

## EL CONTROL DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO\*

GERMÁN ORÓN MORATAL  
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Jaume I de Castellón*

### SUMARIO

1. Introducción.—2. Alcance del principio de estabilidad o qué controlar.—3. Actuaciones de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad vs. control del cumplimiento. 3.1 Supervisión respecto de la Administración del Estado. 3.2 Supervisión respecto de las Comunidades Autónomas. 3.3 Supervisión respecto de las Corporaciones Locales.—4. Epílogo: lagunas y excesos.—Bibliografía.

**RESUMEN.** El control de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda presenta un primer problema por las dificultades de su medición, atendidos los conceptos jurídicos indeterminados existentes y por su carácter esencialmente estadístico, habiéndose regulado únicamente actuaciones de control que puede llevar a cabo el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que en relación con las Comunidades Autónomas puede suponer un control interadministrativo de dudosa constitucionalidad y que además ignora la competencia constitucionalmente atribuida al Tribunal de Cuentas para el control económico y presupuestario.

*Palabras clave:* Objetivos de estabilidad; control interno y externo; Tribunal de Cuentas; Comunidades Autónomas; Corporaciones locales.

**ABSTRACT:** *The control of budgetary stability and debt aims shows a first problem due to the difficulties of its measurement, given the existing undefined legal concepts and its*

---

\* Este texto tiene su origen en la conferencia pronunciada en la Universidad de Verano de la UCM-El Escorial, el 17 de julio de 2012, en el curso «Equilibrio presupuestario y sostenibilidad de las Administraciones Públicas». Asimismo, debe indicarse que constituye una nueva visión sobre parte del tema abordado en el trabajo «Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de derecho interno y control europeo», en una publicación aún en prensa, *Desafíos de la Hacienda Pública Española*, del Instituto de Estudios Fiscales, dado que en el momento de la redacción de dicho trabajo aún no se había tramitado ni aprobado la vigente Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, en las actas de las Jornadas Integración Fiscal Europea y Sistemas Financieros Nacionales, celebradas el 27-28 de noviembre de 2012 en la Universidad de País Vasco, San Sebastián, de próxima publicación, me ocupo de «El control europeo de los objetivos de estabilidad».

Asimismo, debe indicarse que este trabajo se enmarca en dos proyectos de investigación. Uno financiado por el extinto Ministerio de Ciencia e Innovación con referencia DER2010-21354 «Financiación de Entidades locales: estudio del modelo actual y propuestas de reforma» y otro con referencia DER2012-37921-C02-01, sobre «Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y sus implicaciones en los procesos de presupuestación, ejecución y control del gasto público en una hacienda múltiple», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y enmarcado en el Proyecto coordinado «Equilibrio y Disciplina Presupuestaria» (DER2012-37921-C02-00).



*essentially statistical nature, having been regulated only control actions that can be performed by the Ministry of Finance and Public Administration, which related to the Autonomous Communities could be likely to be an interadministrative control of questionable constitutionality, which also ignores the constitutional competence attributed to the Court of Auditors for economic and budgetary control.*

*Key words:* Stability aims; internal and external control; Court of Auditors; Autonomous Communities; local corporations.

## 1. INTRODUCCIÓN

El control del equilibrio presupuestario supone, probablemente, una nueva dimensión en el desarrollo de los habituales controles presupuestarios que se enmarcan en los típicos controles interno y externo, pues como veremos, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), ha seguido unos derroteros distintos, en algún caso incluso de dudoso encaje constitucional.

La modificación del art. 135 de la Constitución Española (en adelante CE) ha constitucionalizado el principio de estabilidad presupuestaria, que hasta ese momento en el Derecho interno sólo tenía rango legal, pues se incorporó a nuestro ordenamiento en 2001 con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y posteriormente también se recoge en 2003, en la Ley General Presupuestaria. Actualmente –con la aprobación de la citada LOEPSF y la ratificación por la Ley Orgánica 3/2012, de 25 julio, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado el 2 de marzo de 2012 (en adelante TCEG), un tratado internacional no suscrito por todos los Estados miembros–, los contornos del principio de estabilidad presupuestaria son distintos, incluso de los que todavía se contemplan en el Derecho comunitario. Es más, para las Entidades locales se ha constitucionalizado el principio de equilibrio.

Por las disposiciones de Derecho Comunitario se había establecido y definido el principio de déficit público no excesivo, que comporta que el déficit no exceda del 3 por 100 del PIB, y la deuda pública no exceda del 60 por 100 del PIB. Sin embargo, el citado TCEG ha modificado sensiblemente el límite que se refiere al déficit, pues ahora se exigirá que la situación presupuestaria de cada Estado (Parte contratante) sea de equilibrio o de superávit, lo cual se considera respetado, como dispone el art. 3.1,b), «si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado. Las Partes Contratantes garantizarán la rápida convergencia hacia su respectivo objetivo a medio plazo. El calendario para lograr dicha convergencia lo propondrá la Comisión Europea tomando en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país. Los avances hacia el objetivo a medio plazo y su observancia serán objeto de una evaluación global que tome como referencia el saldo estructural e incluya un



análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado», admitiéndose desviaciones temporales, e incluso cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60 por 100 y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite inferior del objetivo a medio plazo especificado en la letra b) podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado.

Como vemos, las referencias comunitarias, y las del TCEG no son coincidentes, aun cuando sean éstas últimas vinculantes para los signatarios. De hecho en los límites que se han fijado por la LOEPSF, se admite una desviación del 0,4 por ciento del PIB si concurren las circunstancias legalmente previstas, y en relación con la deuda pública ha mantenido la referencia del 60 por 100, sin perjuicio de que la redacción del art. 135 CE establece que no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, lo que no constituye novedad alguna, pues eso ya deriva del Derecho comunitario, pero puede permitir que se establezca un valor de referencia inferior al 60 por 100 del PIB. No obstante, la nueva Ley Orgánica sí ha fijado la distribución de ese 60 por 100 entre las distintas Administraciones (44 por ciento para la Administración estatal, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de las Corporaciones locales).

