

# LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

LUIS ALFONSO MARTÍNEZ GINER  
Universidad de Alicante

*Abstract:* In this work we analyze the evolution of public expenditure regulation in Spanish constitutions since 1812. We can affirm that the traditional importance of the fact of public spending and doing it in the best way possible is always reflected in the most important legal texts of each era, markedly in the Constitutions. We can also assert an increasing relevance of the constitutional regulation of public expenditure since the first constitutions in the XIX century to the current one from 1978. How to spend better? Do public services have to be prioritized? When is a determined expenditure justified? All these are questions that the Spanish Constitution of 1978 is currently trying to answer. Traditionally, the main problem for government and citizens was how to get all citizens to pay their taxes fairly. The Spanish constitution of 1978 is a great improvement since it also deals with the problem of how to spend the public money in the fairest way.

## I. INTRODUCCIÓN

La importancia que tradicionalmente ha tenido el hecho de gastar el dinero público y de hacerlo de la mejor manera posible resulta incuestionable a la luz de la regulación que en los textos jurídicos más relevantes de cada momento –señaladamente las Constituciones– se ha plasmado.

No obstante, como veremos, la elaboración dogmática del gasto público desde una óptica jurídica ha sido escasa y sobre todo reciente. Y ello por la propia configuración y evolución del Derecho Público así como por la propia naturaleza política de las decisiones de gasto lo cual ha sido un recurrente escollo para dificultar la juridificación del gasto público.

A pesar de ello, podremos constatar una progresiva relevancia en la ordenación constitucional del gasto público desde las primeras constituciones del siglo XIX hasta la vigente Constitución española de 1978. Además debemos considerar que la existencia de la denominada crisis económica ha determinado y sigue determinando la adopción de medidas y decisiones jurídicas específicas que inciden fundamentalmente sobre los gastos. Tales medidas han de valorarse a la luz de la regulación constitucional del gasto público.

La idea de gasto público entendida como empleo del dinero público, más allá de definiciones o construcciones jurídicas más precisas ha acompañado el acervo jurídico-político de los gestores de la *res publica* desde siempre. No obstante la sofisticación de las necesidades públicas a satisfacer o de sus vías de financiación ha hecho preciso una elaboración dogmática más profunda que pudiera dar respuesta a todas las exigencias sociales que el conocimiento y la aplicación del gasto público suscita.

La vinculación clásica entre ingreso y gasto, fundamento de la actividad financiera, supone la explicación de uno sobre la base del otro. En otras palabras, los ingresos

públicos sólo encuentran su justificación en los gastos públicos y en las necesidades públicas que han de ser cubiertas por los poderes públicos que las tienen encomendadas. Esa situación provocó durante largo tiempo que el mayor interés de las autoridades se focalizara en el ingreso, los tipos y las formas de su recaudación, dejando al margen en cuanto a su preocupación jurídica, la otra cara de la misma moneda: el gasto público, y la forma de satisfacción de qué necesidades públicas así como su control.

La percepción del ciudadano tradicionalmente también ha sido reflejo de ese mayor peso jurídico del ingreso frente al gasto, preocupándose el mismo de la mayor de las justicias en el pago de sus impuestos, pero desentendiéndose posteriormente del destino de tales fondos en relación con la satisfacción de las necesidades colectivas.

Esta situación, al menos teóricamente, ha cambiado en la Constitución española de 1978 donde aspectos tales como la justicia en el gasto público, la eficiencia y eficacia del mismo así como el equilibrio presupuestario o la reducción del déficit han encontrado una respuesta –a veces mediata y en otras ocasiones inmediata– adecuada. No obstante el camino recorrido hasta ese punto no ha sido siempre sencillo.

## II. LA VISIÓN JURÍDICA DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público es una realidad económica que el Derecho trata de disciplinar. Y ello porque resulta ineludible que las decisiones de gasto y su funcionamiento estén sometidas a un cierto control derivado de la propia utilización de los fondos públicos recaudados a los contribuyentes.

No obstante ha existido un tradicional abandono del estudio del gasto público desde una óptica jurídica motivado ello, fundamentalmente por dos razones: el tardío desarrollo de la función promocional del Derecho y el carácter político de las decisiones de gasto.

Como hemos mencionado la elaboración dogmática del Derecho de los gastos públicos ha sido escasa<sup>1</sup> y ello debido a los inconvenientes extra jurídicos que han existido. Por una parte han existido razones históricas derivadas de la configuración del Derecho público como un Derecho garantista y defensor de los ciudadanos frente a las potestades públicas, tras la Revolución francesa, que han motivado un olvido del estudio del gasto público, junto con un progresivo desarrollo del Derecho Tributario, considerado originariamente como una limitación al derecho de propiedad privada<sup>2</sup>. Durante la formación del Estado de Derecho primó la función conservadora del Derecho que pretendía ordenar y reglamentar la actuaciones de los poderes públicos –en ocasiones poderes *quasi* absolutos– al recaudar los fondos y tributos de sus

<sup>1</sup> En este sentido Calvo Ortega ha reclamado mayores aportaciones científicas en relación con la disciplina del gasto público; "He aquí –afirma– un campo importante necesitado de la mayor laboriosidad científica y que los cultivadores del Derecho Financiero tenemos la obligación de labrar". R. Calvo Ortega (1998), 61.

<sup>2</sup> J. J. Bayona de Perogordo y M. T. Soler Roch (1989), 463. J. J. Bayona de Perogordo (1991, 45), afirma que "La consolidación de los principios inspiradores de la Revolución francesa y la configuración del Estado de Derecho provoca indistintamente una modificación importante en relación con el gasto público que alcanza su correlación con el gasto privado. La proclamación de un principio de propiedad privada como inspirador de un orden burgués que triunfa con la Revolución da origen a una drástica reducción del ámbito hasta entonces cubierto por los entes públicos, llegándose a afirmar que el mejor gasto público es el que no existe".

ciudadanos. En este contexto la preocupación del Derecho era la de evitar abusos en la limitación de los derechos de los ciudadanos contribuyentes. Es mucho más tarde cuando el derecho se concibe como un instrumento para la consecución de ciertos comportamientos positivos, generalmente por la vía de la sanción. Es entonces cuando el Derecho desarrolla una función social más evidente, preocupándose por aspectos que no sólo tienen que ver con la forma de obtener ingresos sino con la forma de gastar para una mejor redistribución de la riqueza. A la luz del constitucionalismo postliberal del siglo XX es cuando se comienza a hablar de una función promocional del Derecho donde la óptica jurídica del gasto público encontraría su acomodo. Ese tardío desarrollo supone que las elaboraciones dogmáticas en la ciencia jurídica del gasto público hayan sido escasas y de reciente aparición aunque de hondo calado.

Otro de los grandes inconvenientes en la elaboración jurídica del gasto público ha sido la tradicional consideración política de su naturaleza sobre la base de las decisiones de gasto. Así lo ha puesto de manifiesto F. Escribano López al valorar el principio de justicia en el gasto público y constatar el punto de inflexión que supone la consagración constitucional de este principio en el artículo 31.2 CE. Así señala el fracaso de aquéllos para quienes "es expresión querida adjetivar la decisión de gasto de *política* significando con ello la imposibilidad de someterla a criterios jurídicos; en otras palabras, pretendiendo evitar un juicio de valor sobre el contenido de las mismas"<sup>3</sup>. Similares consideraciones ha planteado F. Vicente Arche quien antes de manifestar la interdependencia de las decisiones de gasto e ingreso en ambos campos, ha manifestado que "por lo que se refiere al gasto público, atribuida al poder legislativo del Estado la soberanía financiera, parecen no existir, en principio, límites jurídicos a la fijación de los gastos públicos, de su cuantía y destino, y, por tanto, al aumento de los mismos. Dicho de otro modo la decisiones sobre los gastos públicos, al ser de índole política, se adoptan según las líneas trazadas por el texto constitucional"<sup>4</sup>.

Estas consideraciones referentes a la naturaleza política del gasto público gravitan en el silogismo que G. Orón Moratal ha puesto de manifiesto "si la decisión del gasto público la adopta el órgano soberano o los mandatarios del pueblo, y éstos por su condición son esencialmente políticos, la decisión del gasto será una decisión política"<sup>5</sup>. Evidentemente no pretendemos negar el contenido político que impregna las decisiones de gasto, pero ello no significa la ausencia de un aspecto jurídico en las mismas y así lo ha considerado Bayona de Perogordo quien comparte "las posturas en cuanto al carácter político de la decisión acerca de las necesidades públicas, pero sin que ello suponga eliminar otras consideraciones del fenómeno y sin que el reconocimiento de esta naturaleza suponga, en ningún caso, su exclusión del ámbito del Derecho ya que en el marco del Estado de Derecho, toda actuación del ente público se somete al control y requisitos del Ordenamiento jurídico"<sup>6</sup>.

