

**EL DÉFICIT Y LA DEUDA:
ATRIBUCIONES DE LA HACIENDA Y EL
PARLAMENTO VASCO**

Defizita eta zorra: Ogasunaren eta Eusko Legebiltzarraren eskuduntzak
Deficit and Debt: Responsibilities of the Treasury and the Basque Parliament

Pedro HERNANDO ARRANZ
Ex Viceconsejero de Economía y Presupuestos del Gobierno Vasco

Fecha de recepción / Jasotze-data: 3 de marzo de 2019

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 19 de abril de 2019

Fecha de aceptación / Onartze-data: 20 de abril de 2019.

Aunque realmente viene antes, la recesión que dio comienzo en 2008 ha puesto de actualidad la materia del déficit y su corolario, la deuda pública; el artículo comienza recogiendo conceptos básicos que definen el superávit/déficit. Seguidamente recoge la normativa básica tanto de la Gobernanza europea como de la estatal, y como tema central cómo se inserta la estabilidad presupuestaria dentro del Concierto Económico, poniendo el énfasis en la erosión que las Sentencias del Tribunal Constitucional ante recursos del Estado han supuesto, bajo el argumento de la estabilidad presupuestaria, en la capacidad de autogestión de los aspectos presupuestarios en la Comunidad Autónoma Vasca y en la Navarra al no reconocer en su debido tenor la singularidad foral que el Concierto y las disposiciones legales en materia de estabilidad presupuestaria recogen. Por último se hacen unas reflexiones sobre la especificidad que sobre el superávit/déficit constituye la coexistencia entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Palabras clave: Hacienda vasca. Concierto económico. Gobierno Vasco. Diputaciones forales. Tribunal Constitucional. Deuda pública.



Nahiz eta lehenagotik etorri, 2008an hasi zen atzeraldia dela-eta, gaur-gaurko gaiak dira defizita eta horren ondorioa, hots, zor publikoa. Artikuluak, hasteko, superabita/defizita definitzen dituzten oinarrizko kontzeptuak biltzen ditu. Ondoren, Europako eta estatu-mailako gobernantzaren oinarrizko araudia jasotzen du, eta, gai nagusi gisa, aurrekontu-egonkortasuna Ekonomia Itunaren barruan zer-nola txertatzen den aztertzen du. Lan honek ondo nabarmentzen duenez, Konstituzio Auzitegiaren epaiek –Estatuaren errekurtsioen aurrean–, aurrekontu-egonkortasuna argudiatuta, Euskal Autonomia Erkidegoaren eta Nafarroako Erkidegoaren aurrekontu-alderdiak autokudeatzeko gaitasuna higatu dute, ez baitute behar bezala aitortzen Itunak eta lege-xedapenek aurrekontu-egonkortasunaren arloan biltzen duten foru-berezitasuna. Eusko Jaurlaritzak eta foru-aldundiek batera existitzeak superabitaren/defizitaren gaineko espezifikotasuna dakar, eta horri buruzko hausnarketak ere egiten ditu, azkenik, lanak.

Giltza hitzak: Euskadiko ogasuna. Ekonomia Ituna. Eusko Jaurlaritza. Foru-aldundiak. Konstituzio Auzitegia. Zor publikoa.



Although these notions really came earlier, the recession that began in 2008 has made the matters of the deficit and its corollary, the public debt, come to the forefront of current affairs. This article starts by noting basic concepts that

define the surplus/deficit. It then sets out the basic regulations of both European Governance and at a State level. Likewise, the article's central theme revolves around how budgetary stability is intertwined with the Basque Economic Agreement, placing an emphasis on the erosion that the Judgements of the Constitutional Court in relationship with State appeals have brought about under the argument of budgetary stability and in terms of self-management of budgetary aspects in the Basque Autonomous Community and in Navarre, as the regional individuality that the Agreement and the legal provisions on budgetary stability dictate is not recognised as it should be. Lastly, some reflections are made on the intricacies of the surplus/deficit that bring about a coexistence between the Basque Government and the Regional Councils.

Key-words: Basque Treasury. Economic Agreement. Basque Government. Regional Councils. Constitutional Court. Public Debt.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. DÉFICIT/SUPERÁVIT. III. LA GOBERNANZA EUROPEA EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. 1. Coordinación y orientación. 2. Un calendario preciso. IV. LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. 1. Objetivos de Estabilidad: Calendario. 2. Medidas preventivas. 3. Medidas correctivas. 4. Medidas coercitivas (muy rigurosas). V. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CONCIERTO ECONÓMICO. VI. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: RELACIONES INSTITUCIONALES, GOBIERNO VASCO Y DIPUTACIONES FORALES.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque el tema tiene un componente esencialmente económico, trataré de no perder de vista la vertiente jurídica, desde el ámbito por tanto del Derecho Financiero. Los apartados que desarrollaré son los siguientes: Déficit/Superávit algunos conceptos; la regulación europea y en el Estado español en materia de estabilidad presupuestaria; la Estabilidad Presupuestaria y el Concierto Económico; la Estabilidad Presupuestaria y las relaciones institucionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

II. DÉFICIT/SUPERÁVIT

Para comenzar, me parece importante enmarcar estos ya familiares términos de Déficit y de Deuda, por su protagonismo desde que dio comienzo la llamada Gran Recesión, dentro de lo que son las grandes magnitudes económicas del Sector Público, o de manera más precisa del llamado Sector de las Administraciones Públicas, que está incluido como tal entre de los Sectores de la Contabilidad Nacional.

