



LA JUSTÍCIA EN LES DESPESES PÚBLIQUES: TRENTA ANYS D'EXPERIÈNCIA CONSTITUCIONAL

Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER
Universitat d'Alacant

1. INTRODUCCIÓ

Un dels aspectes que potser han passat més inadvertits en la vigent Constitució Espanyola (CE) de 1978 ha estat el relatiu al principi de justícia en matèria de despeses públiques, regulat en l'article 31.2 del text constitucional. Complits ja trenta anys des de l'aprovació de la nostra norma suprema és el moment de valorar, o almenys de reflexionar, sobre l'abast i la vigència de l'assignació equitativa dels recursos públics i, especialment, en moments com els actuals en què l'anomenada «crisi econòmica» envaeix les nostres petites economies familiars i condiona l'assignació de recursos per part dels poders públics.

Com han de gastar els poders públics?, quines necessitats públiques han de ser cobertes abans que altres?, quins criteris s'han de tenir en compte per a disposar dels diners limitats que atresoren les administracions públiques?, hi ha cap mecanisme jurídic per a impugnar decisions de despesa que es consideren injustes per no satisfer l'interés general sinó interessos particulars?, és injust gastar per damunt de l'import pressupostat?, és injust el dèficit públic?, poden existir necessitats públiques que no se satisfacen per a mantenir criteris d'estabilitat pressupostària?, per què els poders públics gasten en unes coses i no en altres? Totes aquestes serien preguntes que tant el ciutadà comú com el jurista podrien fer-se en algun moment en relació amb el tema que ens ocupa.

Les recents previsions econòmiques del Govern d'Espanya han xifrat el dèficit públic per a l'any 2009 en un 5,8% del PIB, per al 2010 en un 4,8% i per al 2011 en un 3,9%, en consideració de la previsible revisió a la baixa de tals previsions. Titulars en la premsa com ara que «El dèficit público tardará al menos otros tres años en corregirse» o



¹ *El País*, 17 de gener del 2009.

² LUIS M. CAZORLA PRIETO: «El control financiero externo del gasto público en la Constitución», *Presupuesto y Gasto Público* 2 (1979), p. 87. La plasmació constitucional d'aquest principi és fruit d'un moviment doctrinal favorable a la presència en la norma suprema de tals reflexions. Així Cortés Domínguez afirmava que «de nada nos sirve ser muy meticulosos, muy estrechos en la justicia tributaria si luego en el momento del gasto no tenemos criterio material de justicia. O sea que hay que estudiar en serio el problema de la justicia en el gasto público» (Matías CORTÉS DOMÍNGUEZ: «Los principios generales tributarios», *XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1968, p. 104). Posteriorment aquest mateix autor expressava que «la justicia tributaria no tiene ningún sentido si no está asegurada la justicia financiera», en clara referència a la justícia en el vesant de la despesa (M. CORTÉS DOMÍNGUEZ - José María MARTÍN DELGADO, *Ordenamiento tributario español*, vol. 1, Civitas, Madrid, 1977, p. 93). Per la seua banda, Rodríguez Bereijo durant el període constituent va manifestar la necessitat de concretar la funció redistributiva del dret a través de la concreció de la justícia financera: «esto es, tanto en el ingreso como en el gasto público» (Alvaro RODRÍGUEZ BEREJO, «Derecho

«Harán falta 2.000 millones de euros más para la prestación por desempleo»¹ no fan sinó posar de manifest la necessitat de gastar millor els limitats recursos de què disposarem. Això implica ser més justs en les despeses. La majoria dels ciutadans està molt sensibilitzat amb la justícia en l'ingrés, p.e. que una persona no pague més impostos dels que ha d'abonar i que no pague més que un altre que té més ingressos. No obstant això, cal dir que des del moment que complim amb les nostres obligacions tributàries hi ha una espècie de desenteniment del destí dels nostres diners. O dit amb unes altres paraules, no ens preocupa la justícia en les despeses una vegada que ens assegurem que se'ns aplica la justícia en l'ingrés. Per això, i davant de les fosques previsions econòmiques i el retall de les despeses públiques que aquest tipus de situació suposa, resulta essencial triar correctament la despesa dels diners públics i sobretot quines necessitats són preferents enfront d'unes altres que potser no pugen ser satisfetes. En definitiva, adquireix una essencial rellevància la justícia en les despeses públiques.

L'important suport jurídic que ofereix el principi de justícia en matèria de despesa pública regulat en l'article 31.2 de la CE és el punt de partida per a valorar-ne l'eficàcia pràctica i la seua aplicació real al llarg dels últims trenta anys d'experiència constitucional. A manera d'anticipació direm que aquest principi, que va ser considerat com una de les majors aportacions del constitucionalisme espanyol i europeu, ha passat de ser l'estrela refulgent que guia els poders públics en les procel·loses aigües de la presa de decisions de despesa, a ser una tènue remor en la nit, pràcticament oblidat pel nostre legislador i per les administracions públiques en l'exercici de les seues funcions.

