

OBJETIVOS DE DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA: ¿SU CONTROL POR EL TRIBUNAL SUPREMO?

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid

Revista Española de Derecho Europeo 60
Octubre-Diciembre 2016
Págs. 133-168

SUMARIO: I. SÍNTESIS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO. 1. *Los acuerdos del Consejo de Ministros que se recurrieron*. 2. *Los argumentos de las Comunidades Autónomas que impugnaron los acuerdos*. 3. *La doctrina mayoritaria de las Sentencias*. 4. *Los Votos particulares discrepantes*. II. LOS PROCEDIMIENTOS HABILITADOS POR LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. 1. *El establecimiento de objetivos fiscales del conjunto de las Administraciones Públicas y la naturaleza de la intervención parlamentaria convalidante*. 1.1. Una regulación a mejorar si se quieren evitar los posibles bloqueos parlamentarios. 1.2. La falta de control por el Supremo del Acuerdo de fijación de los objetivos de conjunto de 28 de junio de 2013. 1.3. ¿Son asimilables los procedimientos para fijar objetivos fiscales y para aprobar los Presupuestos? 1.4. El diferente contenido de los objetivos fiscales y de los Presupuestos. 1.5. Efectos de la aprobación de los objetivos fiscales: ¿vinculan a los Presupuestos futuros? 1.6. La función presupuestaria de las Cortes Generales y el principio de estabilidad presupuestaria. 1.7. La diferenciada intervención parlamentaria para controlar los objetivos fiscales fijados por el Gobierno y para aprobar las leyes de Presupuestos. 2. *La deficiente configuración del procedimiento de fijación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas*. III. EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO EUROPEO Y SU EVENTUAL INCIDENCIA EN LA DETERMINACIÓN INTERNA DE LOS OBJETIVOS FISCALES. 1. *El Procedimiento de Déficit Excesivo*. 2. *Su incidencia en la fijación de los objetivos fiscales de conjunto y autonómicos*. IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: El Tribunal Supremo ha resuelto diversas impugnaciones de Comunidades Autónomas contra Acuerdos del Consejo de Ministros que fijaban objetivos fiscales en el marco de las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, o adecuando las reglas fiscales al Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a nuestro país. Este comentario revisa los fundamentos de las sentencias del Tribunal Supremo, junto a los votos particulares de Magistrados discrepantes y abundamos en el análisis de una materia compleja y precisada de reforma en el futuro.

PALABRAS CLAVE: Acto administrativo – Acto parlamentario – Comunidades Autónomas – Cortes Generales – Déficit público – Deuda pública – Estabilidad presupuestaria – Gobierno – Procedimiento de déficit excesivo – Reglas fiscales – Tribunal Supremo.

Fecha de recepción: 16/09/2016

Fecha de aceptación: 05/10/2016

ABSTRACT: The Supreme Court has solved several demands of Autonomous Communities against Cabinet decisions adopted under the provisions of the Organic Law 2/2012 of 27 April, of Budgetary Stability and Financial Sustainability, or adjusting the fiscal rules to the Excessive Deficit Procedure open to Spain. This commentary review the foundations of the judgements of the Supreme Court, with the dissenting opinions of disagreeing Judges and we abound in the analysis a complex matter and needed to reform in the future.

KEYWORDS: Administrative act. – Parliamentary act. – Autonomous communities – Parliament – Public deficit – Public debt – Budgetary stability – Government – Excessive Deficit Procedure – Fiscal rules – Supreme Court.

I. SÍNTESIS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

Cinco recientes Sentencias del Tribunal Supremo sirven para constatar, como venía a significar en su *Blog* el Magistrado CHAVES GARCÍA, el *escurridizo control* que por aquél se hace de las decisiones financieras del Consejo de Ministros. Un control con ojos técnicos de la Sala Tercera de actos de gran trasfondo político, «para ultimar como Pilatos, lavándose las manos y dejando la decisión en el Barrabás del Tribunal Constitucional»¹.

Las Sentencias llevan fecha de 10 de mayo de 2016² y se refieren a diversos Acuerdos del Consejo de Ministros que se adoptaron en el año 2013, dando cumplimiento para ese año y para el período 2014-2016 a las previsiones que se contienen en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF),

1. Vid. José Ramón CHAVES GARCÍA: «Escurridizo control por el Supremo de las decisiones financieras del Consejo de Ministros», en <https://delaJusticia.com>, 23 de mayo de 2016.
2. Vid. Sentencia 1035/2016 (RJ 2016, 2575) (recurso 374/2013, de la Comunidad Autónoma de Canarias), Ponente: D. Eduardo Espín Templado; Sentencia 1036/2016 (RJ 2016, 2574) (recurso 383/2013, del Principado de Asturias), Ponente: D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat; Sentencia 1037/2016 (RJ 2016, 2576) (recurso 385/2013, del Principado de Asturias), Ponente: D^a. María Isabel Perelló Doménech; Sentencia 1038/2016 (RJ 2016, 3669) (recurso 511/2013, de la Generalitat de Catalunya), Ponente: D. Eduardo Calvo Rojas; Sentencia 1039/2016 (RJ 2016, 2230) (recurso 241/2014, de la Junta de Andalucía), Ponente: D. Pedro José Yagüe Gil.

desenvolviendo así los procedimientos habilitados para establecer los objetivos de déficit y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas (art. 15) y para fijar los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas (art. 16). A tenor de los citados preceptos, las Cortes Generales han tramitado ya –todos durante la X Legislatura– cuatro Acuerdos del Consejo de Ministros sobre objetivos de estabilidad presupuestaria, que resultaron aprobados sin modificaciones por ambas Cámaras³.

Dejamos reseñados a continuación los principales elementos identificatorios de las Sentencias pronunciadas.

1. LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DE MINISTROS QUE SE RECURRIERON

Los acuerdos gubernamentales recurridos fueron los siguientes:

- *Acuerdo de 28 de junio de 2013*, por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014⁴.
- *Acuerdo de 12 de julio de 2013*, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013⁵.

3. Conforme a lo establecido en el artículo 15 de la LOEPSF, se han tramitado los Acuerdos de *21 de julio de 2012*, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2013-2015 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2013; de *28 de junio de 2013*, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014; de *27 de junio de 2014*, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2015-2017 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2015; y de *10 de julio de 2015*, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2016-2018 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2016.
4. En este Acuerdo –que fue el segundo que se tramitó en la X Legislatura con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15 de la LOEPSF– se indicaba que los objetivos fiscales que se establecían venían a cumplir con la senda de reducción del déficit prevista en la Recomendación del ECOFIN de 21 de junio de 2013. Las magnitudes numéricas del Acuerdo pueden consultarse en línea: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/LEYES/REPOSITORIO%20NORMATIVA/37218.html>.
5. Este Acuerdo se situaba al margen del procedimiento establecido en el artículo 15 de la LOEPSF. Según la exposición del mismo, vino motivado por la flexibilización de los objetivos de déficit y de deuda ante la desfavorable coyuntura económica, ampliando en

- *Acuerdos de 30 de agosto de 2013*, por los que se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para el año 2013, por un lado, y para el período 2014-2016, por otro⁶.
- *Acuerdos de 18 de octubre de 2013 y de 10 de enero de 2014*, por los que se desestimaron los requerimientos previos formulados por el Principado de Asturias, la Generalitat de Cataluña y la Junta de Andalucía contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, referidos anteriormente⁷.

dos años el plazo para la corrección del déficit excesivo en España. Así, las cifras que preveía el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2012 –por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2013-2015 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2013–, resultaron modificadas en este nuevo *Acuerdo rectificativo*, adaptándolas al Programa de Estabilidad aprobado por el Gobierno el 26 de abril de 2013 y al Acuerdo del ECOFIN de 21 de junio del mismo año. Las magnitudes numéricas para 2013 pueden consultarse en línea: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2013/refc20130712.aspx#DeudaPublica>.

6. En *nota de prensa* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 30 de agosto de 2013 (en línea: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/30-08-13%20NP%20Acuerdo%20déficit%20y%20deuda%20CCAA.pdf>), se pueden observar las cifras numéricas resultantes de los Acuerdos del Consejo de Ministros de la misma fecha. Para el año 2013 se fijó un objetivo de estabilidad presupuestaria del –1,3% del PIB para el conjunto de las Comunidades Autónomas, permitiendo objetivos diferenciados por Comunidades Autónomas en una horquilla que oscila entre el –1% y el –1,6% de PIB, según lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En el caso de la deuda pública se fija un objetivo conjunto del 19,1% del PIB. Y para el periodo 2014-2016, el Consejo de Ministros aprobó un objetivo individual de estabilidad presupuestaria del –1% del PIB, para 2014; del –0,7% del PIB para 2015; y del –0,2% del PIB para 2016, para cada una de las Comunidades Autónomas, manteniendo porcentajes diferenciados respecto de la deuda pública.
7. Según puede leerse de las *Referencias del Consejo de Ministros* (en línea: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2013/refc20131018.aspx> y <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2014/refc20140110.aspx>), estas Comunidades Autónomas consideraban que los Acuerdos de 28 de junio y de 12 de julio de 2013 infringían las previsiones de la LOEPSF porque los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados no respetaban los porcentajes de reducción del déficit que, de acuerdo con la disposición transitoria primera de dicha Ley, han de distribuirse entre el Estado y las Comunidades Autónomas, solicitando que se elevaran al Consejo de Ministros nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria. La indicada disposición transitoria primera de la LOEPSF se refiere al «periodo transitorio» hasta 2020, en que deberán cumplirse los límites establecidos en los artículos 11 y 13 de la Ley. Un comentario sobre la «senda de ajuste» del déficit y la deuda en el período transitorio, puede verse en Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO: *Estabilidad presupuestaria y*

En nuestra opinión, todos estos Acuerdos sólo son equiparables en cuanto a su carácter de acto administrativo susceptible de haber provocado un juicio en el ámbito de lo contencioso-administrativo. Todos debieron admitirse y haber merecido respuesta del máximo órgano jurisdiccional. Sin embargo, no son comparables en términos de contenido –aunque todos versen sobre el establecimiento de objetivos fiscales a cumplir– y, sobre todo, del procedimiento que han de seguir, en cada caso, para dar lugar a los correspondientes efectos.

El Acuerdo de 28 de junio de 2013 daba cumplimiento a las previsiones del artículo 15 de la LOEPSF: establecer los objetivos de déficit y de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas. El Acuerdo de 12 de julio de 2013 resultaba de la flexibilización concedida a nuestro país desde instancias comunitarias en el Procedimiento de Déficit Excesivo seguido y no encuentra previsión expresa en la LOEPSF, aunque el Gobierno invocase el anterior precepto, viniendo a «adecuar» para 2013 los objetivos de conjunto que se fijaron un año antes (en Acuerdo de 21 de julio de 2012). Los dos Acuerdos de 30 de agosto de 2013 desenvolvían el procedimiento señalado en el artículo 16 de la LOEPSF, al establecer los objetivos fiscales individuales para las Comunidades Autónomas en el año 2013 y para el trienio 2014-2016. Y, los tres últimos Acuerdos (dos de 18 de octubre de 2013 y otro de 10 de enero de 2014), daban cauce a la desestimación por el Consejo de Ministros de los requerimientos formulados por las Comunidades de Asturias, Cataluña y Andalucía contra los Acuerdos anteriores de 28 de junio y 12 de julio de 2013.

Dejaremos al margen de nuestra consideración estos tres últimos Acuerdos gubernamentales, para centrarnos en las cuestiones fundamentales que arrojaba la determinación de los objetivos de déficit y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas para el trienio 2014-2016, la «adecuación» de los que previamente se habían aprobado para el año 2013 –por influjo de la flexibilización acordada en el marco del Procedimiento de Déficit

consagración del freno constitucional al endeudamiento, cit., pp. 128-130. Por su parte, el Gobierno de la Nación entendió que la regla de reducción del déficit estructural establecida en la citada disposición transitoria no se aplica si, como es el caso, España está inmersa en un procedimiento por déficit excesivo ante las instituciones comunitarias, correspondiendo entonces al Consejo de Ministros la fijación de unos objetivos de estabilidad que posibiliten el cumplimiento de la senda fijada por el Consejo Europeo en sus recomendaciones, ya impliquen unos esfuerzos superiores o menores en términos de reducción de déficit estructural que los establecidos por la LOEPSF. Además, frente a la alegación de que se había vulnerado el principio de transparencia, el Gobierno opuso que en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 27 de junio de 2013 ya trasladó a las Comunidades Autónomas las propuestas de objetivos de estabilidad para 2013 y para el período 2014-2016, exponiendo los fundamentos de ambas propuestas, por lo que los representantes de las Comunidades Autónomas tuvieron la posibilidad de expresar su valoración sobre las mismas, emitir su voto y plantear cuantas cuestiones estimaron oportunas.

