

La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías

Luis Aguiar de Luque
Catedrático de Derecho Constitucional
y
Gema Rosado Iglesias
*Profesora Titular Interina
de Derecho Constitucional*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.— 2. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. 2.1. *La estabilidad presupuestaria desde la perspectiva de la teoría económica como punto de partida.* 2.2. *La estabilidad presupuestaria desde la perspectiva constitucional española ¿principio implícito?* 2.3. *La estabilidad presupuestaria desde la perspectiva comunitaria europea.*— 3. EL PODER FINANCIERO EN EL ESTADO COMPUESTO. EL PODER FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.— 4. LA PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. 4.1. *La proyección del principio de estabilidad presupuestaria sobre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas como hipótesis de principio.* 4.2. *Las dificultades para una eventual imposición de la estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico vía ley estatal: la ausencia de título competencial idóneo. O dicho en otros términos, ¿en qué título competencial puede el Estado justificar una actuación de ese tipo?* 4.3. *Otras posibles alternativas.*

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la intervención del Estado en la economía se ha visto seriamente cuestionada desde muy diversas posiciones y, en la práctica, sustancialmente reducida en buena parte de los países desarrollados. Frente a una etapa anterior, cuyos primeros pasos hay que situarlos a comienzos del siglo XX, que determinó la reserva al Estado de diferentes sectores, la

prestación por éste de grandes servicios públicos¹ y la aceptación de la intervención del mismo en la economía² (modelo en gran medida deudor del pensamiento keynesiano y que en el plano jurídico tiene su materialización con la definición constitucional de los Estados democráticos como Estados sociales), a partir de la década de los ochenta (el thacherismo fue uno de los primeros ejemplos) y de modo más patente en la década de los noventa, el Estado ha perdido protagonismo en la escena económica.

Los factores que han contribuido a este cambio de paradigma económico son muy variados; así, entre otros, cabe mencionar: i) factores políticos, como el resurgimiento de ideologías neoliberales con la consecuente defensa del mercado frente al Estado (la consabida máxima de «menos Estado y más mercado»), ii) factores económicos, entre los que ocupa lugar destacado la tan traída y llevada globalización de la economía mundial y la interdependencia de las economías estatales³, iii) e incluso factores de orden tecnológico, como el desarrollo de la informática y de las comunicaciones, entre otros sectores, que han permitido a los particulares acceder a la prestación de servicios que antes sólo podían ser suministrados por el poder público.

Esta vuelta hacia ciertos planteamientos liberales (con la consiguiente defensa de modelos liberalizadores, privatizaciones de grandes empresas y servicios públicos, y demanda de desregulación de actividades) puede considerarse como un fenómeno generalizado⁴. Sin embargo, dicha tendencia

¹ La asunción por los Municipios de la prestación de determinadas actividades, singularmente, el suministro de agua, gas y servicios de comunicación, consecuencia del desarrollo urbanístico del siglo XIX, supuso el primer paso de este proceso (al respecto, *vid.*, por todos, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «El servicio público del gas», en *Problemas actuales de Régimen Local*. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986, pp. 53 y ss.), al que contribuyeron, entre otras circunstancias, la utilización de dominio público para su prestación, la necesidad de acometer importantes inversiones que, de un lado, los privados no siempre estaban en condiciones de realizar, y que, de otro, suponían un indudable riesgo de creación de monopolios de hecho, y el control de las inversiones extranjeras a través de la nacionalización de los grandes suministros (José Luis VILLAR EZCURRA: *Servicio público y técnicas de conexión*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 25-36).

² Intervención que, generalizada en el mundo occidental ya en la década de los años treinta del siglo XX, no puede entenderse al margen de las teorías jurídicas, políticas y económicas de la época (*vid.* Wolfgang ABENDROTH, Ernst FORSTHOFF y Karl DOEHRING: *El Estado social*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986) y de las penurias económicas del momento (recuérdese la crisis económico-financiera de 1929 a que se enfrentó Estados Unidos y la situación del periodo de entreguerras en la que se encontraban los Estados europeos) y que recibió un impulso importante con el *New Deal* del Presidente Roosevelt.

³ En este sentido se manifiesta Emilio ONTIVEROS: «Los fantasmas de Maastricht. Integración y soberanía en la Unión Europea», *Claves de Razón Práctica*, n.º. 27, 1992, pp. 30 y ss.

⁴ Este resurgimiento de la ideología liberal (neocapitalismo), estrechamente vinculado al proceso de globalización mencionado, o tal vez predeterminado por éste, no se limita a un ámbito geográfico, sino que con diferentes matices o distinta intensidad parece extenderse, prácticamente, a todos los Estados: en ocasiones como opción propia (así, los países más desarrollados e industrializados, como Estados Unidos o los Estados miembros de la Unión Europea), en otras por razones de coyuntura económica (en supuestos de crisis considerables, como la Argentina que ha determinado la adopción de drásticos recortes presupuestarios, o la japonesa), o por la presión internacional, dadas las dificultades de un Estado para permanecer ajeno a todos estos factores en un mundo tan interdependiente como el actual (piénsese en la limitada apertura de China y su intención de incorporarse a la Unión Mundial de Comercio). Sobre este proceso y sus implicaciones *vid.* Vicenç NAVARRO: *Globalización económica, poder político y Estado del*

parece adquirir contornos específicos y particularmente intensos en el ámbito comunitario europeo por cuanto el proceso de integración europea ha traído consigo importantes limitaciones en las decisiones económicas de los Estados miembros.

El elemento económico ha gozado tradicionalmente de una posición privilegiada en el proceso de integración europea, pues, como es sobradamente conocido, el llamado «método Monnet» de integración descansaba en la consideración del acercamiento de las economías nacionales y en la definición de unos intereses comunes de naturaleza económica como una etapa previa e imprescindible para la ulterior integración política. E incluso hoy, superadas diferentes etapas en las que no parece que sea necesario detenernos aquí⁵, aunque ya no podamos hablar de una organización cuyos vínculos y objetivos sean exclusivamente de orden económico (en su día denominada «Europa de los Mercaderes»), la integración económica y la aproximación de las economías de los Estados miembros sigue siendo una cuestión fundamental en el proceso integrador.

De hecho, la Unión Económica y Monetaria (en cuya tercera fase se encuentran doce de los quince Estados miembros⁶), que constituye una polí-

bienestar. Ariel, Barcelona, 2000, y Jeremy RIFKIN: *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*. Paidós, Barcelona, 2000. No obstante, el proceso no está exento de críticas (así, Rodrigo BORJA: «El Globalismo: ideología de los ganadores», *Quorum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n.º. 2, 2001, pp. 151-157). Buena prueba de ello son los movimientos antiglobalización que han protagonizado incidentes en las reuniones de determinadas organizaciones internacionales de naturaleza económica (al respecto, Jeremy RIFKIN: «Un nuevo actor en la escena global», *El País*, miércoles, 4 de julio de 2001).

