

GASTO PÚBLICO, SOSTENIBILIDAD Y CONTROL

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO¹

1. Estas páginas traen su origen de las notas que preparé para intervenir en la mesa redonda que, con la misma rúbrica, tuvo lugar en la V Jornada Técnica sobre «*Sostenibilidad y control del gasto público: reflexiones y propuestas*», organizada por la Asociación de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas y que tuvo lugar en el Palacio del Senado, el 26 de mayo de 2017. Debo dar, por ello, las gracias a los miembros de dicha Asociación y, muy especialmente, al presidente de su consejo rector, Don Joaquín García-Pando, quien me invitó a la jornada y reiteró después el ofrecimiento para que este breve trabajo resultase publicado.

Una perspectiva constitucional del control del gasto público, como la que nos ofreció, a los congregados en aquel evento, el profesor RODRÍGUEZ BEREIJO, determina en buena parte la razón de la brevedad que acabo de apuntar y que también advertí en mi intervención en la indicada Jornada. En efecto, poco me parecía que pudiera apuntar entonces —y no debo extralimitarme ahora del contenido original de mi exposición— al conjunto de los temas expuestos en la conferencia principal. No está de más recordar, en todo caso, mi general aceptación y seguimiento de las enseñanzas de aquél y valorar su esfuerzo porque el ordenamiento de la Hacienda Pública no conciba solamente al ciudadano como contribuyente y procurando resaltar los intereses colectivos que se debaten en el gasto público². Como aficionado que soy a estudiar el Presupuesto y sus principios rectores, debo reconocer la impagable deuda de gratitud a su magisterio.

¹ Catedrático y Director del Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid. Es Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España y Director del Grupo de Investigación EQUIDISPRES, dedicado al análisis del «Equilibrio y disciplina presupuestaria. (Un horizonte de financiación de los servicios públicos)». Este trabajo se enmarca en el proyecto I+D+i de referencia DER2015-65832-P, titulado «La protección de las libertades fundamentales y los derechos fundamentales en el ordenamiento financiero y tributario».

² Una visión como la apuntada del Derecho financiero concebido como un *derecho redistributivo*, de y para la colectividad, dentro de un orden social más igualitario y más justo, se percibe en RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976, pp. 13-14.

2. El gasto público, desde una perspectiva jurídica, ha presentado siempre un déficit de atención, si se compara con el mayor estudio dedicado al principal recurso de la Hacienda moderna, el tributo. En descargo de quienes se afanan profesionalmente en la protección de los intereses de los contribuyentes más pudientes, sirve la advertencia que hiciera KEYNES, al indicar que «evitar los impuestos es el único esfuerzo intelectual que tiene recompensa».

Pronto se cumplirán cincuenta años del señalamiento que hiciera CORTÉS DOMÍNGUEZ sobre el problema capital que tenía —y tiene aún— el Derecho financiero, el problema de la justicia en el gasto público que, mientras no se resuelva, «no habrá Derecho financiero, habrá más o menos unos estudios formales sobre el control del gasto, sobre la relación jurídica de gasto público, pero ese Derecho carecerá de su base fundamental»³. Un planteamiento en el que ha abundado RODRÍGUEZ BEREJO, por ejemplo, cuando resaltaba que la consideración jurídica del gasto público por la doctrina se hiciera «como un freno a la tendencia del Estado al “despilfarro” de los caudales públicos; esto es, en cuanto estricto Derecho presupuestario»⁴. Y, más recientemente, también MARTÍN QUERALT, que proponía «volver a acercarnos a los muchos problemas que se nos presentan como hay que hacerlo, con el Derecho, y no con la tecnocracia, sino con los principios constitucionales que han sido los grandes sacrificados de la presente crisis económica, víctimas de las imposiciones espurias y de la incomprensible sacralización de las urgencias impuestas por el funcionamiento de los mercados»⁵.

3. El *modelo económico abierto* que reflejó la Constitución de 1978, vino dado por un proceso consensuado, en el que no se puso ningún interés por preservar el simple juego de *suma cero* entre los ingresos y gastos públicos a que conduce la *golden rule* del equilibrio presupuestario. La consagración que se hizo entonces de principios procedentes de intereses económico-sociales diversos permitía imaginar, no obstante el *límite ideológico* de la economía de mercado⁶,

³ CORTÉS DOMÍNGUEZ, M.: «Los principios generales tributarios», en *XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1968, p. 104.

