

Crónica Parlamentaria

Presupuestar en tiempos de ajuste fiscal

Que la aprobación de los Presupuestos constituye un momento esencial para el devenir de la acción de gobierno –y, consiguientemente, también para la actividad parlamentaria–, es cosa bien conocida que no precisa mucha aclaración. No en balde se ha considerado al presupuesto como “la clave del parlamentarismo” (STC 185/1995, FJ 3). Pues, en efecto, para decirlo en los términos empleados por el Tribunal Constitucional, la Ley de presupuestos tiene como principal función constitucional “fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa” (STC 3/2003, FJ 7). De hecho, el contenido “esencial” o “indisponible” de la Ley de presupuestos –entendido como el contenido “propio, mínimo y necesario” de la misma–, que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, ya implica *per se* la adopción de decisiones indisolublemente vinculadas con la asunción de un determinado perfil ideológico en el diseño de las diferentes políticas públicas. Pero es que, además, junto a este “contenido necesario” de los presupuestos, pueden integrar un contenido “eventual” o “disponible”, que obedece a la función que cumple desempeñar a la Ley de presupuestos como vehículo de dirección de la política económica; circunstancia que autorizaría que pueda acoger disposiciones que, no siendo estrictamente reconducibles al “contenido necesario”, estén orientadas a la ordenación de los objetivos de política económica y financiera del sector público (por todas, STC 65/1990, FJ 3). En resumidas cuentas, y máxime si se produce la conjugación del contenido indisponible y del contenido eventual, la Ley de presupuestos marca un hito esencial en la definición de la política general del gobierno de turno.

Esta valoración debe, sin embargo, matizarse sustancialmente en las presentes circunstancias. Más allá de las restricciones materiales que impone la delicada situación económica por la que atravesamos, la libertad de configuración política real de que dispone el gobierno y el legislador autonómicos se halla severamente condicionada por el denso entramado normativo en materia de disciplina fiscal vigente en el Estado Autonómico. Baste por el momento mencionar algunas referencias tomadas de la Exposición de Motivos de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013: “El Presupuesto de la Comunidad Autónoma pa-

ra 2013 tiene como referencia... una complicada situación económica y un nuevo marco jurídico derivado de la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya aplicación obliga a Andalucía a realizar ajustes adicionales a los que estaban previstos en la normativa anterior para reducir el déficit hasta el objetivo del 0,7% del PIB desde el 1,1% establecido previamente” (I). Y se prosigue más adelante, en este mismo apartado de la Exposición: “Por último, el Presupuesto se formula respetando el límite de gasto no financiero aprobado por el Consejo de Gobierno el pasado día 31 de julio, tal y como requiere la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, e, igualmente, de conformidad con ella, incluye un fondo de contingencia que aparece por primera vez en el capítulo V del presupuesto de gastos”.

Límite de déficit del 0,7% del PIB, tope de gasto y fondo de contingencia se presentan, pues, como los pies forzados de los que ha tenido que partir el gobierno al elaborar el proyecto de ley de presupuestos. Pero, aun siendo obviamente importantes, no son los únicos condicionantes que han aherrojado al legislador presupuestario. Pero vayamos por partes, y comencemos por la que, muy probablemente, sea la principal restricción existente al respecto, a saber, la prohibición de que el déficit asumible por el presupuesto andaluz excediera del 0,7% del PIB. ¿De dónde procede ese severo impedimento para recurrir al endeudamiento?

Pues bien, la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LOEP), manteniendo un procedimiento parejo al del anterior marco normativo, determina que los objetivos de estabilidad presupuestaria¹ y de deuda pública para la totalidad de las Administraciones Públicas y de sus diferentes subsectores se fijan, para los tres ejercicios siguientes, por el Gobierno previo informe del CPFF y del CNAL (art. 15.1 LOEP). Acto seguido, los objetivos deben ser aprobados por el Congreso y el Senado, debiendo el Gobierno remitir un nuevo acuerdo, en el plazo máximo de un mes, en el caso de que cualquiera de las Cámaras los rechacen (art. 15. 6 LOEP). El procedimiento atribuye, pues, a las instancias centrales de gobierno un claro protagonismo en el reparto entre los diversos niveles de gobierno del déficit presupuestario permitido en su conjunto al Estado español. Y esta preeminencia se proyecta asimismo en el procedimiento de concreción de los objetivos de déficit y deuda para cada una de las

¹ Según establece el artículo 15.2 LOEP: “Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en el artículo 12 de esta Ley y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior”.