En el ámbito de la legislación interna los controles establecidos sobre el Presupuesto son diversos, interviniendo sujetos distintos, y así, es común diferenciar entre un control interno –o administrativo, realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, integrada en la misma organización que es objeto de control–, y otro externo –ejercido por el Tribunal de Cuentas, dependiente de las Cortes–, pero por regla general se refieren estos controles a la verificación de que hay adecuación entre lo que se pretende hacer (control previo) o lo que se ha hecho (control a posteriori) con las leyes y normas presupuestarias aplicables, esto es, y en líneas generales, sobre la conformidad de lo ejecutado con el presupuesto previamente aprobado. A estos controles se le puede añadir el denominado control parlamentario, de carácter más político, llevado a cabo por las Cortes Generales, a través de preguntas, interpelaciones, mociones...

Aquí nos centraremos en aquellos aspectos de la LOEPSF que tienen un contenido claramente fiscalizador de las distintas Administraciones, y su posible encaje en los sistemas tradicionales de control citados.

## 2. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD O QUÉ CONTROLAR

El principio de estabilidad presupuestaria se proyecta sobre la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto (arts. 3 y 11 LOEPSF), por tanto su hipotético con-



trol va más allá de las fases de ejecución del presupuesto, que son sobre las que se ejercen los controles interno y externo. Mientras que para el Estado y las Comunidades Autónomas se admite que en determinadas circunstancias pueda darse un déficit estructural, para las Entidades locales ello no será así, pues la exigencia es que mantengan una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

El otro principio que da título a la Ley es el de sostenibilidad financiera, que se conceptúa como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros, dentro de los límites de déficit y deuda pública (art. 4.2 LOEPSF), pero sin embargo, la misma ley parece desvincularlo de lo que puede ser la sostenibilidad presupuestaria, incorporada de forma expresa por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, bajo la rúbrica «Sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas»<sup>1</sup>, ligado a que si el presupuesto está conformado por una previsión de ingresos y gastos, cualquier desviación entre unos y otros hará peligrar el presupuesto, y por ende, la estabilidad, para lo cual representa un inconveniente las circunstancia de que el estado de ingresos carezca de efectos jurídicos. Pues bien, en lugar de profundizar la LOEPSF en esa línea, el citado principio de sostenibilidad financiera se instrumenta a través del límite de deuda pública sobre el PIB (art. 13), quedando referido por tanto a la sostenibilidad de la carga financiera del endeudamiento y de la devolución de capitales, algo bastante menos ambicioso que la capacidad de financiar los compromisos de gasto presentes y futuros, pues con los efectos que derivan de su instrumentación no se impediría la aprobación y realización de gastos de inversión en un determinado ejercicio, sin necesidad de valorar su posible mantenimiento y funcionamiento futuro (por ej., palacios de congresos, aeropuertos o instalaciones deportivas, por citar algunos casos de cierta actualidad menos conflictivos que los relativos al debate autonómico o del número de Universidades).

Una consecuencia lógica de la formulación del principio de estabilidad, e incluso del de equilibrio para las Entidades locales, sería que la relación entre los ingresos y los gastos es adecuada cuantitativamente en su previsión, en su ejecución y en su

<sup>1</sup> Según el art. 32. *Sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas*

«1. Todas las Administraciones Públicas deben contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros.

2. Para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, las Administraciones Públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia, en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria.

3. Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las Administraciones Públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria.

4. Todo gasto se evaluará atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público. En especial, el Estado promoverá la colaboración entre las Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.»



liquidación, e incluso que las por operaciones de crédito no conlleven un exceso en relación con el PIB, ni encubran un equilibrio ficticio (necesidad de financiación), esto es, que los ingresos y gastos se equilibren acudiendo a la deuda como recurso financiero por insuficiencia de los restantes ingresos previstos en el presupuesto.

De conformidad con el art. 15.1 LOEPSF, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal. El Acuerdo y la información complementaria deberá remitirse a las Cortes Generales para su aprobación. Tras ello, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas, para que el Gobierno, previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera, fije los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas (art. 16 LOEPSF).

Ahora bien, en la medida que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se cuantifica a partir de los porcentajes establecidos para cada Administración sobre el PIB, que deben ir reduciéndose para ajustarse el 1 de enero de 2020 a los límites marcados en la LOEPSF, tampoco debe ignorarse que la propia cuantificación de esos porcentajes, así como las circunstancias que permiten rebasarlos, están rodeados de conceptos jurídicos indeterminados (por ej., déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, o catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas), que no son el mejor ingrediente para la realización de la seguridad jurídica. Por otro lado, la propia cuantificación del PIB, bastante compleja además, que puede tener una referencia estatal o autonómica, y nunca local, no es exacta, y los porcentajes establecidos sobre el mismo derivan de análisis estadísticos, no estrictamente jurídicos, tal y como se puede apreciar en el Real Decreto 1663/2008, de 17 de octubre, que aprobó el Plan estadístico Nacional 2009-2012, y el recientemente aprobado por Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, para el periodo 2013-2016, donde sus anexos son una clara muestra de cuanto estamos diciendo, siendo especialmente relevantes los contenidos de las operaciones estadísticas referidas al sector de administraciones públicas y al de cuentas económicas. Quizá no sea baladí recordar que el pretendido régimen definitivo del IVA de tributación en origen no ha llegado a implantarse, manteniéndose el inicialmente provisional de tributación en destino, por discrepancias



estadísticas de los Estados miembros en relación con la información relativa al origen de los bienes consumidos en otros Estados, para cuantificar las compensaciones entre Haciendas por IVA'S soportados y repercutidos por sus respectivos nacionales.