⁴ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho Financiero*, cit., p. 13.

⁵ MARTÍN QUERALT, J.: Discurso de investidura como Doctor «honoris causa» por la Universidad Jaime I de Castellón, 5 de noviembre de 2013.

⁶ BAYLOS GRAU, A.: *El derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad* (Tesis doctoral), Servicio de reproducción de la Universidad Complutense, Madrid, 1981, p. 4.

un *horizonte utópico* favorecedor de libertad, la igualdad y la justicia real⁷. Quizás haya residido ahí, en el bienintencionado mandato de apertura del artículo 1.1 CE, la mayor virtud de una Constitución que se redactó cuando estaban en auge las ideas keynesianas sobre la ordenación de la actividad financiera, el papel que debía tener el sector público en la economía, y era imprescindible poner al día nuestro sistema de servicios públicos en el nuevo contexto democrático. Como hemos señalado en otro lugar, los ministros de finanzas de la transición (FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, FUENTES QUINTANA, ABRIL MARTORELL, GARCÍA AÑOVEROS...) no pusieron el acento por cuadrar las cuentas frente a las necesidades de financiación crecientes para satisfacer demandas sociales y ampliar el *stock* de capital y de infraestructuras públicas. El equilibrio, entonces, parecía verse tan inalcanzable como la *cuadratura del círculo* para el método geométrico⁸.

Hoy, en cambio, el círculo se ha cerrado y hemos de aprender a conjugar el mantenimiento del Estado social con las restricciones del déficit y del endeudamiento que establece el artículo 135 CE⁹. Aprovechando que las verdaderas reformas se habían producido ya en la instancia europea, se ha consagrado el *freno constitucional al endeudamiento* y el *principio de estabilidad presupuestaria* a través de una *enmienda constitucional* improvisada y precipitada, que hizo depender la estabilidad constitucional de la difícil coyuntura financiera, resultando *la constitucionalización de la crisis económica*¹⁰.

4. Nos hemos preguntado *¿adónde nos llevará la combinación entre austeridad y gobierno pequeño?* y si *¿hemos incorporado una regla neutra frente al Estado social y democrático de Derecho y lo único que tendremos que poner es la máxima diligencia contable para que los derechos económicos y sociales no cuenten con enfermizos niveles de protección?*¹¹

⁷ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «Una interpretación constitucional de la capacidad económica como principio informador del ordenamiento financiero», en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 55, 1987, pp. 385-386.

⁸ GARCÍA ROCA, F. J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters Civitas, Navarra, 2013, p. 62.

⁹ *Ibidem*, p. 78.

¹⁰ EMBID IRUJO, A.: *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012.

¹¹ GARCÍA ROCA, F. J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., pp. 75 y ss. También en GARCÍA ROCA, F. J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones», en *Documentación Administrativa*, n.º 1, 2014.

STIGLITZ se ha referido al *fetichismo del déficit* y considera que austeridad y gobierno pequeño es una mala combinación, por cuanto que los programas de reducción del déficit pueden llevar a ampliar las desigualdades¹². A corto plazo corremos el riesgo de degradar los servicios públicos desarrollados por el Estado y las Comunidades Autónomas durante décadas hasta hacerlos irreconocibles. Una forma radical, y por ello bárbara o incivilizada, de realizar las reformas tras no actuar, haciendo ajustes, durante décadas¹³.

En algunos trabajos de GARCÍA ROCA sobre derechos sociales en general y, en especial sobre el derecho a la Seguridad Social —salud, seguridad social y educación son el núcleo de un Estado social—, se razona que los ciudadanos tienen derecho al mantenimiento de este sistema de previsión según la Constitución y varios Tratados internacionales¹⁴. Pero es un derecho a que la ley conceda y cuantifique unas prestaciones y que está sometido al límite derivado de lo presupuestariamente posible, pues nadie puede pagar lo que no tiene¹⁵.

¿Cómo asegurar que la atención que se presta —vía gasto público— de las necesidades presentes no pueda comprometer la prestación de las que aparezcan en el futuro? La cuestión no tiene una sencilla ni unívoca respuesta. Depende de juicios de valor inherentes al *pluralismo político* y que corresponde apreciar, en última instancia, al *legislador democrático*.