Excesivo a España– y la distribución individualizada de los objetivos fiscales a las Comunidades Autónomas para ese mismo año y trienio.

2. LOS ARGUMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE IMPUGNARON LOS ACUERDOS

En el recurso interpuesto por la *Comunidad Autónoma de Canarias* se consideraba –respecto de los Acuerdos de 28 de junio y 12 de julio de 2013– que los porcentajes en los que se efectuó la distribución de los objetivos entre las distintas Administraciones Públicas no se ajustaban a lo previsto en la disposición transitoria primera, apartado 1.b) de la LOEPSF⁸, resultando unos porcentajes más favorables para el Estado que para las Comunidades Autónomas, deduciendo la errónea elaboración de los objetivos y su disconformidad a Derecho porque se habrían calculado tomando en consideración el déficit observado y no el déficit estructural. Por otro lado –respecto de los Acuerdos de 30 de agosto de 2013–, entendía que no se justificaba la diferenciación de objetivos para cada Comunidad Autónoma en el año 2013 y que las cifras de reducción del déficit asignadas no se corresponderían a las que resultarían de aplicar la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española («BOE», núm. 308, de 24 de diciembre de 2012). Así las cosas, deducía que la omisión del procedimiento legalmente establecido era determinante de la nulidad de lo actuado y que se le habría causado indefensión.

Los servicios jurídicos del *Principado de Asturias* formularon dos recursos. Uno dirigido contra los Acuerdos de 28 de junio, 12 de julio y 18 de octubre de 2013, y otro contra el Acuerdo de 30 de agosto de 2013. Del material disponible y que se ha podido consultar extraemos que la impugnación de este último se motivaba en el incumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 16 de la LOEPSF para el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, al no constar en el expediente la existencia del preceptivo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera; la vulneración del principio de lealtad institucional establecido por la LOEPSF; la inexistencia de trámite de audiencia; infracción de las normas que regulan el funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera; el razonamiento de que es un acto discrecional sin motivación; la existencia de un cambio de criterio sin motivación; vulneración de la prohibición de arbitrariedad, y de la vulneración de la «idea de igualdad» que informa la LOEPSF.

8. En concreto, dicha disposición establece en ese punto que: «El déficit estructural del conjunto de Administraciones Públicas se deberá reducir, al menos, un 0,8 por ciento del Producto Interior Bruto nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012. En caso de Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuara a lo exigido en el mismo».

La representación de la *Generalitat de Catalunya* impugnó los Acuerdos de 28 de junio, 12 de julio, 30 de agosto y 18 de octubre de 2013. En el recurso se dejaba constancia de la posición de la *Generalitat* en relación con el *período transitorio hasta 2020* señalado por la disposición adicional única de la Reforma del artículo 135 CE y las disposiciones transitoria primera y final séptima de la LOEPSF, entendiéndose que aquél supone un cumplimiento progresivo de la reducción del déficit estructural del conjunto de todas las Administraciones Públicas, debiendo cumplirse con los límites que señalan los artículos 11 y 13 de la LOEPSF en 2020, pero no antes, y sin que interfiera para nada en esa solución las Recomendaciones que adopte el Consejo de la Unión Europea en relación con el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España, ni tampoco éstas pueden dar lugar a un reparto desigual entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Para la *Generalitat*, los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y 12 de julio de 2013 se apartaban del marco constitucional y legal diseñado en su interpretación de la distribución interna del ajuste entre el Estado y las Comunidades Autónomas, amparándose en la existencia del Procedimiento de Déficit Excesivo, y discutía la distribución del déficit que aquellos Acuerdos promovieron: un 5,2% del PIB para el Estado (Administración General y Seguridad Social) sobre el total del 6,5% del PIB fijado para el conjunto de las Administraciones Públicas, frente al 1,3% del PIB para las Comunidades Autónomas supone un reparto del 80% del déficit para el Estado y sólo de un 20% para las Comunidades Autónomas, abocando a la petición de nulidad de los Acuerdos recurridos por arbitrariedad, falta de motivación y obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir con los límites de equilibrio o superávit estructural antes de 2020. Para la *Generalitat* debe reputarse contraria a la Constitución y a la LOEPSF una interpretación que reduce a las Comunidades Autónomas el período transitorio y de facto les hace cumplir en 2016 las exigencias fijadas por el artículo 11 de la LOEPSF. Además de la anulación de los Acuerdos impugnados, la *Generalitat* solicitaba que la Sentencia estableciese por sí misma los siguientes objetivos de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas: 2,5% del PIB en 2013, 2,2% en 2014, 1,6% en 2015 y 1,1% en 2016. Subsidiariamente se pedía que se ordenase su establecimiento por el Consejo de Ministros de conformidad con la metodología prevista por la LOEPSF y la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre.

La Letrada de la *Junta de Andalucía* recurrió los Acuerdos de 28 de junio, 12 de julio de 2013 y 10 de enero de 2014, fundándose en los siguientes motivos de impugnación: porque aquéllos no respetaban las previsiones de la LOEPSF en la distribución del objetivo de estabilidad presupuestaria entre la Administración General del Estado, la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas; por infracción del principio de transparencia, al no haber facilitado el Ministerio de Hacienda y Administración Pública la metodología, supuestos y parámetros en los que se basó la distribución impugnada; la falta de motivación y arbitrariedad en los Acuerdos, dado que el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España no deja sin efecto todo el régimen transitorio previsto en la disposición transitoria primera de la LOEPSF, y el incumplimiento de esta disposición, dado que el reparto del déficit entre el Estado y

las Comunidades Autónomas debió hacerse atendiendo a la proporción que hubiera existido el 1 de enero de 2012 entre el déficit estructural de ambas Administraciones. La Junta de Andalucía calculó también los objetivos que deberían haberse fijado para las Comunidades Autónomas, suponiendo un techo de déficit para éstas del 2,5% del PIB en 2013, de 2,2% en 2014, de 1,6% en 2015 y de 1,4% en 2016.

3. LA DOCTRINA MAYORITARIA DE LAS SENTENCIAS

Las Sentencias del Tribunal Supremo, de 10 de mayo de 2016, se centraron en la naturaleza de los tantas veces citados Acuerdos del Consejo de Ministros que se impugnaron por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias y Cataluña, tanto por lo que se refiere a los que se insertan en los procedimientos previstos en los artículos 15 y 16 de la LOEPSF, como en el caso de que se trate de una rectificación de objetivos previamente aprobados que tiene su causa en el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España desde instancias comunitarias. Las consideraciones del Supremo llevan también a la asimilación del procedimiento de fijación de los objetivos de déficit y de deuda con el procedimiento presupuestario.

La interpretación realizada por la *mayoría* de la Sala Tercera del Tribunal Supremo pasó por declarar la *inadmisión* (por falta de jurisdicción) de los recursos que se interpusieron contra los Acuerdos de 28 de junio y 12 de julio de 2013; la *estimación* de los recursos contra el Acuerdo de 30 de agosto de 2013, referido a los objetivos fiscales autonómicos para 2013, anulándolo; la *desestimación* de los recursos contra el Acuerdo de 30 de agosto de 2013, referido a los objetivos fiscales autonómicos para el trienio 2014-2016, y la *desestimación* de los recursos contra los Acuerdos de 18 de octubre de 2013 y contra el Acuerdo de 10 de enero de 2014.

4. LOS VOTOS PARTICULARES DISCREPANTES

Las cinco Sentencias del Tribunal Supremo registraron los *Votos particulares* de los Magistrados D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez (al que se adhiere parcialmente el Magistrado D. José Manuel Sieira Míguez) y D. Jesús Ernesto Peces Morate (al que se adhieren los Magistrados D. Emilio Frías Ponce y D. Diego Córdoba Castroverde).

El Voto de los Magistrados D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. José Manuel Sieira Míguez planteó la admisibilidad de los recursos contra los Acuerdos de 28 de junio y 12 de julio de 2013, así como la desestimación de los que se dirigieron contra el Acuerdo de 30 de agosto de 2013. En cambio, el Voto suscrito por D. Jesús Ernesto Peces Morate, D. Emilio Frías Ponce y D. Diego Córdoba Castroverde consideró que debían haberse estimado los recursos contra el Acuerdo de 12 de julio de 2013.

II. LOS PROCEDIMIENTOS HABILITADOS POR LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En desarrollo de la *Reforma del artículo 135 de la Constitución*, la LOEPSF establece por separado los procedimientos para que diversos órganos del Estado ejerzan

sus *facultades de coordinación* respecto del conjunto de las Administraciones Públicas y, de manera particular, sobre las Comunidades Autónomas.

Como ya hemos dejado expuesto en otro lugar⁹, el *mecanismo* transplantado dispone de varias fases legales que comienzan con el establecimiento de los *objetivos generales*, que arrancan con una propuesta aprobada en *Consejo de Ministros*, que se somete luego a informe previo del *Consejo de Política Fiscal y Financiera* de las Comunidades Autónomas y de la *Comisión Nacional de Administración Local*, y que finalmente han de aprobar o rechazar las *Cortes Generales*. Después se produce la determinación de los *objetivos individuales* para las Comunidades Autónomas, que son establecidos por el Gobierno, previo informe del mencionado Consejo.

1. EL ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS FISCALES DEL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA NATURALEZA DE LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA CONVALIDANTE

El establecimiento de los objetivos de conjunto aparece regulado así en el artículo 15 de la LOEPSF, sin que difiera mucho el procedimiento fijado en esta Ley respecto del que previeron las primeras leyes de estabilidad presupuestaria que se aprobaron en 2001¹⁰, aunque ahora, como consecuencia de los cambios que se han ido dando en el ordenamiento comunitario, su desarrollo se enmarca en el *Semestre Europeo* de coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros¹¹.

1.1. Una regulación a mejorar si se quieren evitar los posibles bloqueos parlamentarios

La cuestión más sobresaliente de estos trámites para el establecimiento de los objetivos de conjunto es el de la intervención parlamentaria aprobatoria o convalidante

9. Vid. Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2013, p. 130.

10. En otros lugares hemos considerado críticamente que la Ley de desarrollo de la Reforma del artículo 135 CE se haya inspirado en la primitiva versión de la *legislación aznariana* de estabilidad presupuestaria. Vid. Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., pp. 134 y ss. Más recientemente, vid. Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO: «Sobre el procedimiento para establecer los objetivos de déficit, deuda y “techo de gasto”», en *MAML Blog*, de 2 de abril de 2016 (en línea: <https://mamlblog.wordpress.com/2016/04/02/>).

11. El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea aprobó, el 7 de septiembre de 2010, el llamado *Semestre Europeo*. Un procedimiento de evaluación de las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros que refuerza la coordinación previa a la aprobación por sus respectivos Parlamentos de los Presupuestos nacionales. Creemos, y así lo hemos sostenido en otro lugar, que este instrumento favorece que el Consejo atraiga para sí un ámbito decisorio reservado antes a los Ejecutivos de cada país, condicionando seriamente los procesos de elaboración y aprobación parlamentaria de los Presupuestos en los debates subsiguientes en el *semestre nacional* posterior a aquél. Vid. Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., pp. 46-47.

del Acuerdo del Ejecutivo. La LOEPSF ahora, como la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) en su momento, parecen responder a una solución exclusivamente operativa si el Gobierno de la Nación cuenta con el respaldo del Congreso y del Senado, pero que muestra todas sus deficiencias si la aprobación de los objetivos fiscales se promueve por un Gobierno que no cuenta con mayoría absoluta. Un defecto de técnica jurídica remediable si se pusiera mayor altura de miras en la redacción de las normas.

