

JOSÉ VALLÉS FERRER  
Catedrático de Política Económica  
de la Universidad de Sevilla

# LOS RETOS DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES ANTE LA UNIÓN MONETARIA

*(Ley de Estabilidad Presupuetaria  
y sus consecuencias para el subsector  
público territorial)*

## SUMARIO

1. Política fiscal y globalización. - 2. Haciendas Centrales y Subcentrales. - 3. Análisis de la Ley General de Estabilidad Presupuetaria. - 3.1. *Aspectos generales*. - 3.2. *Valoraciones*. - 3.3. *Posicionamiento final*. - 4. Comentario final. - Anexo. - Bibliografía.

## 1. POLÍTICA FISCAL Y GLOBALIZACIÓN

La economía del euro, la España del euro, ha venido evolucionando de forma acelerada en los últimos años, fundamentalmente desde el inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria a principios de 1999. Un ejemplo de este avance lo encontramos en el diseño de una política monetaria común, sustitutiva de las políticas monetarias de los Estados miembros, en cumplimiento del Tratado de la Unión Europea. Pero los avances no son tan importantes en otras áreas de la economía española. Por ejemplo, la coordinación de la política fiscal de los Estados miembros de la Unión es una necesidad incuestionable, básica, por llamarla de otra manera. ¿Pero que está pasando con la política fiscal? ¿Qué perspectivas de coordinación -armonización- existen? Estas y otras preguntas, tienen en los actuales momentos difícil contestación a la luz de los avances conseguidos, lo que no significa que no sea necesario entrar de lleno en su estudio y análisis.

La política fiscal<sup>1</sup> es una política instrumental (horizontal) de gran importancia. De hecho las políticas fiscal y monetaria conforman el buque insignia de cualquier política económica macroeconómica solvente. La Unión Europea ha avanzado con paso firme en el terreno de la política monetaria, cediendo soberanía política los distintos países comunitarios a favor de las instituciones europeas. El sistema monetario europeo así hay que entenderlo. Pero no ha sido así en materia de política fiscal. El proceso de globalización económico-financiero no ha llevado consigo, hoy por hoy, no ya el nacimiento de un espacio fiscal europeo, sino la constatación de un verdadero proceso de armonización fiscal<sup>2</sup> que permita coordinar políticas fiscales (impositivas), evitando dualidades fiscales dentro del mundo común europeo.

En este trabajo pasaremos revista a las principales medidas de política fiscal formadas por los distintos Gobiernos de España así como el papel de la política presupuestaria. Relacionaremos objetivos e instrumentos y presentaremos un balance final de esta poderosa herramienta de política económica. No obstante, constatemos una vez más que la soberanía de la política monetaria está localizada en el Banco Central Europeo<sup>3</sup> y que el proceso de armonización fiscal está en marcha, pero con un gran recorrido que cubrir.

La globalización de los mercados lleva aparejada la existencia de un proceso de correcciones administrativas amplio. El sistema impositivo español (o los sistemas impositivos) forma parte de las variables a corregir, a armonizar, desde la imposibilidad de facto, por lo menos en los actuales momentos, de una política fiscal común. Los esfuerzos en el proceso de armonización fiscal no han sido hasta ahora lo suficientemente importantes en relación con el proceso de globalización.

Sin embargo, no toda la responsabilidad corresponde a las instituciones europeas, ni mucho menos. Los Gobiernos de los países comunitarios tienen una responsabilidad muy importante en este proceso, pues está en sus manos acercarse o alejarse de una presión fiscal media o de los estándares comunitarios en cuanto a la distribución de esta presión. El proceso de globalización exige una dualidad de esfuerzos: comunitarios y propios de cada país. Es dudoso justificar la realización de reformas fiscales cuando la presión fiscal media está por debajo de la media europea; y además, cuando la citada reforma fiscal suponga una disminución de la carga tributaria, directa o indirecta, que pone en peligro el mantenimiento del gasto social o de todo el Estado del Bienestar<sup>4</sup>. El fundamento fiscal

---

1 Es una de las principales políticas específicas (instrumentales) de que disponemos en la actualidad. El diseño, aprobación y ejecución pertenece a cada Estado miembro, es decir, no se ha cedido su soberanía.

2 A nuestro entender, y ya se comentará en otra parte de este libro, el proceso de armonización fiscal está todavía lejano.

3 Los fundamentos legales de la política mixta son asimétricos.

4 Tesis contraria es aquella que arranca del llamado superávit primario. La cadena argumental es la siguiente: el superávit primario acelera el ritmo de reducción de la deuda, lo que reduce la carga financiera del Estado, lo que a su vez acelera el proceso de consolidación presupuestaria.

del Gobierno de España en estos últimos años es ciertamente cuestionable<sup>5</sup>, aspecto que pondremos de manifiesto en otras páginas de este libro.

Entendemos que el inicio de la economía del euro en España implica el umbral o frontera del proceso de armonización fiscal con la Unión Monetaria, que permite la mayor y mejor integración de los mercados, el mantenimiento de la convergencia nominal y la obtención de la convergencia real y social<sup>6</sup>. El final de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria debe implicar un punto de inflexión en esta tarea, máxime si tenemos en cuenta las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPES) que introduce el Tratado de Maastricht.