Pero, desde hace bastante tiempo, parece que la contabilidad y las estadísticas se hayan *cubierto de gloria* y vengán imponiéndose a la política y el Derecho. Y, como botón de muestra, una anécdota: hace unos años, en un foro similar al que nos reunió ahora, y en el que me habían pedido que hablara de la *autoridad fiscal independiente*, pude presenciar cómo un técnico de estadísticas de Eurostat se erigía en la posición de certificar cuándo España, como los demás

¹² STIGLITZ, J. A.: *El precio de la desigualdad*, Taurus, Madrid, 2012, pp. 283 y ss.

¹³ GARCÍA ROCA, F. J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., p. 78.

¹⁴ GARCÍA ROCA, J.: «Constitutional principles concerning Social Security system in Spain: a citizens's right», en *Study on the Worldwide Constitutional Law for the Beijing and Xi'an Meetings of International Association of Constitutional Law*, edited by Mo Jihong, China, 2011; editado también en *Homenagem a Prof. Jorge Miranda*, Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa, Coimbra Editora, volumen II, 2012. También de este autor: «Taking social rights seriously: principle of financial sustainability. A budgetary impact statement», en *Constitutional and economic crisis: national and transnational economic regulation and social rights*, International Association of Constitutional Law (IACL), Rio de Janeiro Round Table, 2013.

¹⁵ GARCÍA ROCA, F. J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, cit., p. 78.

países europeos, habrían salido de la crisis, superando los procesos abiertos por déficit excesivo, por encima de cualquier otra autoridad nacional que lo indicase. El caso es que el lunes, 22 de mayo, vimos cómo la Comisión Europea decidió clausurar el procedimiento de déficit a Portugal, a la vista de su mejoría económica. Pero no sucedió lo mismo con nuestro país. Y en la Recomendación de la Comisión¹⁶ se siguen resaltando los riesgos para la sostenibilidad de la deuda en el medio plazo, se reclaman medidas para favorecer la contratación fija y un plan contra la dualidad laboral; se dice que *«la ayuda a las familias está mal dirigida y el sistema de beneficios fiscales es incluso (ligeramente) regresivo»*; se nos exige *«asegurar una inversión adecuada en innovación y desarrollo»*; se critica que *«no se han desarrollado estrategias preventivas en las administraciones locales y regionales para mitigar la corrupción»* y que no existe *«una estrategia preventiva desde el Gobierno central»*, ni una *«legislación que proteja a los denunciantes»*, recabando una verdadera independencia de la Oficina de Conflictos de Intereses. Ante esas recomendaciones, el Ministro DE GUINDOS declaró que *«son perfectamente asumibles»* y *«forman parte de la estrategia de política económica del Gobierno español»*¹⁷. No sé si le habrá correspondido al técnico del que hablaba antes la decisión. La verdad es que eso importa bastante poco; casi igual que la visión oficial doméstica de nuestra economía.

5. Sin caer en la ingenuidad, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera deberían haber favorecido un amplio y cabal ejercicio de buenas prácticas en la gestión de los responsables de las Administraciones públicas, más que llevar a los dogmatismos anclados en la *numerología* o el fetichismo del déficit.

Es una necesidad manifiesta el procurar que la sostenibilidad financiera informe a los Presupuestos públicos, pero las decisiones últimas sobre los programas de gastos e ingresos que aquellos contienen deben guardar coherencia entre sí y, es difícilmente tolerable, en el plano democrático, que se impongan a las opciones políticas, porque es tanto como decir que se imponen a los propios votantes.

¹⁶ Recomendación COM(2017) 508 final, Bruselas, 22 de mayo de 2017, de Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de España.

¹⁷ Declaraciones del Ministro de Economía, Luis de Guindos, recogidas por la Agencia EFE, Bruselas, 22 de mayo de 2017, que pueden consultarse [en línea](#).

La interpretación constitucional de los fundamentos de la Hacienda Pública y la actividad financiera, del deber de contribuir y de la función de la deuda pública al sostenimiento del gasto, así como de las restricciones que la estabilidad presupuestaria comporta, imponiendo un insoslayable marco de planificación de los Presupuestos futuros, para que sean sostenibles, es algo que no puede desligarse de *la primordial nota del ordenamiento financiero* y que lo dirige esencialmente a *controlar la actuación de la Hacienda Pública*¹⁸.

