perversas. Un país altamente endeudado se ve obligado a sanear su situación financiera de manera traumática con reformas laborales, con recortes en la inversión pública, con disminución de servicios y prestaciones... pasos penosos pero que algunos consideran necesarios para incrementar la eficiencia y la competitividad de la oferta productiva, sin las que no es posible la arribada al puerto de la prosperidad.

Es cierto que en este ámbito del gasto público las opiniones de los expertos no son unánimes. Hay quienes dirigen fuertes objeciones a ese miedo al déficit instaurado en círculos poderosos del gobierno mundial por lo que abogan por inyectar dinero público en obras, hospitales, trenes etc. para salir de la crisis y volver a la bienaventuranza en la producción y el reparto de bienes. Se suele invocar a Keynes para respaldar estas tesis pero se olvida que, como ha recordado J. Attali, el primer gobernante que utilizó el déficit público para financiar el crecimiento fue un tal Mussolini, y que a él le siguieron Stalin y Hitler y, solo en cuarto lugar, Roosevelt.

Hay quien defiende una inflación moderada para hacer menos doloroso el trance de la crisis y salir de ella con mayor agilidad. En Alemania se argumenta que “las deudas públicas tienen las dos caras de Jano porque son también patrimonio privado. Y estas

dos facetas del mismo fenómeno han de ser contempladas cuando se quiere actuar correctamente. Con intereses reales bajos y altos excedentes de exportación, la reducción de las deudas públicas es la política falsa” ha escrito recientemente Carl Christian von Weizsäcker.

Carecemos nosotros de competencia técnica para mediar en ese debate, aunque somos partidarios de la existencia de ciertas reglas que limiten el gasto público. El Banco de España acaba de dar a conocer un interesante estudio en el que se demuestra que la historia económica de España hubiera sido otra, muy distinta, si en la última década se hubiera respetado una regla de gasto. El déficit no habría superado el tres por ciento, en lugar del once que ha alcanzado, y las cuentas públicas estarían mucho más equilibradas. Pero, sobre todo, es indispensable recordar que ese mayor gasto ha de salir o de los impuestos o del recurso al crédito, una vez que se hayan supervisado las cuentas y realizado una mínima poda de los excesos que nos han llevado a esta situación crítica.

Ajustar las tuercas al contribuyente es posible si se tiene coraje político para ello. No suele ser frecuente, como demuestra el hecho de que hace poco han tenido que ser algunos relevantes multimillonarios quienes han sacado los colores a sus Gobiernos, al solicitar voluntariamente que les subieran los impuestos. Lo que no se habían atrevido a hacer quienes diseñan el sistema tributario, lo proponen sus “víctimas”. Y es que como recuerda Eurostat entre 1995 y 2011 la presión fiscal ha caído en 10,2 puntos. Verdaderamente sonrojante. En todo caso, siempre se pueden reforzar las arcas públicas combatiendo con eficacia el fraude fiscal que en muchos países, España señaladamente entre ellos, alcanza cifras turbadoras: según datos por nadie desmentidos casi la cuarta parte de nuestro producto interior bruto se mueve por las alcantarillas lóbregas del dinero negro. Hay pues ahí una mina. Pero bajar a ella exige arrestos de los mineros de Germinal.

El crédito es la otra vía utilizada desde siempre, pero debemos ser muy conscientes de que la opción por el gasto expansivo financiado por quienes nos prestan dinero supone a

la larga una claudicación del Estado ante ellos -los famosos mercados- que acaban imponiendo sus condiciones como todo acreedor hace con su deudor (en el pasado los banqueros extranjeros se hicieron con nuestros recursos naturales más codiciados).

Y por esta vía el viejo pacto fiscal que ligaba a los ciudadanos con el poder a través de los impuestos se sustituye por otro pacto “clientelar” en virtud del cual a los ciudadanos se les perdonan buena parte de los impuestos -dando pábulo a demagogias de toda laya- “a cambio de que el Estado se vea eximido de universalizar derechos que quedan reducidos exclusivamente a la clientela privada del gobernante deudor. Pero con ello el Estado ya no pertenece a todos los ciudadanos titulares de derechos sino solo a sus acreedores internos y externos” (Gil Calvo).

No es impertinente volver a recordar que la deuda y el mercado de bonos surgen en el siglo XIII porque las clases pudientes preferían prestar a la comunidad las cantidades que necesitaba para la guerra, en lugar de pagar impuestos. Así el préstamo suponía una inversión económica, a la espera de la devolución de esas cantidades y sus intereses, y, además, una gran inversión política por la gran influencia sobre el gobierno de la ciudad (N. Ferguson). El aumento desproporcionado de esa tendencia fuera de las murallas de la ciudad es lo que ha generado un poderosísimo mercado sin fronteras de deuda pública.