Es evidente que no existe ningún obstáculo jurídico para la consideración del gasto público desde la perspectiva del Derecho, pues como ha afirmado M. Cortes Domínguez "el gasto público, como toda conducta social, es susceptible de ser referida al derecho"<sup>7</sup>. En definitiva, resulta necesario dotar de contenido jurídico a las decisiones de gasto.

<sup>3</sup> F. Escribano López (1981), 329.

<sup>4</sup> F. Vicente-Arche Domingo (1974), 537 y 538.

<sup>5</sup> G. Orón Moratal (1995), 16.

<sup>6</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1991), 237.

<sup>7</sup> M. Cortés Domínguez (1968), 98.

A la vista de todo ello las construcciones y definiciones que han tratado de dar una explicación al concepto jurídico de gasto público han sido variadas. Una aproximación válida nos conduce entender el gasto público como una actividad consistente en la aplicación por parte de las autoridades públicas de los recursos financieros obtenidos destinándolos a financiar el desarrollo de las actividades que le son propias, y en particular, los fines constitucionalmente asignados<sup>8</sup>.

No obstante una visión global nos lleva a considerar el gasto jurídicamente como una construcción que consta de tres niveles: en un primer nivel el gasto público se manifiesta como necesidades públicas a satisfacer; el segundo nivel hace referencia a las relaciones jurídicas que se crean entre la autoridad y los ciudadanos para satisfacer tales necesidades que ahora se convierten en obligaciones públicas, finalmente el tercer nivel del gasto público se vincula con los flujos monetarios que suponen la salida de fondos públicos de la caja del Tesoro con destino al acreedor de la Hacienda Pública<sup>9</sup>. Así, pues, el gasto público tiene esa triple dimensión: necesidades públicas que se satisfacen mediante concretas obligaciones públicas que posteriormente serán pagadas con fondos públicos.

La necesidad de una regulación jurídica del gasto público se ha presentado en los últimos tiempos como algo incuestionable. Y en este sentido son las Constituciones las normas jurídicas que han adoptado el papel más relevante a la hora de reglamentar las decisiones de gasto de los poderes públicos. La Constitución como norma suprema que reglamenta la convivencia y organiza el uso de la autoridad se conforma como el mejor banco de pruebas donde valorar el reflejo jurídico del gasto público. Sobre estas consideraciones, procede analizar cómo han regulado las Constituciones en España desde 1812 hasta la actualidad el gasto público.

### III. CONSTITUCIONES Y GASTO PÚBLICO

La relevancia que la fijación de los gastos de la Administración ha tenido y tiene la demuestra la preocupación de las autoridades políticas por que una cierta regulación de los aspectos esenciales de esa parte de la actividad financiera se encuentren protegidos por la fuerza de la Constitución. Podemos considerar una cierta evolución histórica desde la Constitución de Cádiz de 1812, que pondrá las bases para la construcción de un Estado moderno en el que la Hacienda Pública habrá de organizarse como institución y como patrimonio de manera acorde con la nueva configuración política, hasta la vigente Constitución de 1978.

Una primera aproximación nos permitiría mantener que durante el siglo XIX se vivió un proceso de institucionalización de la Administración Pública y de su Hacienda en el que la preocupación del legislador constituyente se encontraba en los ingresos –las contribuciones– y en los aspectos organizativos del Presupuesto en el que se incluían los gastos de la Administración. Es durante el siglo XX y en concreto con la Constitución de 1978 cuando el gasto público adquiere carta de naturaleza y el legislador trata de juridificar la manera justa de gastar y de consolidar no sólo aspectos relativos al control de los ingresos sino al control de los gastos.

<sup>8</sup> M. Miaja Fol (1999), 35.

<sup>9</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1979), 66- 68.

## 1. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE UNA HACIENDA MODERNA: DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812 A LA CONSTITUCIÓN DE 1931

El modelo institucional de la Hacienda Pública que finalmente se consolida durante el siglo XIX y principios del siglo XX es básicamente el diseñado por la Constitución de 1812. Desde ese momento la Hacienda Pública comienza a concebirse como la Hacienda de la Nación en oposición a la Hacienda del Rey. En aquellos momentos la preocupación esencial estribaba en asegurar la correcta administración de la Hacienda Pública frente a los abusos que en épocas anteriores habían podido producirse.

En este sentido la Constitución de 1812 trata de repartir el poder financiero del Estado de la manera más eficaz siguiendo el esquema de la división de poderes y así se atribuye a las Cortes como órgano que representa a la nación una serie de facultades que la colocan en una posición preeminente en la gestión de la actividad financiera<sup>10</sup>. Así el artículo 131 de la mencionada Constitución establece:

Las facultades de las Cortes son:

Duodécima. Fijar los gastos de la administración pública.

Decimotercera. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Decimocuarta. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

Decimoquinta. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Decimosexta. Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Aunque la Constitución no menciona entre las facultades de las Cortes la aprobación del Presupuesto, lo cierto es que *de facto* la fijación de los gastos y el establecimiento de las contribuciones e impuestos supone la institucionalización del Presupuesto, sobre todo una vez que se establece que "las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos<sup>11</sup>". La idea de vinculación jurídica de los ingresos a los gastos aparece de manera clara y por vez primera en un texto constitucional mostrando las líneas esenciales del equilibrio financiero, lo cual no excluiría la existencia de endeudamiento o toma de caudales a préstamo para la financiación de ciertos gastos si fuera necesario.

La relación de servicios o gastos que el Estado ha de prestar y que son la razón última de las contribuciones, es estructurada por la Constitución de 1812 sobre la base de las funciones que desarrollan las Secretarías de despacho. Del artículo 222 podría desprenderse una relación de servicios o gastos que habrían de ser atendidos considerando las Secretarías que tienen encomendadas tales funciones. Así, conformarían los gastos de la nación los relativos a las relaciones exteriores (Secretaría de despacho del Estado), la administración de justicia (Secretaría de despacho de Gracia y Justicia), la defensa nacional (Secretaría de despacho de Guerra y de la Marina) y la gobernación interior (Secretaría de los despachos de la Gobernación del reino para la península e islas adyacentes y de la Gobernación del reino para ultramar). Este último bloque de gastos debe ser interpretado a la luz del artículo 312 de la Constitución de 1812 en el que se refieren las funciones de los Ayuntamientos y del artículo 335 en relación con las Diputaciones. En función de ello podemos considerar como tales gastos de gober-

<sup>10</sup> F. Escribano López (1989), 175-176.

<sup>11</sup> Artículo 340 Constitución 1812.

nación interior: la política de salubridad, la educación, los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato así como la promoción de la agricultura, la industria y el comercio.

Un lugar fundamental en la satisfacción de necesidades públicas colectivas lo ostenta el pago o devolución del crédito público obtenido. Hay que considerar que una de las mayores preocupaciones de los constituyentes de Cádiz fue el poder hacer frente al pago de la deuda pública vencida para así acabar con el déficit financiero del Antiguo régimen que generó numerosos impagos y aplazamientos en las deudas del Estado<sup>12</sup>. Así se puede decir que el gasto destinado a la amortización de la deuda pública se consolida como gasto inaplazable e incluido de manera automática entre la relación de gastos a satisfacer. El artículo 355 de la Constitución de 1812 –antecedente claro del vigente artículo 135 de la Constitución de 1978– establece lo siguiente:

La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la Tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón.

La determinación de los gastos y por ende el reparto de la competencia financiera fluctúa entre la iniciativa de proponer los gastos e ingresos por parte del poder ejecutivo y la aprobación de los mismos por parte de las Cortes. Son, pues, los respectivos secretarios de despacho de los distintos ramos de la Administración los que presentan sus propuestas de gastos a satisfacer en su ámbito de actuación, al secretario del despacho de Hacienda quien formará un presupuesto de gastos con toda esa información recogida. Igualmente será éste el que además presentará un plan de contribuciones que deba imponerse para financiar tales gastos<sup>13</sup>.

A la luz de tal regulación podemos convenir que en principio la determinación de los gastos a satisfacer viene determinada por los secretarios del despacho de cada ramo sin que haya ninguna instancia administrativa que limite o controle las aspiraciones de gasto de cada sector. El secretario de Hacienda se limita a recopilar las propuestas de gastos y a proponer un plan para obtener los ingresos suficientes para su cobertura económica. Ni tan siquiera el Rey, ni nadie, dado que no puede hablarse de un órgano colegiado que funcione a modo de Gobierno o Consejo de Ministros, podría cuestionar los gastos en su cuantía y contenido presentado por cada secretario de despacho. Así pues el protagonismo en cuanto a la aprobación de los gastos lo adquiere las Cortes entre cuyas funciones se encuentra la de fijar los gastos y establecer las contribuciones e impuestos.