## 2. HACIENDAS CENTRALES Y SUBCENTRALES

Otra variable a tener en cuenta en la política de coordinación fiscal es el grado de descentralización de cada Estado, o lo que es lo mismo el papel y la importancia de las Haciendas Subcentrales. La fiscalidad territorial (regiones, municipios, ... ) puede ser importante pero a la vez presentar enormes desajustes<sup>7</sup>, lo que implicará un mayor esfuerzo en la tarea de homologaciones con nuestros socios europeos. Caminamos hacia un modelo de corresponsabilidad fiscal<sup>8</sup>, con gran peso por parte de las regiones y de los municipios en el reparto de los ingresos estatales, éstos y aquéllos tienen que servir para prestar servicios, asumir competencias y por tanto disponer de recursos. La coordinación impositiva no puede quedarse circunscrita al ámbito de la Hacienda Central, lo que complica el proceso de descentralización y coordinación. Esperamos y deseamos que los acuerdos recientes alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera vayan en esta dirección. De todas maneras el gran ausente de este acuerdo es la financiación local. Pero sobre este asunto volveremos en otra parte de este libro.

Conviven en la actualidad dos tipos de modelos, entre otros: uno, ciertamente equilibrado entre los distintos niveles de Hacienda, en el que el mapa competencial está repartido entre los distintos gobiernos; otro, más desequilibrado, en el que existe una prima sobre la Hacienda Central (o del Estado) respecto de las Haciendas Regionales o Locales. Llenar de contenido la Europa de las Regiones y de las Ciudades lleva consigo un reforzamiento de los niveles de Hacienda Subcentral. Este segundo modelo es el que se pretende conseguir, en parte, con el acuerdo alcanzado y su posterior desarrollo por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera del Estado español<sup>9</sup>.

5 ¿El superávit primario, que pone en marcha el círculo virtuoso de las finanzas públicas, podrá mantenerse en un periodo de desaceleración económica? Responder a esta pregunta es tanto como conocer el futuro de nuestra convergencia real y social.

6 El debate no es tanto entre convergencia real y social respecto al proceso de consolidación presupuestaria, sino entre este último y la situación de divergencia existente entre España, UEM y la UE. La credibilidad de la política económica actual va a depender del éxito o fracaso de este proceso.

7 Ver acuerdos del CPFF de junio 2001 para el quinquenio 2002-2006.

8 CPFF, op.cit.

9 Este modelo nos debería llevar a una distribución del gasto público total mas justa y equitativa: el llamado 50, 25 y 25 (Estado, CC.AA. y CC. LL.).

## 3 ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

### 3.1. Aspectos generales

Uno de los ejes fundamentales de la Actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2000-2004 va a ser la continuidad de la disciplina fiscal que permita, tras el equilibrio presupuestario de 2001, consolidar una senda de superávit a medio plazo en el conjunto de las Administraciones Públicas.

El elemento fundamental que va a garantizar esta disciplina es la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria que constituirá el instrumento normativo que va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas en España.

De hecho, la consolidación fiscal y la liberalización de la economía han sido las piezas claves, entre otras, que han puesto en marcha un nuevo modelo de crecimiento económico estable y generador de empleo que ha permitido que España entre como socio fundador en la UEM.

Es más, la Estabilidad Presupuestaria adquiere una especial relevancia en el marco de la UEM, en la que, desde el 1 de enero de 1999, la política monetaria común viene dictada por las condiciones de estabilidad y crecimiento económico del área del euro en su conjunto, sin que el BCE pueda tener en cuenta las peculiaridades o los requerimientos de carácter estatal o regional.

Por ello, nuestra integración económica y monetaria en la zona euro aumenta necesariamente la responsabilidad que han de asumir los otros componentes nacionales de la política económica, fundamentalmente la política presupuestaria y las políticas estructurales, para asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única.

Sin embargo, en la actual Unión Monetaria, con la desaparición del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de estabilización macroeconómica y en ausencia de plena flexibilidad de precios y salarios y de movilidad del factor trabajo como mecanismos de ajuste, la política fiscal adquiere una primordial relevancia, ya que se convierte en el instrumento de corto plazo de que disponen los Gobiernos para compensar las posibles discrepancias cíclicas que puedan surgir o los shocks asimétricos de demanda. La tentación de utilizar la política presupuestaria de forma discrecional, con fines estabilizadores, es pues elevada en una Unión Monetaria, así como las ineficiencias que los déficit públicos generados en un país puedan provocar al resto de los países de la Unión.

De ahí que la interdependencia que se deriva de la UEM haga necesario algún tipo de coordinación de las políticas fiscales, idea que se ha plasmado en las reglas fiscales contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin las cuales la independencia en el manejo de la política monetaria no se considera suficiente para garantizar la credibilidad del objetivo de estabilidad de precios.

Con esta norma, pionera en la zona euro, se trata de dar rango de ley al cumplimiento de las obligaciones presupuestarias derivadas de nuestra incorporación a la moneda única, así como de crear credibilidad como factor esencial en la disciplina presupuestaria.