Para valorar la importancia de recursos que este sector administra voy a traer aquí a colación algunos datos recogidos del Instituto Europeo de Estadística Eurostat, publicados en octubre de 2108 y referidos al año 2017: el porcentaje que representa el gasto público respecto del PIB en la Unión europea es el 44,8 %, y el ingreso, un 45,8 %. Estos mismos datos referidos al Estado Español serían el 41,0 % y el 37,9 % respectivamente. Esto nos da una idea del volumen

de recursos que el Sector público maneja y desde luego nos debiera llevar a prestar la merecida atención al volumen de que maneja la Administración en las diferentes Políticas publicas.

Aunque de entrada e intuitivamente los términos de Superávit o Déficit, también denominados Capacidad o Necesidad de Financiación, nos llevan a pensar que se trata de una simple diferencia entre ingresos y gastos positiva o negativa, creo que es conveniente matizar algún concepto y remarcar algunas especificidades.

A este respecto, al sumergirnos en los componentes que determinan el resultado de superávit/déficit conviene detenerse dos aspectos: primero, ¿qué entidades integran el llamado Sector de las Administraciones Públicas, al que el superávit o déficit afecta?, es decir, ¿cuál es el perímetro de consolidación del mismo?, tras esto, ¿cuál es la naturaleza de los gastos e ingresos que computan es decir, a qué tipo de gastos nos estamos refiriendo?

La regulación armonizada al respecto, a nivel de la Unión Europea viene recogida en el REGLAMENTO (UE) No 549/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea llamado de manera abreviada SEC 2010; dentro de esta norma, específicamente el Capítulo 20 que se refiere a LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

En lo que se refiere al perímetro que abarca el Sector de las Administraciones Públicas, el Reglamento citado, SEC 2010 dice que, «el sector de las administraciones públicas (S.13) comprende todas las unidades de las administraciones públicas y todas las instituciones sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por las unidades de las administraciones públicas».

Una unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad de poseer activos, contraer pasivos y realizar toda la gama de transacciones económicas.

Hay que tener en cuenta que estamos por tanto ante una definición amplia del concepto de Administración Pública, el cual comprende todas, las unidades sobre las que las Administraciones Públicas tienen el control, cualquiera que sea su forma jurídica, ya sea la propia Administración General, los Entes o Sociedades Públicas, Organismos Autónomos, Fundaciones, Instituciones sin fines de Lucro etc.

Como particularidad, una unidad solo puede estar adscrita a una sola Administración; a modo de ejemplo, el caso del Consorcio de Transportes de Bizkaia, que aunque financiado al 50 % por la Diputación foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco, está adscrito a los efectos del Sistema Europeo de Cuentas a este último y en consecuencia a él se le imputa la totalidad de su endeudamiento

y el superávit o déficit que genere; en este caso particular, el criterio que rige, es el de ser el Gobierno Vasco la entidad con mayor número de miembros en su Órgano principal de Gobierno.

Pero de entre las controladas por la Administración Pública, las entidades que integran el Sector de las Administraciones Públicas son las específicamente las consideradas «de no mercado» que con criterio general son las que compiten con otros productores, y tienen precios económicamente significativos; Los apartados 20.19 a 20.31 del Sistema Europeo de Cuentas recogen los criterios de clasificación de una unidad institucional como «de mercado» o «no de mercado»; en la realidad, son las menos las unidades institucionales controladas por Administraciones públicas que estén clasificadas como de mercado.

La cuantificación del déficit o superávit requiere por lo tanto la consolidación del gasto e ingreso de todas las unidades institucionales «no de mercado», cada una de ellas, según su naturaleza jurídica, con su particular sistema de registro contable, lo cual implica un gran trabajo de reclasificación y de ajustes dado el volumen de operaciones internas que tienen lugar entre ellas.

En España, una Comisión integrada por representantes del Instituto Nacional de Estadística, la Intervención General del Estado y el Banco de España se encarga de la clasificación como «de mercado» o «no de mercado» de todas y cada una de las unidades institucionales de las Administraciones públicas del conjunto del Estado; el Banco de España en su página web publica la relación de ellas en su informe de Sectorización de la Economía Española.

El segundo aspecto ya mencionado, tras el del perímetro de consolidación, es el de la cuantía y naturaleza de los ingresos y gastos computables a los efectos del cálculo del superávit o déficit. Es importante detenerse en este punto porque el superávit o déficit no es lo mismo que el Resultado presupuestario de la Contabilidad Presupuestaria y no es lo mismo que el Resultado de la Cuenta de Perdidas y Ganancias o el de la Cuenta del Ahorro/desahorro.