La ejecución del gasto público se concretaba en actuaciones mediante las que se ordenaba hacer frente a un determinado gasto o necesidad pública y actuaciones tendentes a pagar el gasto realizado. Así pues la ordenación del gasto y la ordenación del

<sup>12</sup> M. Míaja Fol (2001), 16.

<sup>13</sup> Artículo 341 y 342 Constitución 1812.

pago eran dos actuaciones esenciales en la ejecución del gasto presupuestado. Será el Rey el que entre sus funciones tenga la de "decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública"<sup>14</sup>. Para ello, la orden real ha de ir refrendada por el Secretario del despacho del ramo al que se refiera el gasto en particular. Una vez concertado el gasto, la obra o la necesidad de que se trate y una vez vencida, la misma debe ser pagada. La función de ordenador de pagos del Estado corresponde igualmente al Rey aunque esta vez con el refrendo del Secretario del despacho de Hacienda tal y como se dice en el artículo 347 de la Constitución de 1812:

Ningún pago se admitirá en cuenta al Tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza.

Otra de las grandes aportaciones en materia de gasto público que se incorporan en la Constitución de 1812 es el principio de unidad de caja que permite la existencia de un órgano centralizador de las entradas y salidas de fondos en la caja común. Es la Tesorería General el órgano que desarrolla la gestión de los fondos públicos, la cual se apoyará en las tesorerías provinciales que están al servicio de aquélla a cuya disposición tendrán todos los caudales que en ellas se recauden para el Erario público<sup>15</sup>. El artículo 345 consagra el principio de caja única al establecer que "habrá una Tesorería general para toda la Nación, a la que tocará disponer de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado".

El ciclo del gasto público se completa con la rendición de cuentas y control del mismo. La obligación de rendir cuentas al órgano representativo de la nación recae sobre los secretarios del despacho que deberán responder de los gastos hechos en sus respectivos ramos. Junto con esta rendición de cuentas, la Tesorería General deberá formar su cuenta general que incluirá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, así como su inversión. El examen de esas cuentas corresponderá al órgano encargado del control que será la Contaduría Mayor la cual una vez evaluadas las mismas las remitirá a las Cortes para su aprobación<sup>16</sup>.

La ordenación constitucional del gasto público que aparece en la Constitución de 1812 a pesar de su intermitente aplicación, despliega un influjo que se plasma en las constituciones posteriores. Así la Constitución de 1837 está influenciada por la de 1812 a pesar de tener un articulado mucho más reducido. Tanto aquélla como la Constitución de 1845, la de 1869 y la de 1876 tienen un contenido muy similar y en los aspectos esenciales relativos a la Hacienda Pública, a penas existe diferencia. En ellas se reiteran algunos elementos fundamentales que reseñamos. En primer lugar se habla claramente ya de Presupuesto General en el que el Gobierno presenta a las Cortes los gastos del Estado para el año siguiente así como un plan de contribuciones y medios para llenarlos<sup>17</sup>. En segundo lugar estas constituciones manifiestan su preocupación por la deuda pública y la protegen con un principio de legalidad así como

<sup>14</sup> Artículo 171 duodécimo de la Constitución de 1812.

<sup>15</sup> Artículo 346 de la Constitución de 1812.

<sup>16</sup> Art. 350 de la Constitución de 1812: "Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial".

<sup>17</sup> Artículo 72 Constitución 1837, artículo 75 Constitución 1845, artículo 100 Constitución 1869 y artículo 85 Constitución 1876.

con salvaguardias y garantías para su amortización<sup>18</sup>. En tercer lugar se inciden en la legalidad del gasto no sólo por la necesidad de que los gastos estén presupuestados y aprobados por las Cortes sino por el hecho de que además la ordenación de los pagos han de estar acogidos a la legalidad y competencia en materia de gasto<sup>19</sup>.

La primera Constitución del siglo XX supuso una profundización en la regulación de los aspectos esenciales de la Hacienda Pública y en particular en lo relativo al gasto público. La Constitución de 1931 regula en su título VIII el régimen de la Hacienda Pública de manera completa y sistemática. Además de la regulación clásica sobre el Presupuesto del Estado, este texto incorpora cuestiones tales como las enmiendas de aumento de créditos, la consideración de los gastos como limitativos salvo caso de guerra, la posible existencia de suplementos de créditos o créditos presupuestarios extraordinarios... Igualmente se consolida la preocupación constitucional por la deuda pública y sus garantías obligando siempre a incluir los créditos necesarios para hacer frente al pago de intereses y capitales de la deuda en el estado de gastos del Presupuesto. Esta Constitución de 1931 instituye el Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador externo de la gestión económica, dependiendo de las Cortes y actuando por delegación de éstas.

## 2. EL GASTO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución española de 1978 supone un decidido avance en la consideración jurídica del gasto público sobre la base de la definición de España como un Estado social y democrático de Derecho. La vigente Constitución regula con detalle aspectos clásicos en la ordenación constitucional del gasto público tales como la presentación, aprobación y enmienda del Presupuesto, el control externo –Tribunal de Cuentas– pero también interno de la ejecución del Presupuesto, la preocupación por el abono de la Deuda Pública vencida... Todo ello conforma un Título VII que se denomina Economía y Hacienda y que sistematiza los aspectos fundamentales de la ordenación del gasto público.

No obstante, además, la Constitución de 1978 aporta alguna novedad en relación con la ordenación esencial en forma de principios constitucionales del gasto público y genera algunos problemas relativos a la competencia para gastar en un entorno territorial complejo derivado de la existencia del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales.

### *a) Los principios constitucionales del gasto público*

Son varios los principios que la Constitución de 1978 establece en la ordenación del gasto público. No obstante por su importancia e incluso por su novedad nos centraremos en tres: la justicia, la racionalidad y la legalidad en el gasto público.

#### i) La asignación equitativa de los recursos públicos.

<sup>18</sup> Artículo 75 Constitución 1837, artículo 78 Constitución 1845, artículo 104 Constitución 1869 y artículo 87 Constitución 1876.

<sup>19</sup> Artículo 74 Constitución 1837, artículo 77 Constitución 1845, artículo 102 Constitución 1869 y artículo 86 Constitución 1876.



El artículo 31.2 CE establece: "*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos* y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía".

Del primer inciso del art. 31.2 CE podemos extraer el principio de asignación equitativa de los recursos públicos, también denominado principio de justicia material en el gasto público. Este principio constituye una importante novedad en las Constituciones europeas del siglo XX y "sitúa a la nueva Carta Magna española en la vanguardia del más moderno constitucionalismo en este punto"<sup>20</sup>.

Los esfuerzos interpretativos se han deslizado sobre las inestables aguas de lo que un sector de la doctrina ha denominado, desafortunadamente, concepto jurídico indeterminado<sup>21</sup> que es la "asignación equitativa de recursos públicos"; en definitiva, la equidad: cuándo un gasto es justo y cómo se debe priorizar los gastos.

Rodríguez Bereijo parte de su propia concepción del Derecho financiero como un Derecho redistributivo, considerando que esa función se cumple de manera más eficaz por la vía de los gastos que por la vía de los ingresos, y ha interpretado, en conexión con la concepción del Estado social y democrático de Derecho, que la norma del art. 31.2 CE "está ahí para cumplir esa función redistributiva en relación con el art. 9.2 CE"<sup>22</sup>. Propone Rodríguez Bereijo la aplicación del concepto de tributos negativos, que "no es otra cosa que llevar el principio de capacidad contributiva o económica entendido *al revés*, a la distribución del gasto público. Es aplicar un criterio material de justicia en el gasto, de modo que éste se canalice hacia las personas o grupos sociales que menos tienen. Así, la función redistributiva que cumple y debe cumplir el Derecho Financiero, en su doble vertiente de Derecho tributario y Derecho de los gastos públicos, (...) encuentra un principio jurídico ordenador"<sup>23</sup>.

En nuestra opinión la comprensión de la asignación equitativa de los recursos no debe ceñirse al concepto de redistribución. Compartimos que el Derecho Financiero,

<sup>20</sup> L. M. Cazorla Prieto (1979), 87. Se ha mantenido que "la justicia tributaria no tiene ningún sentido si no está asegurada la justicia financiera", en clara referencia a la justicia en la vertiente del gasto. (M. Cortés Domínguez y J. M. Martín Delgado, 1977, 93). Como es sabido, la génesis parlamentaria de tan esperado y laudado principio hay que encontrarla en la enmienda nº 674 de la Agrupación Independiente del Senado, defendida por el senador Fuentes Quintana e incorporada al texto constitucional en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado (BOC 6 de octubre 1978). En palabras de Fuentes Quintana "la Hacienda no solamente tiene la mano del impuesto para recaudar el conjunto de los fondos que necesita con objeto de satisfacer las necesidades públicas y atender a los gastos, sino la mano del gasto público que completa, como es lógico, la mano de la imposición. Constituye una incoherencia separar estas manos, ya que la Hacienda podría destruir con la mano del gasto lo que ha construido y edificado con la mano del impuesto. Ingreso y gasto deberían estar regidos por el mismo principio y de aquí que la enmienda propuesta afirme que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos" (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, sesión nº 7, celebrada el martes 29 de agosto de 1978, pág. 1989).