Al mismo tiempo, al ser España un país fuertemente descentralizado, con esta norma se trata de corresponsabilizar a todas las Administraciones Públicas con este objetivo básico de nuestra política económica, la Estabilidad Presupuestaria, pieza clave que permitirá prolongar el nuevo modelo de crecimiento económico, estable y generador de empleo. La relación entre disciplina presupuestaria y Haciendas Subcentrales es pues clave.

Así, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.13<sup>a</sup> de la Constitución, el marco de la Estabilidad Presupuestaria que la presente Ley regula tiene carácter básico, resultando en consecuencia aplicable a todas las Administraciones Públicas en sus distintas personificaciones, al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas puesta el servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa, como base para el mantenimiento del escenario económico actual, doblemente caracterizado por un elevado crecimiento y una elevada tasa de creación de empleo.

Por ello, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria afectará a todas las Administraciones Públicas, al Estado, a las Administraciones Territoriales y a la Seguridad Social y a todas las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público de aquéllas dependientes.

Ahora bien, el modo en que la Ley se aplicará a cada uno de los sujetos comprendidos en su ámbito subjetivo de aplicación es distinto en función de su naturaleza, régimen jurídico y del alcance de su respectiva autonomía.

Adicionalmente y como fundamento constitucional de la competencia del Estado para la aprobación de la presente Ley hay que referirse a lo dispuesto en el artículo 149.1.11<sup>a</sup> de la Constitución, en tanto en cuanto uno de sus objetivos es garantizar la futura permanencia de España como uno de los países que tiene en el euro su moneda nacional, y en el artículo 149.1.14<sup>a</sup> por cuanto esta Ley constituye un instrumento al servicio de la coordinación entre la Hacienda Pública del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Partiendo de lo anterior, en la elaboración de la presente Ley ha debido tenerse en cuenta el distinto instrumento necesario para, en primer lugar, asegurar el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria en el sector público estatal y en las Entidades Locales y, en segundo lugar, establecer los mecanismos que garanticen la cooperación efectiva entre el Estado y las Comunidades Autónomas para lograr los fines previstos en esta Ley.

Así, el principio de autonomía financiera que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas obliga a que la futura Ley, una vez definido con carácter básico el objetivo común a todas las Administraciones Públicas de adoptar un marco de Estabilidad

Presupuestaria, deje a éstas la capacidad de adoptar las medidas normativas y organizativas necesarias para alcanzarlo, dejando igualmente a éstas la responsabilidad de decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos. Se reconocen asimismo las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera para establecer los mecanismos de coordinación presupuestaria y de seguimiento necesarios.

De igual modo, por los motivos anteriormente expuestos, el objetivo de estabilidad se define de forma diversa en función de que se trate de las Administraciones Públicas o del resto de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley. Así en el caso de las Administraciones Públicas, el principio de Estabilidad Presupuestaria implica la elaboración y ejecución de los presupuestos en un marco de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, mientras que en el caso de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público de ellas dependientes, el objetivo de Estabilidad Presupuestaria se entiende como su contribución al equilibrio presupuestario de las Administraciones de que dependen, a través de una gestión sana orientada a la obtención de beneficios adecuados a su objeto social.

Se define así el principio de Estabilidad Presupuestaria de forma más estricta que en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien también se admiten situaciones de déficit que, en cualquier caso, tendrán un carácter excepcional, serán de obligada justificación y requerirán la elaboración de un plan a medio plazo para su corrección.

Igualmente en su Título I al principio de Estabilidad Presupuestaria, se unen tres principios más: plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El Título II de esta Ley incluye las disposiciones imprescindibles para la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria definido en el Título I.

Se distingue un primer conjunto de disposiciones de carácter básico y aplicación común a todas las Administraciones Públicas, un segundo exclusivamente aplicable al sector público estatal y un capítulo tercero relativo a las Entidades Locales.

Las disposiciones comunes establecen las directrices básicas de la política presupuestaria al servicio del objetivo de estabilidad, respetando el ámbito de autonomía financiera que el artículo 156 de la Constitución reserva a las Comunidades Autónomas y que les permitirá hacer efectivo ese objetivo de conformidad con su normativa propia y a través de los procedimientos que en cada caso, consideren adecuados.

En lo sucesivo, la primera fase del proceso de elaboración presupuestaria de todas las Administraciones Públicas se iniciará en el primer cuatrimestre de cada ejercicio con la fijación por el Gobierno del objetivo de Estabilidad Presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de las Administraciones Públicas, que deberá ser sometido a las Cortes Generales para su debate y aprobación.

Por lo que respecta al sector público estatal, esta Ley introduce dos novedades que provocarán una modificación en los procedimientos presupuestarios del Estado. Por un lado, se fijará un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados. En segundo lugar, se establecerá un “fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Esta medida constituye un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito.

En el caso de las Comunidades Autónomas, las normas que aseguran la consecución del objetivo de Estabilidad Presupuestaria permiten compatibilizar el deber del Estado de garantizar el equilibrio económico interno y externo con el ámbito de autonomía financiera que nuestro ordenamiento jurídico les atribuye, para lo cual serán ellas las que adopten las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera está llamado a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de Estabilidad Presupuestaria debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas.

En cuanto a las Corporaciones Locales, la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, conformará los objetivos de Estabilidad Presupuestaria que hayan sido establecidos por el Ministerio de Hacienda, sin perjuicio, de las competencias que, en esta materia, tengan reconocidas las Comunidades Autónomas.

