

# Recensiones Bibliográficas

## *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*

Violeta RUIZ ALMENDRAL  
La Ley, Madrid, 2008, 288 págs.

Lo malo de la aprobación de determinadas leyes no es que al final tengan que aplicarse, pues habrá que conceder el beneficio de la duda para quien las impulsó y de quienes participaron en su aprobación. Lo que resulta, verdaderamente, poco edificante es que las previsiones que se formularon queden arrinconadas sin más en una especie de museo de normas que nunca tenían que haberse asomado a la publicación oficial.

Eso parece que suceda ahora con las leyes que se aprobaron en nuestro país en el año 2001 y que, posteriormente, serían objeto de modificación en 2006, determinando finalmente el marco compuesto por el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RDLeg. 2/2007, de 28 de diciembre) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la anterior. Con estas normas, como indica la autora de este excelente trabajo –que es Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid– queda por ver cómo actuarán, puesto que «ha llegado el momento de sacarlas del cajón para comprobar si proporcionan la flexibilidad necesaria a los Estados, única manera de que puedan seguir siendo normas útiles y no queden convertidas en camisas de fuerza superadas por las circunstancias».

Y las circunstancias actuales no pintan, desde luego, nada bien para que los instrumentos normativos comunitarios y nacionales encuentren una incontestada aplicación. Hace poco indicaba el flamante Nobel de Economía, Paul KRUGMAN, que el miedo a los números rojos es un prejuicio, razonando que «en tiempos normales está bien preocuparse por el déficit presupuestario, y la responsabilidad fiscal es una virtud que tendremos que volver a aprender tan pronto como la crisis quede atrás. Sin embargo, cuando prevalece la economía de la depresión, esta virtud se convierte en un vicio» (en «La economía de la depresión», *El País*, 23-11-2008).

El libro de la profesora RUIZ ALMENDRAL consta de tres capítulos. El primero se dedica al examen de lo que llama proceso de constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en el Derecho comunitario. Luego analiza el régimen jurídico-comunitario de la estabilidad y, finalmente, desciende al estudio de la estabilidad presupuestaria y gasto público en España. La obra se completa con una amplia relación bibliográfica y la compilación, en anexo, de las normas, informes, circulares y demás documentación sobre la estabilidad presupuestaria. Y, ya como epílogo, acuciado por la situación financiera y económica que vivimos, unas breves líneas sobre la crisis financiera y la estabilidad presupuestaria.

En las primeras páginas se advierte que la investigación realizada no tiene por objeto examinar críticamente la unión monetaria europea, aunque se preste una minuciosa atención al cambio

---

de dirección estructural que ha supuesto en el proceso de integración europea y atendiendo a la *obligación de resultado* para los Estados miembros, fijada en el Derecho financiero comunitario, de articular el gasto público de acuerdo con las exigencias de la estabilidad presupuestaria y las proyecciones que la existencia de esta obligación tienen sobre la ordenación presupuestaria.

De esta manera, y siguiendo a la propia autora, tenemos que su trabajo pretende responder a tres preguntas que marcan los contenidos respectivos de los capítulos del libro: 1.<sup>a</sup> Si es posible o no limitar el déficit constitucionalmente; 2.<sup>a</sup> Qué obligaciones incorpora para los Estados miembros, qué significado e implicaciones tiene en la práctica la exigencia de estabilidad; y 3.<sup>a</sup> Cómo ha incidido en el régimen presupuestario español, y en el reparto de competencias financieras entre los diferentes órdenes de gobierno, el régimen jurídico-comunitario que contiene y desarrolla las exigencias de estabilidad presupuestaria.

El primero de estos asuntos se encarga partiendo del significado y origen jurídico-comunitario de la propia noción de estabilidad presupuestaria, dado que el control del déficit es instrumental a una unión monetaria. RUIZ ALMENDRAL considera que «la estabilidad presupuestaria que se ha incorporado al TCE no afecta únicamente a la vertiente del gasto público, aunque normativamente incida en particular sobre el derecho que regula el gasto público, sino que se proyecta sobre todo el Derecho financiero. Esto significa que, al menos a priori, la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria no conlleva una conjunción de soluciones cerradas, como por ejemplo la reducción del gasto público para evitar el déficit y, eventualmente, un endeudamiento excesivo, sino que permite claramente un abanico muy amplio de posibilidades en cuanto a la configuración interna del gasto y del ingreso, siempre que se respeten las pautas procedimentales. Con todo, persiste una cierta tendencia a identificar dicha estabilidad con la limitación del gasto público, alimentada parcialmente por ser esta... la interpretación de las primeras normas de estabilidad presupuestaria en España».

Con carácter previo a la consideración de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros como el presupuesto para una política monetaria común, se plantea cómo se ha resuelto en Estados Unidos el control del déficit público y extrayendo, entre otras conclusiones, que no es la ley, por su posibilidad de reforma por otras posteriores, el instrumento adecuado para garantizar la limitación del déficit presupuestario. Luego se aborda ya la evolución de la formación de una *Constitución económica* europea y el proceso de adopción de las normas de estabilidad presupuestaria a través de la incorporación al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de los límites al déficit y al endeudamiento.