Pero sépase que el poder de conformación igualitaria de la sociedad en mano de los Gobiernos se reduce y ello trae consigo un traspaso de la soberanía desde el ámbito político al de los mercados y un deterioro cierto de la democracia. De ahí la obsesión que se vive últimamente en la ciudadanía y en los medios de comunicación en relación con un concepto como la “prima de riesgo” (del que muy pocos tenían noticia y hoy no hay un ciudadano que no se pronuncie con autoridad sobre ella) o la atención que prestamos a la nota que una organización privada, como es una agencia de calificación, pone a todo un Estado democrático con sus órganos constitucionales en funcionamiento. ¡Y encima le tiene que pagar sus servicios! Es como si un catedrático alicatado de

trienios temiera la pregunta que le pueda formular un joven en clase y la calificación que pueda otorgarle.

La opción pues por un gasto no comprometido con la realidad de los ingresos con los que cada Estado puede contar tiene estas demoledoras consecuencias para el orden político. De momento lo que sabemos, por los datos proporcionados por la OCDE, es que en el período comprendido entre los años 1987 a 2007, la presión fiscal se incrementó en algo más de un punto mientras que el recurso a la deuda pasó de representar un 55% del PIB hasta un 100% (en el área euro hasta un 85%), porcentajes que han aumentado desde 2008. La realidad es poco equívoca: en los últimos veinticinco años la emisión constante de deuda ha sido el grifo que han mantenido abierto los gobernantes occidentales para sus políticas (o sus ocurrencias), pues se constata que les gustan poco los impuestos, acaso por sus deplorables consecuencias electorales.

Es sin duda por ello que, en el país que lleva -por dejación de los demás- la batuta en buena parte de los asuntos europeos, la Alemania Federal, se ha procedido en 2009 a reformar la Constitución para decir que “los presupuestos de la Federación y de los Länder deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos” (antes, en 2000, se había dicho en Suecia algo parecido en una ley). Y esta reforma es la que también se ha introducido en la Constitución española.

Pero ¿es tan novedoso su contenido? ¿No existían ya previsiones para que las Administraciones públicas gestionaran con prudencia los dineros?

.....

Algo nos debe fallar la memoria. Quizá porque estamos sumergidos en una sociedad en la que la comunicación permanente y la sucesión trepidante de noticias hace que se superpongan como densas losas demasiados datos y acontecimientos. Y, ante tal cúmulo

de información, puede olvidarse que algunos acuerdos ya se adoptaron, que se previeron medidas, que ... *nihil novum sub sole*.

Tal es el caso del sistema para controlar el gasto público y la deuda de los Estados, que desde las instituciones europeas se promovió. Esas era la finalidad del llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se aprobó en Amsterdam por el Consejo europeo en 1997.

Es sabido que la adopción de una moneda común por varios países requirió el compromiso de controlar la inflación y el déficit público del Estado. Pero pronto se advirtió la necesidad de que también se precisaran ciertos límites en el diseño de la política presupuestaria para que las decisiones de cada Estado no llegaran a perjudicar a los otros Estados miembros, en especial, a los pertenecientes a la eurozona. Resulta innecesario recordar cómo la internacionalización de las relaciones económicas, de los mercados financieros, hace que la evolución del endeudamiento de un Estado pueda afectar a la valoración de moneda en los mercados de divisas. Por ello, se acordó que los Estados debían presentar un programa en el que se definiera, entre otros contenidos, el objetivo de estabilidad presupuestaria, sus pronósticos económicos y su previsión de endeudamiento. De este Pacto surgió, además, un procedimiento para tratar de evitar que los Estados incurrieran en déficits excesivos y se aprobó un Reglamento regular los procedimientos de supervisión, las situaciones de advertencia, así como, en su caso, la decisión de imponer sanciones a los Estados incumplidores.

El Tratado de Lisboa recogió todo este acervo al señalar en el artículo 126 que “*los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*”. En el Protocolo adicional se especifica que los valores de referencia a tener en cuenta para evitar tales déficits son el 3% en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado, y el 60% en lo referente a la proporción entre la deuda pública y asimismo el producto interior bruto a precios de mercado. (Por cierto que estas reglas propias del gobierno que ya empieza a ser global proliferan: lo que es el Pacto de estabilidad para la UE son las reglas financieras del G-20, y lo que es el

derecho ambiental para la UE es el Protocolo de Kyoto para el mundo ... la época en que los Estados se gobernaban por cuatro mandatarios que se reunían en Marrakech bajo una sombrilla ha pasado).

Pues bien, contábamos con ese Pacto y las normas de desarrollo que facultaban a la Comisión europea las tareas de supervisión. Y la Comisión empezó a trabajar y empezó a abrir expedientes por el incumplimiento de los límites de déficit y endeudamiento... a Irlanda, a Portugal, a Francia, a Alemania. Sin embargo, algunas decisiones adoptadas no fueron respaldadas por el Consejo Europeo y terminaron discutiéndose ante el Tribunal de Justicia alojado en Luxemburgo, que pronunció una sentencia, la de 13 de julio de 2004, que acabó siendo una fisura debilitadora del Pacto de estabilidad y crecimiento.