⁵ Como es sabido, la integración europea no ha sido un proceso lineal, sino progresivo, de superación de diferentes fases que implicaban, cada una de ellas, una mayor profundización en ese proceso de integración. Si la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (en adelante CECA) constituyó la primera de tales etapas, el éxito de su actividad y la consecución del objetivo de integración sectorial impulsó y acrecentó el espíritu integrador. No obstante las buenas intenciones, las tentativas de integración política que siguieron a la CECA (esto es, la Comunidad Política Europea y la Comunidad Europea de Defensa) fracasaron rotundamente (reveladoras resultan a estos efectos las *Memorias* de Jean MONNET, Siglo XXI, Madrid, 1985), pero la integración económica se vio relanzada, llevando a la creación de la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante CEEA) o EURATOM. La siguiente etapa, que puede considerarse de transición, se caracterizaría por la unificación de las instituciones de cada una de las Comunidades, la ampliación de competencias, la modificación del sistema de financiación comunitaria y la incorporación de nuevos Estados. La aprobación en 1986 del Acta Única Europea (en adelante AUE), primera gran reforma de los Tratados Constitutivos y paso fundamental en el proceso de construcción de la entonces futura Unión Europea, permitió la creación del denominado «Espacio Económico Europeo» y la llamada «Cooperación Política», precedente de la «Política Exterior y de Seguridad Común». Las transformaciones más profundas comenzarían con el Tratado de la Unión Europea de 1992 (en adelante TUE), por el que se crea la Unión Europea, sin sustituir a las Comunidades originales, consolidan las políticas de integración política (exterior e interior), se introduce la ciudadanía europea, la CEE pasa a denominarse exclusivamente Comunidad Europea (en adelante CE), como muestra de cierta, superación del elemento económico; este Tratado sería reformado por los Tratados de Amsterdam (actualmente vigente y que profundiza en la Unión) y de Niza (aún pendiente de ratificación por los Estados miembros). Acerca del desarrollo histórico de este proceso *vid.*, entre otros, Antonio TRUYOL y SENRA: *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tecnos, Madrid, 1999, Rogelio PÉREZ-BUSTAMANTE: *Historia política de la Unión Europea*. Dykinson, Madrid, 1995, más sucintamente, Denys SIMON: *Le système juridique communautaire*. PUF, París, 1997, pp. 17-37.

⁶ Salvo Reino Unido, Dinamarca y Suecia.

tica fundamental para la consecución de los objetivos de la Comunidad Europea recogidos en el artículo 2 del Tratado, se estructura a partir del ejercicio por las instituciones comunitarias de competencias monetarias, de la armonización de la normativa fiscal en impuestos indirectos y de la coordinación de las políticas económicas en torno a la fijación de unos criterios de estabilidad.

En este marco general, la convergencia en torno a unos criterios que garanticen una cierta estabilidad en la política presupuestaria y su consolidación en los países miembros en virtud de la prohibición de un déficit público excesivo (art. 104 TCE) es uno de los problemas que mayor relevancia está adquiriendo.

Por otra parte, la profundización en el seno de la Unión Europea en este proceso de convergencia ha corrido en paralelo con un proceso de liberalización de ciertos sectores estratégicos (telecomunicaciones, energía eléctrica, mercado de hidrocarburos, por mencionar algunos) destinado a facilitar la competencia que, consecuentemente, también ha contribuido a reducir la presencia pública en la economía.

La conjunción de ambos factores, estabilidad presupuestaria y liberalización de sectores estratégicos, ha situado predominantemente las medidas de lucha contra el déficit público en un único lado de la balanza, el del gasto público. Y es que, ciertamente, el endeudamiento elevado y crónico que acostumbran a padecer buena parte de las economías occidentales, puede provocar riesgos en la economía general. Sin embargo, el nivel de endeudamiento no depende exclusivamente del nivel de gasto, como se predica con cierta reiteración desde algunos sectores. El volumen de ingresos es, cuando menos, igual de relevante. En todo caso, en los actuales momentos pareciera que la estabilidad presupuestaria sólo puede alcanzarse a partir de una reducción del gasto público, en ocasiones drástica y peligrosa, para el cumplimiento por parte de los poderes públicos de los fines de interés general que le son propios, al menos en Estados que constitucionalmente siguen proclamándose Estados sociales de Derecho.

El proceso de liberalización y el logro de una cierta estabilidad presupuestaria cobran así una dimensión jurídico-constitucional a la que no se puede renunciar. Pues si desde la perspectiva económica, el equilibrio puede mostrarse como indisponible para los Estados en un mundo globalizado de mercados interdependientes, en el que cuestiones como la estabilidad de los precios y su incidencia en la competitividad y en el mercado del empleo penden de decisiones tomadas en sedes financieras, bursátiles o por otros gobiernos, los planos político y jurídico-constitucional exigen analizar el tema desde otras perspectivas e imponen otro tipo de condicionamientos.

De una parte, porque la definición de los intereses generales y la elección de las medidas y las políticas para su defensa y obtención son aspectos de evidente contenido ideológico y, por tanto, actuables en la arena política. La reducción de posibilidades que a tales efectos derivan de una lectura única de los instrumentos económico-públicos (reducción de

la intervención pública) afecta directamente a las posibilidades reales de poner en marcha esas diversas opciones políticas y, por ende, cabe incluso decir que afecta al pluralismo político, lo que nos lleva de la mano al plano jurídico-constitucional.

Como han señalado diferentes autores ⁷, los preceptos constitucionales permitían la realización de políticas económicas diferentes, más o menos intervencionistas, según la opción electoral mayoritaria. Sin embargo, las imposiciones comunitarias en lo relativo tanto a la liberalización de sectores y exclusión de la participación pública, como a la política económico-presupuestaria y, más aun, la lectura e interpretación que los gobiernos de algunos Estados han dado a tales pautas comunitarias, parecen inducir una única posible línea de actuación en materia de política económica, con el consiguiente riesgo, en el plano material, para la consecución de los fines del Estado social que todavía sigue constituyendo uno de los principios estructurales de nuestro modelo de Estado y, en el jurídico-formal, dando lugar a una eventual mutación constitucional, como ha denunciado algún sector de la doctrina ⁸.

De otra parte, la extrapolación de este tipo de consideraciones a aquella otra dimensión del pluralismo, cual es en nuestro caso el Estado de las Autonomías, ofrece igualmente perfiles dignos de análisis por cuanto también comporta (o puede comportar) modulaciones a la hora de fijar pautas de obligado cumplimiento ya desde las instancias comunitarias, ya desde las instituciones centrales del Estado.

Pese a lo anterior, el debate acerca de la estabilidad presupuestaria en el marco de ese resurgir de ciertos principios liberales no se ha visto acompañado de una reflexión y explicación de su definición, de su concreción y de sus implicaciones desde el punto de vista constitucional.