<sup>21</sup> Albiñana considera que las numerosas aplicaciones del gasto público hacen imposible elaborar unas directivas, ni siquiera a nivel constitucional, para que el gasto público pudiese ser calificado de equitativo. Por ello considera este autor que nuestros constituyentes se vieron forzados a utilizar ese "concepto jurídico indeterminado" recogido en el primer inciso del art. 31.2 CE. C. Albiñana García-Quintana (1996), 441.

<sup>22</sup> A. Rodríguez Bereijo (1983), 87.

<sup>23</sup> A. Rodríguez Bereijo (1978), 354. Lo que propone es que cierto volumen de gasto se redistribuya en razón a la incapacidad económica de los destinatarios de dicho gasto. En este sentido no olvida este autor que ciertos gastos no son fácilmente divisibles entre los ciudadanos en virtud de la capacidad negativa, e incluso existen otros gastos de capital o de inversión que no debieran someterse a la rigidez de esta justicia en el gasto. Por el contrario sí que entiende que los gastos sociales sí deben estar sometidos a esa asignación inversa o negativa en base a ese principio de justicia.

en su más amplio entendimiento, desarrolla una función redistributiva, entre otras, pero ése no debe ser el único apoyo en el que se sostenga la exégesis del art. 31.2 CE.

Ello nos permite enlazar con la que consideramos como acertada interpretación del art. 31.2 CE. En este sentido coincidimos con Cortes Domínguez cuando señala cuál es la cuestión esencial en este punto y afirma “no he leído en ningún sitio cuándo el gasto es justo y cuándo es injusto, y éste es el problema capital que tiene hoy el Derecho Financiero; mientras que ese problema no se resuelva, no habrá Derecho Financiero<sup>24</sup>”.

Las consideraciones acerca de lo que debe entenderse por gasto justo nos remiten al concepto de interés general. Coincidimos con Bayona de Perogordo en señalar que “el gasto justo es aquél que se adecua a los valores dominantes en la sociedad, el adecuado a la voluntad general allí donde ésta puede ser expresada o al interés general dictado por la persona o grupo social que detenta el poder de la comunidad políticamente organizada<sup>25</sup>”. Precisamente ese interés general está plasmado en la norma constitucional que expresa el consenso y las convicciones del grupo social. En particular, aunque no exclusivamente, es en el Capítulo III del Título I de la CE (*De los principios rectores de la política social y económica*) “donde debemos encontrar los valores que según el pensamiento del constituyente, aparecen como merecedores de la protección y atención del Estado, hasta el punto de exigir al menos en determinados casos, el concurso positivo de la acción de los poderes públicos para su efectividad<sup>26</sup>”.

Sin negar la aplicación negativa que del principio de asignación equitativa se pueda desprender –prohibición del gasto injusto–, lo cierto es que a los efectos que nos interesan debe destacarse el enfoque positivo de este principio. Coincidimos con Pérez Royo en considerar que este principio marca un criterio finalista a la función de gasto de la Hacienda Pública y esa finalidad no puede ser otra que atender a la actuación del Estado de acuerdo con la regla que lo define en el art.1.1 CE como un Estado social y democrático de Derecho<sup>27</sup>. Ello se concreta en la exigencia de una satisfacción mínima de las necesidades públicas, “que en aras de la equidad, deben ser garantizadas en un nivel, siquiera mínimo<sup>28</sup>”. El criterio de justicia para adecuarse a tal exigencia no es más que el respeto y observancia de los valores que integran lo que la doctrina constitucionalista ha denominado la *procura existencial* que no es más que un mínimo de necesidades cubiertas para la subsistencia. Tales valores están recogidos en la Constitución y se concretan, como ya hemos apuntado, en los criterios rectores de la política social y económica. En definitiva, debe gastarse en aquello que la Constitución, en positivo, promueve como plasmación del interés general.

Desde nuestra óptica sigue siendo importante la cuestión de la protección jurídica de este principio así como la de su naturaleza de verdadero derecho subjetivo o de

<sup>24</sup> M. Cortés Domínguez (1968), 104.

<sup>25</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1979), 77.

<sup>26</sup> F. Pérez Royo (1988), 134. En este sentido Bayona de Perogordo recoge un catálogo ilustrativo de lo que debe entenderse por gasto justo en atención de la satisfacción de determinadas necesidades públicas: (J. J. Bayona de Perogordo, 1979, 77). García García también ha referido la equidad del art. 31.2 CE, en una de sus manifestaciones a “la asignación funcional que resulta del juego coordinado del cuadro de principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución”. (J. L. García García, 1984, 93). Por su parte Pascual García conecta la equidad del 31.2 CE con las exigencias del artículo 9.2 CE y con la efectiva aplicación de los principios rectores del Capítulo III del Título I de la Constitución. J. Pascual García (1999), 328.

<sup>27</sup> F. Pérez Royo (1988), 134.

<sup>28</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1982), 32.

mero principio. En todo caso no podemos dejar de apuntar que este principio del art. 31.2 CE goza de la cobertura jurídica del art. 53.1 CE; esto es un efecto vinculante para todos los poderes públicos, reserva de ley para la regulación de esta materia, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial y su protección jurisdiccional mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En base a todo ello hay quien ha considerado que la caracterización jurídica del principio lo configura como un verdadero derecho de los ciudadanos a una justa y equitativa asignación de los recursos públicos<sup>29</sup>. En nuestra opinión la norma del 31.2 CE no configura un verdadero derecho subjetivo público de los ciudadanos en sentido estricto sino que encierra un auténtico principio. Ello no obsta para que este principio encierre ciertas expectativas de actuación por parte de los entes públicos protegidos por el artículo 53.1 CE. Precisamente por ello este principio ha pasado a convertirse de "la gran esperanza blanca" a "la cenicienta del Derecho constitucional financiero"<sup>30</sup>. Sin embargo la realidad de este principio no puede denostarse sobre la base de los argumentos de la carencia de mecanismos institucionales o la falta de soporte social para hacerlos realidad. Esa realidad ya está presente con su mera plasmación, puesto que cumple su función de crear expectativas de actuación en la ciudadanía. La juridificación de las decisiones de gasto cobra sentido y fundamento con este principio informador. Pretender algo más supondría desconocer la propia configuración compleja de los gastos públicos. La asignación equitativa está en la propia base del elemento funcional del fenómeno financiero: la equitativa financiera satisface las necesidades públicas y lo hará en aras al máximo respeto al interés general plasmado en el propio texto constitucional.

## ii) La racionalidad en el gasto público

El segundo inciso del artículo 31.2 CE que establece que "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y *su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*", recoge lo que hemos dado en denominar el principio de racionalidad en materia de gasto público. Esta denominación, que no es, por supuesto, de exclusiva elaboración propia, encierra en su contenido los criterios de eficiencia y economía que informan la programación y ejecución del gasto público.

El contenido de este principio de racionalidad se corresponde con la conceptualización de lo que se entiende por eficiencia y economía. En este punto coincidimos con Bayona de Perogordo en la concepción que de estos dos conceptos mantiene. Así, eficiencia es un criterio de "eminente naturaleza fáctica que vendría a exigir que los gastos públicos se realicen"<sup>31</sup>. En el ámbito de la Hacienda Pública, "el principio

<sup>29</sup> A. Rodríguez Bereijo (1978), 353. Igualmente Cazorla Prieto habla de una obligación de los poderes públicos y un correlativo derecho de los ciudadanos (L. M. Cazorla Prieto, 1979, 518). También Albiñana hace un análisis del art. 31 CE en su conjunto y afirma que los ciudadanos tienen un "deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y el derecho a un sistema tributario justo y a una *asignación equitativa de los recursos públicos*"; (C. Albiñana García-Quintana, 1996, 442). Por su parte Pérez Royo se limita a afirmar sobre la base de la ubicación sistemática del precepto que éste se configura con uno de los elementos de referencia en el estatuto del ciudadano. F. Pérez Royo (1988), 131.

<sup>30</sup> M<sup>a</sup>. T. Soler Roch (1994), 1837.