Valga como inciso la situación que se ha dado en nuestro país tras la celebración, primero, de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 y, después, de las realizadas el 26 de junio de 2016. Los resultados alcanzados por las distintas fuerzas políticas en las primeras impidieron la constitución de un *Gobierno reformista y de progreso*, como suscitaba el acuerdo político al que llegaron el Partido Socialista Obrero Español y Ciudadanos, provocando el anticipado término de la XI Legislatura. Ahora que tampoco los *150 compromisos para mejorar España*, que suscribieron el Partido Popular y Ciudadanos, haya procurado la conformación de un nuevo Gobierno y continúa en funciones el presidido por el Sr. Rajoy, se hace evidente la necesidad de reformar la LOEPSF para posibilitar futuras tramitaciones de objetivos de déficit y de deuda –con carácter urgente el relativo al trienio 2017-2019– que no acaben en situaciones de bloqueo parlamentario.

Pero, hasta que se pueda reformar la LOEPSF en este punto, el procedimiento previsto en su artículo 15.6 obliga a que «en forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno», debiendo tenerse en cuenta que «si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento». Por lo tanto, el Acuerdo del Consejo de Ministros –al que previamente se habrán dado una propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que se habrá tenido que remitir a los órganos de coordinación autonómica y local (Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y Comisión Nacional de Administración Local) para que formulen sus informes, y otro Informe sobre la situación de la economía a tres años, elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad– ha de remitirse a cada una de las Cámaras parlamentarias y éstas habrán de proceder a su *aprobación coincidente*. Si una discrepa de la otra, no hay ninguna que prevalezca, requiriendo una nueva tramitación de otro Acuerdo del Gobierno. Quien ideó este procedimiento olvidó que el proceso debería tender a la integración de las minorías parlamentarias mediante su participación, para no arriesgarse a cumplimientos torticeros o desleales.

Dejemos indicado que para hacer frente a una situación de bloqueo parlamentario, por falta de coincidencia entre ambas Cámaras respecto de los objetivos de déficit y de deuda pública, al que habrían abocado los «vetos de fogueo» del Senado en los años 2005, 2008, 2009, 2010 y 2011, el Gobierno presidido por el Sr. Zapatero impulsó una reforma del procedimiento que preveía el artículo 8 de la LGEP –de idéntico calado que el que rige en la actualidad–, con el fin de que el Congreso de

los Diputados pudiese levantar sin complicaciones, por mayoría simple, el rechazo del Senado. La reforma se instrumentó a través de la disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005. *Un vehículo formal claramente inadecuado* para dicho fin, como ha venido a recordar –declarando inconstitucional y nula esa modificación– la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2015, de 5 de marzo. En ésta se considera que la modificación de la LGEP quedaba al margen del *contenido eventual* admisible de las Leyes de Presupuestos¹².

1.2. *La falta de control por el Supremo del Acuerdo de fijación de los objetivos de conjunto de 28 de junio de 2013*

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, refrendado por el Congreso de los Diputados y el Senado, en las sesiones plenarias realizadas, respectivamente, el 2 y 10 de julio de 2013, se sitúa en la antesala del procedimiento

-
12. Veamos los escuetos argumentos del Tribunal Constitucional (las cursivas son nuestras): «(...) Nos encontramos ante una *disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria* a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos, por lo que es difícil apreciar la necesaria conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto–. Pero lo realmente definitivo es que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de la Cámara, ya que establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el art. 72.1 CE o a la ley y, por tanto, queda al margen del limitado contenido material que el art. 134.2 CE reserva a la ley de presupuestos. Debe declararse, en consecuencia, que la disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, es inconstitucional y nula por contradecir los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución» (STC 44/2015, de 5 de marzo [RTC 2015, 44], FJ 3.d).
- Interesa señalar que este pronunciamiento dio respuesta a un Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, por Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, en el que se sostenía que la modificación de la LGEP afectaba «de manera directa a la *regulación del procedimiento administrativo y parlamentario* (limitando la intervención del Senado) que debe seguirse para la *fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria* (que *tiene carácter previo e independiente al procedimiento de elaboración de presupuesto*), por lo que no tiene incidencia directa alguna en el ámbito propio de la actuación presupuestaria». Oponiéndose a este criterio, el Abogado del Estado entendía que «*la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria no constituye, como señalan los recurrentes, una fase previa e independiente de los presupuestos*, pues el objetivo de estabilidad está en la base de los presupuestos y se proyecta sobre los mismos». Los párrafos entrecomillados están extraídos de los «antecedentes» de la STC 44/2015 y son elocuentes de la diferenciación de procedimientos –administrativo y parlamentario– que plantearon los recurrentes, pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular, mayoritario cuando se aprobó la LGEP y también en la X Legislatura, cuando se aprobó la LOEPSF.

parlamentario habilitado por el artículo 15.6 de la LOEPSF para llevar a cabo el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas. El Tribunal Supremo resolvió la impugnación del mismo declarando su falta de jurisdicción por haber sido refrendado dicho Acuerdo por las Cortes Generales.

La declaración de inadmisión del recurso por falta de jurisdicción no se entiende lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva, sin indefensión garantizado por el artículo 24.1 CE, dada la posible impugnación ante el Tribunal Constitucional del acuerdo de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria emanado de las Cortes Generales, así como por la viabilidad para impugnar ante la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del Acuerdo del Consejo de Ministros que concretaba los objetivos de déficit y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.

La Sala de lo Contencioso razonó la inadmisión de los recursos por entender que el Acuerdo constituye «un acto preparatorio de la decisión de las Cortes Generales». Esta aprobación parlamentaria «le dota de fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento en virtud del artículo 66.2 de la Constitución». La consecuencia del razonamiento lleva a emplazar al Tribunal Constitucional el ejercicio del control que el Supremo evita realizar.

Del artículo 15 de la LOEPSF se deduce la existencia de un *procedimiento bifásico*, en el que el Consejo de Ministros tiene una «intervención preliminar», proponiendo los objetivos fiscales para el conjunto de las Administraciones Públicas, y el Congreso y el Senado tienen la potestad de aprobar o rechazar esos objetivos propuestos por el Gobierno.

Fijándose en la «naturaleza sustancial» de esta intervención parlamentaria –que «dota de validez jurídica y eficacia» al acto gubernamental y «no puede confundirse con el mero deber de información a los efectos de un eventual control político»–, la Sala Tercera extrae conclusiones que alcanzan de lleno al Acuerdo inicial, señalándole un carácter insusceptible de ser catalogado como «actuación administrativa sujeta al Derecho Administrativo», por tratarse de un «acto preparatorio de una decisión parlamentaria en materia presupuestaria cuya adopción corresponde, por imperativo del legislador orgánico, a las Cámaras que conforman las Cortes Generales». El argumento lleva a resaltar que «sólo tras su aprobación por el Congreso de los Diputados y por el Senado el procedimiento diseñado por el legislador orgánico llega a su fin y el acuerdo así aprobado constituye, como se acaba de señalar, un acto del Poder Legislativo, de naturaleza parlamentaria, y ajeno al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa». Y, aún más, a considerar que «la naturaleza de la aprobación que nos ocupa se aproxima a la propia de los Presupuestos Generales del Estado»¹³.

13. Los entrecomillados provienen de la STS 1035/2016 (RJ 2016, 2575) (recurso 374/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 2º), aunque se reiteran también en las restantes Sentencias objeto de nuestro comentario.

La Sala se escuda en el carácter inescindible que otorga al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establecen los objetivos de déficit y de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas respecto de la posterior decisión de las Cortes Generales sobre el mismo, a diferencia del criterio que opuso, por ejemplo, la Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, al entender que el Acuerdo gubernamental representaba de manera indudable un acto administrativo fiscalizable por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sin que viniese a alterar dicha naturaleza la circunstancia de que fuese objeto de ulterior aprobación por las Cortes Generales¹⁴.

Apoyando la apreciación de su falta de jurisdicción, la Sala ilustra con Autos y Sentencias que resulta ocioso traer ahora¹⁵. Y después argumenta la *implicación constitucional* del caso planteado como elemento fundamental de aquella circunstancia, planteando una clara asimilación del procedimiento para establecer los objetivos de conjunto de las Administraciones Públicas con el procedimiento parlamentario de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

1.3. *¿Son asimilables los procedimientos para fijar objetivos fiscales y para aprobar los Presupuestos?*

La respuesta al interrogante debe responderse de manera negativa, y la interpretación que realiza la Sala Tercera nos parece muy forzada. Lo que el Supremo hace es sacarse de la chistera la consideración de que la fijación de los objetivos fiscales se asimila a la aprobación de los Presupuestos. Pero ambos procedimientos son bien distintos por contenido y consecuencias, como por los procedimientos que se han de seguir en la respectiva tramitación ante las Cámaras. Antes de reflejar nuestra posición conviene que veamos los argumentos de la Sala.

Ésta parece querer encontrar un fundamento común a la labor del Ejecutivo por la dirección que le compete de la política económica (art. 97 CE), competencia que se plasmaría sobre todo en su iniciativa exclusiva sobre los Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1 CE). El esquema se habría trasladado a la LOEPSF: «el Consejo de Ministros, decide cuáles han de ser esos objetivos, pero son las Cortes Generales las que los aprueban y, de ese modo, les dan valor». La aprobación de los Presupuestos (art. 66.2 CE) sería un concepto coincidente con la aprobación de objetivos fiscales, de los Planes Económico-Financieros, de los Planes de Reequilibrio o de los mecanismos de revalorización y ajuste del sistema de la Seguridad Social, aspectos todos éstos previstos por la LOEPSF, que concede así una «decidida intervención sustancial» a las Cortes Generales.

14. Vid. la STS 1036/2016 (RJ 2016, 2574) (recurso 383/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 3º).

15. Simplemente dejamos esos pronunciamientos indicados aquí: Autos de 24 de marzo de 2014, 2 de abril de 2014 y 27 de junio de 2014 (sobre nombramiento de Vocales del Consejo General del Poder Judicial a propuesta del Congreso y del Senado); Autos de 10 de febrero de 2011 y 9 de marzo de 2011 (sobre declaración del estado de alarma); Sentencias de 5 de marzo de 2014 –recurso 64/2013– y 19 de julio de 2004 [RJ 2004, 5405] –casación nº 3080/2001–).

Para el Supremo se trata de «dos atribuciones sustancialmente semejantes (la de aprobación de los presupuestos y la de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública), y han de entenderse del mismo modo. En ambos casos son decisiones que toman las Cortes Generales aprobando o rechazando las que previamente ha adoptado el Gobierno».

Que las Cámaras no puedan modificar los objetivos fiscales acordados por el Gobierno sólo explica «el hecho de que el legislador orgánico se haya autolimitado»; pero «no cambia en nada el extremo principal: la aprobación o el rechazo es un acto parlamentario y sin aquélla tales objetivos carecen de valor y fuerza vinculante». Vinculación que se deduce para el «ejercicio de la potestad presupuestaria por el Estado, las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones Públicas». En suma, que las propias Cortes Generales se *autolimitan* respecto de la aprobación de los Presupuestos, aunque ello no aparezca señalado así por la propia Constitución.

La Sala considera, por otra parte, que el Acuerdo del Gobierno iniciador del establecimiento de los objetivos fiscales no tiene sustantividad o valor propio, no subordinado a la decisión parlamentaria, pues ello supondría «desapoderar a las Cortes Generales de una facultad que constitucionalmente les corresponde en exclusiva». Por ello lo considera ajeno a su ámbito jurisdiccional, advirtiendo que de afirmarse «la jurisdicción de la Sala para enjuiciar estos acuerdos, no habría argumentos serios para rechazarla respecto de otros actos del Consejo de Ministros, como sería el caso del que apruebe el proyecto de ley de presupuestos generales o cualquier otro proyecto de ley, actuaciones éstas que hasta ahora se han considerado ajenas a ella»¹⁶.

La Sala se desentiende de analizar qué naturaleza tiene la intervención parlamentaria requerida para «aprobar» los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas. Da igual, en su parecer, que «sea un acto de valor legislativo, sea un acto con valor de ley, lo que cuenta en este momento es que se trata de un acto parlamentario»¹⁷.