Prueba de la trascendencia de la estadística la tenemos tanto en la determinación de la regla de gasto, como en alguno de los aspectos del plan económico-financiero (art. 12 y 21 LOEPSF), como resulta de la Disposición Transitoria 2ª, y patentiza el contenido de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española, cuyo texto reconoce las dificultades de los cálculos y su precisión por Comunidades Autónomas y, por remisión, de las Entidades locales.

Pero las posibles inseguridades no sólo derivan de la inferencia estadística, sino también de la circunstancia de que el marco de estabilidad ha de ser coherente con la normativa europea (art. 3.1 y 15.1 LOEPSF), esto es, con el citado Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, conocido como SEC 95, cuando la contabilidad de las distintas Administraciones públicas se rige por unas normas propias, cuyo resultado debe ser objeto de ajustes para conciliarlo con lo que es relevante a los efectos del SEC 95, pero con la circunstancia de que esos ajustes no están normativamente establecidos, y sin perjuicio de que ya la LGP en su art. 133 exige que las unidades públicas estarán obligadas a proporcionar la colaboración e información necesaria para la elaboración de las cuentas Económicas del sector público y cuanta información, en el ámbito de la contabilidad nacional de las unidades públicas, sea fijada por la normativa interna y comunitaria, a los efectos de que la IGAE pueda elaborar las cuentas nacionales e informe a que se refiere el art. 125.2 g),h) e i)<sup>2</sup>.

Así como en materia tributaria, para determinar la base imponible del Impuesto sobre Sociedades sí se establecen en la Ley los ajustes que procede practicar sobre el resultado contable, esa previsión aquí no existe, y de momento se debe acudir a criterios expuestos en Manuales de la Intervención General<sup>3</sup>, o a criterios de EUROSTAT, que no constituyen fuente del Derecho, y por tanto pueden darse dife-

<sup>2</sup> Entre otras, compete a la IGAE: g) Elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones públicas, de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales; h) Elaborar el informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (ahora es el art. 17 de la LOEPSF). i) Elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el subsector de las sociedades públicas no financieras y de las instituciones financieras públicas y de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

<sup>3</sup> En <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/SITIOS/IGAE/ES-ES/INFORMESCIENTAS/INFORMES/Paginas/publicaciones.aspx> pueden consultarse tanto el correspondiente a CCAA, como el de EELL.



rencias de apreciación en los criterios aplicables entre las distintas Administraciones, que pueden agravarse cuando quien fije los criterios es el mismo que fiscaliza.

Sin embargo, en el texto de la LOEPSF, la única mención expresa que se hace al control –al margen las previsiones para los mecanismos adicionales de financiación para CCAA y EELL–, la encontramos en la Disp. Ad. 3ª y relativo al control de constitucionalidad para las leyes, normas y actos de CCAA, disponiéndose que si se impugnase una ley de presupuestos autonómica y fuera suspendida, quedarán prorrogados los presupuestos anteriores hasta que se levante la suspensión, se aprueben otros o quede sin efecto la ley impugnada.

En este punto, resulta de interés apuntar que, estando ante un principio constitucionalizado, los Jueces y Tribunales podrán formular un juicio positivo de constitucionalidad cuando puedan enjuiciar la aplicación de una norma a un caso concreto, pero si dudan de la constitucionalidad de la norma, lo razonable sería plantear una cuestión de inconstitucionalidad, precisamente por ser ahora un principio constitucional. Pero ante esta hipótesis, no podemos dejar de preguntarnos, dados los términos en que se formula el citado principio, si puede haber actos o leyes que por sí solos vulneren el principio, o más concretamente un objetivo medido estadísticamente, planteándose una polémica que puede ser similar a la hipotética vulneración del principio de no confiscatoriedad, predicado del conjunto del sistema tributario.

Habiendo tratado de aclarar qué es lo que se debe cumplir y, por tanto, controlar que se cumple, es momento de pasar a analizar y valorar quién y cómo va a controlar, siempre que lleguemos a la conclusión de que el conjunto de actuaciones y procedimientos establecidos en la LOEPSF constituyen un auténtico control, por lo que nos referiremos a las actuaciones de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad, sin entrar en otros aspectos de la Ley que en relación con las Comunidades Autónomas le llevan a pensar a ESCRIBANO LÓPEZ, que la citada Ley «supone una intensificación del control estatal sobre aspectos esenciales que adornaban hasta ahora lo que jurisprudencialmente se había considerado núcleo duro de la actividad financiera de las CCAA», pudiendo representar la «antítesis de cualquier atisbo de autonomía financiera»<sup>4</sup>.

### 3. ACTUACIONES DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD VS. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO

Hasta la aprobación de la vigente LOEPSF, las previsiones existentes sobre hipotéticos controles las encontramos en la Ley General Presupuestaria, atribuyéndose a la Intervención General en el art. 134, el seguimiento del cumplimiento del equili-

<sup>4</sup> ESCRIBANO LÓPEZ, F.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *CREDF*, núm. 156, 2012, pp. 17 y 27.



brio financiero de las entidades integrantes del sector público estatal a las que resulte de aplicación, así como de los planes de saneamiento derivados de su incumplimiento<sup>5</sup>, y que luego se concreta en el marco del control financiero permanente, que tiene por objeto la verificación de una forma continua de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero (art. 157 y 159 LGP), si bien es posible que este control financiero sea sustituido por actuaciones de auditoría pública en los términos previstos en el art. 158.2 LGP<sup>6</sup>.

Junto a esta modalidad, en las actuaciones de auditoría pública, es la operativa la que puede incorporar algún pronunciamiento sobre la estabilidad presupuestaria, en la medida que ésta constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas (art. 164.1,c) LGP).

El segundo párrafo del art.1 de la LOEPSF dispone que en la misma «se establecen los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea».