Comunidades Autónomas². Es el Ministerio de Hacienda quien formula la propuesta, y el Gobierno de la Nación quien decide mediando el informe previo del CPFF (art. 16 LOEP). En resumidas cuentas, la presencia de las CCAA en la toma de decisiones sobre esta cuestión capital se diluye en el seno de un órgano investido únicamente de la facultad de emitir un informe no vinculante. En el marco de este procedimiento, no puede causar extrañeza que el nivel central de gobierno se vea tentado por la posibilidad de atribuirse una posición más sólida en dicho reparto, en detrimento del margen de maniobra de endeudamiento que se permita a las Comunidades Autónomas.

Éste fue un reproche recurrentemente utilizado en sede parlamentaria durante el debate final de la Ley de Presupuestos. En este sentido, la señora Pérez Rodríguez (grupo parlamentario Izquierda Unida) subrayaría la merma de la capacidad de actuación autonómica que conllevaba el referido reparto del déficit: “Es un presupuesto que viene marcado por la presión a la que el Gobierno central del Partido popular somete a Andalucía, con un nivel de exigencia en el ajuste mayor del que le corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, ya que se nos obliga a realizar un ajuste presupuestario del 0,7 del Producto Interior Bruto, olvidando de nuevo... obviando de nuevo un elemento tan importante como es la población, a la hora de aplicar el sistema de fijación del déficit, otorgando de esta forma entre un 24% y un 40% menos de recursos a Andalucía, por habitante. Es por esto, señorías, que la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el reparto del objetivo del déficit y un nivel de exigencia mayor del que nos corresponde limitan, de una forma acusada, nuestra capacidad de actuación, discriminando claramente a Andalucía”³. Y en esta misma línea, e interpellando directamente a la bancada del grupo popular, proseguiría el señor García Rodríguez (grupo IU): “Y luego hablan de autonomía. Pero ¿qué autonomía hay si no nos dan autonomía financiera? ¿Qué autonomía puede haber si no nos dan autonomía financiera, si no nos dan capacidad de endeudarnos, si controlan el grifo de la deuda ustedes, si les dicen a los bancos ‘no les presten dinero a las comunidades autónomas, no les presten dinero especial-

² Preeminencia estatal que también se ha apreciado en el anterior marco normativo, pese a que en el mismo la negociación bilateral entre el Estado y cada Comunidad Autónoma jugaba un papel esencial (Violeta Ruiz Almendral, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley/Universidad Carlos III, Madrid, 2008, págs. 214-215). Únicamente en caso de falta de acuerdo, el objetivo era determinado por el Ministerio competente; y una vez convenido dicho objetivo en relación con cada una de las CCAA, y previo informe del CPFF, el Gobierno establecía los objetivos de estabilidad presupuestarias para todas y cada una de ellas (art. 5.3 y 4 de la LO 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la redacción que les dio la LO 3/2006).

³ *DSPA* Plenos 26, 20 de diciembre de 2012, pág. 34.

mente a Andalucía, que de eso me encargo yo, al ritmo y con la fluidez que yo quiera'. Es decir, prácticamente ninguna"⁴.

Y lógicamente el portavoz del grupo parlamentario socialista, el señor Caballos Mojeda, abundaría en esta idea. Más concretamente, destacaría las virtualidades del presupuesto presentado por el ejecutivo andaluz, "a pesar del corsé del déficit de la deuda que nos impone el Gobierno central, que no Bruselas, Bruselas impone un déficit a España, pero no dice cómo se reparte ese déficit entre el Gobierno central y las comunidades autónomas, y por eso a las comunidades autónomas nos impone el 0,7 para el año que viene, y ellos se reservan el 3,8, más de cinco veces, para tener un margencillo para ir echando una mano al Banco Malo, que no iban a hacer, y a los bancos que eran ayudados por el PSOE, pero que ellos, como eran un partido de los trabajadores, como decía la Cospedal, no harían, por supuesto, claro que no iban a hacer..."⁵. Frente a este orden de consideraciones de los grupos parlamentarios que sostienen al ejecutivo autonómico, en representación del grupo parlamentario popular, la señora Soto Rico puso de manifiesto una visión diametralmente opuesta de la situación: "Yo quisiera preguntarles a ustedes, señorías, si se han planteado cuál sería la situación financiera de nuestra Comunidad Autónoma sin... (las) medidas extraordinarias que ha puesto en marcha el Gobierno de la Nación. Ustedes piden más endeudamiento... Se sube aquí un portavoz detrás de otro y piden más endeudamiento. Y son incapaces de financiarse por sí mismos y de captar el endeudamiento que hoy tienen en Andalucía, señorías. Y tiene que venir el Gobierno de la Nación a socorrerles a ustedes"⁶.