Adicionalmente, la autorización del Estado a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta los objetivos de Estabilidad Presupuestaria fijados en cada caso. A tal fin, y conforme a la disposición adicional segunda, se procede a la modificación del artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al objeto de integrar en el texto de la norma el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria como elemento a tener en cuenta para la autorización de las operaciones de crédito o emisión de deuda que pretendan formalizar las Entidades Locales.

Al igual que en el sector público estatal los entes de Derecho público dependientes de las Entidades Locales que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria elaboran un informe de gestión y un plan de saneamiento.

En definitiva, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria debe suponer el compromiso de todas las Administraciones con las disciplinas del gasto, la creación de instituciones presupuestarias eficaces y modernas y la creación de instituciones con competencias de estabilidad y control presupuestario para hacer compatible las decisiones de los Entes Subcentrales con los compromisos globales contraídos en el ámbito de la UEM. Esta última pierde eficacia si va acompañada de una política fiscal multiforme y libertad presupuestaria.

### 3.2. Valoraciones

Desde el punto de vista de la Teoría de la Política Económica defensora del Estado del Bienestar es evidente que es preferible la Estabilidad Presupuestaria antes que el déficit; nada que objetar, por tanto en el objetivo de búsqueda del compromiso de todas las Administraciones con la disciplina del gasto y por tanto con la Estabilidad Presupuestaria. España, miembro de pleno derecho de la zona euro, tiene unos compromisos adquiridos en materia de disciplina presupuestaria que tiene que cumplir al igual que los demás miembros de la UEM. Sin embargo, dejando al margen el marco teórico de la Ley (General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica complementaria a la ley General de Estabilidad Presupuestara) surgen dudas, tanto de forma como de fondo, que conviene explicitar antes de entrar en una valoración global del Proyecto. Veamos con detenimiento las argumentaciones más importantes antes de realizar una valoración de conjunto.

- Argumentos favorables a la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria:
  1. La política económica de crecimiento con estabilidad generadora de empleo neto, conforma un paradigma de trabajo a mantener en el campo de las economías de la Unión Europea. En este sentido la política económica progresista prefiere (defiende) la estabilidad al déficit. Defiende la disciplina fiscal frente al descontrol. Pero una cosa es este objetivo, este valor positivo, y otra el fundamentalismo presupuestario subyacente en la Ley.
  2. Fijarse en el saldo presupuestario (pero sin obsesionarse) es necesario, como también lo es centrar el debate en los objetivos económicos y sociales del presupuesto. Comprometer a las Administraciones Públicas en la tarea de la disciplina del gasto público es perfectamente asumible, pero sin olvidarse del papel instrumental de la política presupuestaria.
  3. Los compromisos de España con la UEM en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (y de los consiguientes Programas de Estabilidad) implican la búsqueda de un proceso de armonización fiscal y presupuestaria que acompañe a la política monetaria común. La defensa de un proceso de globalización en Europa debe ir acompañada en paralelo del gobierno de esta globalización. La lucha contra el déficit forma parte de este proceso de armonización conjuntamente con otras políticas. La coherencia exige que con una política monetaria común encaminemos los esfuerzos hacia una política de mayor armonización de ingresos y gastos públicos.
  4. El proceso de consolidación fiscal emprendido por los Gobiernos de España a partir del Tratado de Maastricht ha sido una de las claves, entre otras, que ha hecho posible el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999. En el año 2001, último del periodo transitorio, es lógico hacer todo lo que esté en la mano del Gobierno para preservar este objetivo, que además ha venido acompañado de

un buen ritmo de crecimiento y empleo con estabilidad de precios. El marco de referencia de enero de 1999 sigue vigente, aún cuando el Gobierno de España esté errando en la conducción de la política económica.

5. En otro orden de cosas, la elaboración de la presente Ley, no sólo ha tenido en cuenta el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria en el sector público estatal, sino también establecer o reforzar los mecanismos que garanticen la máxima eficacia en la cooperación efectiva entre el Estado y las Entidades Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) para el logro de los objetivos constitutivos del equilibrio interno. Este aspecto justifica a nuestro entender que estemos hablando de dos leyes (una ordinaria y otra orgánica) dado el nuevo marco de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
  6. Existe también en este Proyecto de Ley una línea de trabajo que va en la misma dirección del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000, por el que se instaba a los Estados miembros de la Unión Europea a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá de las recomendaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- Argumentos desfavorables a la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria:
    1. Los problemas (técnicos, jurídicos, económicos y financieros) que presentan estas leyes han tenido un primer reflejo político: ralentización de la tramitación de ambos Proyectos en un momento en que se están deteriorando los objetivos del equilibrio interno de la economía española.
    2. Un aspecto de fondo a criticar, compartido por cierto por todos los grupos políticos, excepción hecha del partido del Gobierno, hace referencia a que la necesaria consolidación presupuestaria se proponga sin que previamente se haya llegado a acuerdo sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. Como es conocido la discusión sobre el nuevo modelo de financiación para el próximo quinquenio deberá incluirse en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (Ley de Acompañamiento) de 2002. A estas alturas del ejercicio de 2001 no existe todavía ningún tipo de acuerdo sobre este asunto.
    3. Tampoco ayuda a la credibilidad de este Proyecto la opacidad existente con otros asuntos relacionados con la actividad presupuestaria, como por ejemplo disminuir y/o reducir la cantidad, calidad y homogeneidad de la información presupuestaria, el uso y abuso de la llamada contabilidad creativa y falta de control sobre los recursos públicos. Mal se puede compatibilizar la coordinación entre el sector público estatal y las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales existiendo opacidad en materia informativa.