Siguiendo el orden secuencial del texto de la Ley, encontramos en el art. 10 un primer mandato para todas las Administraciones, territoriales e institucionales, de establecer los instrumentos y procedimientos necesarios para ajustarse al cumplimiento

<sup>5</sup> Dispone dicho precepto 134, «Seguimiento de la situación de desequilibrio financiero. La Intervención General de la Administración del Estado, en el ejercicio de las competencias de centralización de la información contable previstas en esta Ley, realizará el seguimiento del cumplimiento del equilibrio financiero de las entidades integrantes del sector público estatal a las que resulte de aplicación, así como de los planes de saneamiento derivados de su incumplimiento.

<sup>6</sup> «El Consejo de Ministros podrá acordar, a propuesta del Ministerio de Hacienda y a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado, que en determinadas entidades públicas empresariales y entidades estatales de derecho público del párrafo g del apartado 1 del artículo 2 de esta Ley, el control financiero permanente se sustituya por las actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan Anual de Auditorías».



de la Ley, lo que comporta algo tan obvio como que el propio ente sujeto a la Ley debe controlar lo que a él incumbe<sup>7</sup>, pero a continuación se establece que «Corresponde al Gobierno, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, y respetando en todo caso el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, velar por la aplicación de dichos principios en todo el ámbito subjetivo de la presente Ley» (art. 10.2). Esto es, al Gobierno del Estado se le atribuye una función de vigilante o guardián, que a la vista del límite expreso mencionado (la autonomía financiera de CCAA y EELL), quizá pudiera ser a los efectos de advertir riesgos, debiendo ser las Administraciones Territoriales quienes debieran adoptar las medidas oportunas si comparan el criterio de la existencia de riesgos, pero sin que esa función de guardián conlleve la posibilidad de restringir la autonomía o incluso de sancionar. Como veremos, es algo más que el vigilante que avisa del peligro.

A tal efecto, se dispone también que incumbe al Gobierno, establecer «mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea» (art. 10.3).

Incluso estos mecanismos de coordinación no presentan problema alguno desde el punto de vista del control, ni tan siquiera en relación con las CCAA, pues el TC, en la sentencia 134/2011, de 20 de julio de 2011, que enjuició la constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001, ha admitido la posibilidad de controles que tengan como finalidad garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación, y en esa línea señaló:

«la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, «no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 14), aunque también hemos precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera «las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional» (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4) (FJ 8)

...«la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

<sup>7</sup> El art. 18.1 LOEPSF así lo evidencia también «Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria».



Sin embargo nuestra doctrina también ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado «genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3), resulta contrario al principio constitucional de autonomía ... [y] aquellos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado, el precepto resulta acorde con el orden constitucional de competencia» (STC 118/1996, de 22 de junio, FJ 19). Y ello siempre con el entendimiento de que «no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta» (STC 118/1996, FJ 18). (F.J. 10).

Señalando en el FJ siguiente:

«Hay que insistir una vez más en que «entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos y, en estos casos, en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia» (STC 76/1983, FJ 13). Pues bien, en este caso inciden de modo directo las competencias del Estado del art. 149.1.13 y 14 CE, pero también las de coordinación en materia financiera (art. 156.1 CE) y las de colaboración establecidas por el legislador orgánico (art. 157.3 CE), derivándose de todo ello que estamos ante medidas que por afectar al Estado en su conjunto «han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema» (STC 31/2010, FJ 130), generalidad y homogeneidad que se reflejan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas».

Con estos presupuestos, o desde esta perspectiva, debemos pues afrontar el análisis de los denominados instrumentos de coordinación, para poder valorar si nos encontramos, en relación con las CCAA, ante controles de legalidad, o más bien, si atendiendo a las consecuencias por determinados incumplimientos, que pueden serlo a juicio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la naturaleza del control es más político-económico, e incluso si en su alcance jurídico, puede carecer de competencias.

Si tenemos en cuenta la situación conforme a la legislación preexistente, y que recibió el respaldo del Tribunal Constitucional en la sentencia citada, puede resumirse en los siguientes términos. Conforme al art. 10 del TRLGEP ya derogado, si lo que se apreciaba era un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno de la Nación podía formular una advertencia a la Administración responsable. Formulada dicha advertencia el Gobierno daba cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, si el advertido era una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si era una Entidad Local. Por tanto, si era la Administración del Estado la que estaba en riesgo de incumplirlo, es el Gobierno quien se advertía a sí mismo.

Si el incumplimiento del objetivo de estabilidad consistía en un mayor déficit del fijado, se requería la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años, plan que si era de la Administración del Estado debía ajustarse a lo dis-



puesto en el art. 14 del TRLGEP, remitiendo a las Cortes el citado plan; si de las Comunidades Autónomas debía ajustarse al art. 8 de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, remitiéndolo al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que podía exigir la elaboración de un nuevo plan si entendía que no era idóneo; y si de las Entidades Locales al art. 22 del TRLGP, aprobándolo el Pleno de la corporación, y para determinadas EELL se debía remitir al Ministerio de Hacienda, o a la Comunidad Autónoma respectiva, si tenía la tutela financiera, para su aprobación. Además, tanto las CCAA, como las EELL que incumplían el objetivo de estabilidad, podían ver condicionada la autorización de operaciones de crédito por el Estado (art. 9 de la LO 5/2001, y 23 del TRLGEP).

En el citado marco de colaboración y cooperación, las distintas Administraciones deben facilitar la información necesaria relativa a los objetivos de estabilidad. Partiendo de la información disponible, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debe emitir unos informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, así como al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, con la periodicidad y contenido establecidos en el art. 17 LOEPSF, y que son los siguientes:

- Un informe sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto a partir de la información obtenida con base en el principio de transparencia (art. 27), que podrá incluir recomendaciones en caso de apreciarse alguna desviación, y que se emitirá antes del 15 de octubre, y para general conocimiento.
- Otro para el Gobierno, también de general conocimiento, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas, así como el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración central y de las Comunidades Autónomas, antes del 1 de abril.
- Por último, otro también para el Gobierno y de general conocimiento, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial, junto a una previsión sobre el grado de cumplimiento en el ejercicio corriente, coherente con la información que se remita a la Comisión Europea de acuerdo con la normativa europea, antes del 1 de octubre.