<sup>31</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1982), 31.

de eficiencia acentúa el carácter funcional del procedimiento de gasto público y conlleva la exigencia de su efectiva realización, y en el nivel de los flujos monetarios, por último, el principio de eficiencia comporta la exigencia de que los mismos se efectúen puntualmente, supuesto el cumplimiento de los demás requisitos que lo hacen procedente<sup>32</sup>. Sin embargo, no prescinde este autor del primigenio contenido económico de este criterio afirmando categóricamente que “en esta línea de razonamiento o proporción entre un elemento dado y otro alcanzable se desenvuelve el principio de eficiencia en nuestro texto constitucional<sup>33</sup>”. Por nuestra parte consideramos que la eficiencia comporta la consecución real de los fines propuestos, y entronca en cierto modo con la eficacia, pero además está dotado de un cierto matiz referente a la consecución de tales objetivos mediante la adecuada combinación de los elementos y medios de los que se disponen.

Por otra parte el criterio de economía “viene a exigir que en la realización del gasto público, ya asegurada por el principio de eficiencia se actúe de manera tal que se produzca la óptima combinación de unos medios escasos con la finalidad de obtener la más amplia satisfacción<sup>34</sup>”. Para Cazorla Prieto este criterio se refiere a la obtención del máximo de resultados posibles con el mínimo de recursos públicos dirigidos a tal fin<sup>35</sup>. En este sentido Suárez Suárez ha apuntado la esencia de la economía de la que habla el art. 31.2 CE definiéndola de dos formas complementarias: “a) alcanzar unos objetivos determinados con un coste mínimo, y b) dado un coste o presupuesto de gasto determinado hacer máximo un objetivo o conjunto de objetivos, cuando éstos se pueden cuantificar<sup>36</sup>”. Por nuestra parte consideramos que el criterio de economía podría ser considerado como la medida de la eficiencia, como la proporción o la *ratio* que sería deseable para alcanzar la satisfacción de las necesidades públicas con los medios dados que prescribe la eficiencia.

El ámbito en el que se proyectan estos principios es el de la programación y ejecución del gasto público lo cual hace imposible, en nuestra opinión, el eventual conflicto con el principio de asignación equitativa. Lo cual no quiere decir que no pueda existir un gasto justo, en cuanto a la decisión, pero al tiempo de su programación o ejecución no pueda acomodarse a las exigencias de eficiencia y economía. Ello no significa un conflicto entre principios que exija una regla de jerarquía entre ambos, sino que en cada esfera en que se apliquen habrá que valorar si el mandato que el art. 31. 2 CE supone para el legislador ha sido fielmente cumplido, y ese juicio de valor vendrá referido en el caso de la asignación equitativa, a la legislación sustantiva o material de gasto, y en el caso de la racionalidad, a la legislación presupuestaria de ejecución del gasto público. Una vez que se haya determinado la necesidad pública a satisfacer y se haya adoptado la decisión de gasto en base a la equidad del art. 31.2 CE, es cuando entran en escena los criterios que conforman la racionalidad.

<sup>32</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1982), 31.

<sup>33</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1991), 164.

<sup>34</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1982), 31.

<sup>35</sup> L. M<sup>a</sup>. Cazorla Prieto (1980), 401.

<sup>36</sup> A. S. Suárez Suárez (1983), 68. Por su parte Fuentes Vega ha definido la economía, la eficiencia y la eficacia en base a la combinación de tres parámetros concretos como son “medios, objetivos y resultados”. Así, mantiene que “la economía pone en relación los medios utilizados con los objetivos marcados al examinar qué medios concretos hemos de utilizar para la realización de una política de gasto. La eficacia pone en relación los objetivos señalados con los resultados obtenidos. La eficiencia relaciona los medios utilizados con los resultados obtenidos”. S. Fuentes Vega y otros (1994), 198.

### iii) El principio de legalidad en materia de gasto público

El artículo 133.4 establece que "Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes". Los antecedentes constitucionales del precepto recogido en el actual artículo 133.4 CE referían a la legalidad exclusivamente al cumplimiento o pago y ceñían su ámbito a la legalidad del Presupuesto<sup>37</sup>. Sin embargo el principio recogido en ese precepto constitucional tiene una dimensión más amplia que la del mero Presupuesto, puesto que el artículo citado se refiere al acomodo de la contratación de obligaciones y a la realización de gastos en relación con "las leyes" y no con una única Ley de Presupuestos Generales del Estado. En opinión de García Añoveros en este precepto subyace la obsesión por eliminar el gasto autoritario, lo que supuso reforzar la legalidad en el gasto público<sup>38</sup>. Desde una concepción amplia consideramos que la legalidad del gasto público de la que habla el art. 133.4 CE no puede equipararse a la legalidad o cobertura presupuestaria<sup>39</sup>, pues es evidente que la norma se refiere a "las leyes" *in genere*, sin referirse en particular a la Ley de Presupuestos.

En relación con el sentido del precepto las propuestas doctrinales son variadas y giran en torno, fundamentalmente, a considerar si el inciso "*de acuerdo con las leyes*" del art. 133.4 CE, implica una verdadera reserva de ley en materia de gasto público o si se trata de una concreción del sometimiento al bloque de legalidad por parte de la Administración cuando actúa en este ámbito, pudiendo afirmarse, en nuestra opinión, que el sometimiento a la legalidad del artículo 103.1 CE por parte de la Administración tiene un fundamento *ratione personae*, mientras que el inciso del art. 133.4 CE puede entenderse como un sometimiento a la legalidad de las Administraciones *ratione materiae*, es decir, el hecho de llevar a cabo una determinada actividad como es la actividad financiera impone la exigencia de someterse a la legalidad vigente.

Coincidimos con Soler Roch en señalar que "el principio contenido en la norma, más que una manifestación de una reserva legal constituye una aplicación a la actividad financiera de gasto del principio de legalidad de la Administración. La referencia a la realización del gasto *de acuerdo con las leyes*, puede entenderse en sentido amplio, como sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico, y en sentido estricto, como adecuación a una legalidad específicamente financiera, representada por las normas jurídicas generales que rigen la actuación administrativa en materia de gasto (LGP y disposiciones complementarias), y por las leyes de gasto relativas a la determinación de necesidades públicas<sup>40</sup>".

<sup>37</sup> A título de ejemplo; Constitución de 1812, art. 347: "ningún pago se admitirá en cuenta al Tesoro general, si no se hiciera en virtud de Decreto-ley, refrendado por el secretario de Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el Decreto de Cortes con que éste se autoriza". Constitución de 1869, art. 102: "ningún pago podrá hacerse sino con arreglo a la Ley de Presupuesto u otra especial y por orden del ministro de Hacienda en la forma y bajo la responsabilidad que las leyes determinen".

<sup>38</sup> J. García Añoveros (1994), 1653.

<sup>39</sup> Entre otros, J. García Añoveros (1994), 1654; J. J. Bayona de Perogordo (1982, 33), mantiene este autor que la ubicación formal del precepto, separada de la materia presupuestaria es la plasmación constitucional de "la separación constitucional entre crédito presupuestario y gasto público"; C. Albiñana García-Quintana (1998), 298. Sobre las diferencias y semejanzas entre la institución del Presupuesto y el Gasto público, *vid.* por todos J. J. Bayona de Perogordo (1987), 666-674.

<sup>40</sup> M<sup>a</sup>. T. Soler Roch (1994), 1838.

La cuestión más relevante es la determinación del ámbito de aplicación del principio de legalidad. Parece evidente que en el artículo 133.4 CE se establecen dos esferas en que es de aplicación el principio: contraer obligaciones y realizar gastos. En opinión de Bayona de Perogordo el precepto establece una distinción entre dos de los tres niveles del gasto público, aludiendo separadamente a la contratación de obligaciones (función financiera del Gasto público) y realización de gastos, expresión que debe entenderse referida al nivel de los flujos monetarios<sup>41</sup>.

En nuestra opinión, el principio de legalidad presenta dos manifestaciones, diferenciadas, pero coordinadas, que se plasman, como vimos, en la existencia de dos ámbitos separados pero relacionados donde se desarrollaba la competencia para obligar y para cumplir las obligaciones válidamente asumidas. Así consideramos que existe un ámbito de legalidad externa o administrativa –contraer obligaciones–, y una esfera interna o financiera de legalidad –realizar gastos– formando parte ambas de la legalidad del gasto público en base al artículo 133.4 CE. Entendemos que el sometimiento a la legalidad del citado precepto, exige que toda actuación administrativa que pueda suponer un comportamiento deudor para su respectiva Hacienda Pública respete la correspondiente normativa que regula su régimen jurídico, ya sea una normativa administrativa o presupuestaria. El constituyente ha intentado que las Administraciones públicas adecuen su actuación financiera a la norma como garantía frente al acto. A pesar de esta distinción conceptual, no creemos que se pueda hablar de dos legalidades, una legalidad administrativa y una legalidad financiera. Todo ello es una manifestación de una única legalidad: la legalidad financiera que opera en dos vertientes.