Pues, sólo a partir de cuál sea su naturaleza, el objetivo al que sirve, sus consecuencias, su actuación, será posible valorar su adecuación tanto a la obtención de los resultados perseguidos (juicio de adecuación que debe tener en cuenta la proporcionalidad entre los potenciales beneficios y los posibles sacrificios) como, fundamentalmente, su compatibilidad con el ordenamiento constitucional. Es decir, si cabe entender que la estabilidad

⁷ En este sentido y entre otros, Manuel GARCÍA-PELAYO: «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza, Pórtico, 1979, pp. 29 y ss., en concreto, pp. 49-53; Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO: «La Constitución económica de España. Comentario introductorio al Título VII», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. (Dir. Óscar Alzaga). Vol. X. Cortes Generales/EDERSA, Madrid, 1998, p. 17 y ss.

⁸ Al respecto, *vid.* Santiago MUÑOZ MACHADO: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Alianza Universidad, Madrid, 1994, pp. 54 y sigs.; Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO: «Constitución y modelo económico liberalizador», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º. 9, 2000, pp. 27 y ss., quien ya se había planteado la cuestión en *Liberalización de las telecomunicaciones, servicio público y Constitución Económica Europea*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; Miguel HERRERO DE MIÑÓN: «La Constitución económica: desde la ambigüedad a la integración», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º. 57, 1999, p. 25 y ss.

presupuestaria puede traducirse en una obligación jurídica, en un principio jurídico de exigible y obligado cumplimiento.

A estas cuestiones nos referiremos a continuación.

2. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

2.1. *La estabilidad presupuestaria desde la perspectiva de la teoría económica como punto de partida*

El Estado liberal abstencionista imperante en el siglo XIX se edificó, al menos en el plano teórico, sobre la creencia de un orden natural que regía la sociedad civil y, en especial, la economía (la conocida mano invisible del mercado de Adam SMITH), que excluía la intervención estatal en cualquier ámbito (civil o económico), salvo para garantizar el ejercicio de los derechos y la regularidad del tráfico, singularmente, el tráfico mercantil.

En el orden presupuestario, la traducción de ese conjunto de ideas supuso la elevación de la noción de equilibrio presupuestario o, mejor aún, el superávit, a principio rector que debía presidir toda la actividad financiera de los poderes públicos, tomándose para ello como modelo la gestión económica del núcleo familiar. Consecuentemente con ello, el presupuesto debía elaborarse de modo que para cubrir los gastos ordinarios resultasen suficientes los recursos ordinarios, evitando así recurrir al endeudamiento público⁹. Y como contrapartida, el déficit público merecía una clara valoración negativa, de modo que el recurso a fórmulas de financiación que conllevasen situaciones de desequilibrio presupuestario sólo resultaba aceptable en situaciones excepcionales.

Por lo demás, es preciso constatar como punto de partida que, en el plano formal, ese conjunto de ideas parece regido a título de principio por una lógica incontestable: la previsión de unos gastos tiene como una de sus principales finalidades permitir adoptar las medidas precisas para que éstos puedan ser atendidos mediante los correspondientes ingresos, bien sea a través de los cauces ordinarios fruto de la exacción de los correspondientes tributos, o bien a través de las adecuadas operaciones de crédito (principalmente deuda pública). Pero, paralelamente, cabe apuntar que, dada la naturaleza vinculante que en los presupuestos públicos tiene el apartado de gastos frente al carácter meramente estimatorio que tienen los ingresos, este principio de equilibrio no es de tan fácil determinación como aparenta por

⁹ Prácticamente todos los autores coinciden con esta calificación. Así, entre otros muchos, Enrique FUENTES QUINTANA: «Hacienda Pública y déficit», *Papeles de Economía Española*, n° 24, 1985, p. 245. Alonso CAYÓN GALIARDO: «El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales», en *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 89. José Juan FERREIRO LAPATZA: *Curso de Derecho financiero español* (vol. I). Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 314-315.

cuanto irremediabilmente varía según se pretenda proyectar sobre el momento de elaboración, aprobación o ejecución de los presupuestos, o según las magnitudes que se tomen como referencia ¹⁰.

En todo caso, el principio de equilibrio presupuestario, entendido en un sentido estrictamente aritmético o contable, fue para los planteamientos económico-presupuestarios del liberalismo decimonónico uno de los principios y límites a que debía someterse toda tarea de elaboración y aprobación de los presupuestos públicos. Equilibrio presupuestario, por lo demás, que, desde el punto de vista político, tenía como finalidad garantizar la supremacía del legislativo sobre el ejecutivo, no sólo en cuanto a la determinación del volumen de gasto, sino respecto a las previsiones de ingresos y sus posibles consecuencias en el terreno impositivo.

Sin embargo, los fundamentos económicos y políticos del Estado liberal a los que acabamos de hacer alusión, entrarán en crisis con la llegada del siglo XX. Frente a las reticencias del liberalismo clásico hacia lo público y la consiguiente negación de la intervención estatal, las nuevas teorías económicas (KEYNES) y los nuevos textos constitucionales (que califican mayoritariamente a los Estados europeos como sociales) reivindicarán para el Estado el papel de motor de la economía, de modo que opere como regulador de las relaciones sociales, imponiéndole obligaciones concretas de prestación a favor de los ciudadanos. La anterior separación entre público y privado, Estado y Sociedad que caracterizó el mundo liberal, da así paso a un sistema de relación e interacción continua entre ambos ámbitos (un «*soto coelo*» como dijera GARCÍA-PELAYO ¹¹).

En estos nuevos planteamientos, la regulación del ciclo económico no se deja al albur de «las leyes naturales del mercado», sino que el Estado tiene reservado un papel fundamental en su ordenación, disponiendo para ello del instrumento del presupuesto. La actividad financiera del Estado en general, y en concreto los presupuestos públicos, lejos de ser un elemento potencialmente perturbador para un orden social y económico natural y espontáneamente autorregulado, es un mecanismo equilibrador destinado a compensar las eventuales disfunciones anejas a la evolución de los ciclos económicos.

¹⁰ Pero además, el concepto de déficit público no es unívoco y esta indeterminación conceptual necesariamente se proyecta en su cuantificación. Amparo NAVARRO FAURE: *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público. (Especial referencia al déficit autonómico)*. Generalitat Valenciana, Valencia, 1993, pp. 20-34], agrupa las diferentes concepciones del déficit público en i) subjetivas, ii) objetivas y iii) causales. Las primeras inciden en el sujeto que genera el déficit, esto es, que se trate de entidades públicas. Por tanto, dependiendo de la inclusión o no de determinados entes en dicha calificación (piénsese en las sociedades que con forma jurídico-privada se hallan vinculadas a una Administración pública) la magnitud del déficit variará. Las segundas, es decir, los conceptos objetivos de déficit toman como elementos relevantes o bien el tiempo en que aquél se ha producido o las partidas de ingresos y gastos. Como se habrá constatado, la elección y delimitación de cualquiera de dichos elementos afectarán al volumen de déficit. Por último, las terceras clasifican el déficit a partir de sus causas, más concretamente de la temporalidad o permanencia de los motivos que lo provocaron.

¹¹ Manuel GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1985, p. 126.