En un reciente estudio que hemos realizado bajo el encargo del Consejo General de la Abogacía Española, sobre la financiación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por medio de subvenciones y compensaciones económicas articulados a través de créditos de transferencias en las leyes de Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas¹⁹, nos planteábamos ese tipo de problemas al ser conscientes de que interesa al Derecho financiero estudiar las normas que regulan la *asignación de los recursos públicos* a esas atenciones, la decisión sobre *cuánto gastar* en ellas y de las que rigen su *efectiva realización*, así como el *control* de su puesta en práctica²⁰.

Y el análisis de dichos procesos, sea en relación con la asistencia jurídica gratuita o con cualquier otro servicio público que se considerase, ha de girar forzosamente en torno a los Presupuestos de las Administraciones públicas, donde aparecen consignadas las dotaciones a emplear en esos fines.

Ello denota el *papel sobresaliente del Presupuesto* cuando se le pone en conexión con la organización de los servicios públicos, y aún antes con la configuración de significativos derechos subjetivos de prestación constitucionalmente reconocidos. No en balde, *procurar la efectividad del conjunto de los derechos fundamentales* es una tarea que acometen *en silencio* las leyes de Presupuestos, aunque frecuentemente demos por sentado y hasta descuidemos este aspecto.

¹⁸ Para GARCÍA DE LA MORA, L.: “El Derecho presupuestario o contable como ordenamiento del control de la Hacienda Pública”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 52, 1978, pp. 37 y ss., sería posible distinguir un *Derecho presupuestario material*, constituido por las leyes anuales de Presupuestos y los principios fundamentales sobre la estructura y contenido de los mismos, de un *Derecho presupuestario formal*, ligado a los procedimientos, el control y la contabilidad.

¹⁹ MARTÍNEZ LAGO, M. A. y ALMUDÍ CID, J. M.: *La financiación de la asistencia jurídica gratuita en España. Evaluación y propuestas de reforma*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2016.

²⁰ PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 25.ª edición, Thomson Reuters Civitas, Navarra, 2015, p. 39.

6. El ordenamiento presupuestario en su conjunto y, por supuesto cada una de las leyes de Presupuestos que se aprueban, constituyen una técnica de autorizaciones o habilitaciones de medios y una técnica de limitaciones²¹. Pero, cada vez más debería ser considerado *el Presupuesto como una técnica para la realización de los derechos* y no un medio para menoscabarlos²². Algo que casa enteramente con el *fundamento redistributivo del Derecho financiero* que ha descrito en sus trabajos el profesor RODRÍGUEZ BEREIJO²³.

Función redistributiva que, en términos de Derecho, significa la realización de la justicia financiera, tanto en el ingreso como en el gasto, y que cuenta con pleno respaldo a partir de una interpretación del artículo 31.2 CE, en conexión con el conjunto de derechos sociales y objetivos de política económica, con el modelo estatal que se constitucionaliza y con el llamamiento a promover la igualdad real y efectiva entre todos los ciudadanos.

La función redistributiva es un interés especialmente acuciante para la Hacienda Pública de una sociedad como la nuestra, con importantes diferencias económicas y con una brecha de desigualdad imponente abierta por la profundidad de la crisis económica padecida en estos años.

Deberíamos considerar que la desigualdad es un freno al crecimiento y que hoy estamos viviendo, como ha señalado NOVALES, «una época que es casi de revolución, de la que somos conscientes, pero a la que no sabemos cómo reaccionar», proponiendo primar las políticas redistributivas, más que pensar en un mero crecimiento que no corrija la igualdad de oportunidades²⁴.

Como han expuesto HOLMES y SUNSTEIN, todos nuestros derechos dependen de los impuestos recaudados, por lo que carece de sentido pedir rebajas fiscales al propio tiempo que querer que se garanticen plenamente los derechos. *La libertad depende, en suma, de los impuestos*. Y no se puede desconocer tampoco

²¹ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *El Presupuesto del Estado*, Tecnos, Madrid, 1970, pp. 17-18.

²² CORTI, H. G.: *Derecho constitucional presupuestario*, LexisNexis Argentina, Buenos Aires, 2007, p. 694.