El segundo de los grandes obstáculos que había debido afrontarse en su confección, según confiesa la propia Exposición de Motivos de la Ley de Presupuestos para 2013, fue el del límite del gasto no financiero. También, claro está, una imposición de la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria: "El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales" (art. 30.1 LOEP). Y más

⁴ *DSPA* Plenos 26, pág. 49.

⁵ *DSPA* Plenos 26, pág. 51.

⁶ *DSPA* Plenos 26, pág. 34.

adelante, refiriéndose específicamente a las Comunidades Autónomas, establece el art. 30.3 LOEP: “Antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado”.

Pues bien, este límite de gasto no financiero, como se desprende del art. 30.1 LOEP, está directamente vinculado con lo que se ha dado en denominar la “regla de gasto”, que aparece regulada en el art. 12 LOEP. Según el apartado primero del referido artículo, esta regla consiste en que “la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española” (art. 12.1). Tasa de referencia que debe calcularla el Ministerio de Economía “de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa” (art. 12.3). Se excluyen, no obstante, de dicho gasto computable “los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación” (art. 12.2). El alcance exacto de esta restricción a la autonomía presupuestaria viene, no obstante, acotado en el art. 12.4 LOEP, que prevé que, “cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación”, el gasto “podrá aumentar en la cuantía equivalente” durante los años en que se obtenga dicho incremento recaudatorio; por el contrario, si los cambios normativos entrañan una disminución de la recaudación, el gasto “deberá disminuirse en la cuantía equivalente”.

La fijación de un tope de gasto no constituye una absoluta novedad en nuestro ordenamiento, aunque sí el hecho de que se imponga a las CCAA. Ya la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, había previsto que el acuerdo del Gobierno en donde se fijaba el objetivo de estabilidad presupuestaria de las diferentes Administraciones determinase el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado (art. 13). E incluso poco antes de que se acometiera la reforma del art. 135 CE se modificó –a instancias de la Unión Europea⁷– la limitación en un sentido y con un alcance muy próximos al actual y, sobre todo, se extendió el tope de gasto al nivel local de gobierno. En

⁷ El Consejo Europeo de 24-25 de marzo de 2011 incluyó entre sus recomendaciones a España “la expansión del gasto público por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo, introduciendo una norma de gasto para todos los niveles de la Administración en la Ley de Estabilidad Presupuestaria”.

efecto, el Real Decreto Ley 8/2011, de 11 de julio (convalidado por el Congreso el 14 de julio), vino a reformar el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria al objeto de imponer un techo de gasto –además de la Administración General del Estado– a provincias, municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes⁸.

La extensión de la regla de gasto a las Comunidades Autónomas por parte de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria puede explicarse a la luz de las hondas modificaciones operadas recientemente en el marco normativo regulador de la materia en la Unión Europea. Así es; la regla de gasto constituye una de las principales novedades introducidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la reforma del mes de noviembre de 2011, que incide en lo que se ha dado en denominar el “componente preventivo” del PEC, esto es, el sistema de supervisión multilateral establecido por el Reglamento (CE) n.º 1467/97⁹. En efecto, el Reglamento 1175/2011, modificadorio del Reglamento 1466/97 relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, contempla restricciones al gasto de los Estados miembros al objeto de asegurar el cumplimiento de sus respectivos objetivos de estabilidad presupuestaria a medio plazo; más concretamente, el párrafo tercero del art. 5.1 del Reglamento 1175/2011 dice así: “Se evaluará [por la Comisión y el Consejo] si se ha avanzado lo suficiente hacia el objetivo presupuestario a medio plazo mediante una valoración general que tome como punto de referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos”¹⁰. La regla de gasto europea aparece indisolublemente vinculada con el saldo presupuestario. Y, así para valorar la importancia de una desviación del objetivo presupuestario a medio plazo, debe tomarse en consideración: “b) cuando se evalúe la evolución del gasto excluyendo las medidas dis-