Esa segunda manifestación de la legalidad financiera tiene que ver con lo que hemos dado en llamar, siguiendo a Soler Roch<sup>42</sup>, principio de cobertura presupuestaria, que no es más que la exigencia, materializada en el crédito presupuestario autorizante, de que la realización del gasto esté prevista y cubierta por la Ley de Presupuestos. En definitiva, en base a este principio, no cabe la ejecución del gasto si previamente no existen los medios necesarios para llevarlo a cabo: a la realización del gasto debe preceder la concesión, en forma de autorización, de los créditos presupuestarios precisos.

Este principio es, pues, una derivación del principio de legalidad recogido en el art.133.4 CE, por lo que indirectamente goza de cierta cobertura constitucional. Además se podría entender que una plasmación en dicho texto del principio de cobertura presupuestaria se encuentra en lo establecido por la norma suprema en el artículo 134.1 y 2, que establecen “1.- Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. 2.- Los Presupuestos generales tendrán carácter anual, incluirán 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”, en conexión con el artículo 66.2 CE que establece la reserva legal en materia de Presupuestos a favor de las Cortes Generales.

El elemento esencial de este principio de cobertura presupuestaria es la presencia del concepto de “fondos públicos”. Este concepto dota de especial significación a la actividad financiera tendente a la disposición de los mismos, que deberá ser objeto

<sup>41</sup> J. J. Bayona de Perogordo, (1982), 33.

<sup>42</sup> M<sup>a</sup>. T. Soler Roch (1994), 1838.

de especiales garantías, cautelas y controles para evitar la desviación del contenido funcional de la actividad financiera. Fondos, que como dijimos, están bajo la custodia del Estado que es un mero gestor o administrador del uso y aplicación de los mismos, para lo cual requiere de una específica autorización que le habilite para disponer de los mismos. Como señaló Cayón Galiardo este principio "supone una garantía sobre la aprobación de los fondos públicos al impedirse a la Administración cualquier disposición sobre dinero público que no esté consentida por el órgano que ostenta la representación popular"<sup>43</sup>.

El crédito presupuestario materializa en forma de autorización el principio de cobertura presupuestaria. La cobertura presupuestaria no indica nada más –ni menos– que la existencia de unos fondos públicos que pueden ser objeto de disposición y ello, precisamente porque hay una habilitación legal para hacerlo.

Por nuestra parte, intentando expresar la más amplia ubicación del crédito presupuestario en el ámbito de nuestra concepción del gasto público, podemos aproximarnos a él, definiéndolo como asignación prevista en el Presupuesto que autoriza la disposición de fondos dentro de unos límites, cuantitativos, cualitativos y temporales para el cumplimiento de las obligaciones contraídas o a contraer y que expresa la cobertura de las necesidades públicas para las que se han aprobado.

Todo ello nos conduce a reiterar que el ámbito del principio de cobertura presupuestaria como manifestación del principio de legalidad es el relativo a las actuaciones internas tendentes al cumplimiento de las obligaciones contraídas. El crédito presupuestario es un elemento jurídico que legitima a los órganos competentes para el cumplimiento de las obligaciones del ente público.

#### iv) La estabilidad presupuestaria

El pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado a principios de septiembre de 2011 el texto de proposición de reforma del artículo 135 CE que eleva a rango constitucional el principio de equilibrio presupuestario. Exigencias de la Unión Europea plasmadas al máximo nivel normativo han hecho del equilibrio presupuestario una condición esencial para la consecución de la Unión Monetaria. La actual situación económica ha reforzado la necesidad, así se dice en la Exposición de Motivos de la propuesta de reforma, de plasmar el principio de estabilidad presupuestaria a nuestra Constitución al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad económica de España. La plasmación de la estabilidad presupuestaria entendida como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación –remitiendo su desarrollo a una Ley Orgánica posterior– no supone novedad en tanto en cuanto existe ya una Ley General de Estabilidad Presupuestaria aplicable al Estado y una Ley Orgánica aplicable a las Comunidades Autónomas. Se mantiene la garantía constitucional de la devolución de la deuda pública. La reforma incide además en la prohibición de déficit estructural excesivo, salvo excepciones, en la línea de las normas comunitarias y en las limitaciones también existentes al endeudamiento de las Comunidades Autónomas. La preocupación que late en la propuesta de reforma viene de la mano de éstas últimas, incidiendo en que las CCAA han de adoptar las normas que procedan para cumplir efectivamente con el principio

<sup>43</sup> A. Cayón Galiardo (1979), 92.

de estabilidad presupuestaria. Hay voces que entienden que esta reforma resulta innecesaria por reiterativa dada la plasmación de tales contenidos en leyes ordinarias españolas o en los Tratados Comunitarios aplicables a España. Siendo ello cierto, en mi opinión, la presencia constitucional del principio de estabilidad presupuestaria refuerza la racionalidad presupuestaria aunque ello no resulta satisfactorio por sí solo si no existe un claro esfuerzo por afianzar la justicia en el gasto. En épocas de limitación de recursos, resulta más necesario que nunca escoger de manera justa y equitativa las necesidades públicas a satisfacer y ello debería ser la lógica consecuencia del principio de estabilidad presupuestaria.

### *b) Potestad de gasto y estructura territorial*

Una de las cuestiones más controvertidas en relación con el ejercicio del gasto público en un Estado territorialmente complejo es la delimitación espacial de la potestad de gasto público. Como afirma Bayona de Perogordo, "Esto no quiere decir, obviamente, que el gasto público sólo pueda realizarse en el territorio que se encuentra bajo la jurisdicción del ente público. Por el contrario, el gasto público puede ser efectuado en cualquier lugar del universo sin más limitación que la que derive de su conexión con una necesidad asumida como pública y, por consiguiente como objeto de satisfacción, por la colectividad a la que el ente público representa<sup>44</sup>". Esta concreción del ámbito espacial de la potestad de gasto en función de la atribución de un haz de intereses públicos, concretado en un ámbito de competencias asignadas, nos remite a la cuestión de la posibilidad de que el Estado ejerza su potestad de gasto que, en esos casos, será un gasto subvencional, sobre materias en las que existen competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas o, en su caso, se tratan de competencias compartidas<sup>45</sup>.

Las cuestiones esenciales en el estudio de la extensión de la potestad de gasto vinculada al ámbito de atribución de intereses públicos o competencias se concreta, como ha apuntado Medina Guerrero, en dos puntos interrelacionados, pero con sustantividad propia: "determinar si el Estado puede destinar recursos a la financiación de materias que se encuentran en la esfera de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas; y en segundo lugar, y en el supuesto de que se conteste afirmativamente el anterior interrogante, comprobar si el Estado ha de limitarse a poner dicho volumen de recursos en manos de las Comunidades Autónomas para que éstas libremente decidan acerca de su aplicación, o si por el contrario, cabe reconocer al Estado competencias para reglamentar pormenorizadamente el destino de las mismas o, incluso, para asumir también funciones de mera ejecución de los programas de subvenciones<sup>46</sup>".

Ésta ha sido una materia especialmente polémica que entronca con la propia configuración de la descentralización política del Estado y que ha sido objeto de

<sup>44</sup> J. J. Bayona de Perogordo (1994), 1665.

<sup>45</sup> C. Lozano Serrano (1990), 48.

<sup>46</sup> M. Medina Guerrero (1990), 79.



numerosos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional<sup>47</sup> desde que en el año 1982 (STC 39/1982) resolviera por vez primera un conflicto competencial en el que estaba involucrado el problema del poder de gasto –aunque en este caso fue una Comunidad Autónoma la que pretendidamente utilizaba sus recursos para penetrar en ámbitos competenciales atribuidos al Estado–, con la intención de “refrenar al Estado en el ejercicio de dicho poder<sup>48</sup>”.

El Tribunal Constitucional parte del peligro que supone un ejercicio abusivo del poder de gasto estatal puesto que ello “puede servir para recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados” provocando, en su caso, que “las competencias exclusivas autonómicas pasen a redefinirse o convertirse *de facto* en competencias compartidas con el Estado<sup>49</sup>”.

Junto con el problema de la vulneración o quiebra del sistema de reparto de competencias constitucional, la dimensión espacial de la potestad de gasto incide de forma sustancial sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas puesto que como ha señalado la doctrina<sup>50</sup> y la Jurisprudencia constitucional “uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, diseñado por la LOFCA, en el marco de la Constitución, es que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de constitucionalidad, más por relación al gasto público (...) que por relación a la existencia de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente<sup>51</sup>”.

En la conformación de una consolidada doctrina constitucional sobre esta cuestión se puede afirmar que ha existido cierta evolución. La STC 13/1992, de 6 de febrero ha constituido un punto de inflexión en la consideración de la posibilidad del ejercicio de la potestad de gasto estatal más allá de sus competencias materiales, dada la estrecha vinculación existente entre gasto y competencia, pues como afirma Ramallo Masanet, referido al ámbito de las Comunidades Autónomas, “si la autonomía financiera encuentra el límite en la esfera de las competencias y la autonomía financiera es fundamentalmente una autonomía para el gasto; la conclusión es clara en cuanto a la unión entre competencia y gasto<sup>52</sup>”.