La historia es la siguiente: la Comisión europea había iniciado el procedimiento para comprobar el “déficit excesivo” de Francia y Alemania (noviembre de 2002). Después de varios requerimientos, comunicaciones y advertencias, la Comisión concluyó que Francia no atendió sus notificaciones, así como que no había presentado ninguna propuesta de medidas correctoras; y que las propuestas por Alemania, que inicialmente se consideraron adecuadas, las circunstancias económicas las habían transformado en insuficientes. De ahí que se presentara al Consejo europeo las recomendaciones necesarias para que se adoptaran los acuerdos de déficit excesivos. Sin embargo, el Consejo elevó a votación la propuesta de la Comisión y, al no obtener la mayoría cualificada exigida por el Tratado, no decidió sobre el déficit excesivo. Por el contrario, aprobó unas Conclusiones entre las que acordaba la suspensión del procedimiento.

Las decisiones del Consejo fueron recurridas por la Comisión mediante el “recurso de anulación” ante el Tribunal de Luxemburgo, a lo que el Consejo contestó solicitando la inadmisión del recurso ya que no se había utilizado el procedimiento adecuado que, en su opinión, hubiera debido ser el del “recurso por omisión”.

El Tribunal se engolfa en una serie de cuestiones procesales que no son del caso y, en cuanto a lo que era la petición del recurso que a nosotros interesa, a saber, la impugnación de las conclusiones, rechazó los razonamientos del Consejo que subrayaban su carácter político y, por ello, la imposibilidad de su impugnación. No admitió esa argumentación y anula las conclusiones del Consejo pero por motivos formales: no existían recomendaciones previas de la Comisión, no se había seguido el procedimiento de votación prescrito y no se habían observado las causas de suspensión previstas en el Reglamento aplicable. Es decir que aparentemente se da la razón a la Comisión pero, en realidad, el Tribunal no sanciona la inacción del Consejo con lo que toda la operación judicial es un monumento a la inanidad.

La conclusión es que un asunto tan relevante se dirimió discutiendo aspectos procedimentales con lo que se consiguió paralizar y debilitar la normativa para exigir el cumplimiento del Pacto de estabilidad y crecimiento. Una grieta importante en el edificio europeo cuyas consecuencias ahora estamos en condiciones de advertir.

En 2005 el Pacto se reforma introduciendo criterios más condescendientes con las reivindicaciones de Francia y Alemania: los límites del 3% del déficit y del 60% de la deuda pública son inalterables pero los cálculos se tienen en cuenta “factores relevantes” como los que derivan de gastos e inversiones públicas para reformas de gran calado, para investigación y desarrollo o los derivados de “acontecimientos inusuales” (la reunificación alemana), en fin, las aportaciones a los objetivos generales de la Unión Europea (caso de la defensa común, según la exigencia de Francia).

Con todo, la Comisión siguió con su tensión y actividad abriendo expedientes a España, Irlanda, Grecia, Letonia, Malta... Según las propias estadísticas de Eurostat entre los años 2000 y 2010 los países del euro han incumplido en 137 ocasiones los límites de déficit y deuda. Pero sobre esta situación ha caído la bomba de la crisis financiera europea.

.....

¿Y en España? ¿Cómo se ha aplicado el principio de estabilidad presupuestaria?

El Tratado de Maastricht y el Pacto de estabilidad y crecimiento condujeron a la aprobación de técnicas que facilitarían el objetivo de estabilidad presupuestaria y un mejor control de las cuentas públicas. El asunto era, y es, bien importante. Dos leyes de 2001 (la número 18, de 12 de diciembre, y la orgánica número 5, de 13 de diciembre) regularon instrumentos para favorecer la consolidación fiscal, el equilibrio o superávit presupuestario según la capacidad de financiación, se preveían controles de déficit público y de endeudamiento... Había, por tanto, mecanismos legales para el control del gasto. Se fijaron unos trámites preliminares dirigidos a establecer los límites máximos de endeudamiento, con participación del Gobierno, las Comunidades autónomas integradas en el Consejo de política fiscal y financiera, y todo ello aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Parecía que podía introducirse un cierto orden, incluso los Tribunales anulaban los presupuestos locales y analizaban la aplicación de los instrumentos para conseguir ese principio de estabilidad presupuestaria.

Tal es el caso de algunas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia. Por ejemplo, la del Tribunal de Castilla y León de 10 de mayo de 2007 que conoció el recurso presentado por el concejal del grupo de la oposición en el Ayuntamiento de Toro contra el acuerdo del Pleno que aprobó los presupuestos municipales. Señalaba el recurrente dos relevantes tachas para considerar la ilegalidad de tal acuerdo municipal. Por un lado, la infracción directa del principio de estabilidad, cosa que había advertido el Informe la Intervención. El Tribunal no acogió este motivo, al recordar que la misma Ley de estabilidad establece que, ante esos incumplimientos, deben primero las Corporaciones aprobar en el plazo máximo de tres meses un plan económico-financiero para corregir el desequilibrio. Previsión que impedía en un primer momento declarar la nulidad radical del acuerdo municipal.