2. EL PRINCIPÍ CONSTITUCIONAL DE JUSTÍCIA EN MATÈRIA DE DESPESA PÚBLICA

L'article 31.2 de la CE estableix: «*La despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics*, i la programació i l'execució respondran als criteris d'eficiència i economia».

Del primer incís de l'art. 31.2 de la CE podem extraure el principi d'assignació equitativa dels recursos públics, també denominat principi de justícia material en la despesa pública, si bé aquesta no és una denominació amb un àmbit objectiu pacífic. Aquest principi constitueix una important novetat en les constitucions europees del segle xx i «sitúa a la nueva Carta Magna española en la vanguardia del más moderno constitucionalismo en este punto».² La gènesi parlamentària de tan esperat i lloat principi cal trobar-la en l'esmena núm. 674 de l'Agrupació Independent del Senat, defensada pel senador Fuentes Quintana i incorporada al text constitucional en el dictamen de la Comissió de Constitució del Senat (BOC, 6-10-1978). En paraules 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 la 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.³

Després del text constitucional, la doctrina s'ha pronunciat sobre la necessitat d'aprofundir en el precepte i se n'han proposat diverses interpretacions.

A) SIGNIFICACIÓ I INTERPRETACIÓ

Assenyalada, per part de la gran majoria de la doctrina, la incorrecció gramatical en què incorre el precepte constitucional,⁴ els esforços interpretatius han lliscat sobre les inestables aigües del que un sector de la doctrina ha denominat, desafortunadament, *concepte jurídic indeterminat*⁵ que és l'«assignació equitativa de recursos públics», en definitiva, l'equitat.

Rodríguez Bereijo parteix de la seua concepció del dret financer com un dret redistributiu i considera que aquesta funció es compleix de manera més eficaç per la via de les despeses que per la via dels ingressos; ha interpretat, en connexió amb la concepció de l'Estat social i democràtic de dret, que la norma de l'art. 31.2 de la CE «està ahí para cumplir esa función redistributiva en relación con el art. 9.2 CE».⁶ Amb termes semblants s'ha pronunciat Casado Ollero, que considera que l'esmentat article 31.2 de la CE consagra «la concepción funcional y redistributiva del derecho financiero».⁷

Rodríguez Bereijo considera que l'instrument més adequat per a aconseguir aqueixa finalitat de redistribució de riquesa que persegueix el principi d'assignació equitativa és la projecció dels principis de justícia vigents en el camp tributari a la fase de la despesa pública, sempre que «se pretenda conseguir que la redistribución de la renta en la vertiente del gasto público ofrezca la perfección o, al menos, sea consistente con los criterios que se utilizan en la vertiente positiva o tributaria».⁸ Per a



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, p. 351).

³ *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, sesión núm. 7, 29-08-1978, p. 1989.

⁴ El subjecte agent del mandat de l'art. 31.2 de la CE no és la despesa pública, sinó l'ens públic que actua i el realitza.

⁵ Albiñana considera que les nombroses aplicacions de la despesa pública fan impossible elaborar unes directives, ni tan sols a nivell constitucional, perquè poguera ser qualificada d'equitativa. Per això considera que els nostres constituents es van veure forçats a utilitzar aquell «concepto jurídico indeterminado» arrellegat en el primer incís de l'art. 31.2 de la CE (César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, «Comentario al artículo 31 CE», t. III, articles 24 a 38, en *Comentarios a la Constitución de 1978*, dirigidos per Oscar Alzaga Villaamil, Cortes Generales - EDERSA, Madrid, 1996, p. 441).

⁶ Á. RODRÍGUEZ BEREJO, «La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública», *Revista Sistema*, 53 (1983), p. 87.

⁷ Gabriel CASADO OLLERO, «Aspectos constitucionales del Derecho Financiero: elementos axiológicos y valorativos del Derecho Financiero actual», *Revista Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 203 (1989), p. 1.148.

⁸ Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *op. cit.*, p. 354. Albiñana també considera que «los criterios de justicia que contiene el apartado 1 del artículo 31 de la CE pueden ser de aplicación, *mutatis mutandi*, al gasto público» (C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, *op. cit.*, p. 441).



això s'ha proposat l'aplicació del concepte de *tributs negatius*, 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.⁹

⁹ Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *op. cit.*, p. 354. El que proposa, de forma un poc arriscada, és que un cert volum de despesa es redistribuïssa en raó de la incapacitat econòmica dels destinataris. En aquest sentit no oblidat aquest autor que certes despeses no són fàcilment divisibles entre els ciutadans en virtut de la capacitat negativa i fins i tot hi ha altres despeses de capital o d'inversió que no s'haurien de sotmetre a la rigidesa d'aquesta justícia en la despesa. Al contrari, sí que entén que les despeses socials han d'estar sotmeses a aquesta assignació inversa o negativa, basant-se en aquest principi de justícia.