4. La Ley de Estabilidad Presupuestaria no da respuesta a una nueva regulación de los mecanismos de presupuestación y de reforma del gasto público, que se siguen posponiendo a una reforma futura de la Ley General Presupuestaria, dejando pasar esta excelente oportunidad para realizar un debate globalizado y en profundidad sobre la conducción de la política económica española ante el horizonte del euro.
5. Tampoco ayuda a la valoración positiva de este Proyecto la desconfianza (desconfianzas) que en él se observa. Desconfianza en la articulación de la política coyuntural, en el sentido de adoptar en cada momento aquellas decisiones en materia de ingresos y gastos más oportunos para el logro de los objetivos y también, por supuesto, desconfianza respecto a nuestro modelo constitucional de Estado Autonómico. Otro tanto en materia de Pacto Local.
6. La rigidez llevada a límites extremos no es recomendable en materia de política económica. Es necesario la existencia de un margen de actuación. La Estabilidad Presupuestaria es buena, ya lo hemos indicado, es un valor (activo) a defender. También es un instrumento adecuado para la gestión pública, pero está planteado de forma extremadamente rígida. Una cosa es limitar los márgenes de actuación del déficit público (y llevarlo a cero si es posible) y otra distinta sacralizar el objetivo déficit cero, cercenando las posibilidades de actuación de la propia política económica.
7. No se puede renunciar a los contenidos de la actuación anticíclica del Estado, dada nuestra posición divergente en términos reales y sociales y sobre todo cuando países europeos más ricos que nosotros aplican políticas menos rígidas.
8. Desconfianza a nivel autonómico y local por la rigidez de la norma que puede coartar la autonomía presupuestaria de las Haciendas Territoriales. No olvidar que además existen disparidades de convergencia entre regiones, lo que provoca dificultades añadidas en la consecución del objetivo del equilibrio presupuestario. Los planes de saneamiento para recuperar el equilibrio presupuestario, ante la rigidez de la Ley, implicarán esfuerzos diferenciados para recuperar el equilibrio a medio plazo.
9. Merece también una valoración negativa trasladar de los correspondientes Parlamentos autonómicos al Consejo de Política Fiscal y Financiera la aprobación de los planes económicos-financieros (planes de saneamiento) para reconducir los casos de déficit. Este problema no es tal en el caso de las Corporaciones Locales, pues según el articulado de la Ley son los propios Plenos Corporativos quienes aprueban los planes de saneamiento.

### 3.3. Posicionamiento final

A la luz de lo expuesto, podrá resumirse la valoración de la política de estabilidad en los dos siguientes extremos:

1. Crecimiento económico con estabilidad y generación de empleo, cohesión social (o convergencia social) y rígida aritmética presupuestaria no son elementos siempre compatibles. Y es este argumento, no el del valor positivo de la Estabilidad Presupuestaria, el que aconseja desde una elaboración racional y rigurosa de la política económica mantener bastantes cautelas sobre estas leyes, trabajando en su mejor articulación, eliminando rigideces innecesarias e introduciendo como premisas previas los principios de suficiencia, equidad y solidaridad. La Unión Europea (tampoco la UEM) no exige una carrera contra reloj para llevar estas leyes a la praxis de la Administraciones Públicas de forma rápida y contundente.
2. Otra solución más sencilla es simplemente diferir en el tiempo (año 2002 o 2003) los efectos socioeconómicos de estas leyes, que deberían tener naturalmente un articulado más acorde con la realidad socioeconómica de la economía española. Dicho de otra manera, con los vigentes articulados de ambas leyes, no es posible coincidir o estar de acuerdo en su totalidad, pues lejos de reforzar la colaboración y coordinación institucionales en materia de ingresos y gasto público, abren una nueva brecha de desconfianza entre los distintos niveles de Hacienda Pública y lo que es peor, no ayudan a mejorar la colaboración entre los distintos niveles de política económica al servicio del equilibrio interno de la economía española. Es más, el atraso de las Haciendas Subcentrales, queda una vez más sin resolver.

#### 4. COMENTARIO FINAL

La coordinación de las políticas económicas en su vertiente fiscal presupuestaria y monetaria-financiera (política mixta) es crucial para el avance de la economía de España. La justificación de esta coordinación es también clara en el terreno práctico. Pero lo que no está tan claro es el éxito de esta coordinación en el caso de la política económica española, cuya praxis en el periodo 2000-2004 está basada fundamentalmente en el proceso de consolidación presupuestaria (austeridad en el gasto, equilibrio financiero y menor presión fiscal). Todo ello justificable en una etapa de crecimiento con empleo y estabilidad (1996-2000) pero no coherente con la situación actual de desaceleración del crecimiento del PIB y del empleo y de crecimiento de los precios. El funcionamiento del círculo virtuoso de las finanzas públicas produce efectos positivos en la consolidación presupuestaria<sup>10</sup>, pero lo que no está nada claro es que en este inicio del siglo XXI, dicho círculo virtuoso pueda mantenerse, máxime teniendo en cuenta el cambio de signo de la coyuntura económica tanto española como europea y mundial.