Pero sí se admitió el segundo argumento esgrimido por el recurrente, que también se dirigía al objetivo de alcanzar la estabilidad presupuestaria. Y es que el presupuesto se había aprobado sin incorporar ninguna de las medidas que exige la legislación de

haciendas locales para luchar contra el déficit. En concreto, contra aquellas situaciones en que la liquidación del presupuesto anterior ha generado un saldo negativo. Desde su primera redacción la Ley de haciendas locales exige que ante “remanentes de tesorería negativos”, la Corporación debe reducir los gastos previsto en el nuevo presupuesto en la cuantía necesaria para alcanzar el equilibrio presupuestario, si ello no es posible, contratar un nuevo crédito o, en su defecto, aprobar el nuevo presupuesto con el superavit necesario (previsiones que hoy contiene el artículo 193 del Texto refundido de haciendas locales, aprobado mediante Real Decreto legislativo el 5 de marzo de 2004).

Ninguna de estas medidas había sido asumida por la Corporación, a pesar de las advertencias e informes que había realizado la Intervención. Ni se habían reducido los gastos del nuevo presupuesto, ni se había contratado un nuevo crédito, ni el nuevo presupuestos se había diseñado para conseguir el superavit necesario. De ahí que el Tribunal estimara este motivo de impugnación anulando el acuerdo municipal.

Del mismo modo el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha tenido la oportunidad de declarar la nulidad de acuerdos que aprobaron presupuestos municipales por infringir el principio de equilibrio presupuestario. Así, la sentencia de 29 de mayo de 2008 resolvió el recurso interpuesto contra la aprobación del presupuesto del Ayuntamiento de Las Rozas. El recurrente había denunciado que no estaba correctamente nivelado porque varias partidas de gastos se recogían en apartados impropios con la intención de descargar el capítulo de gastos corrientes y aparentar un equilibrio presupuestario. Mediante providencia judicial se solicitó Informe al Tribunal de Cuentas, tal como exige el artículo 171.2 de la Ley de haciendas locales. Su análisis detallado concluyó con la afirmación de que

“si bien formalmente el presupuesto se aprobó equilibrado en términos nominales, formulando un superávit corriente por importe de 1.513.000 €, no se han cumplido las condiciones de nivelación presupuestaria, declarando una ausencia de exposición de las bases de cálculo que impiden apreciar la objetividad de la cuantificación de las previsiones y que afecta especialmente los recursos especificados... Que no se han incluido en el expediente ninguna base objetiva que otorgue suficiente racionalidad y coherencia en la presupuestación de los ingresos...”

La sentencia insistió en la exigencia de la nivelación para satisfacer la normativa de estabilidad presupuestaria y, por ello, acogió el motivo de impugnación y declaró la nulidad del presupuesto municipal que deja sin efectos.

El mismo Tribunal anuló de nuevo un presupuesto de ese Municipio, en su sentencia de 18 de noviembre de 2010, porque tampoco había respetado el principio de nivelación presupuestaria, como resalta el Tribunal de Cuentas en el Informe que se le solicitó

“donde se llega a la conclusión de que no se han cumplido las condiciones de nivelación presupuestaria efectiva por: a) no acreditarse en el expediente presupuestario que los ingresos previstos por recursos de Patrimonio Municipal del Suelo tuvieran como destino alguna de las inversiones de las expresamente previstas en el art. 176 de la Ley 9/01 , lo cual repercutiría en la nivelación presupuestaria en un máximo de 63.115.567,42 €; b) no acreditarse el ingreso de 7.000.000 € previsto por dividendos a transferir al Ayuntamiento por la Empresa Municipal de Gestión Urbanística y Vivienda de las Rozas se destine para financiar alguno de los destinos contemplados en el art. 176 de la Ley 9/01; c) consignarse en el presupuesto unas cuantías de ingresos no sustentadas con los fundamentos y premisas expuestos en el expediente del presupuesto, o sin la suficiente racionalidad y coherencia en relación a la evolución de los últimos ejercicios, lo cual ha podido valorarse singularmente en la estimación de la partida relativa la Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras que estaría sobrevalorada en, al menos, 4.500.000 €.”

Es decir, ante incumplimientos de los principios de estabilidad, equilibrio y nivelación presupuestaria, los Tribunales que han tenido la oportunidad de conocer un recurso, han declarado la nulidad de los presupuestos. Sin embargo, como se advertirá, pocos han sido los pronunciamientos judiciales, porque pocos han sido los conflictos suscitados. Y eso a pesar de que la realidad se desenvolvía sin sujetarse a esos prudentes principios de gestión y gasto público, porque si se hubiera seguido la corrección presupuestaria otra melodía estarían entonando ahora las Corporaciones locales y no la de una quiebra o bancarrota.

En todo caso, los especialistas han advertido de defectos en la normativa de estabilidad presupuestaria. De manera especial, en lo relativo a su aplicación a las Comunidades autónomas. Y es que los hacendistas han insistido que faltaba una visión de conjunto de

las Comunidades autónomas; que no se ha atendido con rigor a las respectivas peculiaridades económicas y sociales; que existe un grave déficit de información y transparencia de las cuentas autonómicas... (C. Monasterio).