Por resumir, en lo que se refiere al volumen total de los gastos, y dicho de una forma genérica, se incluyen para el cálculo del déficit o superávit, tanto los gastos corrientes como los de capital, de naturaleza no financiera.

Pero además a diferencia de lo que sucede en la Contabilidad Presupuestaria, en el Sistema Europeo de Cuentas lo que prima a la hora de la clasificación de una operación es el criterio estrictamente económico y no el jurídico: para ilustrarlo, un ejemplo: una aportación de capital a una Sociedad pública de no mercado se registra en la contabilidad presupuestaria, como una adquisición de activos financieros de acuerdo por lo tanto a su naturaleza jurídica; sin embargo en el Sistema europeo de cuentas lo sería como una Transferencia de Capital dado que al ser el destinatario una sociedad «no rentable» no existe expectativa

de obtener rendimientos del capital invertido. Otro ejemplo es el caso de las concesiones publico-privadas de obra o servicio público; serían consideradas estrictamente como tales sólo en el caso de que concesionario asuma realmente riesgos, sino fuese así se imputaría la totalidad del gasto en la Administración pública correspondiente.

En resumen: detenerse en qué perímetro abarca el Sector de las Administraciones Públicas, cuáles son los ingresos y gastos que determinan el superávit o Déficit y cuales son las particularidades de su registro

Hasta aquí unas pequeñas pinceladas que he considerado de utilidad para aclarar el concepto de superávit o déficit.

III. LA GOBERNANZA EUROPEA EN MATERIA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA¹

Antes de la crisis, la planificación de las políticas presupuestarias y económicas de la UE se ajustaba a procesos diferentes. No se disponía de un panorama global de los esfuerzos realizados al nivel nacional, y los Estados miembros carecían de toda posibilidad de debate sobre una estrategia colectiva para la economía de la UE.

1. Coordinación y orientación

Gracias al Semestre Europeo, introducido en 2010, los Estados miembros pueden debatir sus planes presupuestarios y económicos con los otros países de la UE en momentos específicos del año. Ese mecanismo permite a los Estados miembros efectuar observaciones sobre los planes de los demás y a la Comisión ofrecer a los Estados miembros directrices de actuación a tiempo, antes de la toma de decisiones al nivel nacional. La Comisión vigila además si los Estados miembros están avanzando hacia los objetivos de creación de empleo, educación, innovación, clima y reducción de la pobreza recogidos en Europa 2020, la estrategia de crecimiento a largo plazo de la UE.

2. Un calendario preciso

El ciclo arranca cada año en el mes de noviembre con el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (prioridades económicas generales para la UE),

¹ Este apartado, dado su carácter puramente descriptivo, está tomado, por su claridad y precisión, de la web de la Comisión Europea.

en el que se presentan a los Estados miembros directrices de intervención para el año siguiente.

Las recomendaciones específicas por países publicadas en febrero o marzo ofrecen a los Estados miembros recomendaciones a la medida sobre las reformas estructurales de mayor calado, para cuya consecución se requiere a menudo más de un año. En Marzo, la Comisión publica los análisis exhaustivos de los países con riesgos económicos potenciales.

En abril, los Estados miembros presentan sus programas de estabilidad/convergencia (planes presupuestarios a medio plazo) y sus programas nacionales de reforma (planes económicos), que deben ajustarse a todas las recomendaciones previas de la UE. Preferentemente, el plazo anual de presentación de estos programas termina el 15 de abril y en ningún caso puede rebasar el 30 de abril. El Instituto Europeo de cuentas, Eurostat publica las cifras comprobadas de deuda y déficit del año anterior, paso importante para asegurarse de que los Estados miembros están cumpliendo sus objetivos fiscales.

En mayo, la Comisión propone recomendaciones específicas por países, es decir, directrices estratégicas a medida para cada Estado miembro basadas en las prioridades destacadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y en la información de los planes recibidos en el mes de abril. También en el mes de mayo, la Comisión publica sus previsiones de primavera, que el Consejo Europeo refrenda en junio/julio.

Los Estados miembros de la zona del euro presentan a la Comisión (no más tarde del 15 de octubre) proyectos de planes presupuestarios para el año siguiente.

En noviembre la Comisión emite un dictamen sobre los proyectos de planes presupuestarios Si algún plan diverge respecto de los objetivos a medio plazo del Estado miembro correspondiente, la Comisión puede solicitar su reelaboración. En diciembre los Estados miembros aprueban sus Presupuesto

IV. LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRSUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El artículo 135.5 CE dispone: Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo. En todo caso, regulará:

- a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas.
- b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

- c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

En consecuencia, se aprueba la La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Lo tres objetivos de la Ley son:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas;
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española;
- Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

1. Objetivos de Estabilidad: Calendario

Antes del 1 de abril Ministerio de Hacienda y AAPP propone los objetivos de estabilidad y deuda pública.

Tras el Informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo de Ministros fija los objetivos de estabilidad y deuda pública para el Conjunto del Estado y de cada uno de los Subsectores: Estado CCAA CCLL y Seguridad Social; incluye techo de gasto del presupuesto estatal y contiene a su vez la regla de gasto. Se apruebe en Congreso y Senado.