Segons la nostra opinió la comprensió de l'assignació equitativa dels recursos no ha de cenyir-se exclusivament al concepte de redistribució. Compartim que el dret financer, en la més àmplia definició, desenvolupa una funció redistributiva, entre d'altres, però aquest no ha de ser l'únic suport en què se sostinga l'exegesi de l'art. 31.2 de la CE. I això perquè en últim terme aquests autors que propugnen la projecció, inversa o negativa, de la capacitat econòmica de l'àmbit tributari a l'esfera de la despesa públic reconduïxen l'essència de la redistribució, donada la impossibilitat o la inconveniència de *dividir* certes despeses, a despeses que no són sinó «expresión de derechos públicos ciudadanos de contenido social y económico reconocidos y garantizados por la Constitución (Capítulo III del Título I de la CE) y que los poderes públicos están obligados a garantizar y proteger eficazmente sin conculcarlos».¹⁰

¹⁰ Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *op. cit.*, p. 356; idèntic plantejament subjau en les reflexions de Zornoza Pérez, que en últim terme reconduïx el contingut de l'assignació equitativa als fins que es fixen en la definició de la naturalesa i caràcter de l'estat social (Juan José ZORNOZA PÉREZ, «El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales», *Hacienda Pública Española*, 113, 1988, p. 51).

Això ens permet enllaçar amb la que considerem una encertada interpretació de l'art. 31.2 de la CE en relació amb la incidència en la posició deutora de la Hisenda Pública. En aquest sentit coincidim amb Talls Domínguez quan assenyala quina és la qüestió essencial en aquest punt i 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, habrá más o menos unos estudios formales sobre el control del gasto, sobre la relación jurídica del gasto público pero ese Derecho carecerá de su base fundamental.¹¹

¹¹ M. CORTÉS DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 104.

B) LA NECESSITAT D'UNES DESPESES JUSTES

Les consideracions sobre el que s'ha d'entendre per despesa justa ens remeten, al marge d'altres construccions sobre l'equitat,¹²

¹² A pesar de la desconfiança que aquest principi d'assignació equitativa en la despesa va suscitar en part de la doctrina –Martín Delgado afirmava que «pese al art. 31.2 de la CE los principios orientadores del gasto público están lejos de una positivación constitucional, al menos de modo específico. Aunque es importante la referencia al gasto público que en dicho precepto se contiene, no se ofrecen criterios suficientes fuera de los casos espectaculares o de laboratorio para un verdadero control del mismo por el Tribunal Constitucional» (J. M. MARTÍN DELGADO, «Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española», *HPE*, 60 (1979), p. 84)–, la veritat és que han sorgit múltiples interpretacions del precepte analitzat. Així, per exemple, Cazorla Prieto ha incidit en la «epocalitat» del principi de justícia, la seua dependència de les circumstàncies so-

al concepte d'interés general. A pesar que aquest principi incideix de forma mediata en la conformació de la posició deutora de la Hisenda Pública, precisament per l'àmbit en què opera aquest, coincidim amb Bayona de Perogordo a assenyalar que «el gasto justo es aquél que se adecúa 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».¹³ Precisament aqueix interés general està plasmat en la norma constitucional que expressa el consens i les conviccions del grup social. En particular, encara que no exclusivament, és en el capítol III del títol I de la CE (*Dels principis rectors de la política social i econòmica*) on hem de trobar els valors que segons el pensament del constituent apareixen com a mereixedors de la protecció i atenció de l'Estat, fins al punt d'exigir almenys en determinats casos, el concurs positiu de l'acció dels poders públics per a la seua efectivitat.

No compartim l'opinió de qui considera que la funció negativa d'aquest principi –d'exclusió dels valors contraposats a ells i de les normes o decisions que manifestament el contradiguen– preval sobre la seua funció positiva –de predeterminació del contingut de les decisions i de la regulació que tals decisions creen–.¹⁴ És cert que la doctrina ha volgut interpretar aquest principi des d'una òptica negativa i així per exemple García Añoveros ha mantingut que l'equitat en la despesa pública ha d'exigir «la interdicción del gasto inícuo, como la financiación de actividades contrarias a los principios o mandatos constitucionales» i «la interdicción del gasto que promueva la desigualdad».¹⁵ Per la seua banda Bayona de Perogordo ha concretat les exigències fonamentals del principi d'assignació equitativa de recursos afirmant que «el principio comporta la ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto



cials, polítiques i econòmiques de cada moment: la justícia s'hauria d'interpretar de forma flexible en atenció a les circumstàncies del moment (L. M. CAZORLA PRIETO, «Comentarios al artículo 31 de la CE», en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 401); per la seua banda Antonaya Suja considera, des d'una òptica més àmplia, que l'enfortiment del principi de justícia que ha de regir l'aplicació de la despesa exigiria un triple àmbit d'actuació: a) un conjunt de normes reguladores de la gestió pública que definira els fins i els objectius de l'actuació estatal; b) establir un sistema de control intern i extern que valore els resultats de l'acció estatal; c) establir un sistema de responsa-

bilidades que determine els actes il·legítims i assigne conseqüències i sancions (Antonio L. ANTONAYA SUJA, «Criterios rectores de aplicación del gasto público», en *Hacienda y Constitución*, Ministeri d'Hisenda, Madrid, 1979, p. 275 i 276). Per la seua banda Orón Maratal considera que en l'art. 31.2 de la CE es reflecteix tant el concepte aristotèlic d'equitat –com a correcció de la generalitat i adaptació al cas concret– com el concepte romà que entronca amb la justícia distributiva o commutativa (German ORÓN MORATAL, *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos. Madrid, 1995, p. 28 i 29).