Las modificaciones a esa legislación que se aprobaron no solucionaban esos problemas sino que, por el contrario, los acentuaron. Tras las elecciones de 2004, el cambio del color político del Gobierno promovió una sustancial reforma que vio la luz en 2006. En resumen, en lugar de promover un equilibrio anual, se introdujo su consideración “cíclica”, difícil de concretar, porque permite mayor discrecionalidad. A primera vista, parece que será más complejo mantener la estabilidad a tres años cuando ya se renuncia a su consecución anual. Otra modificación de gran calado se introdujo: permitir la negociación bilateral de los criterios de déficit, opción nada apropiada en un Estado federal y que, por el contrario, es un campo abonado para cierta opacidad que puede contribuir a las desigualdades entre las Comunidades autónomas.

Esa consideración fue uno de los argumentos que esgrimió la Comunidad autónoma de Castilla y León en el recurso contencioso que presentó ante el Tribunal Supremo. Impugnaba el objetivo de estabilidad presupuestaria y el límite de déficit máximo para las Comunidades autónomas que había fijado el Gobierno para el año 2007. En el recurso la Administración autonómica denunciaba que no había existido “negociación bilateral” alguna. Que esa Administración había remitido una carta en la que exponía la situación y las necesidades de esa región y que se había recibido la contestación como acuse de recibo y la siguiente frase que bien suena a cláusula de estilo incorporada a todas las contestaciones: *“quiero trasladarle mi agradecimiento por la participación de su Comunidad en el proceso de negociación del mencionado objetivo, así como las aportaciones realizadas al mismo y el compromiso de la Comunidad con la estabilidad presupuestaria”*. De ahí que entendiera que el límite de déficit se había fijado con omisión absoluta de procedimiento alguno y de manera unilateral.

Hay que recordar que la Ley marca un procedimiento para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria que se integra por varias fases: primero, corresponde al

Gobierno precisar el objetivo para el conjunto de las Comunidades Autónomas que, tras el Informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, ha de ser aprobado por las Cortes Generales; en segundo lugar, el Ministerio de Economía y Hacienda mantiene una negociación bilateral con cada una de las Comunidades Autónomas para convenir el objetivo individualizado; en caso de desacuerdo, el Ministerio lo calcula y, de nuevo tras el Informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Gobierno lo aprueba de manera definitiva.

Pues bien, la Comunidad recurrente criticaba que la “negociación bilateral” no se había producido porque sólo había existido un intercambio de cartas en las que manifestaba su disconformidad con el objetivo atribuido, exponiendo sus particularidades geográficas y humanas, que tanto influían en la prestación de los servicios públicos, así como la desaceleración de la economía. Por ello, solicitaba una modificación del objetivo anunciado. Argumentos que no fueron contestados ni comentados desde el Ministerio.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 3 de marzo de 2009, desestimó el recurso porque, recordó,

“... no puede hablarse de un concepto de negociación bilateral que, en defecto de expresas previsiones legales, implique necesariamente un procedimiento de negociación que vaya más allá del intercambio y conocimiento recíproco de las posturas de las partes afectadas, con independencia de la forma en que se produzca ese intercambio de información y de que se llegue o no a una posición común. No existe, en efecto, una noción constitucional de "negociación bilateral" que se imponga necesariamente y en todo caso al legislador o que opere directamente en defecto de intervención de éste.”

Como la Ley orgánica complementaria de la ley general de estabilidad presupuestaria no precisaba ningún trámite específico, el Tribunal concluyó que se había satisfecho el procedimiento con el envío de esos escritos en los que cada parte comunicaba y conocía la posición de la otra. Hubo un mínimo intercambio de información. Es más, el Supremo insistió en que

“... no puede dejar de subrayarse que, en el caso concreto que nos ocupa, en ningún momento la Comunidad Autónoma reclamó o propuso ningún otro

trámite negociador al que el Ministerio de Economía y Hacienda se hubiese negado de manera irrazonable. La Consejera se limitó a una escueta manifestación de sus discrepancias y ni en su escrito ni posteriormente solicitó tampoco cualquier contacto ulterior. Resulta por consiguiente abusivo reclamar que no hubo negociación bilateral en un procedimiento en el que tras el intercambio inicial de posturas, ninguna de las partes reclamó una relación negociadora más estrecha.”

Para el Tribunal esa negociación bilateral debe interpretarse en sentido muy diluido porque, entiende,

“... no puede desconocerse que las exigencias procedimentales de esa negociación bilateral podrían ser distintas en caso de que necesariamente hubiera de alcanzarse un acuerdo entre el Estado y cada Comunidad Autónoma en cuanto al objetivo de estabilidad particular para cada una de ellas...”