En el *Voto particular* de los Magistrados D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. José Manuel Sieira Míguez se discrepa de la asimilación de los procedimientos de fijación de los objetivos fiscales y de aprobación de los Presupuestos: «El objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propiamente dicho no es sustancialmente igual a la aprobación de los presupuestos (...) y no puede entenderse del mismo modo», por la sencilla razón de que «el legislador orgánico no puede, al aprobar la LOEPSF, ampliar las funciones atribuidas por la Constitución a las Cortes Generales pues, si lo hiciera, la ley orgánica sería inconstitucional». El Voto sostiene que «las Cámaras no efectúan una declaración de voluntad que sea por sí misma constitutiva del objetivo de déficit, sino una voluntad de simple aprobación o declaración de bondad de un objetivo que no es suyo, sino del Gobierno que ostenta la

16. Los entrecomillados provienen de la STS 1035/2016 (RJ 2016, 2575) (recurso 374/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 2º), reiterándose también en las restantes Sentencias objeto de nuestro comentario.

17. Vid. la STS 1036/2016 (RJ 2016, 2574) (recurso 383/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 3º).

competencia, la somete a un procedimiento complejo de informes y valoraciones en el ámbito del Derecho interno y europeo, y lo somete a la aprobación parlamentaria. La aprobación del acto no significa que recaiga la voluntad de las Cámaras sobre su contenido. Así lo demuestra que sólo puedan conocer las Cámaras en Pleno de los objetivos de que se trata en forma global y que no los puedan modificar, sino simplemente rechazar, para que les sean sometidos otros distintos».

En nuestra opinión, los procedimientos para fijar objetivos fiscales y para aprobar los Presupuestos tienen diferente contenido, distintas consecuencias y siguen cauces diferenciales en su tramitación parlamentaria.

1.4. *El diferente contenido de los objetivos fiscales y de los Presupuestos*

Según puede verse en los propios Acuerdos gubernamentales que cada año se han dado para poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 15.6 de la LOEPSF¹⁸, el contenido que tienen es muy simple y consiste en una breve exposición de motivos que justifica los cuadros numéricos que aparecen después con los porcentajes esperados o previstos de déficit público calculados para cada uno de los agentes integrantes del sector de las Administraciones Públicas –Administración Central, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Seguridad Social–, así como su total para el trienio que, en cada caso, se trate. Los objetivos de estabilidad presupuestaria expresan, en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal, la capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. De idéntica manera aparecen los porcentajes de deuda pública, aunque presentando conjuntamente los datos de la Administración Central y de la Seguridad Social. Luego viene reflejada la evolución porcentual también de la regla de gasto y la previsión numérica –en euros– del límite de gasto no financiero del Estado para el primero de los años del trienio en cuestión, coincidente con el ejercicio al que se referirá la siguiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Como es obvio, ese contenido es muy diferente con el exigido en nuestro ordenamiento constitucional y presupuestario para las Leyes de Presupuestos. Baste citar ahora que, por lo que se refiere a los *Presupuestos Generales del Estado*, como «expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal» que son, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), tienen que incluir anualmente «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (artículo 134.2 CE). Esa *expresión cifrada* comporta numerosos documentos que se han de tramitar ante las Cortes Generales en unión del proyecto de Ley de Presupuestos –formado por el texto articulado, anexos y estados de ingresos y gastos–, como exige el artículo 37 de la LGP, a saber: memorias descriptivas de los programas de gasto y sus

18. *Vid. supra*, nota 3 de este trabajo.

objetivos anuales; memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes; un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto; un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial; la liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente; las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior; los estados consolidados de los presupuestos; un informe económico y financiero, y una memoria de los beneficios fiscales. Y lo mismo cabría señalar de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

1.5. Efectos de la aprobación de los objetivos fiscales: ¿vinculan a los Presupuestos futuros?

Las consecuencias de la fijación de los objetivos de deficit y de deuda pública aparecen expuestas por el artículo 15.7 de la LOEPSF: «aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos». Influyen o condicionan la presupuestación ulterior en los distintos niveles de gobierno, pero ¿tienen carácter vinculante para los órganos a los que nuestro ordenamiento confiere la facultad de aprobar los Presupuestos?

No cabe duda de que para responder a este interrogante se ha de tener en cuenta el sustancial –y formal– cambio registrado con la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y su desarrollo en una específica ley orgánica que traduce el ejercicio de una *función constitucional*¹⁹.

Durante la vigencia de las leyes de estabilidad presupuestaria que precedieron a la Reforma del artículo 135 CE, se hacía evidente la *aspiración* por condicionar las tareas presupuestarias del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Así, la genérica supeditación al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria que afirmaba el artículo 6.2 de la LGEP –por cierto, con una redacción similar a la del vigente artículo 7.3 de la LOEPSF–, venía acompañada de la obligación de establecer «los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas [normas presupuestarias] al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria» (art. 7.1 LGEP), encomendando al Gobierno de la Nación el cometido de «velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público» (art. 7.2 LGEP). Con la aprobación, por el Congreso y el Senado, del objetivo de estabilidad contenido en el Acuerdo del Gobierno, se señalaba que «la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo» (art. 8.2 LGEP). Para las Comunidades Autónomas, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, *facultaba* a «adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria», aunque después de la reforma de dicha Ley por medio de la Ley

19. Vid. JAVIER GARCÍA ROCA y MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., pp. 89-92.

Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, el precepto pasó a señalar, de forma más tajante, que «la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas se realizará con carácter general en equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo a la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales». Y las Entidades Locales quedaron, desde la originaria redacción de la LGEP, obligadas a ajustar sus Presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 19 LGEP).

Pero la situación anterior venía caracterizada, además de por una *incrustación enmascarada* del principio de estabilidad presupuestaria en el bloque de constitucionalidad financiera²⁰ –a través de la citada Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre–, por la existencia de de diversas *leyes generales* –LGEP, LGP y Leyes de Presupuestos–, todas con valor ordinario, lo que difícilmente favorecía que la LGEP pudiera traducir efectos vinculantes respecto de lo que después vinieran a establecer las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o, incluso, sobre la LGP²¹. De esta manera, la aprobación parlamentaria del Acuerdo del Gobierno con el objetivo de estabilidad carecía de valor de ley y no podía tener efectos jurídicos sobre las Leyes de Presupuestos y, por lo tanto, a lo máximo que se podía aspirar entonces era que el Acuerdo del Consejo de Ministros, una vez refrendado por las Cámaras, vinculase al propio Gobierno a la hora de elaborar los Presupuestos del ejercicio siguiente²²; aunque, incluso este condicionamiento era discutible que se produjera desde la perspectiva de la iniciativa legislativa de que goza el Gobierno (artículo 87.1 CE), reforzada por la posibilidad que tiene, una vez que los Presupuestos Generales del Estado han sido aprobados, de presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario (artículo 134.5 CE), lo cual daría lugar a la variación del objetivo de estabilidad previamente aprobado.

20. Vid. Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, 2001, pp. 167 y ss.

21. Vid. Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., pp. 136-137. Sobre esta relación entre leyes del mismo rango, ya nos manifestamos en su momento, entendiendo que «a falta de un precepto constitucional que [vinculase] al legislador presupuestario, forzándole a respetar el contenido de leyes como la LGP o la LGEP; [podía] entonces considerarse, lisa y llanamente, que no [había] ninguna vinculación hacia el legislador futuro». Vid. Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, Colex, Madrid, 2002, pp. 57-58. También José PASCUAL GARCÍA, *Régimen jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*, 2ª ed., Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, p. 60, ya advertía que podía suceder que cuando se aprobasen las leyes de Presupuestos Generales del Estado, no se tuvieran en cuenta las previsiones de la LGP y de la LGEP, pudiendo resultar éstas modificadas de continuo por aquéllas.

22. Vid. Juan RAMALLO MASSANET, «El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, nº 1, 2003, pp. 36-37.

Ahora que el principio de estabilidad presupuestaria se ha constitucionalizado y en su desarrollo se cuenta con las previsiones de una Ley Orgánica de contenido predeterminado y con vocación funcional, puede considerarse resuelta la cuestión anterior en un sentido diferente— al menos en lo que se desprende del tenor literal de la LOEPSF—, quedando comprometido entonces el Gobierno a preparar un proyecto de Presupuestos Generales del Estado que se acomode a los objetivos de estabilidad y de deuda pública que él mismo aprobó, siempre que, ulteriormente, haya logrado el respaldo del Congreso y del Senado. Y, ambas Cámaras tendrán que sujetarse igualmente a dichos objetivos cuando tramiten y aprueben la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado del primer año de los tres comprendidos en el Acuerdo que el Gobierno les remitió para su aprobación. Obviamente, dado el carácter deslizante y sujeto a eventuales cambios de los objetivos de estabilidad y de deuda en relación con la situación económica, la vinculación de las otras dos anualidades deberá constatarse en los años siguientes, en relación con los porcentajes de déficit y volumen de deuda que figuren en los acuerdos que adopte el Gobierno en su momento y traslade a las Cámaras para su consideración. Los Gobiernos autonómicos quedarán igualmente comprometidos con los objetivos y las Asambleas legislativas deberán observarlos cuando aprueben sus respectivas leyes de Presupuestos²³.

1.6. *La función presupuestaria de las Cortes Generales y el principio de estabilidad presupuestaria*

Si a la vinculación de los Parlamentos autonómicos podrían plantearse objeciones, éstas son mucho más firmes si se refieren a las Cortes Generales cuando aprueben las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Es evidente que la caracterización de la *función presupuestaria* del Parlamento no puede pasar por alto que traduce un *acto compartido* del Gobierno y del Parlamento, donde se debe plasmar el ejercicio de la función de *dirección y orientación de la política económica* que corresponde al primero, así como el cumplimiento de los objetivos que contribuirían a la centralidad de las Cámaras al asegurar el control democrático de la actividad financiera pública, participar de la actividad de dirección política y controlar la asignación de los recursos públicos; en suma su *competencia específica presupuestaria*, que si ha de ser concebida como *desdoblada* de la genérica potestad legislativa será porque a su través *se aprueban los Presupuestos y se controla la acción del Gobierno*²⁴. Ello denota la singularidad de estas leyes, que lo son plenamente, material y formalmente, pero son

23. Vid. Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., pp. 137-138, donde dábamos cuenta de la tramitación seguida de los Acuerdos del Gobierno sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de conjunto para los períodos 2013-2015 y 2014-2016.

24. Vid., entre otras, las SSTC 27/1981, de 20 de julio (RTC 1981, 27), FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo (RTC 1987, 65), FJ3; 3/2003, de 16 de enero (RTC 2003, 3), FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre (RTC 2011, 136), FJ 11; 217/2013, de 19 de diciembre (RTC 2013, 217), FJ 2.

también *algo más*²⁵: un *acto directamente engarzado con el funcionamiento y concepción de los órganos políticos centrales*²⁶ y, por tanto, del propio Estado democrático.

Los Presupuestos, concebidos como *acto de directriz política* y como *acto de control* presuponen la coparticipación del Legislativo en las elecciones plasmadas en aquéllos por obra del Gobierno²⁷. No puede haber compromiso político del Parlamento en la orientación de la política económica si no se implica al mismo al aprobar el Plan que proponga el Ejecutivo, pues los Presupuestos traducen de manera cifrada el programa político y económico del Gobierno²⁸. Es decir, que reflejan una opción política tan legítima como las que discrepan de esa orientación y deben participar en el examen, enmienda y aprobación, dando sentido a la función política de las Cámaras en relación con el acto de Presupuestos.