El pensamiento keynesiano acaba, así, con la entronización liberal del equilibrio presupuestario que había regido hasta entonces. La estabilidad del presupuesto ya no es en sí misma un valor positivo. Antes bien, es al Estado a quien corresponde compensar los ciclos económicos, participando directamente en la economía. A estos efectos, el presupuesto (y la política presupuestaria que aquél traduce) se convierten en instrumentos fundamentales para conseguir los fines y valores del nuevo Estado social¹². La estabilidad/equilibrio presupuestario pasan a un segundo plano: la generación de déficit o la situación de superávit dependerá de la concreta realidad económica y, por supuesto, de las opciones ideológicas de la mayoría gobernante.

Por otra parte, en el terreno más inmediatamente constitucional y de organización de los poderes públicos, la pérdida de protagonismo del principio de equilibrio presupuestario y el consiguiente debilitamiento de su eficacia y exigibilidad jurídicas no son ajenos al desarrollo de los derechos de participación política y a la transformación de las claves del régimen parlamentario. En efecto, la extensión del derecho de sufragio y el reconocimiento y consolidación de los partidos políticos van a modificar cualitativamente el modelo de relación entre el poder legislativo y el ejecutivo de modo que en los sistemas constitucionales construidos sobre bases parlamentarias ya no es posible mantener de forma plena la lógica de tensión entre Parlamento y gobierno. En la medida en que el segundo se identifica con la mayoría presente en el primero, la función de defensa de la posición parlamentaria que poseían los principios presupuestarios clásicos, entre ellos el de equilibrio, pierde buena parte de su sentido.

Sin embargo, es lo cierto que los tiempos actuales, en una nueva vuelta de tuerca, parecería que estamos asistiendo a una cierta renovación de alguno de los precedentes planteamientos liberales más atrás expuestos. Por un lado, la limitación en los gastos públicos (omitiendo la interdependencia de éstos y el volumen de ingresos¹³); por otro, la reducción de la presencia pública en la economía que abandona sectores estratégicos tradicionalmente en manos públicas¹⁴; y, sobrevolando todo ello, un renacer de la vieja noción de equilibrio presupuestario, ahora bajo la renovada expresión de «estabilidad presupuestaria». Los fundamentos teóricos que sirvieron de base a

¹² James M. BUCHANAN: *Economía constitucional*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993, p. 181 y ss.

¹³ En palabras de Fernando VICENTE-ARCHE DOMINGO («Notas sobre gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º. 3, 1974, pp. 538), «la valoración conjunta y simultánea de los gastos y los ingresos públicos pertenece a la lógica financiera elemental o, de forma más concreta, a la lógica presupuestaria (...), las decisiones sobre el gasto público no son, en verdad, decisiones autónomas, sino recíprocamente interdependientes con las que al mismo tiempo deban adoptarse en la vertiente de los ingresos públicos (...), el bloque de los ingresos públicos no se concibe como una pura resultante predeterminada por las decisiones previamente realizadas en materia de gastos públicos, sino como un factor presente y condicionante de la acción en el campo del gasto público».

¹⁴ Al respecto, entre otros, Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO: «Constitución y modelo económico liberalizador», *cit.*, p. 27 y ss.

esta forma de Estado, en concreto el pensamiento keynesiano, es hoy, en suma, cuestionado tanto desde la perspectiva económica, como en atención a los efectos del mismo en relación con la práctica de los sistemas democráticos ¹⁵.

Es cierto que este regreso hacia los planteamientos tradicionales de la teoría económica clásica responde en buena medida a razones de orden técnico o, al menos, a factores que se imponen a la libre disponibilidad de las mayorías políticas de uno u otro signo (precedentemente en la Introducción al presente trabajo aludíamos a factores ideológicos, económicos en sentido estricto y tecnológicos). Sin embargo, tampoco se pueden desconocer las implicaciones políticas de tales nuevos planteamientos (a veces escondiendo bajo la noción de estabilidad presupuestaria un superado concepto de equilibrio presupuestario de carácter predominantemente formal o meramente contable). Y tampoco se pueden olvidar las exigencias de orden constitucional que obligan a redimensionar la noción de estabilidad presupuestaria, a fin de deslindar en dicha noción lo que encierra de legítimas opciones políticas (pero en todo caso partidarias) y lo que es el fruto de un cambio de elementos esenciales de la actividad económica.

En este sentido, es preciso comenzar constatando que el cambio de planteamientos económicos más atrás mencionado, no ha sido llevado a los textos constitucionales, que mantienen la calificación de Estado social para la mayoría de los Estados europeos, siguen encomendando obligaciones materiales a los poderes públicos y continúan proclamando la legitimidad de la intervención pública en la economía y en la sociedad, cuando no la imponen. Desde tales premisas constitucionales no parece que pueda aceptarse acriticamente que el principio de equilibrio presupuestario en su sentido clásico tenga cabida en estas Constituciones como un principio jurídicamente exigible.

De hecho, así ha ocurrido incluso en los supuestos en los que el mencionado principio ha quedado positivizado de modo explícito. Por el contrario, en tales ocasiones tal noción se ha interpretado de forma amplia, permitiendo su compatibilidad con las diferentes políticas económico-públicas legítimas en una Constitución neutral. Baste como ejemplo el supuesto alemán. Aunque el artículo 110 de la Constitución alemana (introducido tras la reforma constitucional de 1969) prevé que los presupuestos estén equilibrados entre ingresos y gastos, el mandato constitucional no ha impedido la generación de un cierto déficit público ¹⁶.

Pero, además, identificar el concepto liberal de equilibrio presupuestario con la estabilidad, reduce injustificadamente el significado de esta última que tiene irremediabilmente un alcance y contenido más amplios,

¹⁵ En este sentido se manifiesta abiertamente BUCHANAN (*op. cit.*, p. 189 y ss.).

¹⁶ En este sentido Hans Jürgen PAPIER: «Ley Fundamental y orden económico» en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: *Manual de Derecho constitucional*. Instituto Vasco de Administración Pública/Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 561 y ss.

como denota la mera aproximación gramatical al tema: según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, mientras que el término estabilidad implica «permanencia, duración en el tiempo», la voz equilibrio remite a la comparación entre situaciones en un momento concreto y determinado. La estabilidad, en suma, no puede resumirse en un concepto aritmético, o en un asiento contable (incluso aunque éste constituya un factor necesario para su determinación). Por el contrario, en el marco de los sistemas político-constitucionales occidentales de la segunda mitad del siglo XX la noción de estabilidad presupuestaria ha de ser entendida como una categoría que incluye más perspectivas y dimensiones que el mero equilibrio: así, la fijación de los términos económicos de referencia que se desea que permanezcan estables, el período que determinará la existencia o no de estabilidad, la capacidad de financiación del gasto, o la previsión de supuestos excepcionales que, en su caso, permitan sobrepasar las magnitudes establecidas. O dicho en otros términos, con esa expresión nos estamos refiriendo a la prolongación en el tiempo de una situación económica concreta, esto es, sin alteraciones sustanciales en sus valores referenciales, que ha sido considerada y valorada positivamente para la consecución de otros objetivos.