¡Cómo que lo sorprendente es que exista “negociación bilateral” cuando todas las Comunidades autónomas deberían implicarse en las mismas condiciones de igualdad en la consecución de la estabilidad presupuestaria! Y el desequilibrio de una afecta al conjunto. Será difícil advertir las discriminaciones cuando existe opacidad y falta de información en tantas relaciones bilaterales.

En fin, el Tribunal, reduce las posibilidades de entender que ha existido infracción del procedimiento porque

“...en definitiva, sólo una aplicación de la Ley que fuese manifiestamente incompatible con el elemento negociador (comunicación y conocimiento recíproco de las posiciones respectivas) o con la bilateralidad (relación directa entre el Estado y cada Comunidad Autónoma) podría llevar a la conclusión que pretende la parte recurrente de que se ha omitido el procedimiento legalmente establecido en el artículo 5.3, primer párrafo, primer inciso, de la referida Ley Orgánica 5/2001”.

Pero lo más grave que advertimos ante esta normativa que predica la estabilidad presupuestaria es la falta de voluntad de su cumplimiento.

Nada logró embridar la actitud de algunas Comunidades autónomas de eludir el cumplimiento de esos importantes criterios de estabilidad y control del déficit. Algunos

responsables políticos presumían de “contabilidades creativas”, de una buena “ingeniería financiera”, del desplazamiento inocente de deudas a empresas públicas, de la utilización de institutos financieros autonómicos para sortear los controles de las subvenciones, del abuso desmedido de los descuentos (el denominado *conforming*), de los aplazamientos de deudas al siguiente ejercicio o al siguiente gobierno... una rentable actividad para los equipos externos de consultores. En fin, un variopinto muestrario de técnicas contables han conseguido disimular y ocultar la grave inestabilidad presupuestaria, el incremento de la deuda y del déficit. Faltaron mecanismos eficaces para sujetar esta desbocada tendencia.

Y es que las leyes confiaban en que se alcanzara la estabilidad de manera voluntaria, porque las Administraciones y organismos afectados creyeran en el sistema y lo cumplieran de forma espontánea. Ni siquiera se pensaba en técnicas sancionadoras similares a las que inicialmente existían en el Derecho comunitario. Una respetuosa comunicación desde el Ministerio de Economía a la Administración incumplidora para que presentara un plan económico y financiero con el fin de corregir esos desvíos presupuestarios es el tímido esquema que instauran esas normas.

A falta de esa actitud voluntaria y responsable para alcanzar el cumplimiento del objetivo de estabilidad, el Gobierno cuenta con pocos instrumentos de control.

Sí existe la posibilidad de denegar nuevas emisiones de deuda pública. Quizá ahora que han empeorado de manera bien notable los números de las cuentas autonómicas se produzca ese control ante las nuevas emisiones de deuda anunciadas por las Comunidades autónomas. Unas emisiones que compiten entre sí y, por ello, contribuyen a elevar los tipos de interés. Algo que, como resulta evidente, empeora la situación. De ahí, la reciente propuesta desde el Gobierno catalán de que las emisiones las realice el Tesoro público como “hispanos”. Un breve comentario merece esta idea.

Del mismo modo que en el ámbito comunitario se ha presentado la propuesta de emitir “eurobonos” surge en estos lares la posible emisión de “hispanos”, una especie de

deuda pública conjunta. Sin conocer sus detalles, pues no han sido explicados, a primera vista, creemos que podría ser una buena opción para reducir la presión de los tipos de interés que tiene que ofrecer la deuda que están emitiendo algunas Comunidades autónomas; así como para eliminar la competencia entre las emisiones de deudas públicas que con tanta periodicidad se presentan en el mercado para tratar de atraer a los inversores. Podrían articularse los medios para que el Tesoro público realizara esas emisiones y se facilitara liquidez a los Gobiernos autonómicos. Ahora bien, deberían previamente especificarse las condiciones relativas a la garantía, al implicar esa emisión estatal una responsabilidad conjunta. En este sentido, diferenciar tramos, uno común y otro particular de la Comunidad autónoma; así como exigir unos requisitos como el cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria o de reducción del déficit para emitir los “hisponos”... son alternativas que podrían configurar esas emisiones de deuda conjunta.

En todo caso, sorprende la alegría con la que se encadenan esas emisiones que trasladan a generaciones futuras el pago de las fiestas actuales. ¿Cómo es posible que otros asuntos como la lucha contra el cambio climático sí hagan reaccionar a gobiernos y ciudadanos, y, sin embargo, no haya conciencia de la insolidaridad de una generación con las futuras en lo concerniente al endeudamiento? ¿Cómo es posible que no se considere la elevación de los impuestos para encauzar la política autonómica y costear los servicios y se siga acudiendo a las emisiones con los problemas que ello genera?