Los citados informes se harán a partir de la información de que dispone el Ministerio de Hacienda respecto de la Administración del Estado, y de la que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales deben facilitar de acuerdo con el principio de transparencia, pues con carácter general, «Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones



de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos» (art. 6.2 LOEPSF), que es objeto de concreción en el art. 27 y de detalle en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.

A continuación nos ocuparemos de la trascendencia que puede tener el contenido de esa información, así como el incumplimiento de su transmisión, especialmente teniendo en cuenta las medidas que pueden ser adoptadas, y por quién pueden serlo, lo que nos permitirá saber si la vigilancia es una mera acción observadora y de alerta, o si es algo más, y por ende poder valorar la naturaleza del control.

### 3.1. Supervisión respecto de la Administración del Estado

Sin perjuicio del seguimiento que sobre sí misma debe llevar a cabo, en relación con esta Administración, la LOEPSF no refiere el comportamiento a seguir en caso de que de alguno de los informes previstos en el art. 17 sea posible o probable incumplir alguno de los objetivos, siendo aplicables dos medidas automáticas conforme al art. 18, una de ellas que también es de aplicación para las restantes Administraciones (si el volumen de deuda pública se sitúa por encima del 95 por 100 de los límites establecidos, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería) y la otra sólo al Estado, por afectar a las pensiones (en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social).

No hay previsión de señal de alarma o advertencia pública del posible incumplimiento, sin perjuicio de que sí pueda haberla domésticamente, pues la ley describe qué hacer una vez constatado el incumplimiento, actuación que es común para cualquier Administración que incumpla, y que es la necesidad de formular un plan económico-financiero.

El citado plan económico-financiero, que es común para las distintas Administraciones, se regula en el art. 21 LOEPSF, procediendo su formulación cuando se haya dado el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, plan que debe permitir en el plazo de un año cumplir lo previamente incumplido<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El Plan debe contener la siguiente información:

a. Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.



En caso de que el Estado (también las CCAA) incurra en déficit estructural, debe presentar un plan de equilibrio, con el contenido del art. 22 LOEPSF.

Estos Planes, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 23 LOEPSF, deben ser elaborados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el plazo de un mes desde que se constate el incumplimiento (el plan económico-financiero), o se den catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que puedan dar lugar a un déficit estructural si así lo aprecia el Congreso de los Diputados (el plan de reequilibrio), y deberán ser aprobados por las Cortes Generales en el plazo de dos meses desde su presentación, debiendo comenzar su ejecución dentro de los tres meses desde la constatación del incumplimiento o de la apreciación de las circunstancias. El procedimiento para la aprobación por las Cortes, o en su caso, el rechazo, es el mismo que se sigue para la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, por lo que cabe pensar que si se rechazase algún plan, el plazo podría ampliarse en un mes, el que dispone el Gobierno para elaborar un nuevo plan.

En los casos de incumplimientos es el propio Gobierno quien tiene la iniciativa, pues él tiene atribuidas por la LOEPSF las competencias para apreciar la existencia de los mismos, mientras que en los casos de déficit estructural, lo propio será que sea el mismo Gobierno quien presente ante el Congreso la propuesta de apreciar la concurrencia de circunstancias que escapan al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, y en su caso, deberá apreciarlo por mayoría absoluta, lo cual debe determinar el *dies a quo* para la elaboración, aprobación y ejecución del plan de reequilibrio.

La propia Ley contempla en el art. 23 las consecuencias que puede tener la no presentación de los planes, su no aprobación o el incumplimiento del correspondiente plan, pero a pesar de su redacción, formalmente aplicable a cualquier Administración Pública, las consecuencias que derivan es obvio que no se imaginan para la propia Administración del Estado, a la que en su caso se le aplicarán las consecuencias que deriven de exigencias procedentes de instituciones comunitarias europeas, por lo que de su detalle nos ocuparemos a continuación, al abordar la supervisión sobre las Comunidades Autónomas.

- 
- b. Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.
  - c. La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
  - d. Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.
  - e. Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.



### 3.2. Supervisión respecto de las Comunidades Autónomas

Como ya se ha indicado, a partir de la información que se debe transmitir al Ministerio de Hacienda, éste debe emitir diversos informes. Con la información de que se dispone, en caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Formulada la advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, si la advertida es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Corporación Local. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento (art. 19.1 LOEPSF). A continuación se dispone, por la Administración advertida, de un mes para adoptar las medidas que puedan evitar el riesgo.

Si las medidas no se adoptan o son insuficientes a juicio del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, además de la elaboración de los mismos planes que se han indicado en relación con la Administración del Estado, pueden entrar en juego, sucesivamente, unas medidas correctivas, otras coercitivas y por último, otras de cumplimiento forzoso.

Constatado alguno de los incumplimientos por el Gobierno, o efectuada la advertencia de riesgo, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado, autorización que podrá realizarse de forma gradual por tramos. Si se hubiera presentado un plan económico-financiero considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado.

Asimismo, la advertencia de riesgo o los incumplimientos también comportarán que la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisarán, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En este punto debe hacerse una precisión sobre el ámbito subjetivo de entidades a las que se les puede aplicar estas medidas. Una cosa es la exigencia del equilibrio presupuestario, y otra distinta es la de trasladar las medidas correctivas a entes públicos que no incumplen las normas ni contribuyen a incumplir los objetivos de estabilidad y de deuda, y que además no pueden hacer nada en relación con la adopción de medidas para evitar el riesgo o que una Administración territorial incumpla.

Cuando la LOEPSF define el ámbito subjetivo de aplicación, tras relacionar en el art. 2.1 a las administraciones territoriales y a la Seguridad Social, dispone en el núm. 2 que



«El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas».