A la luz de lo expuesto, la estabilidad presupuestaria no puede ser considerada un fin en sí mismo, sino un medio para el logro de otros (tales como el estímulo del empleo, el freno de la inflación, la asignación eficaz de recursos, el reajuste económico o, en general, la estabilidad del ciclo económico)¹⁷, lo que la configura como una línea de acción política¹⁸, que quizás pueda ser valorada técnicamente correcta en términos de teoría económica, pero que no puede cerrar el paso a otras eventuales políticas públicas igualmente legítimas desde la perspectiva constitucional.

Las consecuencias de este nuevo entendimiento de la noción de estabilidad presupuestaria a los efectos aquí propuestos no son irrelevantes, toda vez que este mayor alcance y significado de tal categoría, paralelamente debilita su operatividad y posibilidades al intentar extrapolarlo al ámbito de lo jurídico, máxime si se pretende conferir a dicha noción una específica fuerza vinculante en el sentido «fuerte» de tal expresión.

No obstante, aun descartada una estricta identificación entre estabilidad y equilibrio en el sentido liberal de tal término, es innegable que el con-

¹⁷ Para Vicente QUEROL BELLIDO («La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado», en VV.AA.: *Financiación de las autonomías e infracciones y sanciones tributarias*. IEF, Madrid, 1986, pp. 266), entre los objetivos de la política económica destaca la estabilidad económica y financiera, además del estímulo al desarrollo, la redistribución de la renta y la riqueza, el reajuste económico-social y económico-territorial y la modernización y puesta al día de sectores productivos. Para cumplir estos objetivos señala el autor que la política presupuestaria debe asignar eficazmente los recursos públicos, actuar como estímulo al empleo y freno a la inflación, facilitar el funcionamiento del principio de solidaridad y arbitrar recursos-procedimientos en orden a la reconversión.

¹⁸ Así también lo entiende Javier LASARTE ÁLVAREZ: «El equilibrio presupuestario ante el ordenamiento jurídico», en *El marco jurídico-financiero del sector público: perspectivas de reforma*. IX Jornadas de control financiero. Ministerio de Economía y Hacienda. Intervención General de la Administración del Estado, Madrid, 1986, p. 198.

cepto de estabilidad presupuestaria en los términos más atrás reseñados está presente en el debate político-institucional y goza de una cierta operatividad en los ordenamientos jurídicos actuales. Particularmente si se tiene en cuenta que el Derecho comunitario ha venido a imponer obligatoriamente unos ciertos niveles de estabilidad presupuestaria a los Estados miembros de la Unión, obligatoriedad que no puede entenderse totalmente ajena a los principios y normas constitucionales. A estas cuestiones, tanto desde la perspectiva comunitaria, como a la eventual presencia de un cierto reconocimiento de la estabilidad presupuestaria en la Constitución española nos referiremos inmediatamente a continuación.

2.2. *La estabilidad presupuestaria desde la perspectiva constitucional española ¿principio implícito?*

La Constitución española, como es habitual en los textos similares de nuestro entorno y en la tradición histórica de nuestro país, ha procedido a constitucionalizar determinados principios que se proyectan en las fases de elaboración y de aprobación y posterior ejecución del presupuesto ¹⁹.

Las fases de elaboración y aprobación del presupuesto, regidas por el artículo 134 párrafos 1 y 2 CE, se estructuran a partir de los principios de legalidad (corresponde al Gobierno su elaboración y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación), anualidad y universalidad (obligación de incluir todos los gastos e ingresos del sector público estatal).

Por su parte, los principios que gobiernan la ejecución del presupuesto (principalmente los principios de eficiencia, economía y asignación equitativa de los recursos públicos) aparecen recogidos en el artículo 31.2 CE, inmediatamente después del deber de contribuir y de la constitucionalización de los principios de igualdad y progresividad del sistema tributario.

Los primeros, los mencionados en el artículo 134 CE, pueden considerarse traslación de los principios presupuestarios clásicos dirigidos a disci-

¹⁹ No obstante su consagración en el texto normativo de mayor rango y valor jurídico, la propia inmediatez de los mismos ha sido objeto de debate doctrinal. Pues, su virtualidad ha recibido diferentes interpretaciones, desde los que les atribuyen un marcado carácter directivo de la actividad presupuestaria a aquéllos que consideran que no son sino la plasmación de parámetros directivos que sólo tienen eficacia en la medida en que distintas técnicas se ocupan de su recepción formalizada y que, en todo caso, tendrían un valor interpretativo. En este sentido CAYÓN GALIARDO («El principio de equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 91) mantiene que «al referirnos a un principio presupuestario estamos formulando un concepto cuyo contenido es (...) complejo, pues encierra una referencia a multitud de normas y técnicas jurídicas que habrán de sustentarlo y de darle vigencia, teniendo por ello un carácter valorativo, es decir, que su enunciado encierra un programa cuya realización es deseable y que tiene los efectos jurídicos propios de todo principio jurídico en cuanto es auxiliar de la tarea aplicativa e interpretativa». Desde esta perspectiva, no cabría confundir el principio con las técnicas que deben concretarlo. En consecuencia, la positivización del principio no depende de su mención expresa y directa, sino «de la cabida que se otorgue a las normas que lo integran y a las técnicas presupuestarias en que se desarrolla, pues éstos son los hechos determinantes de su extensión y eficacia, de suerte que aquél puede permanecer tácito y tener, en cambio, vigencia en un determinado Ordenamiento en el que sus contenidos típicos están positivados, pues son éstos los que no pueden silenciarse y no formularse limitándose a declarar el enunciado del principio» (p. 92).

plinar el presupuesto desde la perspectiva de la necesaria autorización parlamentaria. Ahora bien, en un ámbito en el que la actividad del Gobierno predomina sobre la participación parlamentaria, tales principios, al entender de la mayoría de la doctrina, han perdido buena parte de su sentido ²⁰.

El segundo grupo de principios, los relativos a la ejecución del presupuesto, poseen un carácter económico-financiero, y tienen como destinatario principal a la Administración pública (o más precisamente a todas las Administraciones públicas), constituyen un límite a la discrecionalidad en las decisiones de naturaleza financiera y tienen como objetivo racionalizar la actividad financiera del sector público.

Así, el principio de eficiencia busca la consecución de los fines propuestos y que los recursos, habitualmente limitados, se utilicen de la forma más adecuada para obtener la finalidad prevista ²¹, mientras el principio de economía podría resumirse en la máxima «mínimo coste y máximo beneficio», o, en palabras de los profesores BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH ²², el principio de economía, sucesivo al de eficiencia, implica que el gasto realizado lo sea de tal manera «que se produzca la óptima combinación de unos medios escasos con la finalidad de obtener la más amplia satisfacción». Por su parte, el principio de asignación equitativa de los recursos es para algunos autores una forma de constitucionalizar el principio de justicia en el gasto público ²³.

Como cabe apreciar de esta breve referencia a los principios presupuestarios constitucionales a la luz del texto del 78 ²⁴ y a diferencia de otros tex-

²⁰ Por todos, Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO: *Manual de Derecho presupuestario*. Colex, Madrid, 1992, p. 97.