Para las CCAA El Ministerio de Hacienda elabora la propuesta de objetivos estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada Comunidad Autónoma de régimen común que tras el informe del Consejo de Política fiscal y financiera es aprobado por el Consejo de Ministros El Ministerio de Hacienda realiza un seguimiento mensual de la ejecución presupuestaria.

En lo que a la CAV respecta la Disposición final tercera 2 de la Ley dispone:

«En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico».

El Capítulo IV se centra en las Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

2. Medidas preventivas

La Ley fija un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia por parte

del Gobierno dirigida a la Administración que pudiera incumplir la cual tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo.

3. Medidas correctivas

La Ley contempla medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, incluso a corto plazo, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios.

El incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. La Ley regula el contenido, que, entre otros extremos, deberá identificar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar a los objetivos, la tramitación y el seguimiento de estos planes.

4. Medidas coercitivas (muy rigurosas)

1ª. En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, la Administración Pública responsable deberá:

- a) Aprobar en el plazo de quince días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.
- b) Constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por ciento de su Producto Interior Bruto nominal. Podrá convertirse en multa a los seis meses.

2º. De no fructificar lo anterior, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada y proponer medidas de obligado cumplimiento

3ª Si no se cumple lo anterior, se invocará el artículo 155 de la Constitución para adoptar las medidas necesarias.

V. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CONCIERTO ECONÓMICO

La Comunidad Autónoma Vasca es competente en materia de ingresos tributarios en base, al Estatuto de Autonomía y el Concierto Económico y el elemento nuclear del régimen foral, es el pacto entre País Vasco y el Estado. Pero

también es cierto que el Concierto Económico en su redacción inicial no recogió más que el aspecto tributario, del mismo modo que el artículo 41 del Estatuto de Autonomía, sin que ninguno de los citados instrumentos normativos hiciera referencia explícita a las materias económicas, financieras o presupuestarias.

Dicho lo anterior, tras el aspecto tributario que concierne al ingreso correspondería ahora tratar del otro componente del déficit o superávit, el del gasto. Parecería, o al menos entra dentro de una lógica conceptual que el corolario de la competencia y autonomía sobre los ingresos debiera ser la competencia real y efectiva en materia de gasto, sobre la que también se proyectaría de forma natural, el mismo elemento de pacto, que requeriría coordinación y colaboración con el Estado. Una interpretación garantista y tradicional del sistema de Concierto y Convenio Económico hace suponer que las peculiaridades del régimen foral se proyectan no sólo en los aspectos puramente tributarios sino que implican asimismo una autonomía de gasto singular desde el punto de vista cualitativo, lo que conlleva una no aplicación «directa» de la normativa estatal en el ámbito de las Comunidades de régimen foral².

Esta interpretación deriva de un segundo soporte argumental: la Disposición Adicional primera de la Constitución española, como expresión de salvaguarda de la foralidad, que debió informar la redacción del artículo 40 del Estatuto de Autonomía: «Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma».

La historia de la aplicación del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la interpretación del espíritu del Concierto Económico prueba que, ya desde el mismo momento de su puesta en marcha, la competencia autonómica en la materia fue orillada, habiéndose producido el deterioro de la capacidad de decisión sobre el destino de los recursos propios derivados del Concierto Económico por una abusiva utilización por parte del Estado de la invocación de preceptos constitucionales de carácter general que le otorgan competencia exclusiva, la caracterización como normativa básica y por lo tanto de general cumplimiento, de preceptos contenidos en multitud normas. Y de la misma forma por el no reconocimiento del carácter singular de los regímenes forales; y todo ello aun cuando se estuviese dentro del cumplimiento de los compromisos en materia de estabilidad presupuestaria.

Otra consecuencia importante de la falta de reconocimiento de la singularidad derivada del régimen foral ha sido la falta reconocimiento de los aspectos procedimentales de control en materia de estabilidad presupuestaria.

² Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika enviado por el Gobierno Vasco a la Ponencia de Autogobierno del Parlamento Vasco en 2016.

Todo ello, ha tenido lugar por la vía de hecho ; y ello a pesar de que según se iba incorporando progresivamente a la normativa estatal la regulación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se incluían en ella formalmente cláusulas específicas referenciadas a su aplicación en el marco del Concierto Económico.

Los títulos competenciales que se han fortalecido por una intervención invasiva del estado han sido los que se articulan alrededor del artículo 135 CE y su concreción en el artículo 149.1.13 CE que no solo respalda la ordenación de los distintos sectores económicos sino también las medidas concretas de los mismos.

De acuerdo con el Artículo 149.1.13 CE: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

El problema viene, por un lado de una utilización exorbitante de la normativa básica que vacía las competencias normativas autonómicas y que puede abarcar no solo normas con rango de Ley sino incluso reglamentos y hasta órdenes y por otro, como decimos, de la falta de reconocimiento de la singularidad en su aplicación a los territorios amparados por la foralidad.