No obstante, desde estas páginas, también hemos dejado constancia del avance de la política fiscal y presupuestaria de España, y de su papel en el crecimiento de la economía española durante el último quinquenio (1996-2000). Crecimiento que, por supuesto, ha ido

---

10 Tras los sucesos de 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. la situación económica mundial ha cambiado. Queda por ver si el llamado círculo virtuoso de las finanzas públicas podrá mantenerse en el segundo semestre de 2001 y año 2002. Sinceramente lo creemos complicado, pero nos gustaría equivocarnos.

acompañado de crecimiento de empleo (y reducción de la tasa de paro) y de desaceleración en el crecimiento de los precios.

## ANEXO

### 1. Fundamento constitucional de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

- Los dos Proyectos de Ley en materia de Estabilidad Presupuestaria suponen la introducción en nuestro ordenamiento jurídico del aparato conceptual y los principios contenidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Proyectos de Ley encuentran, pues, su primer fundamento en la garantía del cumplimiento -presente y futuro- de las obligaciones de España en la Unión Económica y Monetaria.
- Los Proyectos de Ley incorporan a nuestro Derecho presupuestario los principios de Estabilidad Presupuestaria, plurianualidad, transparencia y el no menos importante principio de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, relevante contrapunto a los principios anteriormente enumerados.
- Como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria se producirá una modificación radical de los procedimientos de elaboración, tramitación, ejecución de los Presupuestos Generales del Estado que habrá de tener continuidad en los reglamentos de desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en la futura Ley General Presupuestaria.
- Las claves de esta transformación se encuentran en la existencia de un nuevo debate presupuestario, previo a la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este debate, que se celebrará en las Cortes Generales durante el primer trimestre del año, se centrará en la fijación del objetivo de estabilidad para el conjunto de las Administraciones Públicas (distribuido por grupos de agentes) y en la determinación del techo de gasto, exclusivamente aplicable a los Presupuestos Generales del Estado.
- En cuanto al contenido de los Presupuestos, el Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria no prohíbe su formulación en déficit, sino que configura esta posibilidad como excepcional, obligando al Ministro de Hacienda a presentar ante las Cortes un programa de corrección justificativo de las causas que han originado el desequilibrio, así como de las medidas que piensan adoptarse para remediar la situación a medio plazo.
- Desde el punto de vista de la estructura de los Presupuestos, el Proyecto de Ley consagra un nuevo instrumento: el fondo de contingencia que, con un importe del dos por ciento del techo de gasto fijado tras el debate en las

Cortes Generales, se utilizará para la financiación de obligaciones de carácter no discrecional y sobrevenido a la elaboración de los Presupuestos. La existencia de este fondo no alterará la tramitación que para los créditos extraordinarios, modificaciones de crédito ... se prevé en la Ley General Presupuestaria, con lo que no se produce menoscabo alguno del principio de legalidad presupuestaria, garantizándose el pleno control de las Cámaras respecto de la utilización del fondo que, en cualquier caso, sólo será posible por acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda.

- En cuanto a las Comunidades Autónomas, la primera decisión de los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria es la de incluir a estas Administraciones Territoriales en su ámbito de aplicación. Tras esta decisión se encuentra una cuidadosa reflexión jurídica, amparada en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la interpretación y aplicación de los artículos 149.1 (básicamente 149.1.13) y 156 de la Constitución, y que ha sido plenamente ratificada por el dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2001.
- En este punto, es importante destacar que el grado de concreción de los Proyectos de Ley es mucho menor que en el caso del Estado, a la espera de que sean las propias Comunidades Autónomas quienes adopten decisiones tan importantes como determinar si el objetivo de estabilidad debe alcanzarse con la fijación de un techo de gasto (como sucede en el caso del Estado) o con un incremento de los ingresos. También deberá determinarse en sede autonómica cuál será el procedimiento de aprobación de los distintos instrumentos previstos en la Ley, así como el grado de participación de los Parlamentos autonómicos.
- Lo que sí concreta el Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es la atribución de un papel protagonista al Consejo de Política Fiscal y Financiera en las Comunidades Autónomas, que fijará el objetivo de estabilidad para cada una de ellas. A tal fin, se atribuyen al Consejo nuevas y muy relevantes funciones que le convierten en órgano de decisión en materia de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a la consecución de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria.
- Como es evidente, tampoco se impone a las Comunidades Autónomas la prohibición del déficit, sino el cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado por el Consejo, cualquiera que sea su signo.
- Al objeto de garantizar la existencia de un “lenguaje común” entre las distintas Administraciones Públicas se adopta el sistema conocido como “SEC 95” y se establecen deberes instrumentales de transparencia y suministro de información, con la creación de una central de información respecto de las Comunidades Autónomas.

