

# ***Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional***

**Violeta Ruiz Almendral**

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Letrada del Tribunal Constitucional

27 septiembre 2011

# La noción de estabilidad presupuestaria

- Ss. XVIII-XIX (racionalismo): equilibrio presupuestario, control del déficit
  - ciclo presupuestario estricto, control del Ejecutivo por el Legislativo
  - Reglas presupuestarias, más que principios
- Debate s. XX: Gasto público como motor del crecimiento económico (J. M. KEYNES) vs. incidencia de la política monetaria para incidir en ese mismo crecimiento (M. FRIEDMAN)
  - Crisis del '29, "New Deal", Fin 2ª guerra mundial: incremento gasto público
  - Años 70-90 ¿auge del "monetarismo"? ¿excesiva desregulación?
  - Crisis del 09' ¿nuevas soluciones?

# El Tratado de Maastricht (1992)

- Mayor integración política (*"an ever closer Union"*)
- Ampliación de las materias objeto de regulación por parte de la Unión
- *"Comunitarización"* de las constituciones económicas de los Estados miembros:
  - Se profundiza en el desarrollo de una constitución económica europea
  - Constitución no neutral
  - Proceso asimétrico por la disociación entre la política económica y la monetaria
  - Modelo inédito: escisión política monetaria y económica (BCE y EEMM), ...AUNQUE:
    - BCE papel limitado: control estabilidad de precios (inflación) mediante tipos de interés
    - EEMM control limitado política económica (art. 99 TCE, política tributaria, obligaciones medioambientales...etc)

# La estabilidad en la UE

- Elementos determinantes:  
“Sentencia Maastricht” (1993); “Plan Waigel” (1995)
- MARCO NORMATIVO:
  - Artículo 126 TFUE
  - El “Pacto” de estabilidad y crecimiento (PEC)
  - Los Reglamentos de aplicación
- Creación BCE (1998)

# El procedimiento actual

- Flujo información continua a la Comisión y Consejo (programas de estabilidad)
- Sistema de alertas rápidas por parte de la Comisión
- En España, además, sistema interno

# La estabilidad presupuestaria en España

# La estabilidad presupuestaria en España

- Antecedentes constitucionales
- Constitución de 1978
- Escaso debate doctrinal (MARTÍNEZ LAGO, *inter alia*)
- Pese a ello, la estabilidad implica:
  - Cierta centralización política presupuestaria
  - Alteración sustancial ciclo presupuestario

# La estabilidad presupuestaria en España

- Antecedentes (art. 340 de la Constitución de 1812, 75 de la de 1845 o art. 85 de la de 1876: mero formalismo)
- Art. 149 del Anteproyecto de Constitución, *"Los Territorios Autónomos elaborarán un presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos sin perjuicio de la posibilidad de formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o a los procedentes de operaciones de crédito"*



# Transformación del ciclo presupuestario

<b>Ciclo presupuestario</b>			
<b>Tradicional</b>		<b>Actual</b>	
<b>Fase</b>	<b>Órganos que intervienen</b>	<b>Fase</b>	<b>Órganos que intervienen</b>
-		<b>Objetivo de estabilidad</b>	<b>Gobierno, Comisión-Consejo, Cortes Generales</b>
<b>Elaboración</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Elaboración</b>	<b>Gobierno (Comisión)</b>
<b>Aprobación</b>	<b>Cortes Generales</b>	<b>Aprobación</b>	<b>Cortes Generales</b>
<b>Ejecución</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Gobierno</b>
<b>Control</b>	<b>Gobierno (IGAE)/Cortes Generales (TCu)</b>	<b>Control</b>	<b>Gobierno (IGAE), Comisión/Consejo (Eurostat), Cortes Generales (TCu)</b>

# La estabilidad presupuestaria: “verdades” y “mentiras”

- **Las mentiras (públicas) de la estabilidad:**
  - Implica limitación del gasto público
  - Afecta a la justicia y la equidad en el gasto (de hecho: deuda y equidad intergeneracional)
  - Limita los recursos de las CCAA y las EELL (de hecho: corresponsabilidad fiscal)
- **Las verdades (ocultas) de la UE/UME/estabilidad**
  - Tipo de interés y política económica (¿divorcio contra natura?)
  - Valores absolutos 3-60, ¿qué sentido tienen?
  - UE y gasto público (obligaciones de hacer, Ayudas de Estado)

# La estabilidad presupuestaria en España

- La Constitución española de 1978 omite toda referencia expresa al equilibrio presupuestario como principio inspirador de las finanzas públicas.
- PERO ningún precepto constitucional se opone directamente a la estabilidad presupuestaria como valor de las finanzas públicas
- PUESTO QUE la Norma fundamental no predetermina una única política económica (STC 1/1982, de 28 de enero)

# La estabilidad presupuestaria en España hasta el 26.09.2011

- Apoyo a los objetivos de la estabilidad en los arts. 31 y 40
- Jurisprudencia TC (relativa a Haciendas subcentrales) y STC 134/2011
- Fundamento en el TFUE

# Nuevo art. 135

- 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria
  - ¿contenido del principio? (no 126 TFUE)
  - “actuaciones” (¿suelo de ingresos?)

# Nuevo art. 135

- 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un **déficit estructural** que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

# 135.2

- ¿"déficit estructural"?
- 135.2 entra en vigor "a partir de 2010" (disposición adicional única)
- La LO prevista deberá aprobarse "antes del 30 de junio de 2012"
  - Hasta 2020, ¿pacto de estabilidad interno en qué términos?
  - Hasta junio 2012, ¿ley de 2007?
  - Objetivo de estabilidad se discute en junio (?)

# 135.3

- El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
- Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.
- El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.



# 135.3

- ¿innovación del OJ?

# 135.4

- Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la **mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.**

# 135.5

- Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará
  - a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
  - b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
  - c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

# 135.6

- Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

¡Gracias!