Pese a todas las limitaciones con que se encuentra reconocida esa facultad de enmienda, de modificación del proyecto de Presupuestos del Gobierno, lo cierto es que no tendría porqué resultar inverosímil que, en determinadas coyunturas, cuando el Ejecutivo carezca de un amplio respaldo parlamentario, los Diputados y Senadores

-
25. Vid. Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO, «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 33, 1968, pp. 441-442, quien arranca de la consideración de que la Ley de Presupuestos es un *acto de directriz política* («*indirizzo politico*») y *acto de control*, en cuanto supone la coparticipación del Legislativo en la decisión y en la elección política del Gobierno, expresada en el Presupuesto (*ibidem*, p. 440); caracterización ésta de la Ley de Presupuestos a la que responden, por ejemplo, los trabajos de Costantino MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo II, 7ª ed., Cedam, Padova, 1967, p. 605; Alberto PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Ed. di Comunità, Milano, 1963, pp. 305 y ss.; o Salvatore BUSCEMA, *Il Bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli Enti pubblici istituzionali*, Giuffrè ed., Milano, 1966, especialmente en las pp. 86-89 y pp. 103-106. Después de aprobarse nuestra Constitución, el profesor RODRÍGUEZ BEREJO reiteraba que «el acto de aprobación del Presupuesto por el Parlamento expresa el consenso a esta orientación política programática del Gobierno, a sus grandes opciones en materia de política económica y social. Por eso la aprobación de la Ley del Presupuesto por el Legislativo constituye la piedra angular de las relaciones entre los poderes del Estado. Relaciones que si históricamente fueron de recelo y desconfianza, la creciente complejidad de las decisiones financieras en una Hacienda Pública moderna e intervencionista demandan una estrecha coordinación y colaboración entre el Parlamento y el Gobierno a fin de lograr una más justa, eficaz y económica distribución del gasto público, tal y como exige el artículo 31.2, de nuestra Constitución». En Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO, «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», dentro de la obra colectiva: *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 166. Vid. también Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO, «Estudio Preliminar: Una Lección de Derecho Constitucional» a la obra de Paul LABAND, *Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 2012, pp. LV-LVIII.
26. Vid. FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, p. 4.
27. Vid. Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO, «Estudio Preliminar: Una Lección de Derecho Constitucional», *cit.*, p. LVII.
28. Vid. FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, *Presupuesto del Estado y Constitución*, *cit.*, p. 268.

podrían introducir variaciones y hasta fuera posible que las mismas contasen con la conformidad del Gobierno para su tramitación. Por no pensar en situaciones en las que sea el propio Ejecutivo el que tenga que introducir una senda de cumplimiento de los objetivos fiscales que pueda apartarse de los que previamente formuló y habían sido refrendados por las Cámaras antes de la tramitación de los Presupuestos.

Ya hemos indicado en otro lugar que la *función presupuestaria*, como expresión de las recíprocas competencias del Gobierno y del Parlamento sobre el acto de Presupuestos, se encuentra sujeta en su concreto desarrollo a una doble temporalidad. Por un lado está la *temporalidad del poder*, que deriva del propio mandato parlamentario (Legislatura) de cuatro años (artículo 68.4 CE) y su *continuidad y permanencia*, con la realización de «elecciones periódicas» (artículo 23.1 CE), desde la constitución hasta la disolución de los cuerpos legislativos o la producción de una crisis de confianza en el Gobierno que depare su sustitución por los procedimientos habilitados constitucionalmente (artículos 113 y 114 CE). Por ello, la duración de una Legislatura es un elemento político de primer nivel que incide directamente en la propia importancia de las Cámaras²⁹. Y, por otro lado, aparece la *temporalidad del Presupuesto*, ceñida a las exigencias del principio de anualidad (artículo 134.2 CE), que resume la gran dimensión política y explica muchas de las vicisitudes históricas de los Presupuestos como institución financiera, estando su fundamento en el equilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo y en el postulado del control de aquél sobre éste³⁰. Temporalidad presupuestaria que enlaza con el deber de presentación de los Presupuestos por parte del Gobierno dentro de un plazo (artículo 134.3 CE) y que se comporta como garantía de tramitación parlamentaria de los mismos, así como con la solución (prórroga automática) para las situaciones de ausencia de un Presupuesto aprobado en plazo (artículo 134.4 CE)³¹. A lo señalado cabe añadir ahora que esa temporalidad del Presupuesto, como instrumento de coyuntura de política económica, no puede ser refractario a los cambios que la propia situación de la economía demande en un momento dado y que puedan obligar a que el Gobierno –como titular único de la iniciativa del Presupuesto– o las propias

29. Vid. Manuel ALBA NAVARRO, «Sinopsis artículo 68» (con actualización de Fernando Galindo Elola-Olaso), en *Constitución Española*, Portal de la Constitución del Congreso de los Diputados, 2003-2011. En línea: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>.

30. Vid. Luis María CAZORLA PRIETO: «Comentario al artículo 134 CE», en *Comentarios a la Constitución* (Coord. por Fernando GARRIDO FALLA), Civitas, Madrid, 1980, p. 1423. El profesor Jaime GARCÍA AÑOVEROS: «Competencias del Gobierno y del Parlamento en el procedimiento de elaboración presupuestaria», conferencia impartida el 3 de mayo de 1995, en el Instituto de Estudios Fiscales, dentro del Curso de Doctorado sobre Derecho Presupuestario Estatal, Autonómico y Local dirigido por los profesores GARCÍA DE LA MORA y MARTÍNEZ LAGO, recordaba cómo el principio de anualidad refuerza la supremacía del Legislativo sobre el Ejecutivo, dado el carácter recurrente con que aparece regulada la sujeción de éste a aquél.

31. Vid. Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, «Los presupuestos para 2016 aprobados en el tiempo de descuento de la X legislatura. ¿Un fraude a la Constitución?», en *Revista Española de Derecho Financiero* (Civitas), nº 168, 2015, pp. 15 y ss.

Cámaras parlamentarias –como titulares de la competencia para su aprobación– se tengan que apartar de las reglas numéricas establecidas previamente, en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal, en tanto que las mismas son meramente indicativas de cálculos previos acerca de la evolución de nuestra economía, si ésta así lo aconseja.

Téngase en cuenta que la Reforma del artículo 135 CE admitió que en determinados supuestos se puedan superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública³², *bastando* para ello que así se aprecie por la mayoría absoluta de los Diputados, y sacrificando de la decisión a la Cámara alta. ¿Acaso no podría coincidir ese momento con la votación de las «cuantías globales de los estados de los Presupuestos» que ha de realizar el Congreso al comienzo de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos?³³ Y, por otra parte, tampoco se debe descuidar que la disposición adicional única de la Reforma Constitucional demora la entrada en vigor a partir de 2020 de los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 CE.

No creemos, en suma, que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y su desarrollo en la LOEPSF se deba entender como un bloqueo de las posibles iniciativas que, tanto desde el Gobierno de la Nación, como desde las Cámaras parlamentarias, puedan y deban darse en determinadas coyunturas –desde que los objetivos de déficit y deuda del conjunto de las Administraciones resultaron aprobados hasta el comienzo de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado– si la evolución de la situación que atravesase nuestra economía hace recomendable esas variaciones en la senda de ajuste del déficit público o de nuestro endeudamiento y se cuenta además para hacerlo con la aceptación de los órganos de la Unión Europea decisorios del Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España.

Las reglas fiscales numéricas en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal marcan, sin duda, la presupuestación ulterior que debe hacerse, tras la aprobación de aquéllas por las Cámaras, en los distintos niveles de gobierno. Pero el adecuado cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no obliga a dispararse un tiro en el pié para afrontar cojeando los avatares de la evolución económica. Lo verdaderamente relevante desde la perspectiva del cumplimiento efectivo de dichos principios tendrá que contemplarse y valorarse después de las tareas preparatorias de los Presupuestos de las

32. El artículo 135.4 CE establece que: «Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados».

33. El artículo 134.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, señala que: «El debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado tendrá lugar en el Pleno de la Cámara. En dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Una vez finalizado este debate, el proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos».

distintas Administraciones Públicas. Una vez que éstos se aprueben por las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y los Plenos de las Corporaciones Locales, será cuando se puedan extraer conclusiones realistas sobre el grado de cumplimiento de las reglas fiscales y, en su caso, derivar las consecuencias apropiadas y hasta las sanciones pertinentes.

1.7. *La diferenciada intervención parlamentaria para controlar los objetivos fiscales fijados por el Gobierno y para aprobar las leyes de Presupuestos*

En fin, desde el punto de vista procedimental, no creemos que resista la comparación que extrae la Sala Tercera identificando la tramitación parlamentaria de los Presupuestos y de los objetivos de déficit y de deuda pública, porque no son, en ningún caso, situaciones asimilables.

Al aprobar los Presupuestos, las Cámaras aprueban una verdadera Ley, lo cual no está reñido con la consideración de que las Cortes Generales ejercen una *función peculiar y constitucionalmente definida*³⁴ como una *competencia específica desdoblada de la gen é rica «potestad legislativa del Estado»*³⁵. Lo que ocurre es que la *Ley de Presupuestos Generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución*, por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica y los Presupuestos sólo pueden ser regulados por esa Ley. El artículo 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece; la alteración del programa político y económico anual del Gobierno que el Presupuesto representa, sólo puede realizarse *en supuestos excepcionales* (gastos inaplazables por circunstancias sobrevenidas), pues lo contrario anularía las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE³⁶.

La doctrina científica y el Tribunal Constitucional han convenido en tratar a la Ley de Presupuestos como *una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado y exponente máximo de la democracia parlamentaria*, dando por superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la ley³⁷. Puede, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, aunque con salvedades o limitaciones³⁸ y, a través de la función presupuestaria, las Cortes

34. Vid. STC 76/1992, de 14 de mayo (RTC 1992, 76), FJ 4.a).

35. Vid. SSTC 27/1981, de 20 de julio (RTC 1981, 27), FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo (RTC 1987, 65), FJ 3.

36. Vid. SSTC 3/2003, de 16 de enero (RTC 2003, 3), FJ 5; 217/2013, de 19 de diciembre (RTC 2013, 217), FJ 2.

37. Vid. SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre (RTC 2000, 274), FJ 4; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4, y 238/2007, de 21 de noviembre (RTC 2007, 238), FJ 4.

38. El Tribunal Constitucional ha señalado estas dos: 1ª La modificación debe respetar los condicionamientos exigidos por el Tribunal Constitucional para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario, y 2ª La Ley de Presupuestos no puede, «sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada

cumplen tres objetivos especialmente relevantes: aseguran el control democrático de la actividad financiera pública, participan de la actividad de dirección política y controlan que la asignación de los recursos públicos se efectúe de una forma equitativa. En la Ley de Presupuestos concurren las tres funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE): «es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno»³⁹.

Al *aprobar los objetivos fiscales*, las Cámaras no están ejerciendo ninguna función legislativa y se limitan a realizar una *función de control de un acto adoptado por el Ejecutivo*⁴⁰, similar a la que efectúa el Congreso de los Diputados cuando procede a la convalidación o rechazo de los numerosos Decretos-leyes que dicta el Gobierno por motivos de urgencia. La aprobación parlamentaria es un simple refrendo, no hace suyas las cifras que le vienen dadas por el Gobierno. El procedimiento mismo habilitado y que requiere la coincidencia de voto del Congreso y del Senado así lo corrobora, máxime si se tiene en cuenta que la discrepancia interparlamentaria se resolvería con la tramitación de un nuevo Acuerdo del Gobierno para que las Cámaras volvieran a pronunciarse. Por ello creemos que convendría que se reformase la LOEPSF en este punto y que diese a luz a un procedimiento distinto del actualmente señalado en su artículo 15, otorgando exclusivamente la participación al Congreso de los Diputados –como sucede cuando éste debe convalidar los Decretos-leyes–, bien desdoblado la participación de las Cámaras en función de los respectivos objetivos a cumplir por la Administración Central del Estado y la Seguridad Social, por un

parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende». La Ley de Presupuestos, en tanto que norma de previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, «debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE». *Vid.* SSTC 248/2007, de 13 de diciembre (RTC 2007, 248), FJ 4; 76/2014, de 8 de mayo (RTC 2014, 76), FJ 4.b).