²³ Entre otros trabajos de RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho financiero*, cit., pp. 13-14; «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, y «La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública», en *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 53, 1983, pp. 77 y 81.

²⁴ CONSTANTINI, L.: «Expertos constatan el aumento de la desigualdad en países ricos», en *El País*, 12 de enero de 2016, recogiendo las reflexiones de Catedráticos de Economía sobre las causas del incremento de la brecha entre ricos y pobres, en un debate organizado por el Colegio de Eméritos y La Caixa.

que los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyo públicos²⁵.

Ni la más *negativa* de las libertades podría ser garantizada en ausencia de un deber estatal que sólo merece ser tomado en serio cuando se destina parte del Presupuesto a satisfacerlo. Un derecho social y el deber estatal correlativo forman un todo inescindible. La educación o la sanidad no son nada si no se procuran los medios financieros para garantizarlas y lo mismo se puede pensar de los restantes derechos.

7. Llevamos muchos años de retracción de la acción estatal, que han seguido la orientación del *Consenso de Washington* y también del que se podría dar en llamar *Consenso de Berlín*, con claras implicaciones en la concepción del Presupuesto público.

En este contexto ha imperado la *visión del Presupuesto con el fin de hacer recortes y ajustes al gasto público*, antes que para contemplar un mayor gasto en derechos o la priorización de uno de ellos sobre otros, lo que puede que se explique por tratar de evitar que se abra una *caja de Pandora* si se entra de lleno a considerar las partidas presupuestarias en la discusión sobre los derechos y su protección. Pero el caso es que los derechos dependen en su efectividad de lo que se esté dispuesto a gastar en ellos.

Como aún no hemos sido capaces de hallar la fórmula de la *piedra filosofal* con la que, según los alquimistas, podrían transmutarse en oro los metales vulgares, no habría más remedio que introducir en las decisiones sobre los recursos limitados del Estado la consideración de los que deban primar o priorizarse frente a otros en su cobertura financiera.

Esa *priorización del gasto público* está muy ligada a las exigencias que dimanan del artículo 31.2 CE, siendo impensable que ese camino pudiera conducir a la postergación de determinados derechos y servicios públicos. Sin caer en el voluntarismo de algunas concepciones políticas (*blindajes, suelos de gasto social...*)²⁶, podríamos admitir que *el legislador democrático no es enteramente libre a la hora de aprobar los Presupuestos*. Que el principio de equidad del

²⁵ HOLMES, S. y SUNSTEIN, C. R.: *The Cost of Rights. Why liberty depends on Taxes*, Norton & Co., New York, 1999, que hemos consultado en la traducción española: *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo XXI editores, Argentina, 2011, pp. 33 y 35.

²⁶ NOGUEIRA, A. y ARIAS, M.^a A.: «Servicios públicos y establecimiento de suelos de gasto para la garantía del Estado social en el contexto de crisis», en *Papeles de Relaciones Sociales y Cambio Global*, n.º 117, 2012.

gasto público le vincula, por más que resulte de difícil aplicación y control constitucional o por los tribunales ordinarios.

El margen de maniobra de *lo financieramente posible* o de las *disponibilidades presupuestarias* no tiene porqué ofrecer una unívoca visión frente a todos los derechos y servicios públicos. El grado de discrecionalidad del legislador presupuestario no puede ser el mismo en cualquier caso. La doctrina se ha preguntado, a la vista de de las relaciones entre los principios de equidad en el gasto público y de estabilidad presupuestaria, si *¿puede desatenderse una necesidad pública cuando su satisfacción rebase las limitaciones de gasto?*, y *¿dónde quedaría la justicia y equidad entonces?*²⁷ Alguien nada sospechoso de radicalismo presupuestario, como PASCUAL GARCÍA, ha razonado que: «si los poderes públicos se consideraran legitimados para realizar cualquier gasto por el simple hecho de ser justo, sin consideración alguna a que los recursos, se quiera o no se quiera, son limitados, es claro que causarían daños a la economía y, en último extremo, a los ciudadanos, superiores a las necesidades que se pretenden subvenir. Pero también la situación contraria sería rechazable. Negarse a subvenir unas necesidades que pueden ser apremiantes en aras de la ortodoxia financiera sería aún más rechazable. En realidad, ambas exigencias deben coordinarse de manera que se asigne con equidad el gasto que permitan los recursos disponibles sin violentar las exigencias de la economía»²⁸.