¹³ J. J. BAYONA DE PEROGORDO, «Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos», *Presupuesto y gasto público*, 2 (1979), p. 77.

¹⁴ Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO, «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*, Intervenció General de l'Administració de l'Estat, Madrid, 1993, p. 24.

¹⁵ Jaime GARCÍA AÑOVEROS, «El presupuesto y el gasto público en la Constitución», en *El sistema económico en la Constitución española. XV Jornadas de estudio*, Direcció General del Servei Jurídic de l'Estat, Ministeri de Justícia, Madrid, 1994, p. 1.655. Igualment Pascual García ha concretat aquest principi en «la proscripción del gasto injusto, expresión en la que se comprende el gasto arbitrario, el que contradice las aspiraciones sociales y económicas plasmadas en la Constitución, el que favorece las desigualdades entre ciudadanos y territorios» (José PASCUAL GARCÍA, *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, BOE, Madrid, 1999, p. 327).



–unas necesidades respecto de otras– como en un sentido relativo referente a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública», i igualment «comporta la interdicción de la arbitrariedad, idea-resumen hacia la que, en definitiva, confluye la gran mayoría de los preceptos constitucionales de índole jurídico-pública».¹⁶

Sense negar l'aplicació negativa que del principi d'assignació equitativa es pugua desprendre, la veritat és que als efectes que ens interessin s'ha de destacar l'enfocament positiu d'aquest principi. Aquest marca un criteri finalista a la funció de despesa de la Hisenda Pública i aquesta finalitat no pot ser una altra que atendre a l'actuació de l'Estat d'acord amb la regla que el defineix en l'art.1.1 de la CE com un estat social i democràtic de dret. Això es concreta en l'exigència d'una satisfacció mínima de les necessitats públiques, que a fi de l'equitat, han de ser garantides en un nivell, encara que siga mínim. El criteri de justícia per a adequar-se a tal exigència no és més que el respecte i l'observança dels valors que integren el que la doctrina constitucionalista ha denominat la *procura existencial* que no és més que un mínim de necessitats cobertes per a la subsistència. Tals valors estan arreplegats en la Constitució i es concreten, com ja hem apuntat, en els criteris rectors de la política social i econòmica. En definitiva, s'ha de desprendre en allò que la Constitució, en positiu, promou com a plasmació de l'interès general.

La qüestió relativa a la determinació del moment o àmbit en què es pot aplicar aquest principi és de rellevant interès. Sembla que es tracta d'un mandat imperatiu constitucional dirigit als que decideixen sobre la satisfacció de les necessitats públiques que fixa el criteri per a triar les despeses i que afecta la decisió sobre el que es gastarà.¹⁷ Incideix aquest principi en les decisions substancials en matèria de despesa pública que, en últim terme, permet determinar «la legitimidad de la decisión de gasto público, esto es su conformidad con los principios de la Constitución». Es tracta d'un límit que afecta la llibertat de gastar i la capacitat de decisió en matèria de despesa pública.

L'espai en què es desenvolupa l'operativitat d'aquest principi és l'esfera de les decisions de despesa en el marc de la primigènia planificació econòmica, prèvia a l'àmbit pressupostari. Aquest principi exigeix que s'adopten compromisos deutors d'acord amb l'interès general per a l'observança de les prescripcions constitucionals. En aquest sentit, cal entendre que si bé el principi opera, abans que res, en el moment d'adoptar les decisions de despesa, pel seu caràcter vinculant per a tots els poders públics, la seua aplicació haurà d'arribar fins al si de l'administració, tant en el moment de planificar i programar com en el d'execució de la despesa. Segons la nostra opinió, tal com hem configurat el principi d'assignació equitativa dels recursos, la seua virtualitat es plasma en el nivell de la decisió sobre la despesa, la qual

¹⁶ J. J. BAYONA DE PEROGORDO, «El procedimiento de gasto público y su control», *Presupuesto y Gasto Público*, 13 (1982), p. 32. Aquest autor estableix una tercera exigència del principi, que considerem la més rellevant, quan afirma que cal garantir una satisfacció mínima de les necessitats públiques.

¹⁷ J. GARCÍA AÑOVAROS, *op. cit.*, p. 1.653.

cosa òbviament s'estén, debilitat, als successius nivells de despesa pública. Aquest principi incideix en l'elecció del recurs per a cobrir una necessitat determinada, en l'autorització de l'ús de recursos públics per a satisfer fins públics i en l'assignació de recursos autoritzats per al compliment de fins públics.