Las interpretaciones restrictivas respecto de la consideración singular del régimen foral comenzaron ya en los inicios de la actividad de la Administración pública vasca, tras la aprobación de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Gernika y el Concierto Económico. A su vez, el Tribunal Constitucional ha venido avalando por regla general esta interpretación restrictiva tanto del contenido de las normas como de su aplicación a los territorios amparados por la foralidad.

Valga como muestra de lo que decimos el siguiente elenco de sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional.

Ya en 1984, el Tribunal Constitucional en Sentencia 11/1984 en relación con un recurso del Gobierno Vasco contra un acuerdo del Consejo de Ministros de 1981 sobre autorización de emisión de deuda argumenta:

«[...] seguiríamos sin encontrar precepto alguno constitutivo de tal régimen de concierto que se refiera a las competencias de dicha Comunidad Autónoma en materia de emisión de deuda pública».

Y falla: «Declarar que corresponde al Estado la competencia de autorizar las emisiones de deuda pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

El Gobierno Vasco, por lo tanto requiere de autorización previa del Ministerio correspondiente para emitir Deuda Pública por la interpretación dada al

artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, no tamizada por la naturaleza de la foralidad.

Dos años más tarde, en la STC 63/1986 sobre un Recurso del Gobierno Vasco contra el artículo de la Ley de Presupuestos de 1985 que fija entre otros el incremento retributivo, con aplicación también a las CCAA, afirma el TC:

«no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, [...] se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos».

El TC falla en Sentencia 96/1990 en contra del recurso de la Generalitat de Catalunya y Gobierno vasco respecto de la fijación en los Presupuestos del Estado de 1985 de un incremento retributivo que afecta a todas las CCAA. El título competencial del Estado el reiteradamente invocado artículo 149.1.13 CE.

En este recurso, es interesante lo que el letrado de de la Generalitat Catalunya expone:

«si bien es cierto que la planificación económica no tiene límites en relación a su objeto material, en razón a que a través de los planes del art. 131 de la C.E. puede el legislador estatal fijar las bases de la ordenación económica en general y de los sectores económicos concretos, no es menos cierto, sin embargo, que no toda intervención económica del Estado amparada en el art. 149.1.13 de la C.E. reúne las características y requisitos de la planificación económica, en cuanto del art. 131 de la C.E.»

El Tribunal constitucional argumenta sin embargo:

«Pero también, hay que tener en cuenta que encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13 CE), como medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público.

Un hito relevante en este repaso cronológico lo constituye el hecho de que en 1999 España se incorpora a la Unión Económica y Monetaria europea y adquiere por tanto el compromiso de cumplir el Reglamento CE nº 1466/1997 del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que consiste en esencia en el compromiso con la estabilidad presupuestaria y una consecuente supervisión de los países miembros por parte de los órganos de la Unión.

La primera normativa española de estabilidad presupuestaria, (la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y La Ley Orgánica 5/ 2001 complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) se aprueba en Diciembre de 2001 y tiene como fundamento la regulación contenida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Ya estando consolidada como clave en el derecho financiero del Estado, la materia de la estabilidad presupuestaria, en la modificación de la Ley del Concierto Económico de 2002 se modifica el literal del Capítulo II que pasa a denominarse «Relaciones Financieras» en lugar de «Cupo». Dentro de este Capítulo el Artículo 48, denominado «Principios Generales» dice: «Las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco se regirán por los siguientes principios: «Tercero: Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria».

Y a su vez, el artículo 62, dentro de las funciones de la Comisión Mixta del Concierto Económico incluye la de «Acordar los compromisos de coordinación y colaboración en materia de estabilidad presupuestaria».

Consecuentemente, se modifica la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria 5/2001 para introducir en la Disposición Adicional Tercera el texto:

«En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.»

Un texto de naturaleza similar se incluye en la normativa sobre Estabilidad Presupuestaria respecto de la Comunidad Foral Navarra.

Sin embargo el TC no ha considerado de naturaleza sustantiva tal disposición. La Sentencia 148/2006 resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones públicas de Navarra, por vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. El primero ya lo hemos transcrito. Este último en cambio reza: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

Argumenta el Tribunal Constitucional en su sentencia, Fundamento jurídico 7:

«no es posible invocar un derecho histórico por parte de la Comunidad Foral de Navarra para reclamar una vinculación de menor intensidad a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal en ejercicio de los arts. 149.1.13 y 156.CE».

Y continúa:

«tampoco aquí es posible invocar genéricamente el régimen económico foral para reclamar un trato diferenciado en una materia que no está directamente relacionada con el mismo. [...] debe tenerse en cuenta que el convenio económico tiene un contenido esencialmente tributario, sin que en sus diversas

versiones vigentes desde la entrada en vigor de la Constitución [...] se hayan previsto normas especiales relativas a su autonomía de gasto».

En la sentencia 148/2006 el Tribunal Constitucional interpretó por primera vez el alcance de las cláusulas de salvaguarda del régimen del Convenio económico que recogían las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, reduciéndolas a aspectos procedimentales de las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades forales.