⁸ De ahí que el Real Decreto-Ley incorporase en la Ley general de Estabilidad Presupuestaria una “regla de gasto de las Administraciones públicas”, aplicable a las entidades referidas, en cuya virtud el mismo “no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española”; y esta tasa “se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años”. Ese límite de gasto podía variar cuando se aprobasen “cambios normativos” que supusieran aumentos o disminuciones de la recaudación (nuevo art. 8 bis). Sobre el alcance de esta reforma, véase Francisco Belldo Rondo, “Techo de gasto y estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público* 65/2011, p. 97-110.

⁹ Art. 2 del Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

¹⁰ Véanse asimismo, en términos prácticamente idénticos, los artículos 6.3, apartado primero, 9.1 y 10.3 del referido Reglamento (UE) 1175/2011.

crecionales relativas a los ingresos, si la desviación tiene una repercusión total en el saldo presupuestario de las administraciones públicas de al menos el 0,5 del PIB en un solo año o de forma acumulada en dos años consecutivos” (art. 6.3, segundo párrafo). Y “la desviación de la evolución del gasto no se considerará significativa si el Estado miembro de que se trate ha superado el objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de unos ingresos inesperados significativos y que los planes presupuestarios establecidos en el programa de estabilidad no hagan peligrar dicho objetivo durante todo el periodo cubierto por el programa” (art. 6.3, tercer párrafo).

Por otro lado, no puede soslayarse que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria recoge en idénticos términos que el reformado PEC la regla de gasto, al que en última instancia se remite: “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” [artículo 3.1 b)]. Una obligación que los Estados signatarios se comprometen a incorporar al Derecho nacional “a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales” (art. 3.2). La LOEP satisface plenamente estas exigencias que se imponen a la normativa interna para la asunción de los compromisos del artículo 3.1 del Tratado; pero, en lo que a la regla de gasto concierne, se le da un tratamiento que realza su posición y relevancia en el procedimiento de disciplina fiscal europeo, al erigirse en un canon autónomo de control de la actuación presupuestaria de las CCAA y las Entidades locales. Debe por lo demás notarse que aun teniendo naturaleza de acuerdo intergubernamental –y situarse por tanto fuera de la estructura institucional de la UE-, el control sobre la adecuada observancia del art. 3.2 del Tratado de Estabilidad se atribuye, en virtud de su art. 8, al TJUE. La base de esta atribución competencial al TJUE únicamente puede hallarse en el art. 273 TFUE: “El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre cualquier controversia entre Estados miembros relacionadas con el objeto de los Tratados, si dicha controversia le es sometida en virtud de un compromiso”.

Comoquiera que sea, el Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2013 se acomoda a ese límite de gasto no financiero, que fue aprobado por el Consejo de Gobierno el día 31 de julio, respetando por tanto el plazo señalado en el art.

30.3 LOEP. Por lo demás, la Ley de Presupuestos procede a la reforma del artículo 35 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, entre otros objetivos, para hacerse eco de esta exigencia impuesta por el legislador orgánico: “El Presupuesto se ajustará al límite de gasto no financiero que apruebe el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda, y su contenido se adaptará a las líneas generales de política económica establecidas en los planes económicos vigentes, y recogerá la anualidad de las previsiones contenidas en los programas plurianuales de inversiones públicas establecidas en los mismos” (art. 35.4, primer párrafo).

El tercero de los límites explícitamente mencionados en la Exposición de Motivos que, de partida, habían constreñido al legislador presupuestario, era el Fondo de Contingencia que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria obliga a constituir a todos los niveles de gobierno. De acuerdo con su artículo 31, las CCAA “incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinarán, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”. El legislador orgánico reconoce, no obstante, un cierto margen de maniobra al respecto: “La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias”. En consecuencia, los Presupuestos para 2013 incluyen por vez primera un fondo de contingencia en el capítulo V del presupuesto de gastos. Y la Disposición final quinta de Ley 5/2012, de Presupuestos para 2013, acomete la modificación del artículo 35 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía para, entre otros extremos, incorporar con carácter permanente esta nueva obligación: “El estado de gastos incluirá una dotación diferenciada de crédito para atender, cuando proceda, necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto” (art. 35.4, último párrafo).