C) DRET SUBJECTIU O PRINCIPI CONSTITUCIONAL?

Continua sent important la qüestió de la protecció jurídica d'aquest principi, així com la de la seua naturalesa de vertader dret subjectiu o de mer principi. En tot cas no podem deixar d'apuntar que aquest principi de l'art. 31.2 de la CE gaudeix de la cobertura jurídica de l'art. 53.1 de la CE: açò és un efecte vinculant per a tots els poders públics, reserva de llei per a la regulació d'aquesta matèria, que en tot cas haurà de respectar el seu contingut essencial i la seua protecció jurisdiccional mitjançant la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional.

Basant-se en tot això hi ha qui ha considerat que la caracterització jurídica del principi el configura com un verdader dret dels ciutadans a una justa i equitativa assignació dels recursos públics.¹⁸ Sobre la base d'aquest dret podria exigir-se als poders públics davant dels tribunals que es gastara els diners públics en unes necessitats (per exemple, a fer efectiu el dret a una vivenda digna i adequada com estableix l'article 47 de la Constitució), en compte de en unes altres menys generals. Igualment es podria recórrer davant dels tribunals de justícia les decisions de despesa de les administracions públiques preses al marge del que constitueix una despesa justa, segons s'interpreta a la llum del capítol III del títol II de la Constitució (protecció de la família, progrés social i econòmic, redistribució de riquesa, orientació cap a la plena ocupació, formació professional, seguretat i higiene en el treball, Seguretat Social, protecció de la salut, educació sanitària, educació física, esport, utilització adequada de l'oci, cultura, ciència i investigació científica, medi ambient adequat, utilització racional dels recursos naturals, patrimoni històric, cultural i artístic, vivenda digna per als espanyols, desenvolupament de la joventut, assistència social a discapacitats i a la tercera edat, defensa de consumidors). Una altra qüestió ulterior i de major complexitat seria la de determinar, dins de les necessitats públiques que es consideren dignes de ser satisfetes amb els diners públics, quina té prioritat sobre les altres.

No obstant això, segons la nostra opinió la norma del 31.2 de la CE no configura un vertader dret subjectiu públic dels ciutadans en sentit estricte, sinó que tanca un autèntic principi.¹⁹ Això no impedeix que aquest principi tanque certes expectatives d'actuació per part dels ens públics protegits per l'article 53.1 de la CE. I això fonamentalment perquè en els trenta anys de vigència constitucional no hi ha hagut cap



¹⁸ *Ibidem*. Igualment Cazorla Prieto parla d'una obligació dels poders públics i un correlatiu dret dels ciutadans (L. M. CAZORLA PRIETO, *op. cit.*, p. 518). També Albiñana fa una anàlisi de l'art. 31 de la CE en conjunt i afirma que els ciutadans tenen 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, *op. cit.*, p. 442). Per la seua banda, Pérez Royo es limita a afirmar sobre la base de la ubicació sistemàtica del precepte que aquest es configura com un dels elements de referència en l'estatut del ciutadà (Fernando PÉREZ ROYO, «La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Direcció General del Servei Jurídic de l'Estat - IEF, Madrid, 1988, p. 131).

¹⁹ En aquest sentit García de Enterría ha distingit dues classes de drets públics subjectius: «a) cuando ostenta pretensiones activas frente a la Administración para la consecución de prestaciones patrimoniales, o de respeto de titularidades jurídico-reales, o de vinculación a actos procedentes de la propia Administración, o de respeto a una esfera de libertad formalmente definida; podemos llamar a estos derechos



subjetivos, derechos típicos; b) cuando ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el cual el ordenamiento, en servicio del más profundo sentido de la legalidad en el Estado de Derecho como garantía de la libertad le apodera con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa actuación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses, a estos derechos subjetivos podemos llamar reaccionales o impugnatorios. [...] En cualquier caso es el segundo de los derechos el que permite que los particulares fiscalicen la totalidad de la legalidad administrativa y no sólo la franja minúscula que entra en juego en la vida jurídico-administrativa a propósito del tráfico de los derechos subjetivos activos de corte tradicional; es en los procesos montados en garantía de los mismos donde puede invocarse cualquier infracción del ordenamiento jurídico» (Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Sobre los derechos públicos subjetivos»,

Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo, 6 (1975), p. 444 y 445). Martín Queralt ha tractat de traslladar aquesta concepció al problema de l'accionabilitat d'aquest principi en un judici d'inconstitucionalitat. Martín Queralt afirmava el 1976 que «de lo que se trata es de reconocer la posibilidad de que, aún no existiendo normas que expresamente concedan a los particulares un derecho público subjetivo cuyo contenido sea la constitucionalidad de los gastos públicos, puedan los administrados –cuando la decisión legislativa sobre el gasto sea contraria a los preceptos constitucionales– interponer una acción ante el Tribunal Constitucional para eliminar esa decisión inconstitucional» (Juan Martín Queralt, «Recensión a la obra de Rodríguez Bereijo *Introducción al Derecho Financiero*», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 10 (1976), p. 364).