39. *Vid.* SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre (RTC 2011, 136), FJ 11; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2.
40. A diferencia de lo que entendió el Consejo de Estado en el Dictamen 4/2001, de 18 de enero, sobre el proyecto de ley General de Estabilidad Presupuestaria, tanto la LGEP originaria, como la LOEPSF actual, conceden prevalencia a la voluntad parlamentaria expresada en la aprobación o rechazo del acuerdo del Gobierno. Éste cuenta con la aprobación inicial –podría decirse que «provisional», como sucede con los decretos-leyes– que precisa para su validez del necesario refrendo parlamentario. Por esto mismo, el artículo 16 de la LOEPSF resulta claramente contradictorio con lo dispuesto en el artículo 15.6, y mejor hubiera sido hacer caso en este punto de la recomendación del Consejo de Estado en el Dictamen 164/2012, de 1 de marzo (JUR 2015, 228367), emitido sobre el proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas: «En el artículo 16 debe suprimirse la referencia al Gobierno, ya que la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria corresponde a las Cortes Generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 anterior».

lado –que podían corresponder al Congreso, junto a la determinación del total–, y el refrendo por el Senado de los objetivos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, por otro. Sin embargo, hasta tanto el Senado no se configure como una verdadera Cámara de representación territorial, nos inclinamos por la primera de las alternativas indicadas⁴¹. Quizás bastara también simplemente con prever la primacía de la voluntad del Congreso sobre el acuerdo del Senado, como ocurre con el procedimiento legislativo⁴².

No podemos compartir, pues, la interpretación realizada por la Sala Tercera del procedimiento para la fijación de los objetivos fiscales del conjunto de las Administraciones Públicas regulado en el artículo 15 de la LOEPSF. *No estamos ante un acto preparatorio de la decisión que deban adoptar las Cortes Generales* –como sí lo sería el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno, presentando un proyecto de Ley de Presupuestos y, por esto mismo, creemos que no se pueden juzgar los contenidos que promueva un proyecto de ley, pues no significa nada aún en el ordenamiento positivo, sino que habrá que valorar la regulación que resulte aprobada tras la tramitación parlamentaria–, *sino ante un Acuerdo firme del Ejecutivo*, en el que se plasma su previsión y orientación de los objetivos de déficit y de deuda pública para un trienio, aunque la LOEPSF haya otorgado a las Cámaras una competencia aprobatoria que, necesariamente, habrá de coincidir con la posición del Ejecutivo para que no se produzca una sucesión interminable de pronunciamientos. Una intervención parlamentaria limitada a convalidar o rechazar el Acuerdo del Gobierno, sin posibilidad de sugerir cambios o enmiendas. El procedimiento se revela así como un plato de lentejas, ante el que las Cámaras *o las toman o las dejan*, sin que se puedan introducir alternativas. La decisión sustancial, por tanto, sobre los porcentajes de déficit y de deuda se adopta siempre por el Gobierno. Si una Cámara no refrenda su posición, el procedimiento debe volver a empezar, y así sucesivamente hasta que Congreso y Senado corroboraran una posición del Ejecutivo que ni siquiera se publica oficialmente en el «BOE».

Que el Acuerdo del Gobierno carezca, hasta su aprobación por las Cámaras, de efectos vinculantes sobre los destinatarios –que, aparte de la Administración Central y de la Seguridad Social, son las Comunidades Autónomas y Entidades Locales– responde a una lógica instaurada por la LOEPSF que quiere hacer ver que las medidas de contención del déficit público y del endeudamiento es una tarea común que aparece repartida entre la Hacienda del Estado y las Haciendas territoriales. ¿Cómo se valoraría que, sin contar con el refrendo parlamentario, el Consejo de Ministros estableciese la senda de cumplimiento de los objetivos fiscales autonómicos y locales, pudiendo desencadenar las consecuencias

41. En el citado Dictamen 164/2012, el Consejo de Estado considera la supresión de la regla prevista en el anterior artículo 8.3 del texto refundido de la LGEP, indicando: «El problema que plantea la supresión de esta regla no ha sido debidamente resuelto en el anteproyecto y debería por ello ponderarse la inclusión de aquélla o la previsión de un tratamiento específico alternativo que permita superar una eventual situación de bloqueo parlamentario a la aprobación del objetivo».

42. Vid. Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., p. 135.

preventivas y correctivas que contempla la LOEPSF para el caso de incumplimiento? El refrendo parlamentario coadyuva a dar legitimidad a los porcentajes del PIB en que se expresan aquellos objetivos, impidiendo una valoración negativa de la Ley desde el punto de vista constitucional. En todo caso, conviene advertir que la *lógica de la LOEPSF* para nada es perfecta, y un signo de *autoritarismo* de la misma se da cuando contempla la fijación de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas, cuya aprobación se la reserva el Gobierno sin intervención de las Cámaras parlamentarias.

Siendo una función de control la que realizan las Cortes sobre los objetivos fiscales determinados por el Gobierno, es verdad que el Acuerdo de éste no tiene ningún valor jurídico para condicionar la presupuestación ulterior si no recibe el refrendo del Congreso y del Senado. En este punto se distingue, por ejemplo, de un Decreto-ley dictado por exigencias de urgencia o necesidad. Pero es que en este último supuesto, el acto del Ejecutivo subrogatorio de la potestad legislativa es una Ley provisional que causa efectos hasta que, en su caso, resultase rechazada en el trámite de convalidación efectuado por el Congreso. *Los objetivos de déficit y de deuda son una simple estimación*, digámoslo una vez más, y como tal, y aunque se aprueben por el Congreso y el Senado, difícilmente condicionarán la evolución real que presente la economía. Un límite inobjetable de la eficacia del Derecho y que merecería hacer recapacitar a los artífices de tanta y tan abrumadora normativa estadístico-contable, europea y nacional, sobre la que se ha montado el edificio de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Pero, en todo caso, el necesario refrendo del Congreso y del Senado a los objetivos de conjunto acordados por el Gobierno no traduce para nada un valor equivalente al que poseen las Leyes de Presupuestos.

Como tal previsión de objetivos fiscales, el Acuerdo del Consejo de Ministros iniciador del procedimiento habilitado legalmente consume con su mera emanación los efectos que, lógicamente, aquél debe poseer y que se limitan a procurar un pronunciamiento parlamentario en el que se hayan tenido en cuenta y observado los trámites previos de informe y propuesta de órganos de coordinación financiera territorial, así como de los Departamentos ministeriales implicados, a la vista de las recomendaciones del Banco Central Europeo, del Banco de España y de la Comisión Europea. Si alguno de esos trámites faltase o se hubiese producido algún vicio en su realización, la falta de jurisdicción que sostiene la Sala podría ocasionar perjuicios irreparables a legítimos intereses de las Administraciones concernidas por el Acuerdo que se adoptó, si éste hubiese sido objeto de recurso, con independencia de que después se tengan que producir los actos parlamentarios de refrendo o rechazo del mismo y que estos últimos sí queden fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Creemos, en fin, que hubiera resultado más razonable entender que *las Cámaras no determinan el contenido del acto del Ejecutivo* (la fijación de los objetivos fiscales), *ni su intervención es sustancial* como la que se produce cuando ejercen la potestad legislativa y aprueban los Presupuestos. Con su participación no convierten el acto del Gobierno en un acto parlamentario –y menos en una ley– y no sanan los vicios que se hubieran podido producir para la preparación del Acuerdo del Consejo de Ministros. Toda una actividad que debió considerarse como *actuación administrativa sujeta al Derecho Administrativo*, susceptible de

control en la vía contencioso-administrativa. Así se postulaba en el *Voto particular* de los Magistrados D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. José Manuel Sieira Míguez, reconociendo que, ante un *fenómeno novedoso* como éste, «hay, sin duda, una libertad parlamentaria esencial en los actos de aprobación no susceptible de control jurisdiccional, pero los límites que establece la ley orgánica nutren lo que nuestra jurisprudencia ha denominado, desde antiguo, “conceptos judicialmente asequibles” (por todas, Sentencias de 28 de junio de 1994 (RJ 1994, 5050) (Rec. 7105/1992) y de 4 de abril de 1997 (RJ 1997, 4514) (Recs. 602/1996; 634/1996 y 726/1996) en cuanto se trata de requisitos objetivos impuestos por el legislador y descritos utilizando un lenguaje netamente jurídico-administrativo».

Esa admisión de los recursos que se interpusieron contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 hubiera revelando, como sugieren los Magistrados discrepantes, que «el proceso contencioso-administrativo debe ser un procedimiento que, cada vez más resuelva litigios entre Administraciones Públicas, aliviando la carga del Tribunal Constitucional». Y no hay que olvidar, por otro lado, que confiarlo todo a un control de constitucionalidad que, a la postre, se resolverá varios años después de que expire el trienio para el que se determinaron unos objetivos fiscales para el conjunto de las Administraciones Públicas, no conduce a ningún control real de aquella fijación.

Por lo demás, la STC 215/2014, de 18 de diciembre (RTC 2014, 215), en la que con una celeridad poco habitual y de manera poco convincente se resolvió el recurso que el Gobierno de Canarias interpuso contra la LOEPSF, abogó porque hipotéticos vicios que puedan darse en el ejercicio de competencias estatales –v. gr.: la advertencia de riesgo de incumplimiento (artículo 19 LOEPSF), o los informes previos que deban facilitarse a la comisión de expertos nombrada por el Gobierno para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada (artículo 25.2 LOEPSF), así como la garantía de audiencia en el procedimiento de atribución de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (disposición adicional 2ª LOEPSF)– deban ser revisados por la jurisdicción contencioso-administrativa⁴³.

2. LA DEFICIENTE CONFIGURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE FIJACIÓN DE LOS OBJETIVOS INDIVIDUALES PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El establecimiento de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas se contempla en el artículo 16 de la LOEPSF, cuya redacción actual proviene de la disposición final 1.1 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, que introdujo el informe previo de este organismo a la propuesta que deba formular el

43. Vid. STC 215/2014, de 18 de diciembre, FFJJ 4.c), 7.b) y 9.a). Un comentario de esta Sentencia puede verse en Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, «La repentina constitucionalidad de la Ley de estabilidad presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre», en *Revista Española de Derecho Europeo* (Civitas), nº 54, 2015, pp. 89-122.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Lo más relevante del procedimiento referido a los objetivos individuales autonómicos, como resultado de la estricta previsión legal, es si su establecimiento por el Ejecutivo ha de contar o no con la aprobación o convalidación de las Cámaras parlamentarias como en el caso de los objetivos de conjunto.

Antes de la Reforma del artículo 135 CE, la redacción originaria de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la LGEP, preveía en su artículo 6 un procedimiento distinto del actual para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Mientras que para el objetivo de conjunto de las autonomías, el Consejo de Política Fiscal y Financiera tenía que informar con carácter previo al Acuerdo del Consejo de Ministros que después se enviaría a las Cámaras; en relación con el objetivo individual de cada una se otorgaba competencia a dicho órgano de coordinación financiera para determinarlo en el plazo de un mes desde que se produjera ese Acuerdo del Gobierno. Aquella Ley Orgánica fue objeto de modificación por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, pasando al artículo 5 este procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, en el que se introdujo una clara connotación de *bilateralidad*, al disponer trámites de informes previos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y un período de consultas entre el Ministerio de Economía y Hacienda y cada una de las Comunidades, con antelación a que el Gobierno aprobase los objetivos de conjunto de ellas. Después de dicho Acuerdo, volvía a producirse una negociación bilateral Ministerio-Autonomías sobre el objetivo correspondiente a cada una y, de no llegarse a un acuerdo, se contemplaba su determinación por el citado Departamento ministerial. El resultado final volvía a requerir informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y posterior Acuerdo del Consejo de Ministros estableciendo los objetivos individuales.

Entre las facultades de coordinación reflejadas ahora en la LOEPSF, el artículo 16 de la misma estableció la *multilateralidad* en el procedimiento para fijar los objetivos individuales de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas. Éste comienza una vez que los objetivos de conjunto se han aprobado por el Gobierno de la Nación, aún cuando como sabemos, el Acuerdo del Gobierno requiera la convalidación de las Cámaras parlamentarias. Sigue con la propuesta que realice el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Y concluye, tras informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la fijación que adopte el Gobierno. Al menos esto es lo que previene la LOEPSF, si bien la práctica seguida desde su aprobación y hasta la fijación de los objetivos de 2013, pareció omitir esta decisión final del Ejecutivo, sustituyéndola por el mero pronunciamiento favorable del citado órgano de coordinación financiera a la propuesta ministerial⁴⁴. En los años siguientes sí se registraron Acuerdos del Consejo de Ministros. El de 30 de agosto de 2013 supuso la fijación, por primera vez, de objetivos de déficit diferenciados para el año 2013, según cada

44. *Ibidem*, pp. 140-141.