En el capítulo segundo se comienza analizando la regulación material del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, del que si se hace una interpretación excesivamente rígida de las normas que lo integran pueden acarrear, como bien señala la autora, una paradójica limitación de las posibilidades de actuación de los Estados miembros para coordinar sus políticas económicas. Por otro lado, «la transparencia del proceso, y también su legalidad, no están del todo claros, lo cual es preocupante si a ello se le añade el alto nivel de inseguridad jurídica que genera de por sí la amplitud de los criterios contenidos en la SEC-95 para clasificar los entes (públicos o no) y las transacciones en particular».

---

Más adelante se exponen los problemas del cumplimiento del Pacto por algunos Estados miembros, que llevaron hace unos años a una confrontación entre el Consejo y la Comisión, escenificada y concluida ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –Sentencia de 13 de julio de 2004 (C-27/04)–, lo que propiciaría la reforma flexibilizadora de los Reglamentos comunitarios en el año 2005, cuyos principales motivos inspiradores, siguiendo a RUIZ ALMENDRAL, serían los siguientes: 1.º La constatación de una creciente heterogeneidad entre los Estados miembros; 2.º La necesidad de tener en cuenta el ciclo económico al completo, manteniéndose el objetivo de estabilidad a lo largo del mismo y no en cada año por separado; 3.º La necesidad de tener en cuenta la inversión pública y las reformas estructurales que fomentan el crecimiento, y 4.º La necesidad de incrementar el marco temporal de la aplicación del procedimiento, lo que se lleva a cabo mediante la ampliación de todos los plazos.

La autora piensa que la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento «fue la mejor posible teniendo en cuenta la incoherencia de fondo confirmada por el Tratado de Maastricht: mientras la política monetaria queda en manos exclusivas de la Unión Europea, las políticas financieras (económicas, presupuestarias) siguen en manos de los Estados miembros, que las utilizan con mayor intensidad en ocasiones precisamente para compensar la pérdida de competencias en política monetaria».

Llegados al capítulo tercero de la obra que comentamos, donde se estudia cómo se han incorporado a nuestro ordenamiento interno las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria, la profesora RUIZ ALMENDRAL examina, en primer término, los principios constitucionales en materia de gasto público (art. 31.2 CE), entendiendo que una cierta idea de equilibrio o de estabilidad presupuestaria no fue completamente ajena a los redactores de la Constitución y que encontraría apoyo en los artículos 31.1 y 40 de la misma. En el trabajo se defiende que no debe considerarse que los principios de justicia en el gasto público y de estabilidad presupuestaria deban entenderse como incompatibles: «las limitaciones al endeudamiento y al déficit no tienen ni siquiera que implicar una reducción del gasto público».

Después se desciende al tratamiento del régimen jurídico contenido en las leyes de estabilidad presupuestaria, lo que se efectúa con la intención de clarificar el alcance de los títulos competenciales del Estado para aplicar dicha normativa a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, entendiendo que posiblemente no había sido necesario aprobar una ley orgánica complementaria de la ordinaria, pues el mismo resultado se hubiese alcanzado reformando la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Al concluir en la suficiencia de aquellos títulos competenciales del Estado, se recorren los instrumentos institucionales previstos –lo que podría llamarse: «pacto de estabilidad interno»– con participación de órganos de cooperación y coordinación como son la Comisión Nacional de Administración Local y el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

La obra se detiene más adelante en el ciclo presupuestario, para verificar cómo se han recibido en las distintas fases del mismo las exigencias de estabilidad presupuestaria. De manera resumida: «en primer lugar, en la fase de elaboración del Presupuesto ha supuesto la incorporación de la

---

regla de plurianualidad, del fondo de contingencia, y la obligación de fijar previamente el objetivo de estabilidad presupuestaria, que debe ser aceptado por las Cortes Generales. En segundo lugar, en la fase de aprobación del Presupuesto, ha supuesto el replanteamiento, desde una nueva óptica, de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales esta vez proyectadas a través de la fijación de la estabilidad, que como es sabido, al menos en principio, no vincula a las Cortes. En tercer lugar, en la fase de ejecución del Presupuesto, la incorporación de la estabilidad presupuestaria implica la adopción de un régimen jurídico particular para los gastos plurianuales, así como para las modificaciones presupuestarias. Finalmente, en cuarto lugar, la fase de control del presupuesto ha de ser naturalmente informada por la necesidad de verificar el cumplimiento del principio, a lo que hay que añadir el establecimiento de sistemas propios de control de la estabilidad presupuestaria, que se yuxtaponen a las clásicas técnicas de control presupuestario».

*Miguel Ángel Martínez Lago*