Decíamos, sin embargo, al comenzar esta crónica que, además de las restricciones reconocidas explícitamente por el legislador presupuestario, había otros factores que habían condicionado de una forma acusada la libertad de conformación política del ejecutivo andaluz a la hora de confeccionar el proyecto de presupuestos para 2013. Factores estrechamente vinculados con el desplome de los ingresos autonómicos sufrido con motivo de la honda recesión económica que atravesamos; descenso tan abrupto que amenazaba con dificultar hacer frente a los compromisos financieros asumidos por la Junta de Andalucía. Pues bien, en relación con estos supuestos, la Ley Orgánica de Estabi-

lidad Presupuestaria contempla una vía excepcional de aportación de recursos por parte del Estado. Más concretamente, la LOEP preveía en su Disposición transitoria cuarta, una concreta excepción: los mecanismos adicionales de financiación –regulados en la Disposición adicional primera– que pudiera habilitar el Estado, previa solicitud de las CCAA y las Corporaciones Locales, para que estas hicieran frente a sus obligaciones de pago con sus proveedores anteriores al año 2012. Pero esta versión inicial de la LOEP solo estaría un breve tiempo en vigor, puesto que tanto la Disposición adicional primera como la Disposición transitoria cuarta serían modificadas por la LO 4/2012, de 28 de septiembre, de reforma de la LO 2/2012.

Esta reforma de la LOEP abrió notablemente el horizonte de la excepción prevista, pues en su nueva versión desaparece tanto el límite temporal como el material de la redacción originaria. Por lo que hace al periodo de tiempo en que podrán emplearse los mecanismos adicionales de financiación, la reformada Disposición adicional primera precisa ahora en su primer apartado: “Por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se podrán prorrogar estos plazos atendiendo a las dificultades de acceso a los mercados financieros que tengan las CCAA y Corporaciones locales u otras circunstancias socioeconómicas que determinen la necesidad de prorrogar de forma extraordinaria las citadas medidas”.

Y en lo que concierne a los supuestos en que es dable recurrir a la financiación estatal, la renovada Disposición transitoria cuarta LOEP amplía el espectro mucho más allá del plan de pago a proveedores: “Los mecanismos adicionales de financiación que se hayan habilitado o se habiliten por el Estado de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales hagan frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, para financiar sus vencimientos de deuda o para dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas, quedarán excluidos del ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 8 de esta Ley”. Ahora bien, como no podía ser de otra manera, ese escenario quiere concebirse como absolutamente excepcional, y de ahí que la reforma de la LOEP contemple determinadas medidas tendentes a precaver ese supuesto, incorporando a tal objeto una nueva Disposición adicional cuarta. De acuerdo con su primer apartado, las “Administraciones públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública”. Por su parte, el segundo apartado de dicho Disposición adicional establece que la situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda –que corresponde apre-

ciar al Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda— “se considera que atenta gravemente contra el interés general”, procediéndose de acuerdo con art. 26.

Todo ello sin olvidar que la concesión de los mecanismos adicionales de financiación por parte del Estado se anuda al cumplimiento de rigurosos condicionantes por la Administración receptora de los fondos. De entrada, la LOEP prevé que aquellas Administraciones que soliciten el acceso a esas medidas extraordinarias de liquidez “vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública” (apartado primero de la Disposición adicional primera). Este plan de ajuste, de carácter público, “incluirá un calendario preciso de aprobación, puesta en marcha y supervisión de las medidas acordadas”; supeditándose al cumplimiento del calendario el desembolso, por tramos, de la ayuda financiera establecida (apartado tercero de la Disposición adicional primera LOEP).

Más concretamente, el acceso a los reiterados mecanismos “vendrá precedido de la aceptación por la Comunidad Autónoma o la Corporación Local de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información (...), así como de adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores incluidas en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”. Condiciones ya previstas en la redacción original de la LOEP a la que habría que añadir otra incorporada en la LO 4/2012, en consonancia con la ampliación de las finalidades a que se pueden destinar este mecanismo extraordinario de financiación, a saber: “aquellas otras condiciones que se determinen en las disposiciones o acuerdos que dispongan la puesta en marcha del mecanismo”. Una cláusula perfectamente genérica que en nada restringe o limita la naturaleza e intensidad de las condiciones a imponer al ente beneficiario de los fondos.