En caso de que la limitación del gasto público fuese tan relevante que afectase directamente a la prestación de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, la inconstitucionalidad de los recortes, por afectar de lleno a la *cláusula social del Estado* y al principio de equidad en el gasto, debería ser declarada por el Tribunal Constitucional, siempre que se le hubiese dado entrada en el debate.

8. En Portugal, su Tribunal Constitucional supo resolver con celeridad, en los peores momentos de la crisis financiera, que *«cuanto mayor es el grado de sacrificio impuesto a los ciudadanos para la satisfacción de los intereses públicos, mayores deben ser las exigencias de equidad y justicia en el reparto de tales sacrificios, de forma que tales criterios se contravienen cuando tal reparto es excesivamente diferenciado»*, y declaró la inconstitucionalidad de

²⁷ MARTÍNEZ GINER, L. A.: «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria», en *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 115, 2002.

²⁸ PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, 5.ª ed., Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2009, pp. 141-142.

recortes promovidos por leyes presupuestarias (Sentencias 353/2012, de 5 de julio, y 187/2013, de 5 de abril).

En nuestra jurisprudencia constitucional, el artículo 31.2 CE ha pasado casi desapercibido. Si acaso, alguna declaración argumentativa genérica sobre la vinculación positiva del legislador, procurando los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos constitucionalmente consagrados (STC 86/1985, de 10 de julio); o refiriéndose a la función presupuestaria de las Cámaras parlamentarias, incardinándolo en el control que han de hacer para favorecer una asignación equitativa de los recursos públicos (SSTC 3/2003, de 16 de enero; 223/2006, de 6 de julio; 238/2007, de 21 de noviembre; 136/2011, de 13 de septiembre). También se ha conectado esta cláusula con los principios de justicia e igualdad como valores superiores del ordenamiento, cuyo grado de realización no puede valorarse prescindiendo de una consideración global del gasto público en su conjunto (STC 45/2007, de 1 de marzo).

En los últimos tiempos, el precepto constitucional parece estar saliendo del ostracismo, pero con una *derrota* que desatiende lo principal —la justicia en el gasto—, por gravitar las consideraciones sobre los *criterios de eficiencia y economía*. Un influjo de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.

No podemos perder de vista que estos *criterios de buena administración*, ligados a la estabilidad presupuestaria como otros principios derivados de la misma y consagrados por la LOEPSF, son aspectos a valorar en la *elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos*, pero cuestión distinta es que deban de gozar de prelación frente a los contenidos de justicia, que son los que marcan el verdadero juicio sobre las normas jurídicas.

9. Una acción necesaria de respeto y promoción de los derechos indispensables para la dignidad del ser humano, aunque conlleven costes económicos, ha de *informar la selección de las políticas públicas* que encuentren amparo en las consignaciones presupuestarias. Además, y dado el carácter internacional de las obligaciones asumidas en ciertos casos, su cumplimiento debe prevalecer frente a otras prioridades establecidas con carácter de Derecho interno, como sería la de la amortización de la deuda pública.

Nuestra *cláusula constitucional de apertura sobre derechos* (art. 10.2 CE) efectúa un claro reconocimiento en ese sentido. Y son varios los preceptos de la Declaración Universal de Derechos Humanos que constituyen claros ejemplos

de obligaciones que incumben a los poderes públicos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la misma línea, las *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Anexo 5), advierten que la escasez de recursos no libera a los Estados del cumplimiento de ciertas obligaciones mínimas en relación con el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

De los tratados internacionales de derechos humanos deriva, por tanto, la obligación básica de adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de estos derechos hasta el máximo de los recursos de que se disponga, lo que significa, como señala ORÓN MORATAL, que esa efectividad puede verse obstaculizada por la falta de recursos y que puede lograrse únicamente a lo largo de cierto período de tiempo²⁹.

10. La crisis que hemos vivido puede que haya minorado el techo prestacional que se había alcanzado en años anteriores. Algo que, tan pronto como sea posible, habría que revertir.

También nos ha dejado un abrumador catálogo de medidas, tanto en el ámbito europeo como en el interno, haciendo verdad que *tomar decisiones en la Unión Europea se revela como un proceso diabólicamente ineficaz*³⁰. Algo que parece contagiar también a los procedimientos nacionales, provocando problemas de reputación.