²¹ Según Juan José BAYONA DE PEROGORDO y María Teresa SOLER ROCH (*Compendio de Derecho financiero*. Librería Compás, Alicante, 1991, p. 174), el principio de eficiencia implica que el gasto previsto y aprobado efectivamente se produzca.

²² *Op. cit.*, p. 173.

²³ Para BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH (*op. cit.*, p. 174), el principio de asignación equitativa de los recursos ha supuesto la consagración constitucional del principio de justicia material del gasto público. Opinión que parece ser la mantenida por María CALATRAVA ESCOBAR («Gastos públicos. Principios constitucionales», en *Manual General de Derecho Financiero. Tomo I. Derecho presupuestario. Deuda pública e ingresos patrimoniales*. Comares, Granada, 1997, p. 29), en tanto considera que el citado principio implica una garantía de mínima satisfacción de necesidades públicas, ausencia de discriminación e interdicción de la arbitrariedad. Por su parte, MARTÍNEZ LAGO (*op. cit.*, p. 27), aunque comparte la opinión de los anteriores, no duda en señalar los muchos interrogantes que plantea.

²⁴ No se ha pretendido en el texto hacer un examen de los principios presupuestarios, sino únicamente una mención a los que aparecen de forma expresa en el texto constitucional, sin detenernos en una explicación pormenorizada. La doctrina añade algunos otros, o bien los extrae de los anteriores. Así, a modo de ejemplo, Mariano ABAD FERNÁNDEZ («Principios presupuestarios», en *Manual General de Derecho Financiero. Tomo I. Derecho presupuestario. Deuda pública e ingresos patrimoniales*. Comares, Granada, 1997, p. 71 y ss.) enumera como principios presupuestarios los siguientes: i) competencia, ii) equilibrio, iii) unidad; que incluye a su vez, unicidad, universalidad, integridad, unidad de caja, y no afectación, iv) anualidad y v) especialidad: que a su vez se desdobra en especialidad cualitativa y especialidad cuantitativa. Respecto a los presupuestos autonómicos, Manuel GUERRA REGUERA («Los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales», en *Manual General de Derecho Financiero. Tomo I. Derecho presupuestario. Deuda pública e ingresos patrimoniales*. Comares, Granada, 1997, p. 167 y ss.) con-

tos constitucionales (así tácitamente el italiano²⁵ o expresamente el alemán²⁶) e incluso de alguno de nuestros textos normativos históricos²⁷, la Constitución de 1978 no recoge expresamente el equilibrio presupuestario entre los principios presupuestarios constitucionalizados²⁸. Y por lo demás, nuestro texto constitucional tampoco contiene referencias explícitas acerca de una eventual exigencia de estabilidad presupuestaria. Consiguientemente la naturaleza política de las decisiones de gasto es reconocida de forma unánime por la doctrina, y en esa medida se interpreta que, aun siendo recomendable que la planificación de los gastos tenga en cuenta la previsión de ingresos ordinarios reales, no puede derivarse de ello una obligación jurídica sobre la decisión del gasto²⁹.

En todo caso es inexcusable admitir que si bien con un alcance y significado limitados, unas exigencias de cierta estabilidad no parecen, en principio, irrazonables. Pues, aunque la inversión pública pueda servir como incentivador de la economía y orientarse, entre otras posibles, a políticas de fomento del empleo y de corrección de las desigualdades, un déficit excesivo y prolongado puede generar efectos perniciosos en el sistema económico que afecten negativamente a las finalidades perseguidas. En este sentido, como ha escrito Álvaro

sidera como principios presupuestarios principales los de legalidad, anualidad y coordinación. Por su parte, RODRÍGUEZ BEREJO («La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», en *Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 172 y ss.) se refiere al principio de competencia y a la correspondiente reserva parlamentaria, y a los de unidad, universalidad y anualidad.

²⁵ El último párrafo del artículo 81 de la Constitución italiana («Cualquier otra ley que lleve aparejados gastos nuevos o mayores deberá indicar los medios para hacer frente a los mismos») ha sido interpretado como acogedor de una cierta suerte de principio de equilibrio presupuestario. Al respecto *vid.* Emilio ROSINI: «Per una interpretazione funzionale dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost.», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1961; Giuseppe FAZIO: *Il bilancio dello Stato: la funzione e la gestione del bilancio nel sistema giuridico ed economico*. Giuffrè, Milán, 1992.

²⁶ Además del ya mencionado art. 110, el art. 109.2 del texto constitucional alemán dispone que la Federación y los Estados deben tener en consideración al elaborar los presupuestos «las exigencias del equilibrio económico general». Sobre su interpretación nos remitimos nuevamente al trabajo de Hans Jürgen PAPIER: «Ley Fundamental y orden económico», *cit.*, p. 561 y ss.

²⁷ Así, el art. 340 de la Constitución de 1812 establecía que «[l]as contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos», precepto que para CAYÓN GALIARDO («El principio de equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 97) supone «una declaración de lo más directa que se puede encontrar en nuestra historia constitucional». Pero lo cierto es que nuestros textos constitucionales cuentan con disposiciones que parecen compartir el mismo espíritu: el art. 72 de la Constitución de 1837 señalaba que el Gobierno habría de presentar todos los años «a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlo», texto que reproducen los arts. 75 y 85 de las Constituciones de 1845 y 1876, respectivamente.

²⁸ Acerca de los principios presupuestarios en los Estados europeos, *vid.* Bettina CAMPEDELLI BERTACCHE: *I principi di bilancio in Europa*. G. Giappichelli, Turín, 1990.

²⁹ En este sentido, entre otros, LASARTE ÁLVAREZ («El equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 198) señala que «la experiencia histórica, las elaboraciones doctrinales y las reglas del juego político se traducen en una serie de máximas financieras y de gestión diligente, pero no en un esquema jurídico que construya eficazmente en la capacidad de decisión», BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH (*op. cit.*, p. 576) niegan que se trate de un principio exigible jurídicamente, pues, «el fundamento, tanto del ingreso como del gasto, reside en la capacidad patrimonial del Estado», o, expresamente, Juan José ZORNOZA PÉREZ: («L'équilibre budgétaire dans le Droit espagnol», en *L'équilibre budgétaire*. Económica, París, 1994, pp. 216) dirá que «el principio de equilibrio no está garantizado en la Constitución, pues no existe regla alguna que obligue al gobierno y las «Cortes» a que los estados de gastos e ingresos sean iguales al elaborar y aprobar los presupuestos.

RODRÍGUEZ BEREIJO³⁰, «más que el equilibrio presupuestario entendido como equilibrio aislado entre gastos e ingresos públicos, lo que interesa en la moderna Hacienda Pública intervencionista es el equilibrio global, la coordinación entre la política presupuestaria y la evolución de la coyuntura económica».