Otro pequeño mecanismo de control se ha puesto en pie a través de la última Ley de presupuestos (Ley 39/2010, de 22 de diciembre). En medio de esa larguísima disposición se ha introducido una previsión que puede servir para controlar un poco los gastos de las Comunidades autónomas. Una escondida disposición adicional (hace la número cuadragésima primera) ha introducido la exigencia de un informe “favorable, preceptivo y vinculante” por parte del Ministerio de Economía y Hacienda cuando se pretenda la suscripción de un convenio entre un organismo del sector público estatal y una Comunidad autónoma que no haya cumplido el objetivo de estabilidad en los últimos años o que haya sido advertida de que se aprecia un riesgo de incumplimiento

de ese objetivo de estabilidad. Es más, tampoco la prórroga o modificación de los convenios ya suscritos y en ejecución podrá adoptarse sin el informe favorable del citado Ministerio.

Esta medida puede tener cierta repercusión porque son muchos los convenios que se firman entre las Administraciones y sus organismos para colaborar en proyectos diversos aunque, a nuestro juicio, puede tener consecuencias perniciosas. ¿Por qué castigar los planes de desarrollo rural o de ampliación de escuelas y bibliotecas? ¿Por qué no distinguir la finalidad social de los proyectos cuando, como sabemos, el déficit de las Comunidades autónomas es fruto de su despilfarro? Sería prudente diferenciar la naturaleza de los proyectos.

En medio de esta preocupación por el agravamiento de la crisis económica, el Tribunal Constitucional ha resuelto el recurso que presentó el Parlamento de Cataluña frente a las primeras leyes de estabilidad presupuestaria de 2001. A finales de julio de 2011 se ha publicado la sentencia. Han tenido que pasar ¡diez años! para que el Alto Tribunal se pronuncie. Interesa conocer, aunque sea muy brevemente, los trazos generales de esta sentencia. Es cierto que a lo largo de estos diez años en que el recurso ha estado sobre la mesa del Tribunal se han producido muchas novedades en las leyes impugnadas, así como en el régimen estatutario de Cataluña. Sin embargo, el conflicto de fondo, a saber, la tensión sobre las facultades de supervisión del Gobierno y la invocación a la autonomía financiera de las Comunidades autónomas sigue bien viva; de ahí que ese pronunciamiento permita contar con una doctrina para defender las competencias estatales que el Tribunal reconoce.

El recurso del Parlamento catalán discutió esencialmente tres asuntos. Por un lado, las competencias del Estado para fijar los límites de endeudamiento autonómico que permitieran encauzar la política hacia la deseada estabilidad presupuestaria; por otro, los controles sobre los planes de equilibrio que aprobaran las Comunidades autónomas y, por último, la tutela presupuestaria sobre las Administraciones locales.

El Tribunal inicia su razonamiento afirmando que

“no sería necesario insistir pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto...”.

Dice bien el Tribunal “no viene mal” insistir, ya que existe bastante confusión sobre el ámbito de la autonomía financiera. Las Comunidades autónomas, lo mismo que las Administraciones locales, tienen reconocida autonomía pero esa facultad debe desenvolverse dentro del ámbito estatal, según las previsiones establecidas en todo el Ordenamiento jurídico y, por supuesto, dentro de la razonabilidad. No hay una autonomía “sin límites”, absoluta, sino que las facultades presupuestarias y fiscales deben circunscribirse dentro del marco constitucional de una situación “sostenible”. Y, sobre todo, que garantice el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y las prestaciones públicas en unas mínimas condiciones de calidad. Los gobiernos autonómicos, como los locales, pueden prever con cierta autonomía un plan de ingresos y gastos, optando entre opciones políticas. A esas Administraciones nadie les impide hacer su política de gobierno; únicamente tendrán que atender a la situación real, a la fuerza de los hechos, a los límites de estabilidad exigidos por la normativa europea y la legislación española y, sobre todo, lo más importante, a sus obligaciones para garantizar la prestación de los servicios públicos. Si por motivos de una crisis, de la insuficiencia de ingresos, de una mala previsión... no hay suficientes recursos, deberán reconsiderar sus partidas en los presupuestos y dar prioridad a unos gastos frente a otros. Pero eso no supone ninguna limitación a la autonomía financiera, sino, por el contrario, un ejercicio de sensatez y responsabilidad. La discrecionalidad a la hora de diseñar los gastos está subordinada al deber de cumplir sus obligaciones, al desempeño de sus competencias, a prestar los servicios públicos correspondientes... No hay menoscabo de la autonomía financiera sino la necesidad de cumplir el Orden constitucional y garantizar los derechos de los ciudadanos. En ese marco es donde desenvuelven su autonomía y pueden decidir si quieren subir impuestos o bajarlos, si quieren mejorar algunos servicios o facilitar unas u otras prestaciones públicas. La autonomía financiera no ampara el “gasto excesivo”, por emplear la expresión de los Tratados europeos.