- Por último, el sistema encuentra el cierre con una previsión acerca de la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como la inclusión del grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la nueva normativa como criterio a tener en cuenta para la autorización de las emisiones de deuda de aquéllas. Es importante considerar que la autorización del endeudamiento es el único sistema de "control" de la actividad financiera de las CCAA expresamente validado por el Tribunal Constitucional (STC de 2 de febrero de 1984).
- En cuanto a la Administración Local, no deberían existir en este ámbito mayores dudas sobre la constitucionalidad de la nueva normativa, máxime por cuanto las novedades del Proyecto de Ley General Presupuestaria se agotan básicamente en el ámbito de lo conceptual, toda vez que los instrumentos jurídicos y aplicativos del mismo se encontraban ya previstos en la Ley de Haciendas Locales.
- En definitiva, nos encontramos ante dos Proyectos de Ley de gran calado jurídico, que darán lugar a una nueva etapa del Derecho presupuestario español, caracterizada por la adecuación de los presupuestos a su condición de instrumento básico de política económica en la Europa del euro. En este sentido, los Proyectos de Ley son un instrumento imprescindible para la coordinación de las Haciendas de las distintas Administraciones Públicas, que hunden sus raíces en los artículos 156 y 157 de la Constitución, y que constituyen el complemento de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, con la que guardan una íntima relación.

*Fuente: Francisco Uría Fernández, UIMP, Sevilla, 2001.*

## 2. Fundamentalismo presupuestario

Como una apisonadora, el Gobierno del PP está dispuesto a hacer aprobar la denominada Ley de Estabilidad Presupuestaria. El Gobierno se propone autoimponerse a sí mismo e imponer por ley a las Comunidades Autónomas y a los municipios un presupuesto equilibrado. Constituye una iniciativa sin precedentes que debería ser objeto, a mi entender, de un rechazo político frontal por parte de todos aquellos que tengan algo que decir, fuerza para hacerlo e independencia de criterio para poder criticar al PP (condiciones que, me temo, excluyen por el momento al Gobierno de Pujol y a su flamante conseller en cap y candidato a sucesor, Mas, que deberían ser los primeros en saltar a la arena, como han hecho en muchas otras ocasiones por cuestiones mucho más nimias, y que ahora parecen dispuestos a tragar lo que sea con tal de seguir contando con los votos del PP en el Parlamento de Cataluña).

Esta Ley es objetable, ciertamente, porque el Gobierno central impone a los Gobiernos autonómicos unas obligaciones que cercenan su autonomía. Y sus consecuencias serán sin duda negativas porque una vez más, en lugar de reconocer la autonomía de estos Gobiernos

para tomar decisiones y hacer que se responsabilicen realmente de ellas ante sus ciudadanos, el Gobierno central opta por la vía de la imposición y la tutela. El Gobierno del PP tiene una curiosa concepción de la autonomía y el autogobierno, más enraizada en la derecha centralista española que en una visión moderna y liberal. También tiene una idea peculiar del papel respectivo del Gobierno y de la sociedad. Por lo visto, piensa que es el Gobierno central, y no los ciudadanos de cada territorio, el más bien emplazado para fiscalizar, y corregir si hay que hacerlo, la actuación del Gobierno autonómico. En realidad, la derecha española, por mucho que diga, nunca ha confiado en la sociedad. Sólo en el Estado. Y no precisamente en un Estado descentralizado.

Nadie discute que la autonomía tiene unos límites. En cuestiones como el déficit público y el endeudamiento, es imposible realizar previsiones realistas si los Gobiernos autonómicos (y a otro nivel los gobiernos locales) no están implicados. Y tampoco se puede negar que actualmente hay Comunidades Autónomas con volúmenes de endeudamiento excesivos. Pero esto no se resuelve con el ordeno y mando tradicional de la derecha centralista, mediante normas de dudosa constitucionalidad, sino con una política de dos direcciones. Por una parte, estableciendo mecanismos institucionales de coordinación, entendiendo que coordinar no es imponer, sino articular las actuaciones de cada una de las partes desde el respeto de sus respectivos ámbitos de autonomía. Por otra parte, introduciendo auténtica responsabilidad fiscal en el sistema de financiación, de manera que los Gobiernos autonómicos se vean confrontados a tener que pedir a sus ciudadanos que paguen más impuestos (y no, como ocurre ahora, a demandar más subvenciones al Gobierno central) cuando quieran financiar mayores gastos o deban amortizar la deuda que, a veces con excesiva generosidad, han contraído para financiarlos.

Prohibir por ley la posibilidad de financiar la inversión mediante endeudamiento es, además, ineficiente, injusto y contraproducente. Porque hace recaer sobre las generaciones presentes el coste total de unos bienes que en parte serán consumidos en el futuro, y porque ello acabará conduciendo a realizar menos inversión pública de la necesaria. Cuando en España, como es sabido, las dotaciones de capital público están todavía claramente por debajo de las de otros países europeos.