Hasta la STC 13/1992, de 6 de febrero, que supone cierta novedad con respecto a la doctrina precedente, ésta se apoyaba en varios principios esenciales que trataban

<sup>47</sup> Normalmente la vía utilizada es o bien el conflicto de competencia o el recurso de inconstitucionalidad. A título de ejemplo podemos mencionar entre otras muchas: STC 39/1982, 30 de junio, sobre subvenciones en general; 213/1994, de 14 de julio, sobre ayudas comunitarias a explotaciones agrarias; 175/1995 de 5 de diciembre, sobre becas para alumnos extranjeros en enseñanzas turísticas y hosteleras; 109/1996, de 13 de junio, sobre subvenciones para instituciones que integran el Sistema español de Museos; 148/1998, de 2 de julio, sobre subvenciones pesqueras; 186/1999, de 11 de octubre, sobre subvenciones a la promoción del diseño industrial; 95/2002, de 25 de abril, sobre competencias sobre legislación laboral, formación profesional y fondos de empleo.

<sup>48</sup> M. Medina Guerrero (1992), 156.

<sup>49</sup> STC 13/1992, FJ. 7º.

<sup>50</sup> J. Ramallo Massanet (1993), 45. Afirma este autor que “de las dos vertientes de la actividad financiera de un ente público –la de ingreso y la de gasto– es la segunda la que en mayor medida permite el ejercicio de la autonomía por las Comunidades Autónomas”.

<sup>51</sup> STC 13/1992, FJ. 7º.

<sup>52</sup> J. Ramallo Massanet (1993), 45-46. Recordemos que el artículo 156.1 CE establece: “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”.

de imponer cierta coherencia jurídica a la situación existente. Siguiendo en este punto a Peñuelas y Reixach podemos determinar los principios que configuran la naturaleza de la potestad de gasto del Estado<sup>53</sup>. Así la idea fundamental que el Tribunal Constitucional ha querido dejar patente es que “la facultad de gasto no constituye un título competencial autónomo”, y que “el Estado posee la facultad de gastar únicamente con la finalidad de llevar a efecto y de garantizar objetivos que recaen dentro de su ámbito competencial”. Queda, por lo tanto fuera de duda que, en principio, la actividad de gasto del Estado sólo podrá encontrar cobertura constitucional cuando el objetivo de los gastos sean alcanzar una finalidad o necesidad pública que *rationae materiae* esté atribuida al ámbito competencial del Estado. Coincidimos en lo que ha señalado, en particular, Monreal Ferrer al afirmar que “la subvención no es un concepto que delimite competencias, de modo que en ejercicio de la potestad de gasto público del Estado no puede regular materias sobre las cuales no disponga de competencias<sup>54</sup>”.

La regulación concreta de la medida subvencional de fomento y el régimen jurídico que disciplina la actividad de gasto dirigida a tales objetivos *debe también respetar el conjunto del sistema competencial*, y “la facultad de gasto en manos del Estado no puede desconocer o desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía<sup>55</sup>”.

La exacta vinculación de la potestad de gasto a la correspondiente competencia material ha sido objeto de una cuestionable modulación por parte del Tribunal Constitucional quien ha considerado que el título competencial apto para permitir el gasto del Estado, puede encontrarse en el artículo 149.1.1º, y sobre todo en el 149.1.13º de la CE<sup>56</sup>. Coincidimos con Medina Guerrero cuando afirma que éste último “es un precepto que, interpretado de forma poco estricta, puede dar amparo a buena parte de las manifestaciones del poder de gasto estatal, pues, al fin y al cabo, casi siempre es posible encontrar una relación, por tenue que sea, entre la concesión de subvenciones para el fomento de un sector económico y *las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica*<sup>57</sup>”. La generosidad con que se ha entendido este título competencial por parte de la jurisprudencia constitucional ha llevado a Peñuelas i Reixach a afirmar que “el Tribunal Constitucional difícilmente invalidará medidas de gasto que promocionen políticas del Gobierno central sobre materias económicas sobre las que recaen competencias autonómicas exclusivas<sup>58</sup>”.

<sup>53</sup> L. Peñuelas i Reixach (1991), 524 y ss.

<sup>54</sup> A. Monreal Ferrer (1992), 109.

<sup>55</sup> STC 95/1986, de 10 de julio, F.J. tercero. Más recientemente y muy acertadamente afirma el Tribunal Constitucional que “el poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce *dentro* y no *al margen* del orden de competencias. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias, de modo tal que convierta de hecho su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido por la Constitución y en los Estatutos de Autonomía” (STC 13/1992, F.J. sexto).

<sup>56</sup> Art. 149.1.1º y 13º: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1º.- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; (...) 13º.- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Artículo utilizado como *ratio decidendi*, entre otras, por STC 152/1988 y por STC 75/1989.

<sup>57</sup> M. Medina Guerrero (1990), 82.

<sup>58</sup> L. Peñuelas i Reixach (1991), 528.

En último término, parece que de ello se deriva que la legitimidad de la actuación de gasto del Estado parte de la competencia sobre legislación básica o de las bases del artículo 149.1.13º, lo cual supone que se "transforma automáticamente el juicio sobre la adecuación de la actividad estatal al orden de competencias del bloque de constitucionalidad, en un juicio sobre los límites de la legislación básica o normas básicas y en la mayoría de casos sobre los límites de las bases del artículo citado"<sup>59</sup>.

Tales orientaciones causaron la inquietud de la parte de la doctrina, preocupada por evitar la erosión de la autonomía financiera y afirmándose que "el ejercicio del poder de gasto del Estado corre el riesgo de convertirse en un elemento que mediatice y condicione el ejercicio de las competencias autonómicas"<sup>60</sup>.

Toda esta doctrina es objeto de revisión tras la STC 13/1992, de 6 de febrero, donde el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña recurría la inconstitucionalidad de ocho partidas presupuestarias que establecían concretas subvenciones, y ello lo hacía sobre la base de la tacha de inconstitucionalidad por no respetar el orden constitucional de competencias y por vulnerar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en su vertiente de gasto.

La doctrina jurisprudencial que emana de esta sentencia, donde se impugnan directamente las partidas presupuestarias, supone una quiebra de la vinculación entre competencia y gasto y ello, está fundamentado, a los efectos que a nosotros nos interesan, en "la distinta posición del poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con los títulos competenciales"<sup>61</sup>. En este sentido el Fundamento jurídico séptimo de la STC 13/1992, de 6 de febrero, ha expresado que "el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (art. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía y las Leyes (artículo 156.1 CE y art. 1.1. LOFCA). Por consiguiente –continúa la sentencia– el Estado siempre podrá, *en uso de su soberanía financiera* asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica".

De esta doctrina se deriva una importante consecuencia y novedad: se quiebra el rígido principio de la conexión entre financiación y orden competencial. Mientras que las Comunidades Autónomas únicamente pueden gastar en necesidades que estén conectadas con sus competencias, de acuerdo con la Constitución y Estatutos, el Estado puede ejercer su potestad de gasto sin estar limitado por la lista competencial de la Constitución, pudiendo responder a la existencia de un título competencial impropio<sup>62</sup>.

Todo ello implica la desconexión entre el gasto y la competencia material en el ejercicio de la potestad estatal de gasto, lo cual supone, como ha apuntado Medina Guerrero, que el gasto ya no sigue a la competencia, sino que es patente "el riesgo de que el ente que ostenta la supremacía financiera vea potenciada, (...) su capacidad

<sup>59</sup> A. Monreal Ferrer (1992), 122.

<sup>60</sup> M. Medina Guerrero (1990), 90-92.

<sup>61</sup> J. Ramallo Massanet (1993), 410.

<sup>62</sup> Así denomina Ramallo Massanet a la legitimación para gastar que le otorga al Estado el Capítulo III del Título I de la CE. J. Ramallo Massanet (1993), 415.

de penetración en esferas competenciales ajenas: se corre el riesgo, en suma, de que se inviertan los términos y que, por tanto, sea la competencia la que siga al gasto<sup>63</sup>.

En nuestra opinión, tal argumentación del Tribunal Constitucional descansa sobre premisas escasamente fundamentadas y con las cuales no estamos, conceptualmente de acuerdo. El propio concepto de *soberanía financiera* es poco preciso, y el Tribunal lo hace descansar en el poder presupuestario ex artículo 66.2 y 134 CE, cuando, como ya hemos mantenido, la vertiente presupuestaria del gasto público es una parte importante del mismo pero no se puede reducir todo el gasto público a la vertiente de su ejecución presupuestaria, sobre todo porque ese poder presupuestario, es, como afirma Medina Guerrero, un poder instrumental al servicio de las competencias sustantivas del Estado<sup>64</sup>. En nuestra opinión sólo es posible mantener ese concepto de soberanía financiera sobre la base de una construcción coherente de la potestad o poder de gasto, y no con el único apoyo de la potestad legislativa presupuestaria.