Por otro lado, pese al silencio de nuestra Constitución, de la combinación de algunos de sus preceptos cabría deducir que la necesidad de cierto equilibrio o estabilidad presupuestaria no fue absolutamente ajena al constituyente³¹. A estos efectos, hay que mencionar el artículo 134, especialmente en sus apartados 5 y 6³², y los artículos 31.1 y 40 CE, el primero referido precisamente al ámbito presupuestario, y los artículos 31 y 40 forman parte de la sección 2ª del capítulo II del Título I («De los derechos y deberes de los ciudadanos») y del capítulo III («De los principios rectores de la política social y económica») del mismo título, respectivamente. Dada su situación y alcance, comenzaremos por el primero de los preceptos citados.

En términos generales, y un tanto simples, la Ley de Presupuestos realiza una previsión de ingresos y prevé, autoriza, gastos. La vinculación respecto a cada una de estas dimensiones es, como quedó dicho más atrás, distinta: respecto a los ingresos no es sino una estimación, mientras que en materia de gastos constituye una verdadera autorización para su actualización. Esta última nota de «autorización para gastar», esto es, para disponer de recursos propios, caracterizará desde el liberalismo la Ley de Presupuestos, si bien, hoy posee connotaciones algo distintas. Si en el Estado liberal abstencionista se trataba de evitar un gasto excesivo del ejecutivo, en el Estado social intervencionista (y singularmente en los sistemas parlamentarios) se han introducido algunas limitaciones en la intervención parlamentaria con el fin de evitar riesgos a la política económica del gobierno.

A este planteamiento obedece la redacción constitucional del artículo 134 CE. En primer término, atribuye al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen y aprobación (párrafo primero), quedando excluida la iniciativa parlamentaria en esta materia. En segundo lugar, limita las facultades parlamentarias de enmienda en tanto exige la conformidad del Gobierno para la tramitación de cualquier «proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (párrafo 6).

Resulta, pues, evidente la preferencia que se atribuye al Gobierno en este procedimiento. Más aún, si tenemos en cuenta que, frente a las restricciones parlamentarias, se reconoce al Gobierno, una vez aprobados los Pre-

³⁰ «La Ley de Presupuestos...», *cit.*, p. 235.

³¹ No obstante, esta posición no es unánime. Algunos autores rechazan que en nuestro texto constitucional exista referencia alguna, ni siquiera implícita, al principio de equilibrio. Así lo entiende NAVARRO FAURE (*op. cit.*, pp. 91-112), al menos desde una perspectiva contable de este principio y del tenor literal del texto constitucional.

³² Disposiciones a que recurrentemente acude la doctrina, así, *vid.*, por todos, ZORNOZA PÉREZ («L'équilibre budgétaire...», *cit.*, p. 215 y ss.) y CAYÓN GALIARDO («El principio de equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 94).

supuestos Generales del Estado, la facultad de «presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario» (art. 134.5 CE).

De la interpretación conjunta de ambos apartados del artículo 134 CE (esto es, los párrafos 5 y 6) cabe inferir que las citadas limitaciones a las facultades parlamentarias pretenderían, de un lado, evitar la aparición de situaciones deficitarias³³ (lo que puede considerarse como un cierto reconocimiento del principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria), y, de otro, proteger la política presupuestaria del gobierno (elemento crucial de la política económica y, por tanto, de la dirección política que corresponde al ejecutivo)³⁴.

Si esto es así, hemos de entender que estas restricciones a la actividad parlamentaria no se proyectan exclusivamente sobre la norma presupuestaria, sino sobre todas aquellas que, sin tal naturaleza, puedan tener los mismos efectos de reducción de ingresos o ampliación de gastos, en la medida en que pueden poner en peligro un determinado equilibrio presupuestario, el del presupuesto en curso³⁵. Límites que, por el contrario, no afectan al gobierno, tal y como prevé el artículo 134.5 CE antes citado.

Por su parte, el artículo 31.2 CE en tanto dispone que el «gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos» introduce un elemento de valoración de la política de gasto, a saber, que contribuya a asignar equitativamente los recursos. De modo que este precepto sólo justificaría aquellas políticas de gasto que cumplan o favorezcan el objetivo mencionado³⁶. Es cierto que como parámetro de corrección o de control de políticas públicas de gasto (dado el margen de libertad que, en el marco constitucional, tienen atribuidos los poderes públicos con competencia en materia de dirección económica) es muy ambiguo y de difícil concreción. Pero, si predicamos el valor normativo de los preceptos constitucionales (aunque algunos posean distinta eficacia y vinculación), habrá que reconocer al mandato del artículo 31.2 CE una cierta capacidad para valorar si una concreta política de gasto público parece adecuada y capaz en punto a «una asignación equitativa de los recursos públicos»³⁷.

³³ Así parece entenderlo CAYÓN GALIARDO («El principio de equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 88) cuando sostiene que nuestra Constitución no ha positivizado el principio de equilibrio presupuestario, pero sí alguna de sus consecuencias, y menciona los párrafos 5 y 6 del art. 134 CE. En contra se manifiesta MARTÍNEZ LAGO (*op. cit.*, p. 110) para quien tales limitaciones pretenden que exista coordinación en la política económica y la política presupuestaria.

³⁴ LASARTE ÁLVAREZ («El equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 198).

³⁵ CAYÓN GALIARDO («El principio de equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 141).

³⁶ Ésta parece ser también la opinión de LASARTE ÁLVAREZ («Actividad financiera pública y Derecho Financiero», en *Manual General de Derecho Financiero. Tomo I. Derecho presupuestario. Deuda pública e ingresos patrimoniales*. Comares, Granada, 1997, p. 4), para quien el gasto público, además de sometido a los principios del art. 31.2, tiene como finalidad «el cumplimiento de las funciones públicas, entendiéndose por tales las atribuidas al Estado por el ordenamiento jurídico a partir de los preceptos constitucionales», por tanto, sólo puede efectuarse con este objetivo.

³⁷ En sentido similar MARTÍNEZ LAGO (*op. cit.*, p. 28) considera que dicho precepto sólo permitiría «la eliminación por el TC de normas claramente arbitrarias o irracionales; pero a pesar de esto, puede cumplir una importante función como mandato al legislador en conexión con los principios rectores de la política social y económica, contenidos en el Capítulo tercero del Título Primero de la Constitución».

* Referencia más específica al principio de estabilidad o equilibrio se recoge en el artículo 40 CE que atribuye a los poderes públicos la promoción de las condiciones para el progreso social y económico, la distribución equitativa de la renta, personal y regional, «en el marco de una política de estabilidad económica».

Pues bien, pese a la situación de esta disposición constitucional y su eficacia mediata, no hay que desdeñar su valor de orientación de la actividad pública. Se trata probablemente del precepto constitucional del que con mayor claridad pueda inferirse una intención favorable del constituyente hacia la estabilidad económica. En todo caso, lo cierto es que el equilibrio presupuestario/estabilidad presupuestarios, al margen ahora de las imposiciones derivadas de la normativa comunitaria europea, depende de la capacidad económica del Estado y no tanto de su imposición concreta a nivel normativo ³⁸.