Pero esta iniciativa es también negativa por las limitaciones que se pretende autoimponer por vía de ley el propio Gobierno central. El Gobierno del PP ha convertido esta historia del déficit cero no en un razonable objetivo político, sino en una especie de dogma. Y los dogmas, ya se sabe, llevan a las guerras de religión, en las que lo importante no son las razones y los argumentos, sino la adhesión a las banderas. El PP ha pensado que enarbolando esta bandera, y dejando las cosas atadas y bien atadas para el futuro mediante una ley, podrá pasar a la historia. Para ello cuenta con una corriente de fondo que más bien simpatiza con la idea de que el Estado gasta demasiado y gasta mal y trata de hacer callar a la oposición con descalificaciones, acusándola de manirrota, partidaria del déficit y de la presión fiscal a la menor señal de crítica y discrepancia.

Autoimponerse por vía de ley una obligación de presupuesto equilibrado es una grave torpeza que no ha cometido ningún Gobierno europeo. En Europa existe el Pacto de Estabilidad

y Crecimiento, que establece determinadas obligaciones de Estabilidad Presupuestaria (un déficit máximo del 3% del PIB, salvo en periodos de recesión, y sanciones y políticas correctoras en caso de incumplimiento). Respetando estas restricciones, los Gobiernos nacionales deben reservarse un cierto margen de maniobra, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones a las que aún deben hacer frente las instituciones comunitarias para llevar a cabo una auténtica política económica europea. Este margen es estrecho, porque hay que cumplir el Pacto de Estabilidad, pero no debe ser inexistente. Dentro de este margen, la decisión de cuál es el saldo presupuestario más adecuado es una cuestión que compete al Gobierno, que debe ser adoptada atendiendo a un criterio de oportunidad, y pretender limitarla por la vía legal reduce de forma gratuita y perjudicial las atribuciones del Ejecutivo.

Los promotores de esta iniciativa podrán decir tal vez que algunos Estados americanos también se han autoimpuesto esta restricción. Y ciertamente es así. Pero también esta afirmación es objetable. Por cierto, la primera objeción es que habría que retener este mismo argumento (la restricción se la han autoimpuesto, recordémoslo, no se la ha impuesto el Gobierno federal; ¡pobre de él si lo intentara!) cuando hablamos de lo que supone esta disposición en cuanto a intromisión en el ámbito autonómico. La segunda es que, en Estados Unidos, el Gobierno federal (es decir, el Gobierno central) no se ha impuesto ninguna restricción semejante; el plan Clinton de reducción del déficit tuvo un carácter completamente distinto.

De momento, en Europa los Gobiernos nacionales siguen siendo el Gobierno central, y mientras ello sea así deberán seguir teniendo un cierto margen de maniobra para ajustar la política presupuestaria según las necesidades de sus economías, especialmente tras haber perdido cualquier margen de actuación en política monetaria, que es ejercida en exclusiva por el BCE. El día que el Gobierno europeo sea el Gobierno central ya hablaremos, pero de momento las cosas son como son. Lo que no puede ser es que el Gobierno español restrinja las facultades y atribuciones que debe tener todo Gobierno sin que todavía las haya asumido el Gobierno europeo. Porque ello es una torpeza en términos económicos y porque con toda seguridad es lesivo para los intereses de los ciudadanos españoles, que tienen derecho a exigir de sus poderes públicos que actúen en función del interés general.

Y que no nos vengan con las consabidas descalificaciones, pretendiendo que los que critican esta medida es porque están a favor del déficit público, el despilfarro y de subir los impuestos. No es descalificando los argumentos de los otros como se defienden las propias ideas. Y, además, los que lo hacen corren el riesgo de que se les acuse ya no de caer en el dogmatismo y el doctrinarismo más estrechos, sino de hacer dejación de sus responsabilidades y de ignorar los intereses de los ciudadanos. Y a lo mejor nos harán sospechar que en realidad tanto fundamentalismo ideológico no es más que una pantalla, y que lo que se esconde de verdad detrás de la misma es una preocupación prioritaria por potenciar los intereses privados y dejar el campo de juego lo más expedito posible para que éstos puedan actuar con total impunidad, sin el contrapeso de unos poderes públicos preocupados por velar realmente por el interés general.

*Fuente: Antoni Castells, El País, marzo de 2001.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Política Fiscal y Financiera: *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común*, Madrid, 2001.
- González-Páramo, J.M.: "Déficit y disciplina presupuestaria: de necesidades y virtudes", *Revista Economistas*, Madrid, 1997.
- López Roa, L.A.: "Política fiscal", en Luis Gámir (coord.): *Política Económica de España*, Alianza, Madrid, 2000.
- Ministerio de Economía y Hacienda: *Programas de Convergencia y Programas de Estabilidad*, Madrid, 1992, 1994, 1997, 1999, 2000.
- Ministerio de Hacienda: *Presentación de los Proyectos de Presupuestos Generales del Estado 2001 y 2002*, Madrid, 2000, 2001.
- Ministerio Hacienda: *Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, Madrid, 2001.
- Ministerio de Hacienda: *Ley y Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*, Madrid, 2000, 2001.
- Montoro, C.: "Los presupuestos del equilibrio", *Cuadernos de Información Económica*, FUNCAS, Madrid, 2000.
- Uría Fernández, F.: "La ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de Estabilidad Presupuestaria", *Revista Presupuestos y Gasto Público*, Madrid, 2001.
- Vallés, J. (coord.): *Política Económica de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.
- VV.AA.: "Presupuestos 2001: déficit cero", FUNCAS, nº 159, Madrid, 2000.