El Constitucional también insistió en que la autonomía financiera de las Comunidades autónomas no excluye la existencia de controles, “incluso específicos”. Los controles son indispensables para cerrar el sistema. Es bien legítimo, dice el Tribunal, establecer límites presupuestarios en materias concretas ya que el Estado tiene competencia para dirigir y orientar la política económica. Es más, el Estado puede imponer “topes máximos” de endeudamiento como consecuencia de su competencia irrenunciable para coordinar la Hacienda estatal y garantizar el equilibrio económico general. El objetivo de estabilidad presupuestaria ha de ser adoptado con carácter general y de manera homogénea, lo que no excluye que las Comunidades autónomas, dentro de su ámbito de competencias, puedan establecer su orientación política y ajustar su presupuesto y decidir con cierta autonomía sus gastos, pero respetando siempre el objetivo general de la estabilidad presupuestaria. Resultaría imposible coordinar la Hacienda estatal si se negara al Estado establecer esos criterios. Y resultaría peligroso prever sólo los parámetros de estabilidad sin ninguna medida que permitiera verificar y controlar su cumplimiento.

Igualmente niega el Tribunal Constitucional que la supervisión que se ha atribuido al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la idoneidad de las medidas del plan económico cuando se superan los límites de déficit público sea un mecanismo de control inconstitucional. En palabras del propio Tribunal

“si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo —en este caso incumplido— de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento”.

Además, las funciones que se le atribuyen al citado Consejo se refieren a analizar la adecuación de los planes y, en caso de que los considere insuficientes, a requerir a la Comunidad autónoma para que los rectifique y mejore.

“Incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en una función de

vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros”.

Faltaría más, porque si no fuera así no podría hablarse de Estado federal... estaríamos en una confederación o conglomerado de poderes regionales.

Rechazó también el Alto Tribunal que los controles sobre las haciendas locales menoscabaran la autonomía local y las funciones de tutela que tiene reconocida la Comunidad autónoma catalana sobre los Entes locales. El equilibrio presupuestario es un objetivo general, que afecta a todas las Administraciones públicas, y que, en consecuencia, también deberán satisfacer los presupuestos de las Corporaciones locales. Tampoco los instrumentos de control reconocidos a los órganos estatales para que supervisen los planes de equilibrio en caso de no respetar el límite de déficit público, así como para autorizar el endeudamiento de la Administración, menoscaban las competencias de tutela del Gobierno catalán.

Toda esta doctrina es apoyada en el recordatorio de numerosas sentencias que se van engarzando en el discurso de la sentencia. Por eso nos queda una duda: si estaba tan clara esta doctrina, porque había sido ya recogida en tantos pronunciamientos anteriores ¿por qué se ha tardado tanto tiempo en publicar una sentencia que afecta a leyes tan esenciales para la estabilidad presupuestaria y económica de las Administraciones públicas?

Lo que nos tememos es que, a pesar de esta sentencia, a pesar de que el Gobierno tiene instrumentos para imponer un control del déficit público, las Comunidades autónomas seguirán incumpléndolo. Y no tanto por esa tendencia a eludir los controles estatales, sino por la grave situación económica que atravesamos.

De ahí la premura por introducir estos principios en el propio texto constitucional.

Pero esa inclusión en la Norma fundamental del principio de estabilidad presupuestaria nos abre otros interrogantes: ¿llegará a decidir el Tribunal Constitucional sobre los

presupuestos a los que se acuse de incumplir el principio de estabilidad? ¿Se convertirá el Alto Tribunal en un intérprete de las situaciones económicas especiales para admitir el incumplimiento de los límites de déficit y deuda? Preguntas que quedarán abiertas durante años. Su respuesta es probable que nosotros ya no la conozcamos. Porque hay que saber que hasta 2020 no entrará en vigor esta urgente reforma constitucional y, cuando esa época llegue, sin duda el Tribunal se tomará su tiempo para decidir, como se lo toma normalmente. Ya hemos visto el periodo espaciado que necesitó para resolver el recurso que se presentó en el año 2001 para resolver los recursos frente a la primera legislación sobre estabilidad presupuestaria. ¡Otra cosa que queda para las futuras generaciones como queda la irresponsable deuda contraída!

.....

Bibliografía citada:

J. Attali, *Tous ruinés dans dix ans? Dette publique: la dernière chance*, París, 2010.

N. Ferguson, *El triunfo del dinero*, Madrid, 2009

E. Gil Calvo, “En poder de los mercados”, diario *El País*, 21 de julio de 2011.

P. Hernández Clos, “La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público”, *Boletín económico del Banco de España*, septiembre de 2011, págs. 59 y ss.

A. Jiménez-Blanco, “Estado deudor integrado en el euro. Reflexiones sobre algunas implicaciones constitucionales” (texto manuscrito que ha sido manejado gracias a la amabilidad del autor).

C. Monasterio, *Laberinto de la Hacienda autonómica*, Madrid, 2010

- con R. Fernández Llera “¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria” en *Hacienda pública española*, núm. 195, 2010;

- con R. Fernández Llera, “El principio de transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria”, en *Hacienda pública española*, núm. extra de 2004;

T. de la Quadra-Salcedo Janini, “La discrecionalidad política del Ecofin en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, págs. 151 y ss.

F. Sosa Wagner y M. Fuertes, *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, 2011.

C.Ch. von Weizsäcker, “Das Janusgesicht der Staatschulden”, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, del día 31 de agosto de 2011.