La sujeción de todo el sector público a la LOEPSF es indudable, pero la aplicación de medidas correctivas y, en su caso, coercitivas, sólo deben ser aplicables a los sujetos para los que expresamente están previstas. Así, por poner un ejemplo que puede ser bastante común a la vista de las circunstancias concurrentes en numerosas Comunidades Autónomas, las Universidades públicas sin duda forman parte del sector público de la respectiva Comunidad a la que se le transfirieron las competencias, pero no se les puede equiparar a la correspondiente Comunidad Autónoma, pues tiene un régimen presupuestario específico, regulado en la Ley Orgánica de Universidades, y que la Comunidad a la que esté adscrita pueda estar inmersa en circunstancias que comportan la aplicación de las medidas correctivas indicadas, entendemos que no es motivo suficiente para que una Universidad no pueda ser beneficiaria de subvenciones procedentes del Estado sin informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pues la autonomía universitaria reconocida en la Constitución no se ha condicionado por la Ley estableciendo que sus presupuestos deban formar parte de los de la respectiva Comunidad. Se trata de presupuestos autónomos, que una parte importante del presupuesto de ingresos se nutre de transferencias autonómicas, y además de que deban ser informados por la correspondiente Consejería autonómica, pero que no forman parte del presupuesto de las Comunidades Autónomas, no lo ejecutan éstas, de ahí que un posible conflicto entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma en relación con el incumplimiento de los objetivos o de la apreciación de riesgo de incumplimiento, no debe llevar a privar de ingresos a las Universidades, transitoria o definitivamente, por una conducta sobre la que las mismas Universidades nada pueden hacer. Otra cosa sería que la misma Universidad estuviera inmersa en una situación de incumplimiento por haber incurrido en desequilibrio, pero no habiéndose constatado así, parece que más bien estaríamos ante la imposición de una restricción a quien no puede responder por ello, que además restringe ilegítimamente la autonomía universitaria constitucional en los términos que ha sido legalmente configurada, pues la LOEPSF no contiene ninguna mención expresa de las Universidades, para poder entender que condicione sus ingresos procedentes del Estado el comportamiento de los responsables de la Comunidad Autónoma en que esté enclavada.

Por tanto, las medidas correctivas debe entenderse que son aplicables sobre la misma Comunidad Autónoma y las entidades cuyo presupuesto deba integrarse en los que apruebe su respectivo Parlamento.

Como se ha indicado, las Comunidades Autónomas también deben elaborar el plan económico-financiero y el de reequilibrio en las mismas situaciones que se ha indicado para el Estado, y que se desarrollan en el art. 9 de la ya citada Orden de 1 de



octubre de 2012 sobre obligaciones de suministro de información. En estos casos, la LOEPSF, quizá por respeto a la autonomía, o lo que sería peor, por indiferencia, no regula quién debe elaborarlos y aprobarlos en el seno de la Comunidad Autónoma, pero sí establece los plazos, coincidentes con los indicados para el Estado. Así como que deben ser remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), que comprobará la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado, debiendo tener en cuenta el uso de la capacidad normativa en materia fiscal, y si se considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan, que si no se presenta o de nuevo se considera que las medidas contenidas en el mismo no son suficientes para alcanzar los objetivos, dará lugar a la aplicación de medidas coercitivas (art. 23.3 LOEPSF).

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de conformidad con el art. 24 LOEPSF, elaborará, trimestralmente, un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio en vigor, y que remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas a efectos de conocimiento sobre el seguimiento de dichos planes. Si se verifica una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas.

Con lo cual, vemos que por un lado es el Ministro de Hacienda quien tiene el monopolio para pronunciarse sobre la existencia de incumplimientos en relación con los objetivos de estabilidad, de deuda y la regla de gasto, y que el CPFF valora y puede rechazar los planes económico-financieros y de reequilibrio de las CCAA, competencias ambas que difícilmente pueden considerarse mera coordinación a la vista de las consecuencias que deparan, por un lado las medidas correctivas ya vistas, y por otro las coercitivas, que también son aplicables cuando no se presentan los planes, no se aprueban, o se incumplen, y que consisten en lo que seguidamente indicaremos, tal y como dispone el art. 25, cuya redacción confirma las dificultades de que estas medidas puedan estar pensadas también para el Estado.

En primer lugar, aprobar en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, y en consonancia con el artículo 19 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autó-



nomas, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado.

En segundo lugar, constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por 100 de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

De no adaptarse la retención de créditos o de resultar las medidas insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora.

De este modo, el receptor de información, el vigilante, se convierte a su vez en instructor, juzgador y ejecutor, pues ahora ya no se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni tampoco se tendrá acceso a los mecanismos de financiación extraordinarios, como el Fondo de Liquidez Autonómica, hasta que las medidas hayan sido implementadas. Además, la Ley tampoco especifica el destino de las multas que puedan hacerse efectivas, por lo que siendo impuestas por el Estado, sin procedimiento sancionador contradictorio alguno, cabe pensar que se convertirán en ingreso estatal.

Es más, si todo ello tampoco se llevara a cabo por la Comunidad Autónoma, o no aplica las medidas propuestas por la comisión de expertos, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio, o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos, y de seguir desatendiéndose el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma (art. 26.1 LOEPSF).