Argumenta el TC:

«puesto que las alusiones contenidas en ambos casos a que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra se llevará a cabo conforme a lo establecido en el art. 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra no se traducen en una vinculación menos intensa a las obligaciones derivadas de ambos textos, [Las leyes de Estabilidad] sino en una participación más directa de la Comunidad foral (básicamente a través de la comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y la Administración foral) en su aplicación. Prueba de ello es la reforma del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra llevada a cabo a través de la Ley 25/2003, de 15 de julio, que ha atribuido nuevas funciones a este órgano de colaboración».

«Todo ello se traduce en la aplicación al caso que nos ocupa de la doctrina que hemos mantenido tradicionalmente en relación con la posibilidad de que el legislador presupuestario estatal limite materialmente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con fundamento en el principio de coordinación reconocido en el art. 156.1 CE a través de medidas directamente relacionadas con objetivos de política económica, como la reducción del déficit público, que condicionen la autonomía de gasto de las Comunidades sin vaciarlas de contenido».

Es interesante la argumentación de la representación navarra que dice lo siguiente:

«que el art. 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra LORAFNA reconoce el sistema tradicional del convenio económico y, por lo tanto, una autonomía financiera de mayor grado y nivel que a las restantes Comunidades Autónomas, lo cual se traduce, en la vertiente del gasto, en la libertad de la Comunidad Foral de distribuir libremente dicho gasto en el marco de sus competencias.

Finalmente, y:

«que el límite del ejercicio de las competencias históricas está en la unidad constitucional, esto es, no en la sujeción plena a la legislación básica del Estado, sino a “su esencia inherente a la unidad constitucional”, que en este caso “se concreta en los objetivos de la política económica general fijados por el Estado en orden a la reducción del déficit público y el equilibrio presupuestario, con-

cretados para Navarra, de común acuerdo con ella”. Por consiguiente, prosigue el Letrado foral,” la peculiaridad no reside en que Navarra quede fuera de la política económica general del Estado, sino que su concreción y aplicación en Navarra se ha de llevar a cabo de acuerdo con el régimen foral, es decir, respetando al tiempo las competencias históricas de Navarra y de acuerdo con su modelo de relaciones con el Estado».

Seguidamente, en 2007, en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico –denominación que sustituye a la previa de Comisión Mixta de Cupo– se aprueba un acuerdo que viene a desarrollar en parte, la disposición final de la Ley de Estabilidad presupuestaria de 2001 relativa a la especificidad foral que como hemos dicho, reza: «En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico».

En el Acuerdo se establece entre otras cosas:

«Procedimientos de actuación para alcanzar un acuerdo de objetivo de estabilidad presupuestaria»

«El objetivo de estabilidad presupuestaria para la Comunidad Autónoma del País Vasco será acordado para los tres ejercicios siguientes en Comisión Mixta del Concierto Económico. Dicho acuerdo deberá producirse en el plazo de un mes desde la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público».

Continúa diciendo que el acuerdo puede llevarse a efecto con anterioridad y que en caso de incumplimiento la Comunidad Autónoma formulará un Plan de Reequilibrio y en la Comisión Mixta del Concierto Económico se comprobará la idoneidad de las medidas. Asimismo, esta comisión podrá acordar la no presentación del plan de reequilibrio.

Además de las sentencias referidas y algunas otras, hay que referir también que durante los años 2010, 2011 y 2012 se aprueban diversos Decretos Leyes con «medidas con el argumento de garantizar la estabilidad presupuestaria»: reducciones salariales de los empleados públicos, aumento de jornada laboral, prohibición de aportaciones a Planes de pensiones, eliminación de paga extra a los empleados públicos, limitaciones al endeudamiento de las entidades locales, restricciones en materia de gasto sanitario, limitaciones a la reposición de efectivos de empleados públicos, etc. Todas ellas de carácter básico invocando el consabido artículo 149.1.13 CE.

El 27 de septiembre de 2011 se modifica el artículo 135 de la Constitución habilitando al Estado para la redacción de una nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera (LOEPSF) mucho más intervencionista que la anterior.

Consecuentemente, el 27 de abril de 2012 se aprueba Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera actualmente vigente

Posteriormente, diversas sentencias del TC han desestimado los recursos presentados por diversas instituciones ante la caracterización como normativa básica de disposiciones estatales en materias presupuestarias:

Contra disposiciones forales navarras, en materia de régimen y retribuciones de los funcionarios, o de endeudamiento de entidades locales todas ellas con argumentaciones similares a las de la Sentencia 148/2006, relativas al no reconocimiento de la singularidad foral navarra en lo referente a que pudiese disponer de una autonomía financiera de mayor grado y por tanto de un trato diferencial al del resto de las CCAA: la STC 195/2006, o la STC 297/2006.