Comunidad Autónoma, que iban del -1% al -1,60% del PIB. Para los años siguientes, los objetivos de déficit volvieron a la uniformidad y fueron aprobados por el Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2014 (para el trienio 2015-2017) y 11 de septiembre de 2015 (para el trienio 2016-2018)⁴⁵.

Entre los Acuerdos del Consejo de Ministros que fueron impugnados tenemos dos que establecieron objetivos individuales de las Comunidades Autónomas, ambos adoptados el 30 de agosto de 2013: uno referido a los objetivos de déficit y de deuda del año 2013 y otro contemplando esos mismos objetivos para el trienio 2014-2016. Las Sentencias del Tribunal Supremo diferencian la solución que deba darse a cada uno de esos Acuerdos.

Así, en relación con el primero, limitado a los objetivos del año 2013, la Sala acuerda su anulación, estimando los recursos interpuestos, por entender que «el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013 que distribuye aquellos objetivos entre las Comunidades Autónomas en régimen común para ese año 2013 no es sino derivación o ejecución del Acuerdo de 12 de julio. Fácilmente se concluye entonces que este acuerdo de 30 de agosto de 2013 debe ser anulado, al carecer de presupuesto habilitante, pues pretende ser desarrollo o ejecución de un anterior acuerdo que carece de eficacia»⁴⁶.

Por lo que respecta, sin embargo, al Acuerdo referido al trienio 2014-2016, la Sala deduce que los objetivos allí fijados vienen a reiterar los que aparecen en el Acuerdo de 28 de junio de 2013, y como respecto del mismo se había declarado la inadmisibilidad de los recursos por falta de jurisdicción, se desestiman también los recursos interpuestos contra el Acuerdo de 30 de agosto de 2013, del que, sin embargo, se afirma la plena jurisdicción de la Sala para su enjuiciamiento, por no estar sujeto a la aprobación de las Cortes Generales, habiendo sido adoptado por el Consejo de Ministros en ejercicio de una competencia propia y plena conferida por el artículo 16 de la LOEPSF.

En el *Voto particular* de los Magistrados D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. José Manuel Sieira Míguez se procura hacer «una lectura dogmáticamente más simple» de la LOEPSF que la «interpretación correctora» en que incurrirían las Sentencias, entendiendo que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de Agosto de 2013, por el que se establecieron los objetivos de déficit y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas para el año 2013, es conforme a Derecho. Dicha

45. En nota de prensa del Ministerio de Hacienda se ha informado que el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, el 28 de abril de 2016, los objetivos de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas para 2016 y la nueva senda para el período 2017-2019. En línea: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2016/280416deficitccaa.aspx>. Sin embargo, estos objetivos aguardan a la decisión final que adopte el Consejo de Ministros.

46. STS 1035/2016 (RJ 2016, 2575) (recurso 374/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 4º). La argumentación se reitera en las SSTs 1037/2016 (RJ 2016, 2576) (recurso 385/2013) y 1038/2016 (RJ 2016, 3669) (recurso 511/2013), de la misma fecha (FD 4º y 10º, respectivamente).

conclusión proviene del tenor literal del artículo 16 de la LOEPSF, que no atribuye a las Cámaras la fijación de los objetivos individuales autonómicos, confirmando dicha tarea al Gobierno de la Nación. Se discrepa así de la anulación de dicho Acuerdo por «carecer de presupuesto habilitante» –éste radicaría en el Acuerdo de 20 de julio de 2012 que ratificaron las Cámaras unos días después–, como sostienen las Sentencias, y porque «el acto de aprobación no hace parlamentario el acuerdo aprobado, sino que se limita a comprobar y declarar su bondad, acierto o conformidad al interés general».

Es curiosa, como poco, esa diferenciación de posturas sobre los Acuerdos de 30 de agosto de 2013 –admitiendo los recursos referidos a la fijación de los objetivos fiscales del año 2013, pero desestimando los que se formularon contra los objetivos de los años 2014-2016–, cuando la propia Sala viene a reconocer el carácter *inescindible* del procedimiento de fijación de los objetivos y la aprobación parlamentaria ulterior, basando en dicha nota que fuesen inatacables ante la jurisdicción contencioso-administrativa los Acuerdos estableciendo los objetivos de conjunto, así como la modificación de éstos para el año 2013 en función del Procedimiento de Déficit Excesivo. Lo lógico, entonces, hubiera sido concluir también esa inescindibilidad de los Acuerdos posteriores determinando los objetivos autonómicos, con independencia del ámbito temporal, anual o trienal, que tuvieran atribuido. Creemos que la respuesta, en este punto, debiera haber sido unitaria, manteniendo una misma posición, estimatoria o desestimatoria, de los recursos. Y, desde luego, nos inclinamos por la desestimación, pese a que consideremos que puede mejorarse la regulación que contiene el artículo 16 de la LOEPSF sobre el procedimiento de fijación de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas⁴⁷.

III. EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO EUROPEO Y SU EVENTUAL INCIDENCIA EN LA DETERMINACIÓN INTERNA DE LOS OBJETIVOS FISCALES

La *forzada interpretación* que el Tribunal Supremo mantiene sobre la naturaleza de los Acuerdos del Consejo de Ministros que inician el procedimiento de aprobación de los objetivos de déficit y de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas, según lo previsto en el artículo 15 de la LOEPSF –como fue el Acuerdo de 28 de junio de 2013–, como fórmula para sostener la inadmisión de los recursos por falta de jurisdicción, llega a su máxima expresión en relación con un Acuerdo de contenido semejante pero auspiciado por las exigencias comunitarias, al estar España incurso en un Procedimiento de Déficit Excesivo, y sobre el que sorprendentemente nada dice la LOEPSF.

47. Hemos realizado una consideración crítica del procedimiento de determinación de los objetivos fiscales individuales de las Comunidades Autónomas en Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., pp. 138 y ss. Vid. también Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, «La repentina constitucionalidad de la Ley de estabilidad presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre (RTC 2014, 215)», cit., pp. 99 y ss.

1. EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO

Como es sabido, el Procedimiento de Déficit Excesivo aparece regulado por el artículo 126 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, que funda una verdadera obligación jurídica de los Estados miembros para evitarlo, y en el *Protocolo nº 12, anejo* al Tratado, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, de 9 de mayo de 2008. Entre tantas menciones a la Unión Europea que contiene la LOEPSF, sorprende que únicamente se mencione aquél al recordar que el volumen máximo de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas será el que aparece en dicho Protocolo –el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales– (artículo 13.1); cuando se prevé un contenido informativo adicional de los Planes económico-financieros y de reequilibrio si se está incurrido en un Procedimiento de Déficit Excesivo (artículos 21.3 y 22.3); al señalar el destino del superávit presupuestario (artículo 32.3), y al enunciar la senda de reducción del déficit estructural, bajo la vigencia del período transitorio que alcanza hasta 2020 (disposición transitoria 1ª).

Los distintos actos del Procedimiento de Déficit Excesivo seguido a España desde el año 2009 pueden consultarse en el sitio web de la Comisión Europea⁴⁸. El Consejo de la Unión Europea se ha pronunciado varias veces desde entonces, formulando recomendaciones a nuestro país sobre la base de propuestas previas de la Comisión. Inicialmente, se estableció que la situación de déficit excesivo había de corregirse hasta el año 2013, pero, posteriormente, dicho plazo se amplió por un año más –hasta 2014, por Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012–, concediendo otros dos años –hasta 2016, por Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013–, y más recientemente se ha vuelto a ampliar el plazo otros dos años: hasta 2018, por la Decisión del Consejo, de 2 de agosto de 2016, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo. La crisis económica trajo un endurecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo, aparte de otras medidas que se dieron en las legislaciones nacionales. Pero la automatista consideración de que los déficits debían atacarse con severas correcciones del gasto público y hasta con sanciones por los incumplimientos, ¿habrá quedado superada?

2. SU INCIDENCIA EN LA FIJACIÓN DE LOS OBJETIVOS FISCALES DE CONJUNTO Y AUTONÓMICOS

La Recomendación del Consejo, de 21 de junio de 2013, dio lugar a la *corrección interna* de los objetivos fiscales para el año 2013, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013 que fue objeto de impugnación y respecto del cual, la Sala Tercera estimó que no era un Acuerdo comprendido en la regulación de la LOEPSF. Esta apreciación no es del todo correcta, si tenemos en cuenta que hasta el

48. En línea, *vid.*: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm.

año 2020 no rigen los límites establecidos en los artículos 11 y 13 de la Ley, que vienen sustituidos por la senda de ajuste a efectuar con aplicación de los criterios señalados en la disposición transitoria primera de la LOEPSF; cuyo apartado 1.b), *in fine*, advierte que: «En caso de Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuara a lo exigido en el mismo». Pero ello no es óbice, según el Supremo, para que se considere que debió haberse tramitado de la misma manera que el Acuerdo anterior –adoptado el 21 de julio de 2012 respecto del trienio 2013-2015–, al que venía a modificar para el año 2013; esto es: con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15 de la LOEPSF y debiendo haber tenido lugar el correspondiente trámite ante las Cámaras parlamentarias.

Para la Sala Tercera, «el acuerdo de 12 de julio relativo al ejercicio 2013 plantea una problemática específica y distinta, en la medida en que no fue sometido a su aprobación por parte de las Cortes Generales», por lo que, en principio, «podría entenderse que se trata de un acto administrativo sometido al control de legalidad de la jurisdicción contencioso administrativa». Sin embargo, como se trataba ahora de rectificar o adecuar un acuerdo previo que había fijado unos objetivos aprobados por las Cortes Generales, «parece que hubiera debido seguirse de nuevo dicho procedimiento», como advirtió el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pero sin ninguna explicación «se prescindió de este trámite parlamentario».

La Sala no comparte la justificación dada por el Abogado del Estado, que razonaba la *distinta naturaleza* de los Acuerdos tendentes a ser el punto de partida de la futura aprobación de los Presupuestos –aquellos que, como el de 28 de junio de 2013 o su antecedente de 20 de julio de 2012, establecen los objetivos de déficit y de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas– y los que, en su caso, y como consecuencia del Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España (como el de 12 de julio de 2013) vengán «simplemente» a adecuar los objetivos fiscales del Presupuesto en curso a una nuevas circunstancias; por lo que, siendo procedimientos distintos, no cabría extender los requisitos formales de unos a otros. Así las cosas, la ausencia de remisión a las Cámaras parlamentarias del Acuerdo rectificativo que adoptó el Consejo de Ministros no afectaría a su plena validez y eficacia. Frente a estas alegaciones, la Sala recurre a los siguientes argumentos: 1º El expreso reconocimiento del Consejo de Ministros de que el Acuerdo de 12 de julio de 2013 se dictaba también en el marco del artículo 15 de la LOEPSF y, por tanto, de conformidad con el procedimiento regulado en dicho precepto; 2º El carácter no discrecional que para el Consejo de Ministros tendría someter el Acuerdo rectificativo de objetivos fiscales a la aprobación de las Cámaras; y 3º El principio general de *contrarius actus*, que requiere para modificar o anular un acto jurídico otro del mismo rango o fuerza.

A partir de esas consideraciones, con las que la Sala rechaza la diferenciación de actos y procedimientos que realizaba el Abogado del Estado, se llega a la inadmisión de los recursos contra el Acuerdo de 12 de julio de 2013 por quedar fuera del alcance de la jurisdicción contenciosa, conclusión que se fundamenta así: «el acuerdo... debió ser sometido a la aprobación de las Cámaras parlamentarias, es claro que nos encontramos con un acto inserto en un procedimiento que debe culminar en una

decisión parlamentaria, pero que no fue llevado a término... se trata de un acto preparatorio de una decisión parlamentaria y carente por sí mismo de entidad jurídica propia y, por tanto, privado de eficacia jurídica –excepto precisamente la propiamente preparatoria del acto parlamentario–; constatación esta última que «supone la inadmisibilidad del mismo en el presente recurso contencioso administrativo».