²⁰ María Teresa SOLER ROCH, «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*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, p. 1.837.

norma amb rang de llei que desenvolupara aquest principi i en concretara els aspectes relatius a l'aplicació, fet que permetria el control jurídic de les decisions de despesa i la possible configuració com un autèntic dret subjectiu públic dels ciutadans invocable davant dels tribunals de justícia.

Això ens porta a la reflexió sobre fins a quin punt les decisions polítiques poden estar sota l'aixopluc jurídic de les normes. El problema tradicional en aquest punt ha estat el de considerar que l'expressió en una norma jurídica dels criteris que han de presidir les decisions de les autoritats polítiques podria reduir-ne el marge d'actuació en tant que aquestes normes establirien «el programa de despesa» dels governs de les diferents administracions. Fins a quin punt el legislador voldrà dotar-se d'un instrument jurídic que limite el poder de decisió dels governs i, en últim terme i pel joc de majories parlamentàries, el seu propi poder de decisió? D'una altra banda, l'existència de normes jurídiques que establiren els criteris per a disposar de fons públics podria qüestionar la mateixa configuració dels partits polítics i convertir els governants en simples gestors dels diners públics, fins al punt de fer desaparèixer l'impuls polític que hauria de caracteritzar la tasca de cada partit polític en el govern.

Precisament per això aquest principi ha passat a convertir-se de «la gran esperanza blanca» a «la cenicienta del derecho constitucional financiero».²⁰ No obstant això, la realitat d'aquest principi no pot injuriar-se sobre la base dels arguments de la manca de mecanismes institucionals o la falta de suport normatiu per a fer-los realitat. Aquesta realitat ja està present amb la seua plasmació, ja que compleix la seua funció de crear expectatives d'actuació en la ciutadania. El control jurídic de les decisions de despesa cobra sentit i fonament amb aquest principi informador. Pretendre un poc més suposaria desconèixer la configuració complexa de les despeses públiques. L'assignació equitativa està en la base de l'element funcional del fenomen financer: l'activitat financera satisfà les necessitats públiques i ho farà per al màxim respecte a l'interès general plasmat en el mateix text constitucional.

3. ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA I JUSTÍCIA EN LA DESPESA PÚBLICA

Efectivament, el marc jurídic regulat per la Llei 18/2001 s'enquadra en el context europeu de contenció de la despesa pública sota les fórmules de limitació de l'endeutament públic i del dèficit públic. La determinació de les necessitats públiques a satisfer, així com la mateixa contracció de les obligacions públiques i el règim jurídic del seu compliment, reben l'empremta de l'estabilitat pressupostària i alteren la seua significació tradicional a través de l'influx de certs preceptes de l'esmentada norma, en concret els articles 6.1, 6.2 i 12.2 de la LGEP,²¹ a més de l'establiment d'un sostre màxim anual de despesa (art. 13 de la LGEP) i d'un fons de contingències per a l'execució pressupostària (art. 15 de la LGEP).

Caldria plantejar-se fins a quin punt l'adopció d'una decisió de despesa i la seua programació i execució pressupostària, basant-se en criteris exclusivament d'eficàcia o eficiència i economia –o el que és el mateix, d'acord amb el principi d'estabilitat pressupostària–, justificaria desatendre l'equitativa assignació de recursos, en definitiva la justícia en la despesa, i deixar sense satisfacció les necessitats públiques que siguen deficitàries.

S'ha de convenir a assenyalar la necessitat que el principi constitucional de justícia prevalga enfront del que no són sinó orientacions –tal com es referix l'article 6.1 de la LGEP–. Això no significa que en si mateixa la justícia i la racionalitat o estabilitat en la programació de la despesa siguen incompatibles, tot el contrari, el correcte enteniment d'aquesta última com a criteri que informara globalment tota la política de despesa de tots els sectors implicats, sent una orientació generalitzada que fóra de fet complida, seria un fet que evitaria les discriminacions que suposaria atendre la racionalitat únicament en algun sector concret de l'activitat financera (ressentint-se en aquest cas la justícia en la despesa) i comportaria una major exigència de justícia. Només amb un sistema de racionalitat –eficiència, economia, eficàcia i qualitat– global, assumit per tots els operadors jurídics, podrà existir justícia real en la programació de la despesa. És més, les limitacions en la despesa pública, en definitiva el principi d'estabilitat pressupostària, aconsellen aprofundir més encara en la justícia en el dispendi, en l'elecció de les necessitats públiques a satisfer, en la prioritat de la seua execució... L'estabilitat pressupostària pot ser, en aquest sentit, un mecanisme útil per a donar aplicació a la justícia en la despesa pública.