Especial mención merece la STC 171/2014 en relación con el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Endeudamiento de Entidades locales). Esta sentencia, además, establece una nueva tesis del régimen evolutivo del Convenio Económico, en el sentido de que ha de ser «reinterpretado» de conformidad con el artículo 135 de la Constitución y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, profundizando en la línea jurisprudencial que permite una homogeneización de las competencias de todas las Comunidades Autónomas, también en materia financiera, y debilitando los instrumentos de garantía de la especificidad foral prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Y descartado, por tanto, que el régimen de convenio suponga diferencia alguna en la aplicación de las obligaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria consagrada en el vigente artículo 135 de la Constitución, y según la lectura que hace de la Disposición final tercera de la LOEPSF, el TC opta por interpretarlas en el sentido de entender la especificidad foral como garantía de un plus de participación en el ejercicio de las competencias y no como un plus material del alcance competencial para adecuar la legislación estatal a sus especificidades³.

Esta sentencia recibe no obstante tres votos particulares que, entre otras cosas, exponen:

«Pero una cosa es la interpretación evolutiva de la singularidad foral, que nadie discute, y otra bien distinta negar de plano que dicha singularidad foral exista o que deba ser tenida en cuenta en el juicio de constitucionalidad. [...]

³ Informe sobre los efectos negativos del incumplimiento del Estatuto de Gernika enviado por el Gobierno Vasco a la Ponencia de Autogobierno del Parlamento Vasco en 2016.

Las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento de Navarra han aducido que la norma foral impugnada no contradice materialmente la norma estatal, sino que lleva a cabo una adaptación congruente y proporcionada de las medidas estatales, preservando sus objetivos generales».

STC de 30 de abril de 2015 por recurso del Parlamento de Navarra contra la disposición del Real Decreto-ley 20/2012, que suprimía una paga extra.

Finalmente, para concluir con el muestrario de la jurisprudencia del Constitucional en la interpretación de las normas presupuestarias, cabe recordar aquí las sentencias frente a recursos del Gobierno vasco relativos a: aportaciones a Planes de Pensiones, Jornada laboral, tasas de reposición de efectivos de funcionarios, siempre con la tesis argumental de la competencia del Estado a través del artículo 149.1.13 CE: STC 215/2015, STC 194/2016, STC 43/2017.

Después de este recorrido por el devenir de la capacidad de las Comunidades Autónomas de régimen foral sobre el destino de sus propios ingresos, una cuestión que precisa de matización se refiere a sí aquella doctrina del TC que interpreta la Disposición final tercera de la LOEPSF puede ser modulada o alterada mediante los acuerdos que se adopten en el seno de los instrumentos bilaterales propios del régimen del Concierto Económico, la Comisión Mixta del Concierto Económico en el caso del País Vasco. De hecho en el propio Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de 2007, citado, ya se incluye una excepción a lo regulado en la Ley Estabilidad Presupuestaria cuando se explicita que: «La Comisión Mixta del Concierto Económico podrá acordar la no presentación del plan de reequilibrio».

Si el propio Acuerdo estipula que la CMCE aprobará el objetivo de estabilidad, de ello debiera deducirse que podrá asimismo aprobar las condiciones concretas que puedan referirse a los aspectos presupuestarios específicos y todas las referidas a la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en este último caso, tal como lo hace con la posibilidad de no presentación del plan de reequilibrio.

Y así las cosas, teniendo en cuenta la experiencia pasada, parece necesario que haya una explicitación legal más concreta del sistema de relación entre el Estado y el País Vasco en materia económica y financiera y por lo tanto, en la actualización del Autogobierno parece lógico que debiera modificarse la expresión literal del artículo 41 del Estatuto de Autonomía, de manera que quede claro que el sistema foral tradicional de Concierto económico operará sobre las relaciones con el Estado en todos y cada uno de los órdenes de naturaleza económica: el financiero, el económico y el fiscal.

Y en relación con el concierto Económico de no renovarse su contenido financiero, corre el peligro de no ser enteramente satisfactorio en todos los ámbitos económico-financieros a los que tiene que hacer frente.

Como el sistema de financiación, basado en los tributos concertados es específico y distinto del común y basado en un riesgo unilateral, las necesidades de déficit/superávit y emisión de deuda en determinado ejercicio pueden ser distintas a las de régimen común (LOFCA), de ahí el corolario de la capacidad que necesita Euskadi para negociar escenarios de déficit/superávit y deuda distintos de los de régimen común en determinados momentos. No solo en el aspecto procedimental (acuerdos CMCE) sino también en el sustantivo (objetivos de déficit y deuda dentro del ciclo económico). Al fin y al cabo el sistema tributario es un instrumento para financiar las necesidades de gasto público.

La calidad del Autogobierno se resiente, cuando por ejemplo, a pesar de tener el control, sobre la totalidad de los ingresos, el Estado fija unilateralmente algo tan específico y tan propio como la determinación de retribuciones de los funcionarios públicos. Cuando esta potestad se ejercía ya con normalidad por las instituciones forales, antes de la aprobación de la Constitución Española; del mismo modo, el estar a expensas de las Autorizaciones del Consejo de Ministros para emitir bonos, concertar créditos (incluso en ocasiones los de a corto plazo), con lo que supone de incertidumbre y de estar en ocasiones al albur de vaivenes políticos.