El Supremo sigue pensando que el Acuerdo del Gobierno, en lugar de ser un acto de trámite dictado en un procedimiento administrativo, «se inserta en un procedimiento *sui generis*, análogo al presupuestario, destinado a que se pronuncien el Congreso y el Senado», por lo que aquél «carece de sustantividad propia y de eficacia jurídica fuera de sus efectos preparatorios de la decisión parlamentaria aprobando tales objetivos». La conclusión final es que «un acuerdo del Consejo de Ministros de fijación de objetivos de déficit y deuda dictado en el marco del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, tanto si culmina en el acuerdo parlamentario que constituye el objetivo para el que nace y que constituye su proyección natural, como si queda ineficaz por no alcanzar dicho objetivo, queda fuera del alcance de nuestra jurisdicción. Sin embargo en este último supuesto y al no haber recaído acto parlamentario, resulta procedente declarar la inadmisión por no tratarse de un acto impugnado al no quedar comprendido en los descritos en el artículo 25, más que por falta de jurisdicción, como sucede cuando el procedimiento culmina en una decisión parlamentaria»⁴⁹.

Completando lo expuesto, la Sala argumenta si el Acuerdo de 12 de julio de 2013 tenía que haberse enviado a las Cortes Generales para su aprobación y sobre las consecuencias que, en caso afirmativo, derivarían del incumplimiento de la tramitación parlamentaria.

Respecto de la primera cuestión, las Sentencias confirman la necesidad del trámite ante el Congreso y el Senado, dando tres razones: 1ª Porque «ningún precepto de la Ley Orgánica 2/2012 autoriza al Gobierno a modificar por su sola decisión un acuerdo de las Cortes Generales. Ni podría hacerlo por la circunstancia de referirse el acuerdo a una sola anualidad (2013) en lugar de a un trienio, porque la inalterabilidad por el Gobierno de la previa decisión de las Cortes Generales debe predicarse del trienio afectado y también de cada una de sus anualidades, careciendo de sentido que lo prohibido en conjunto fuera permitido por partes. La fijación por las Cortes Generales de los objetivos para el trienio 2013-2015 tiene su valor de acto parlamentario para el conjunto y para cada una de sus anualidades, y el Gobierno no puede por sí mismo alterar ninguno de sus valores». 2ª Porque «ninguna norma (ni de Derecho Comunitario ni de Derecho interno) permite a las Instituciones europeas inmiscuirse en el ordenamiento interno español, a fin de decidir cómo, por qué procedimientos o por decisión de qué organismos nacionales, han de cumplirse las medidas adoptadas por la U.E. en un Procedimiento de Déficit Excesivo. Sólo al Derecho interno le compete esas precisiones, y, por lo tanto, la variación de los objetivos que vengan impuestos por la U.E. habrá de someterse en España a los trámites

49. Los recomillados provienen de la STS 1035/2016 (RJ 2016, 2575) (recurso 374/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 3º).

señalados por la Ley Orgánica 2/2012, es decir, a la fijación por el Gobierno y a la posterior aprobación por las Cortes Generales». 3ª Porque «la llamada “adecuación” era una auténtica modificación del objetivo de estabilidad presupuestaria respecto de la fijada para el año 2013 por acuerdos parlamentarios de 24 y 27 de julio de 2012... Como tal modificación de unos acuerdos parlamentarios, requería la correspondiente autorización de las Cortes Generales»⁵⁰.

Y, en relación con las consecuencias que provoca la falta de tramitación ante las Cámaras del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013 –aparte de la inadmisión de los recursos que se interpusieron–, la Sala señala lo siguiente: «El acuerdo del Gobierno, sin la posterior aprobación de las Cortes Generales, es un acto carente de autonomía, un acto preparatorio, inhábil por sí mismo para surtir efectos y para servir de soporte a actos de ejecución... carece de efectos jurídicos ad extra del procedimiento regulado en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, careciendo por tanto de sustantividad propia y de eficacia jurídica fuera de sus efectos preparatorios de la decisión parlamentaria»⁵¹.

El *Voto particular* de los Magistrados D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. José Manuel Sieira Míguez señala que el Acuerdo de 12 de julio de 2013 «no necesitaba ser sometido a la aprobación de las Cortes Generales» y de ahí se deduce su «naturaleza jurídica muy distinta» si se compara con el Acuerdo de 28 de junio de 2013. Se rechaza una interpretación analógica como la que promueven las Sentencias «para encorsetar toda la competencia constitucional del Gobierno en una materia en la que la flexibilidad debe ser norma, y la LOEPSF no lo exige» y que supone, además, «sin consultar al Tribunal Constitucional, una lectura restrictiva y correctora de la normativa aplicable». La conclusión a la que se llega es que debía haberse admitido la impugnación contra dicho Acuerdo, «porque tiene una indudable sustantividad propia y no preparaba acto parlamentario alguno ni sustrajo a las Cortes Generales ninguna facultad».

Por su parte, el *Voto particular* de D. Jesus Ernesto Peces Morate limita la discrepancia con el carácter de «acto preparatorio» que se confiere al citado Acuerdo y a las consecuencias que de tal apreciación se derivan. Frente al parecer mayoritario de la Sala, se sostiene que con ese Acuerdo no se daba cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 de la LOEPSF, por lo que el Gobierno se arrogaba de una competencia de la que carece. La adecuación de los objetivos de déficit y de deuda pública para el año 2013, como consecuencia del Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España, no debió calificarse como un «acto de trámite, insusceptible de control jurisdiccional»,

50. Los entrecomillados provienen de la STS 1036/2016 (RJ 2016, 2574) (recurso 383/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 6º), reiterándose también en las SSTS 1038/2016 (RJ 2016, 3669) (recurso 511/2013) y 1039/2016 (RJ 2016, 2230) (recurso 241/2014), de la misma fecha (FD 7º).

51. Los entrecomillados provienen de la STS 1038/2016 (recurso 511/2013), de 10 de mayo de 2016 (FD 8º), reiterándose en la STS 1039/2016 (recurso 241/2014), de la misma fecha (FD 8º).

sino que tenía que haberse enjuiciado como un «acto definitivo adoptado por órgano manifiestamente incompetente y, por tanto, nulo de pleno derecho». Y, por lo tanto, las Sentencias «deberían haber estimado los recursos contencioso-administrativos sostenidos por las representaciones procesales de las Comunidades Autónomas frente al acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013 (...), al ser este acuerdo nulo de pleno derecho».

Nosotros pensamos que, con su argumentación, la Sala Tercera se erige en intérprete de la Constitución y de la Ley Orgánica de desarrollo del artículo 135 CE, cuando es claro que de dichas normas no cabe inferir, *ad pedem litterae*, que una corrección de los objetivos previamente refrendados por las Cámaras y que es consecuencia de una flexibilización de las exigencias a nuestro país en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo, tenga que conllevar necesariamente un nuevo pronunciamiento parlamentario. Sin embargo, la interpretación del Tribunal Supremo favorece su inadmisión de los recursos fundándose en que no hubo tramitación parlamentaria del Acuerdo gubernamental rectificativo de los objetivos para 2013, lo que le privaría de eficacia.

En lugar de haber diferenciado este Acuerdo rectificativo del iniciador del procedimiento de fijación de los objetivos fiscales de conjunto que se había adoptado un año antes y que había recibido —éste sí— la convalidación de las Cámaras, el Tribunal Supremo se encierra en la consideración de que al tratarse de una modificación de un acuerdo previamente aprobado por el Congreso y el Senado, sólo puede deducirse que tendría que haberse remitido igualmente a las Cortes para su aprobación, cosa que no se hizo.

La interpretación de la Sala nos parece forzada y, en realidad, parece promoverla el deseo de aplicar la misma conclusión que sirve para desestimar los recursos contra el Acuerdo de 28 de junio de 2013 y atribuir la competencia al Tribunal Constitucional. En nuestra opinión, los Acuerdos no son comparables ni para los mismos se exige llevar a cabo el mismo tipo de procedimiento por la LOEPSF. Para el acto que inicia el establecimiento de los objetivos fiscales de conjunto para el trienio que se considere, la Ley contempla la intervención parlamentaria de refrendo de la posición del Ejecutivo. Para los eventuales actos que deban realizarse para aclimatar las exigencias que en el plano interno provienen de un Procedimiento de Déficit Excesivo abierto desde instancias comunitarias, lo que señala la Ley es que habrá que estar a lo que se exija en él para proceder a la adecuación de la reducción del déficit público, sin ninguna otra consideración. La firme convicción de la Sala Tercera en pro de aplicar el mismo procedimiento en un caso y en otro debería haber llevado a promover una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, consecuentemente con el parecer que sostiene de que es a éste último al que correspondería la decisión de estas controversias.

Como sostuvieron el Abogado del Estado y el Voto particular de los Magistrados D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y D. José Manuel Sieira Míguez, el Acuerdo de 12 de julio de 2013 era de una «naturaleza jurídica muy distinta» que la que tenía el

Acuerdo de 28 de junio de 2013. Por ello creemos, con estos últimos, que debió admitirse la impugnación dirigida contra aquél porque «tiene una indudable sustantividad propia y no preparaba acto parlamentario alguno ni sustrajo a las Cortes Generales ninguna facultad». Incluso si se entendiera que ambos Acuerdos debían seguir el procedimiento previsto en el artículo 15 de la LOEPSF –requiriendo entonces el pronunciamiento de las Cámaras parlamentarias–, la conclusión lógica habría sido estimar que el Gobierno se habría arrogado de una competencia que no tiene y, admitiendo los recursos que se presentaron, declarar que el acto de adecuación de los objetivos fiscales para 2013 se adoptó por un órgano manifiestamente incompetente y que, por tanto, era nulo de pleno Derecho, como sostenía el Voto particular de los Magistrados D. Jesús Ernesto Peces Morate, D. Emilio Frías Ponce y D. Diego Córdoba Castroverde. Con todo, nos convence más el otro entendimiento, pues los Acuerdos considerados tienen un alcance distinto, provienen de presupuestos de hecho diferentes y no han de seguir, de acuerdo con la LOEPSF, el mismo procedimiento de refrendo parlamentario.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALBA NAVARRO, Manuel, «Sinopsis artículo 68» (con actualización de Fernando Galindo Elola-Olaso), en *Constitución Española*, Portal de la Constitución del Congreso de los Diputados, 2003-2011. En línea: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>.
- BUSCEMA, Salvatore, *Il Bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli Enti pubblici istituzionali*, Giuffrè ed., Milano, 1966.
- CAZORLA PRIETO, Luis María, «Comentario al artículo 134 CE», en *Comentarios a la Constitución* (Coord. por Fernando GARRIDO FALLA), Civitas, Madrid, 1980.
- CHAVES GARCÍA, José Ramón, «Escurrizado control por el Supremo de las decisiones financieras del Consejo de Ministros», en <https://delajusticia.com>, 23 de mayo de 2016.
- ESCRIBANO LÓPEZ, FRANCISCO, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2013.
- «La repentina constitucionalidad de la Ley de estabilidad presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre (RTC 2014, 215)», en *Revista Española de Derecho Europeo* (Civitas), nº 54, 2015.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, 2001.

- *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*, Colex, Madrid, 2002.
- «Los presupuestos para 2016 aprobados en el tiempo de descuento de la X legislatura. ¿Un fraude a la Constitución?», en *Revista Española de Derecho Financiero* (Civitas), nº 168, 2015.
- «Sobre el procedimiento para establecer los objetivos de déficit, deuda y “techo de gasto”», en *MAML Blog*, de 2 de abril de 2016 (en línea: <https://mamlblog.wordpress.com/2016/04/02/>).

MORTATI, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo II, 7ª ed., Cedam, Padova, 1967.

PASCUAL GARCÍA, José, *Régimen jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*, 2ª ed., Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002.

PREDIERI, Alberto, *Pianificazione e Costituzione*, Ed. di Comunità, Milano, 1963.

RAMALLO MASSANET, Juan, «El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, nº 1, 2003.

RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro, «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 33, 1968.

- «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», dentro de la obra colectiva: *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- «Estudio Preliminar: Una Lección de Derecho Constitucional» a la obra de Paul LABAND: *Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 2012.