Además, estas mismas medidas de cumplimiento forzoso, pueden adoptarse si el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, aprecia una situación de riesgo del incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera (Disp. Ad. 4ª LOEPSF)



Como se ve, el Ministerio de Hacienda, la comisión de expertos, y el Gobierno, en un caso con el necesario apoyo del Senado, se erigen en órganos que van a fiscalizar, y no sólo a recomendar, sino a exigir el cumplimiento de medidas por ellos acordadas, en materia de gestión económica y presupuestaria, que incluso afectan a su financiación, y que sin duda constituyen un auténtico control, que una Administración, la del Estado, llevará a cabo sobre otras, las de las Comunidades Autónomas, esto es, un control interadministrativo, de contenido económico, financiero, jurídico, cuando no político, y ello es algo que, al margen del juicio que merezca desde el punto de vista de la autonomía financiera, no se ajusta al mandato constitucional, pues en él, de conformidad con el art. 153, sí se contempla la posibilidad de que el Estado pueda llevar a cabo actuaciones de control sobre la actividad de órganos de las Comunidades Autónomas, y al Gobierno le atribuye, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el art. 150.2 CE, pero no el control económico y presupuestario, pues éste se le atribuye al Tribunal de Cuentas, el gran olvidado en la legislación de estabilidad presupuestaria, antes y después de la modificación del art. 135 CE.

De lo expuesto se desprende que el Estado ha pretendido trasladar en este ámbito, a las relaciones entre la Administración autonómica con la estatal, el esquema existente en la Unión Europea para las relaciones entre ésta y los Estados. Así deriva hasta la fecha de lo establecido en la LOEPSF, donde se establece una especie de remedo de las disposiciones comunitarias, en el sentido de que el lugar que ocupan el Consejo y la Comisión respecto de los Estados miembros, en el ámbito interno no es que sea el Estado, sino el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas quien pasa a ocupar esa posición en relación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, cuando como precisamente se recordaba en la sentencia del TC de 20 de julio de 2011 sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria, ese esquema no siempre es trasladable. En efecto, como se dice en la citada sentencia:

«nuestra doctrina ha reiterado que «aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo ... las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1)».

Probablemente sea cuestión de tiempo, el que pueda transcurrir hasta que las Comunidades Autónomas no necesiten planes extraordinarios de ayuda, para que



se plantee o cuestionen ante el Tribunal Constitucional los conflictos entre actos ejecutados en aplicación de la LOEPSF y el texto constitucional.

### 3.3. Supervisión respecto de las Corporaciones Locales

Ya para concluir, queda ocuparnos de la situación en la que quedan las Corporaciones locales. Una de las diferencias es que para éstas rige el principio de equilibrio, y que el cálculo de éste no va a coincidir con el resultado presupuestario de los art. 96 y 97 RD 500/1990, de 20 de abril, y de la regla 79 de la Instrucción de Contabilidad local, pues no coincide con los criterios del SEC 95 para determinar la capacidad/necesidad de financiación. Por lo que deberán realizarse ajustes que no están, ni legal, ni reglamentariamente fijados.

Como se ha podido constatar por lo ya dicho, en muchos aspectos es de aplicación el mismo régimen que para las CCAA, como es el caso de la advertencia de riesgo de incumplimiento, y cuando haya incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública por las ciudades que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma, por las que tengan una población de más de 75.000 habitantes, y por las Diputaciones provinciales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo necesitarán autorización del Estado o de la Comunidad Autónoma a que pertenezca si tiene atribuida la tutela financiera.

Asimismo, deberán elaborar el plan económico-financiero, pero no el de reequilibrio, puesto que las Entidades locales no pueden incurrir en déficit estructural. El plan debe ser aprobado por el Pleno de la Corporación, pero los correspondientes a las corporaciones de ciudades capital de provincia o de Comunidad Autónoma, las de más de 75.000 habitantes y las Diputaciones, deberán a su vez remitirlos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local tenga atribuida la tutela financiera sobre las entidades locales, en cuyo caso será remitido a la correspondiente Comunidad Autónoma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos.

Los planes económico-financieros se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local, que a diferencia del CPFF no realizará pronunciamiento alguno, remitiéndosele también los informes de seguimiento que lleve a cabo el Ministerio de Hacienda o la Comunidad Autónoma.

También a las Corporaciones locales se puede enviar la comisión de expertos, pues las medidas coercitivas posibles son las mismas que las indicadas para las CCAA, pero en caso de no adoptar el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituir el depósito con intereses, o las medidas propuestas por la comisión de exper-



tos, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio, o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

La persistencia en el incumplimiento de las obligaciones, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, así como el riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En este punto, y a diferencia de lo señalado para las CCAA, los controles interadministrativos no pueden merecer el mismo juicio que el allí expresado, pues además de no existir previsión constitucional al respecto que reserve exclusivamente el control al Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de febrero de 1981 declaró constitucional la existencia de controles puntuales de legalidad (no genéricos e indeterminados), como la aprobación de los Presupuestos por el Delegado de Hacienda, control que en ese momento ya se había derogado. Por tanto, dadas las competencias del Estado, el sistema establecido no parece vulnerar la Constitución.

#### 4. EPÍLOGO: LAGUNAS Y EXCESOS

Como se ha podido constatar, los distintos entes públicos deben adoptar las medidas necesarias para cumplir la legislación de estabilidad presupuestaria, como por otro lado debe ocurrir en cualquier ámbito de actuación de los poderes públicos (art. 103 CE), pero como ello puede que no siempre sea así, se establecen mecanismos de control propio o externo, administrativos y judiciales, que permitan acreditar el cumplimiento, y en caso contrario, exigir las medidas y responsabilidades que en cada caso procedan para la corrección.

Aquí hemos visto que las previsiones de la Ley General Presupuestaria no son en modo alguno detalladas, precisas, sino más bien genéricas en cuanto a las posibles actuaciones de la Intervención General, que debe recibir información, pero que sólo le incumbía el seguimiento sobre el sector público estatal. Ha sido la vigente LOEPSF la que ha establecido una serie de competencias para el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas que van más allá de la propia Administración del Estado, incidiendo en un claro control, tanto sobre CCAA, como sobre EELL, y las competencias se asientan sobre la comprobación de la corrección sobre



unos objetivos en relación con el PIB, siendo el propio Ministerio quien dispone de los datos, tanto del PIB, como quien interpreta los criterios aplicables para elaborar la contabilidad nacional conforme al SEC 95, en un conjunto de actuaciones rodeadas de múltiples conceptos jurídicos indeterminados.