Ante la innegable magnitud de los problemas, nos hemos procurado un *exceso de legislación*, aunque con un *gran defecto de su cumplimiento*³¹. Una estrategia que se derrota a sí misma y que merecería repensar para mejorar la calidad de las instituciones y, por supuesto de las leyes.

Veamos, a continuación, dos ejemplos, para finalizar con esta nota.

11. En tan sólo cinco años de vigencia, y sin contar con las innumerables referencias que a la misma realizan infinidad de normas, la norma de desarrollo del artículo 135 CE, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

²⁹ ORÓN MORATAL, G.: «Derecho financiero y financiación de necesidades fundamentales: perspectiva española», en *Direito Financeiro e Políticas Públicas*, Editora GZ, Río de Janeiro, 2015, p. 6.

³⁰ GONZÁLEZ, F.: “La toma de decisiones en la UE es diabólicamente ineficaz”, en *El País*, 22 de noviembre de 2009.

³¹ NOVALES, A.: “Economía sostenible”, en *El País* (Negocios), de 4 de abril de 2010.

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha sido modificada por cinco leyes orgánicas. La última vez ha sido para favorecer que, en situaciones de interinidad del Gobierno, por encontrarse “*en funciones*”, pueda adoptar el *acuerdo por el que se establecen los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto* para el conjunto de las Administraciones públicas, aunque sin incluir el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, toda vez que, en esa situación, el Gobierno carece de iniciativa legislativa y presupuestaria.

El cambio propiciado por la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, peca de excesiva coyunturalidad, es corto de miras y no servirá para resolver los problemas que plantea el inadecuado procedimiento de convalidación parlamentaria de los objetivos fiscales que promueva el Gobierno.

Quien ideó el procedimiento debió de creer que siempre gozaría de mayoría absoluta en ambas Cámaras, olvidando que lo esencial de ese proceso sería *procurar la integración de las minorías parlamentarias* mediante su participación, para no arriesgarse a cumplimientos torticeros o desleales que puedan darse después desde algunos ámbitos territoriales.

En lugar de favorecer esa integración, se copió la misma solución que figuraba en la primera ley de estabilidad de 2001, descuidando la más realista modificación que tendría sólo tres años después, aunque se eligiera instrumentarla por medio de una Ley de Presupuestos (para 2005); lo que finalmente motivaría una declaración de inconstitucionalidad absolutamente intrascendente *¡diez años después!* (STC 44/2015, de 5 de marzo).

Pese a las apariencias, la modificación realizada por la Ley Orgánica 1/2016 no promovía, en realidad, potenciar las competencias del Gobierno, sino simplemente procurar que éste pudiera cumplir con las normas comunitarias, presentando el plan presupuestario para su evaluación; algo que traduce *una labor casi técnica o funcionarial*, de escasa directriz política.

12. Y una visión similar parecía darse en una de las muchas normas desplegadas en la estela del principio de estabilidad presupuestaria. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que incurrió en el gravísimo defecto de vulnerar el principio democrático de una forma rotunda, como ha interpretado la STC 111/2016, de 9 de junio (FJ 8).

En efecto, aquella ley estableció una excepción para los casos en que el Pleno de la Corporación no alcanzase la mayoría necesaria para aprobar los planes

económico-financieros y de ajuste, confiriendo esa competencia a la Junta de Gobierno local, junto a la de aprobar el Presupuesto del ejercicio inmediato siguiente a uno prorrogado.

Parecía obvio que al Tribunal no le cabía otra posibilidad que constatar, en tales medidas, *«un sacrificio a un principio medular, definitorio de la propia autonomía local y de la competencia estatal misma que da cobertura a la intervención legislativa; un principio constitucionalmente proclamado como valor superior del ordenamiento jurídico»* que, ni siquiera en hipotéticas situaciones de bloqueo institucional, pueden legitimar la desapoderación de la competencia al Pleno de la Corporación.

La democracia y la estabilidad presupuestaria tienen la misma relevancia constitucional, pero no son principios equivalentes. Y las ventajas que propiciaba la disposición anulada a la estabilidad presupuestaria, *«no superan ampliamente —ni compensan mínimamente— los relevantes perjuicios causados al principio democrático»*.