En nuestra opinión debe valorarse positivamente la doctrina constitucional sobre la potestad de gasto del Estado que deriva de este pronunciamiento, por cuanto entendemos que es conveniente la admisibilidad del gasto estatal en tales ámbitos aunque sean de competencia exclusiva autonómica, siempre que ello no implique desapoderar a las Comunidades Autónomas en su ámbito de competencias en la realización del gasto; lo cual, teniendo en cuenta que lo que las Comunidades Autónomas han venido cuestionando ante el Tribunal Constitucional no ha sido la posibilidad del gasto estatal sino la forma en que éste se realiza en aras a su compatibilización con las competencias de las Comunidades Autónomas, supone valorar la gestión de los fondos que constituyen la subvención.

Siendo ello así, compartimos la inquietud manifestada por parte de la doctrina que recela de un sistema de articulación de competencias en relación con la potestad estatal de gasto escasamente justificado y que pone en peligro la propia autonomía financiera de las Comunidades Autónomas<sup>65</sup>. Consideramos que debe articularse un sistema clarificador y con una mayor justificación que incida, ya no en la admisibilidad de la incidencia de la potestad de gasto estatal sobre materias de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, sino en la forma en que aquélla se proyecte en tal ámbito, para lo cual debe dejarse un cierto margen de regulación, aunque sea en la última fase de gestión y pago, a las Comunidades Autónomas, en base a la necesidad de conjugar la necesaria presencia estatal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad entre todos los españoles, con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, señaladamente en su vertiente de gasto.

<sup>63</sup> M. Medina Guerrero (1992), 169.

<sup>64</sup> M. Medina Guerrero (1992), 169-170. Considera este autor que si bien la quiebra del principio de conexión entre subvención y competencia puede objetarse en el plano teórico, ha de admitirse que, desde el punto de vista pragmático, resulta poco menos que obligada, pues "la aplicación estricta del principio de conexión supondría un serio obstáculo a la colaboración financiera del ente que, precisamente, se halla en mejores condiciones económicas de contribuir a su protección". Considera este autor que el hecho de que el Estado a la hora de determinar el destino de las partidas presupuestarias, sólo puede hacerlo de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad supone el menor desgaste posible a la autonomía financiera.

<sup>65</sup> G. Fernández Farreres (1993), 239. Del mismo modo Ramallo Massanet ha considerado, con preocupación, que "esta vía puede suponer la recuperación por el Estado del poder de gasto centralizado en su Presupuesto y, por tanto, al margen de la distribución competencial dado el condicionamiento que aquella centralización implica". (J. Ramallo Massanet (1993), 421).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César (1996), "Comentario al artículo 31 CE", en *Comentarios a la Constitución de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo III (artículos 24 a 38). Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), Madrid.
- (1997), *Derecho Financiero y Tributario*, Ministerio de Hacienda.
- (1998), "Comentarios al art. 133 CE", en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil. Tomo X (art. 128-142), Editoriales de Derecho Reunidas-Cortes Generales, Madrid.
- ANTONAYA SUJA, Antonio (1979), "Criterios rectores de aplicación del gasto público", en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1980), *La Constitución y la Ley General Presupuestaria*, Instituto Nacional de Prospectiva y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- BAYONA DE PEROGORDO, Juan José (1979) "Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos", *Presupuesto y Gasto público*, nº 2.
- (1982), "El procedimiento de gasto público y su control", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 13.
- (1987), "Relaciones entre el Gasto público y el Presupuesto del Estado", en *Las Cortes Generales*, volumen I, Ministerio de Economía y Hacienda-IEF, DGSJE, Madrid.
- (1991), *El Derecho de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1994), "La potestad de gasto público", en *El Sistema económico en la Constitución española*. XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid.
- BAYONA DE PEROGORDO, Juan José y SOLER ROCH, M<sup>a</sup> Teresa (1989), *Derecho Financiero*, volumen I, Librería Compás, Alicante.
- BLASCO LANG, Juan José (1984), "La incidencia del artículo 31.2 de la Constitución en la función de control", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 21.
- CALVO ORTEGA, Rafael (1998), *Curso de Derecho Financiero. I Derecho Tributario* (parte general), segunda edición, Civitas, Madrid.
- CASANA MERINO, Fernando (2006), *La potestad de gasto en las Comunidades Autónomas y la reforma del modelo autonómico*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia.
- CAYÓN GALLARDO, Antonio (1979), "Legalidad y control del gasto público", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 1.
- (1988), *La unidad funcional de la Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CAZORLA PRIETO, Luis María (1979a), "El control financiero externo del gasto público en la Constitución", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 2.
- (1979b), "Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico", en *La Constitución y las fuentes del Derecho*, volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1980), "Comentarios al artículo 31 de la CE", en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ, Matías (1968), "Los principios generales tributarios", en *XVI Semana de estudios de Derecho Financiero*, Madrid.

- CORTÉS DOMÍNGUEZ, Matías y MARTÍN DELGADO, José María (1977), *Ordenamiento tributario español* volumen I, 3ª edición, Civitas, Madrid.
- ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco (1981), *Presupuesto del Estado y Constitución*, IEF, Estudios de Hacienda Pública, Madrid.
- (1989) “Poder financiero y competencia financiera en la estructura constitucional de 1812”, *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 62, pp. 165-182.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1993), “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38, pp.225-239.
- FUENTES VEGA, Santiago y otros (1994), *La ejecución del gasto público: procedimientos y control*, Ministerio de Economía y Hacienda-IEF, Escuela de Hacienda Pública, Madrid.
- GARCÍA AÑOEROS, Jaime (1994), “El presupuesto y el gasto público en la Constitución”, en *El sistema económico en la Constitución española*, XV Jornadas de estudio, Ministerio de Justicia, Madrid.
- GARCÍA GARCÍA, José Luis (1984), “La constitucionalización de los principios presupuestarios”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 22, pp. 65-94.
- HERRERO SUAZO, Santiago (1988), “El gasto público en la Constitución y en los ordenamientos jurídicos de las diversas Administraciones”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LOZANO SERRANO, Carmelo (1990), *Consecuencias de la Jurisprudencia constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario*, Civitas, Madrid.
- MARTÍN QUERALT, Juan (1976), “Recensión a la obra de Rodríguez Bereijo *Introducción al Derecho Financiero*”, en *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, nº 10.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (1990), “La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, nº 30.
- (1992), “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992”, en *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, nº 35, pp. 155-178.
- MIAJA FOL, Miguel (1999), “Actividad financiera y presupuestos de gastos”, en *El gasto público ejecución y control*, coordinador, Santiago Fuentes Vega, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (2001), “La Hacienda Pública en las constituciones españolas del siglo XIX”, *Presupuesto y Gasto público*, nº 26, pp. 13-40.
- MONREAL FERRER, Antonio (1992), “Potestad estatal de gasto y distribución de competencias”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 33, pp. 105-132.
- ORÓN MORATAL, Germán (1995), *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Temas claves de la Constitución española, Madrid.
- PASCUAL GARCÍA, José (1999), *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, Estudios jurídicos, Ed. BOE, Madrid.
- PEÑUELAS I REIXACH, Lluís (1991), “Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación general de la actividad económica”, en *Revista Española de Derecho Financiero REDF*, nº 72, pp. 521-537.
- PÉREZ ROYO, Fernando (1988), “La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- RAMALLO MASSANET, Juan (1993a), "El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial", en *Documentación administrativa (DA)*, nº 232-233.
- (1993b), "La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional REDC*, nº 39, pp. 43-62.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro (1978), "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, pp. 345 y ss.
- (1983), "La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública", *Revista Sistema* nº 53, pp. 75-94.
- (1993), "Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado", en *X Jornadas de Control interno en el Sector público: Eficacia y legalidad en la gestión pública*. I Centenario de la creación del Cuerpo pericial de Contabilidad del Estado. Intervención General de la Administración del Estado, Madrid.
- SÁNCHEZ SERRANO, Luis (1997), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario constitucional*, volumen I, Marcial Pons, Madrid.
- SOLER ROCH, M<sup>a</sup> Teresa (1994), "Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público", en *El Sistema económico en la Constitución española*. XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 1835-1856.
- SUÁREZ SUÁREZ, Andres (1983), "El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas", en *Hacienda Pública Española*, nº 80, pp. 59-68.
- VICENTE-ARCHE DOMINGO, Fernando, (1974), "Notas sobre el gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública", *Civitas Revista Española de Derecho Financiero (REDF)*, nº 3, pp. 535-547.