Ara bé, aquesta reflexió sobre la contenció de la despesa implica una major atenció i cura en l'elecció i programació de la despesa i, per tant, almenys teòricament, una major justícia s'enfonsa davant de l'evidència del dret positiu. Efectivament la LGEP no es refereix en cap



²¹ Article 6.1 de la LGEP: «Les polítiques de despeses públiques s'han d'establir tenint en compte la situació econòmica i el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, i s'executaran mitjançant una gestió dels recursos públics orientada per l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat».



moment, la qual cosa cal lamentar, al principi d'assignació equitativa dels recursos públics. El principi de justícia en la despesa, que haguera de configurar-se com a principi-guia i principi-objectiu de l'estabilitat pressupostària, passa desapercebut en l'esmentada normativa.

L'admissibilitat del sistema d'estabilitat pressupostària en el marc de la Constitució planteja, no obstant això, la qüestió relativa a la tensió entre justícia i limitació en la despesa pública. Configurada la norma d'estabilitat pressupostària com una norma de contenció i limitació de la despesa, ha de qüestionar-se si això atempta contra l'assignació equitativa de recursos públics quan aquesta siga imprescindible per a fer front a necessitats d'ineludible satisfacció a pesar d'incomplir les limitacions en matèria de despesa que es dedueixen de la LGEP.

Es pot desatendre una necessitat pública quan la seua satisfacció sobrepassa les limitacions de la despesa? On queda la justícia o equitat en la despesa pública? En principi caldria entendre que l'article 31.2 de la CE no prohibeix l'existència d'una norma de contenció de la despesa, de la mateixa manera que no la imposa, únicament es limita a establir el principi de justícia que ha d'informar, especialment, la programació de la despesa pública. No obstant això, una excessiva limitació podria fer inconstitucionals tals mesures per incomplir el significat de la justícia en la despesa.

Aquesta justícia en la despesa implica la necessària garantia d'un nivell de satisfacció de les necessitats públiques almenys mínimament per damunt dels interessos particulars. La qüestió és sens dubte la concreció de quines són aquelles necessitats que com a mínim i per damunt de qualsevol consideració d'ordre pressupostari han de ser satisfetes per a la salvaguarda de l'assignació equitativa dels recursos públics, així com la determinació del *quantum* que suposa aquesta actuació.

Únicament quan la limitació de la despesa pública fóra tan rellevant que afectara nivells considerables de despesa podria plantejar-se la inconstitucionalitat per atemptar contra el principi de justícia en el dispendi i contra l'estat social configurat per la Constitució.

D'una altra banda, cal assenyalar que l'article 31.2 de la CE proporciona uns elements de judici que permeten pronunciar-se sobre la idoneïtat del dèficit públic com a fi de l'activitat financera de l'Estat. És just o injust el dèficit públic en els pressupostos de l'Estat? Cal tenir en compte que «el dèficit es respetuoso con estos principios si responde a la intención de combinar los recursos del modo más idóneo para satisfacer unos gastos justos».²² S'ha de convenir que la superació conscient del límit d'ingressos –el dèficit públic– només pot ser jurídicament censurable quan no s'estiguen destinant els recursos públics a la satisfacció de les necessitats públiques o quan la decisió sobre la satisfacció de les esmentades mancances no s'adeqüe a la

²² Amparo NAVARRO FAURE, *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público (especial referencia al déficit autonómico)*, Generalitat Valenciana, València, 1993, p. 228.

voluntat majoritària.²³ De la mateixa manera, això ens porta a reflexionar fins a quin punt es cohonesta jurídicament el superàvit i la justícia en el dispendi que tendeix a la satisfacció de les necessitats públiques. Si l'execució pressupostària de la despesa pública dona superàvit i la causa ha estat l'augment d'ingressos, cal plantejar-se si la justícia tributària queda relegada o no, en tant que la recaptació d'ingressos tributaris que no s'aplica al finançament de despeses perd, en essència, el seu fonament, l'aspecte funcional del fenomen financer. En qualsevol cas, la utilització en la minoració del deute podria justificar la recaptació i l'acomodament amb el principi de despesa pública. En el cas que aquest superàvit siga conseqüència d'un menor dispendi –amb independència de la incorporació de romanents– el principi de justícia en la despesa, que exigeix una mínima satisfacció de les necessitats públiques, es podria ressentir si queden sense atendre mancances que es consideren d'obligada atenció. Tot això deixa obert el debat sobre la consideració del superàvit com una possible situació contrària al principi de justícia en la despesa.²⁴

4. CONCLUSIÓ

Les grans expectatives que va suscitar l'aprovació d'un principi d'assignació equitativa dels recursos públics en la Constitució de 1978 s'han diluït en el camí i el posterior desenvolupament del nostre estat de dret. El contribuent no ostenta un autèntic dret subjectiu a l'assignació justa dels diners públics perquè l'esmentat principi constitucional no ha estat objecte de desplegament legislatiu. Es tracta d'un principi que ha d'informar les actuacions dels poders públics, però que no permet la invocació directa davant dels tribunals. Les raons últimes de tipus jurídic que han generat tal situació s'emmarquen en el limitat desenvolupament de la funció promocional del dret en aquesta matèria i de les dificultats de fer jurídiques les decisions de despesa, que en últim terme són decisions polítiques.