Comoquiera que sea, lo que debe necesariamente destacarse son las consecuencias que podrían derivarse del incumplimiento de los planes de ajuste: “La falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma o Corporación Local dará lugar a la aplicación de las medidas coactivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero” (apartado quinto de la Disposición adicional primera). En última instancia, pues, la inobservancia del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma puede justificar el

ejercicio de la “coacción federal” prevista en el art. 155 CE, en virtud del cual el Estado “podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquéllas al cumplimiento forzoso” de sus obligaciones, estando el Gobierno de la Nación facultado “para dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

Y como pieza esencial de este sistema concebida en desarrollo de la Disposición adicional primera LOEP está el Fondo de Liquidez Autonómico, que se constituyó a raíz del Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. Pues este Fondo persigue como principal objetivo atender “los vencimientos de deuda pública” (art. 1). “Con cargo a los recursos del Fondo –dispone su art. 9.2– se realizarán operaciones de crédito a favor de las Comunidades Autónomas que permitan atender sus necesidades financieras”. Se trata, por lo demás, de un mecanismo adicional de financiación que estará disponible “en tanto que persistan dificultades de acceso de las Comunidades Autónomas a los mercados financieros, correspondiendo a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos la apreciación, con periodicidad anual, de tal circunstancia” (art. 3.2). Y naturalmente, como ya había prevenido la propia LOEP, la recepción del mismo se subordina a la asunción de estrictas condiciones. Así viene a reiterarse en términos inequívocos en el art. 2.2 del Real Decreto-Ley 21/2012, en donde, refiriéndose a la aceptación por parte del Ministerio de Hacienda de la petición autonómica de sumarse al mecanismo, se establece: “Aceptada la mencionada solicitud, la Comunidad Autónoma adoptará un Acuerdo de su Consejo de Gobierno un órgano competente, en el que conste su voluntad de adhesión al mecanismo y el compromiso de cumplir lo dispuesto en este real decreto-ley y en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, así como lo previsto en cualquier disposición que desarrolle este mecanismo de financiación”. Obviamente, la adhesión al mecanismo conlleva automáticamente la aceptación de las condiciones financieras y fiscales previstas en la Disposición adicional primera de la LOEP y en el referido real decreto ley (último párrafo del artículo 2.2 Real Decreto-Ley 21/2012). Entre otras, la determinante de “presentar y acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que asegure el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública, así como el reembolso de las cantidades aportadas por el Fondo de Liquidez Autonómico...” (art. 5.1 Real Decreto-Ley 21/2012).

En el supuesto de que el Ministerio de Hacienda detecte riesgos de incumplimiento o incumplimiento de las medidas del plan de ajuste, propondrá la

adopción de nuevas medidas o la alteración del calendario de ejecución, “pudiendo solicitar a la Intervención General de la Administración del Estado que acuerde las actuaciones necesarias para llevar a cabo una misión de control”. En cualquier caso, la concesión de los sucesivos tramos de préstamo pasa a depender del cumplimiento de las medidas propuestas (art. 7.3 Real Decreto-Ley 21/2012). Los órganos de control autonómicos prestarán “toda la ayuda y colaboración que sea necesaria a la misión de la Intervención General de la Administración del Estado, que tendrá acceso a la totalidad de la documentación de la Comunidad Autónoma, para el buen desempeño de sus funciones” (art. 8.2). Dicha Intervención General contará con un mes, desde el inicio de la misión de control, para emitir un informe “sobre la adecuación financiera de las previsiones recogidas en el plan de ajuste en vigor y los incumplimientos o riesgos de incumplimiento del mismo” (art. 8.3); informe que se enviará al Ministerio de Hacienda “a los efectos de aplicar lo dispuesto en los artículos 25 y 26” LOEP (art. 8.4).

A la vista de cuanto se lleva dicho, no parece necesario insistir en que la *Actualización del Plan Económico-Financiero de reequilibrio de la Junta de Andalucía 2012-2014* –en donde se condensan los compromisos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma acordadas con el Estado para el periodo en cuestión– impuso severas limitaciones a la hora de confeccionar el Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2013.

Manuel Medina Guerrero