¿Qué hubiera hecho la parte vasca negociadora del Estatuto de autonomía si hubiera imaginado que el Estado iba a llevar a efecto las disposiciones reguladoras, o una interpretación de las mismas sin tener presente la singularidad foral, y que han limitado en la CAV la competencia en el destino del gasto de los Presupuestos y en las materias economías y financieras en general, (y que el TC ha avalado reiteradamente invocando el artículo 149.1.13,CE)?

Podemos pensar que hubiera negociado la inclusión en la redacción del artículo 41 EAPV además de los aspectos tributarios, los económicos y financieros.

VI. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: RELACIONES INSTITUCIONALES, GOBIERNO VASCO Y DIPUTACIONES FORALES

Actualmente, el objetivo de estabilidad presupuestaria, Déficit y Deuda se acuerda, en la Comisión Mixta del Concierto Económico solamente para el entorno del Gobierno Vasco; las Diputaciones Forales no quedan incluidas.

El Acuerdo de la Comisión Mixta de 2007 dice:

«A efectos del presente Acuerdo el sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco se considera integrado por los siguientes grupos de agentes:

a) La Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Organismos Autónomos y los demás entes públicos dependientes de aqué-

lla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

b) El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco no comprendidos en el apartado anterior».

A efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria, la Diputaciones Forales son consideradas como Entidades Locales y su objetivo de estabilidad es el mismo que para todas las entidades locales del Estado; el Banco de España en sus estadísticas de Deuda por Comunidades Autónomas, en la columna referida al País Vasco incluye una referencia a una nota que dice: «b. Las Diputaciones Forales del País Vasco se clasifican en el subsector Corporaciones Locales de la Contabilidad Nacional». Y en el cuadro referido al endeudamiento de Corporaciones locales incluye una columna específica referida a las Diputaciones Forales. La misma nota sigue: «En el cuadro 14.8, columna 16, se ofrece la deuda de las Diputaciones Forales del País Vasco».

Por lo tanto, la estabilidad presupuestaria sigue caminos diferentes para el Gobierno y para las Diputaciones Forales.

El Ministerio de Hacienda se ha opuesto a que se fijara un objetivo de estabilidad conjunto para Gobierno y DDFD basándose en que el Instituto Europeo de Estadística, EUROSTAT, no lo permite para los estados federales: supondría modificar la actual clasificación de los subsectores: Estado, CCAA y Entidades locales.

El Sistema europeo de Cuentas, REGLAMENTO (UE) N° 549/2013 apartado 20.56 recoge:

«Dependiendo de las disposiciones administrativas y jurídicas, por lo general existe más de un nivel de administraciones públicas en un país. En el capítulo 2, se especifican tres niveles de administraciones públicas: central, regional y local, con un subsector para cada nivel. No todos los países tienen todos los niveles, algunos pueden tener solo una administración central o una administración central y un nivel por debajo de ella. En los países que tienen más de tres niveles, las diversas unidades deben clasificarse en uno de los niveles superiores.

El Gobierno y las DDFD desarrollan competencias básicamente diferenciadas y basadas en la distribución que la Ley de Territorios Históricos dispone, por lo que la situación no es en absoluto comparable con la del reparto competencial de los entes institucionales del Estado. Las competencias asumidas por Euskadi son más amplias que las de las Comunidades Autónomas de Régimen común; las competencias que desarrollan las DDFD no son en absoluto comparables con las de las Diputaciones provinciales.

El caso de la Comunidad Foral de Navarra es diferente porque en una misma Administración agrupa similares competencias al del conjunto de Gobierno Vasco y Diputaciones forales.

Si la financiación de cada uno de los entes institucionales de Euskadi procede de la misma fuente –los ingresos tributarios propios–, los objetivos de estabilidad podían ser: agregados, acordados internamente e individualizados y negociados en la CMCE.

Pero ese posible objetivo conjunto «de País», no tiene por qué ser el mismo que el del resto de las CCAA, fundamentalmente porque el ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma es mayor (por ejemplo carreteras, policía...); por lo tanto los niveles de gasto presupuestario son necesariamente mayores y además por la propia especificidad tributaria, que consecuentemente conlleva un riesgo unilateral de recaudación que no va a ser compensado por el Estado.

En cualquier caso, aunque el sistema fuese el del objetivo conjunto, individualizado, con acuerdo en la Comisión Mixta del Concierto Económico o continuase como actualmente, y dado que el superávit o déficit es un resultado final en el que se integran ingresos y gastos que son el resultado de la definición y gestión de políticas públicas, una visión en clave de País conlleva la utilización de instrumentos de planificación del conjunto de todos los niveles institucionales de Euskadi. En última instancia, el riesgo unilateral en los ingresos conlleva el que ante hipotéticas dificultades graves deudas, las otras tuvieran que acudir al rescate.

El mismo empeño respecto de la coordinación respecto de las distintas clasificaciones de la información, especialmente la llamada clasificación funcional del gasto, que recoge y agrupa por niveles los distintos programas presupuestarios a través de los que gestionan las diferentes Políticas públicas.