No obstant això, no s'ha de renunciar a reclamar la necessitat que existisquen normes jurídiques que establisquen de la manera que es crega convenient criteris i claus per a gastar. Mentre el legislador no reflexione sobre això, al contribuent li queda l'opció cada quatre anys de triar els gestors públics que considere oportuns per assignar de la manera més justa els limitats recursos públics.



²³ En aquest sentit Bayona de Perogordo es plantejava si el nombre i quantia de les necessitats a satisfer ve limitat pel conjunt de recursos disponibles o si, pel contrari, aquest límit es pot sobrepassar sense condicionaments o confiant en un futur finançament mitjançant la generació de capacitats econòmiques addicionals. En aquest sentit entén que «no existe limitación en la determinación del número y cuantía de las necesidades a satisfacer por parte de los recursos y una delimitación de estas necesidades que excediera los recursos, flujos monetarios— en posesión de los entes públicos, sería respetuosa con este principio constitucional de asignación equitativa de los recursos» (J. J. BAYONA DE PEROGORDO, *El Derecho de los gastos públicos*, IEF, Madrid, 1991, p. 169-170).

²⁴ Orón Moratal opina que «no sería equitativo un presupuesto con superávit que no estuviese destinado a cubrir necesidades» (Germán ORÓN MORATAL, *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 32). Compartim aquesta opinió, si bé és cert que des d'una òptica més àmplia i no limitada a l'annualitat pressupostària, el superàvit que provoqe una generació automàtica de crèdits no ha de ser necessàriament contrari a l'assignació equitativa.



BIBLIOGRAFIA

- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César, «Comentario al artículo 31 de la CE», en *Comentarios a la Constitución de 1978*, t. III (art. 24-38), Oscar Alzaga Villaamil (dir.), Corts Generals - EDERSA, Madrid, 1996.
- ANTONAYA SUJA, Antonio Luis, «Criterios rectores de aplicación del gasto público», en AD, *Hacienda y Constitución*, Ministeri d'Hisenda, Madrid, 1979.
- BAYONA DE PEROGORDO, J. J., «Notas para la construcción de un Derecho de los Gastos Públicos», *Presupuesto y Gasto Público*, 2 (1979).
- «El procedimiento de gasto público y su control», *Presupuesto y Gasto Público*, 13 (1982).
- *El Derecho de los gastos públicos*, IEF, Madrid, 1991.
- CASADO OLLERO, Gabriel, «Aspectos constitucionales del Derecho Financiero: elementos axiológicos y valorativos del Derecho Financiero actual», *Revista Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 203 (1989).
- CAZORLA PRIETO, Luis M^a, «El control financiero externo del gasto público en la Constitución», *Presupuesto y Gasto Público*, 2 (1979).
- «Comentarios al artículo 31 de la CE», *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla (dir.), Civitas, Madrid, 1980.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ, Matías, «Los principios generales tributarios», *XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1968.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ, Matías - MARTÍN DELGADO, José María, *Ordenamiento tributario español*, vol. I, Civitas, Madrid, 1977 (3a edición).
- DIEZ CORRAL, Manuel, «Las leyes de estabilidad presupuestaria», *Boletín económico del ICE*, 2.711 (del 3 al 9 de diciembre de 2001).
- GARCÍA AÑOEROS, Jaime, «El presupuesto y el gasto público en la Constitución», en *El sistema económico en la Constitución española. XV Jornadas de estudio*, Dirección general del servicio jurídico del Estado, Ministeri de Justicia, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 6 (1975).
- MARTÍN DELGADO, José María, «Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española», *HPE*, 60 (1979).
- MARTÍN QUERALT, Juan, «Recensión a la obra de Rodríguez Bereijo *Introducción al Derecho Financiero*», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 10 (1976).
- MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso, *La Hacienda Pública deudora*, IEF - Ministeri d'Hisenda, Madrid, 2002.

- «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 115 (2002).
- NAVARRO FAURE, Amparo, *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público (especial referencia al déficit autonómico)*, Generalitat Valenciana, col. «Hisenda» 4, València, 1993.
- ORÓN MORATAL, Germán, *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, col. «Temas claves de la Constitución Española», Madrid, 1995.
- PASCUAL GARCÍA, José, *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, BOE, Madrid, 1999.
- PÉREZ ROYO, Fernando, «La financiación de los servicios públicos. Principios constitucionales sobre el gasto público», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. 1, Direcció General del Servei Jurídic de l'Estat - IEF, Madrid, 1988.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Alvaro, «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.
- «La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública», *Revista Sistema*, 53 (1983).
- «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*, Intervenció General de l'Administració de l'Estat, Madrid, 1993.
- SOLER ROCH, María Teresa, «Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público», en *El Sistema Económico en la Constitución española. XI, Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994.
- ZORNOZA PÉREZ, Juan José, «El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales», *Hacienda Pública Española*, 113 (1988).