Ahora bien, el órgano de control por excelencia, el Tribunal de Cuentas, ha sido claramente ignorado por la legislación reguladora de la estabilidad presupuestaria, no se ha contemplado de forma expresa que deba llevar a cabo ninguna actuación, lo cual es sintomático de la relevancia que se le ha querido dar, aunque ese descuido parece haberse tornado en sustitución en relación con las CCAA, pues el lugar que constitucionalmente le corresponde, el del órgano del Estado al que se le atribuye el control económico y presupuestario, ha sido ocupado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y una indefinida comisión de expertos.

Junto a esta ausencia normativa de atribución de competencias al Tribunal de Cuentas –que no de facto, pues en el marco de la función fiscalizadora puede pronunciarse sobre estas cosas<sup>9</sup>–, debe señalarse que un nuevo nubarrón se cierne sobre la actuación del Tribunal de Cuentas. En el marco del Derecho comunitario derivado se está gestando la necesidad de que los distintos Estados miembros cuenten con un «Consejo Presupuestario Independiente», que deberá ser creado si finalmente los reglamentos proyectados llegan finalmente a ser aprobados. Qué duda cabe que su existencia puede ser más que interesante para contrastar la información y los datos que el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas maneja, por un lado para elaborar los presupuestos y después para conocer las posibles desviaciones sobre los objetivos marcados, pues de momento le llevan al citado Ministerio, o si se quiere al Gobierno de la Nación, a ser el único que en el ámbito interno se pronuncia sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, sin que ningún otro órgano pueda rebatirlos, fundamentalmente por carecer de la información.

El Estado puede regular y exigir la estabilidad presupuestaria a las CCAA, como por otro lado resulta obvio tras la modificación del art. 135 CE, pero quien debe controlar su cumplimiento no debe ser el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ni tampoco el proyectado Consejo Presupuestario Independiente, pues la competencia se atribuye constitucionalmente al Tribunal de Cuentas.

Por tanto, habrá que esperar a la posible creación del apuntado Consejo presupuestario independiente, aunque el propio Presidente del Tribunal de Cuentas ya ha evidenciado las lagunas que en relación con el Tribunal de Cuentas hay tanto en la LOEPSF, como en la proyectada Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En el discurso pronunciado con motivo de la presentación del Informe Anual, Ejercicio 2011, del Tribunal de Cuentas Europeo, en el

<sup>9</sup> Prueba de ello y de relevante interés el *Informe de Fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los presupuestos generales del estado para los ejercicios 2007 y 2008*, aprobado el 30 de junio de 2011.



Senado el día 22 de noviembre de 2012<sup>10</sup>, señaló: «A la falta de atribución al Tribunal de Cuentas de competencias específicas en el ámbito de las nuevas Leyes citadas, se une el proyecto, expresado por el Gobierno, de crear una Autoridad Fiscal independiente para el control económico y presupuestario de las Administraciones públicas en sus distintos niveles. Con independencia del distinto fin y naturaleza de esta Entidad y de las Instituciones de Control Externo, resulta necesario articular de manera eficaz los ámbitos competenciales y las relaciones entre una y otras, de manera que se lleve a cabo una labor de control que responda a las demandas y a las necesidades de la sociedad, aparte de asegurar el cumplimiento de las exigencias de disciplina presupuestaria».

Mientras tanto, se seguirá con el monopolio de *iure* en manos del Gobierno del Estado, y más en concreto de su Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que ejerce una función que podemos calificar como de «control interno» respecto de su Administración, y de «control externo» respecto de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, representando un papel equivalente al de las instituciones europeas sobre los Estados miembros, cuando resulta que en el relato sobre el que se debería haber escrito el guion, ese papel lo tiene asignado el Tribunal de Cuentas respecto de las Comunidades Autónomas. Y todo ello sin perjuicio de que pueden llegar a darse no sólo multas, si no también restricciones de la Autonomía, o la disolución de órganos de Corporaciones Locales, porque en un primer momento se ha detectado un incumplimiento de un porcentaje que se calcula con criterios estadísticos, que pone en marcha unos mecanismos en los que al parecer no existe o no está previsto el trámite contradictorio (salvo la audiencia previa en la advertencia de riesgo), no se entran a valorar las circunstancias de esos cálculos, y sucesivos incumplimientos de otro orden pueden dar lugar a las consecuencias citadas. ¿Llegará el día en que rebasar el porcentaje del objetivo de estabilidad fijado comportará la nulidad de las obligaciones económicas contraídas?

#### BIBLIOGRAFÍA

- BOHOYO CASTAÑAR, Francisco (2011): «De la fiscalización plena a la limitada previa», en *Estudios presupuestarios en homenaje a D. José Pascual García*, dirigidos por J. M. LABEAGA AZCONA. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco (2012): «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», en *CREDF*, núm. 156.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (1992): *Manual de Derecho Presupuestario*. Colex. Madrid.
- NAVARRO FAURÉ, Amparo (2005): «La adecuación del régimen jurídico-presupuestario de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria», en *Estudios de derecho financiero y tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, Lex Nova, Vol. 2.

<sup>10</sup> Puede consultarse en <http://www.tcu.es/uploads/IPTCUPIATCE2011.pdf>



ORÓN MORATAL, Germán (1995): *La configuración constitucional del gasto público*. Tecnos. Madrid.

– (en prensa): «Controles del principio de estabilidad presupuestaria: de derecho interno y control europeo», en *Desafíos de la Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

– (en prensa): «El control europeo de los objetivos de estabilidad», en actas de las Jornadas Integración Fiscal Europea y Sistemas Financieros Nacionales, celebradas en la Universidad de País Vasco, San Sebastián, noviembre de 2012.

PALAO TABOADA, Carlos (1985): *Derecho Financiero y Tributario I*, Colex. Madrid.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, Perfecto (coord.) (2001): *Manual de Derecho Presupuestario*. Comares. Granada.