En este aspecto el Tribunal Constitucional parece considerar también que cierto grado de equilibrio presupuestario es deseable y, aún más, que debe tenerse en cuenta en la planificación económica, con el fin de «evitar alteraciones del equilibrio económico financiero» ³⁹. Ahora bien, cuál sea su naturaleza, qué alcance tenga ese principio implícito, o quiénes sean sus eventuales destinatarios son cuestiones hoy abiertas que no han merecido una respuesta jurisprudencial definitiva (los supuestos planteados ante el Tribunal y, por tanto, sus resoluciones se enmarcan de forma singular en el ámbito financiero-competencial de Entidades Locales y Comunidades Autónomas).

Los preceptos constitucionales mencionados y las declaraciones del Tribunal únicamente permiten considerar la estabilidad presupuestaria todo lo más como un principio dotado de cierto valor orientativo, informador, inspirador de la política económica, pero sin eficacia jurídica directa ⁴⁰. Al margen ahora de las imposiciones comunitarias, desde la perspectiva constitucional, es a los titulares de los poderes públicos con competencia en la materia a quienes corresponde decidir al respecto y elegir aquella política económica que, en el marco constitucional, pueda favorecer la obtención de los fines públicos, del interés general.

Interpretada así la estabilidad presupuestaria, la viabilidad de una ley que viniera a imponer el sometimiento de la política presupuestaria al cum-

³⁸ Así lo considera la doctrina mayoritaria, por todos, BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH (*op. cit.*, p. 576).

³⁹ Fundamento jurídico 6 de la Sentencia 57/1983, de 28 de junio, posteriormente, en la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, el Tribunal se refiere expresamente a «la situación de equilibrio o desequilibrio (... puede) afectar al equilibrio general de la economía y ser un dato importante a tener en cuenta al establecer las directrices de política económica». La oportunidad de adoptar medidas dirigidas «a conseguir la estabilidad económica interna y externa», o «los objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos», así como la «contención de la inflación a través de la reducción del déficit público» (fundamento jurídico 11), son categorías manejadas en la Sentencia 83/1983, de 21 de mayo, y reiteradas en la Sentencia 96/1990, de 24 de mayo.

⁴⁰ Sobre el valor de estos principios, *vid.* Francisco RUBIO LLORENTE: «Prólogo» a *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*. Ariel, Barcelona, 1995.

plimiento de tal eventual principio constitucional de estabilidad suscita múltiples interrogantes principalmente desde dos dimensiones:

Desde la perspectiva de la teoría de las fuentes cabe preguntarse si la traducción en ley de un principio de este tipo puede convertirse por efecto de la ley en una obligación de contenido y alcance jurídicos que vincule al legislador futuro.

Pero sobre todo, desde la óptica de la Constitución como núcleo de coincidencias básicas, una hipotética ley que interpretase este eventual principio de estabilidad suscita serias dudas acerca de si no se estaría situando el legislador en el lugar del poder constituyente.

En efecto, una obligación de este tipo podría suponer que aquellos preceptos constitucionales de contenido económico, que permiten que tanto las opciones políticas de orientación liberal como las defensoras de una intervención pública en el terreno económico puedan gobernar, se vean notablemente restringidos; el legislador futuro (y el gobierno futuro) podrían ver limitadas sus posibilidades de adopción de políticas económico-presupuestarias distintas que, sin embargo, en el plano constitucional podrían ser perfectamente lícitas. Pero, además, podría igualmente entenderse que la imposición legal de tales límites tiene asimismo consecuencias en la realidad de las instituciones democráticas. Pues, si los representantes elegidos democráticamente no pueden transformar sus planteamientos ideológicos (por tanto, los queridos y elegidos por el cuerpo electoral) en políticas concretas, el principio democrático podría resentirse, el pluralismo político que prevé la Constitución vería reducida su operatividad y la llamada soberanía presupuestaria del Parlamento quedaría también seriamente cuestionada.

En definitiva, el legislador actual habría suplantado y modificado la voluntad del constituyente, al dictar una norma meramente interpretativa que otorga un único sentido ⁴¹ a un principio que, a mayor abundamiento, no está explícitamente positivizado y al que sólo cabe reconocer una función de orientación programática, de tendencia, sin mayor virtualidad; máxime cuando cabe encontrar argumentos tanto para su admisión como para su negación.

Excluida la conveniencia constitucional de transformar este principio de estabilidad presupuestaria en un mandato legal, no cabe menospreciar la posibilidad de que, en el marco constitucional, en un determinado momento una opción política concreta recurra a él como inspirador de su política económica.

⁴¹ Así lo entendió el Tribunal en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, en cuyo fundamento jurídico 4.c) diría que «todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos».

En este supuesto, el principio de estabilidad debe proyectarse sobre toda la actividad presupuestaria tanto en lo relativo a la previsión de gastos como a la estimación de gastos. Pues, en el presupuesto ambas magnitudes están relacionadas, no son realidades aisladas una de otra. No obstante, como antes señalamos, existen diferencias en las disposiciones presupuestarias relativas a gastos e ingresos: mientras respecto a los primeros, el presupuesto sirve de autorización para la realización del gasto, para los segundos no es sino una estimación que, en ocasiones, precisará para incrementarse o disminuir del concurso de otras normas. En consecuencia, en materia tributaria (casi con seguridad la mayor fuente de ingresos públicos) la Ley de Presupuestos Generales del Estado no puede innovar, siendo necesaria la aprobación de una ley específica (recuérdese que en virtud del art. 133.1 esta materia está reservada a la ley y que el art. 134.7 CE prohíbe la creación de tributos en la Ley de Presupuestos). Esta dualidad de fuentes normativas, lo que la doctrina ha llamado la bifurcación del principio de legalidad financiera ⁴², ha de tener consecuencias a la hora de arbitrar fórmulas que lleven a la estabilidad presupuestaria.

Así las cosas, es indudable que una política adecuada en pos de la estabilidad aplicará predominantemente sus esfuerzos en la norma presupuestaria, incidiendo con más posibilidades en las decisiones de gasto público, pero en ningún caso debería desdeñar otras posibilidades que le brinda la legislación relativa a los ingresos públicos, adoptando aquéllas decisiones que, traslación de planteamientos ideológicos, permitan mantener los criterios de estabilidad y cumplir los fines y objetivos del Estado social que establece nuestra Constitución.

Por lo demás, una política económica construida sobre la base del principio de estabilidad presupuestaria debe tener en cuenta que la intervención pública en la economía no se limita al ámbito estatal, ni siquiera termina con las Administraciones territoriales. Existe una pluralidad de organismos de carácter instrumental, dotados de regímenes jurídicos propios, en ocasiones, con atribuciones presupuestarias y facultades de autogestión, cuya actuación tiene efectos importantes (cualitativa y cuantitativamente) sobre las previsiones económicas.

En este orden de cosas, conviene tener en cuenta que, aunque este trabajo se limita al análisis de la estabilidad presupuestaria en el Estado compuesto, hay otras Administraciones públicas y/o formas organizativas (entes públicos, organismos autónomos, etc.), que generan tanto gasto público como las Administraciones territoriales (así, RTVE o los diferentes entes gestores de radiotelevisión autonómicas), y que, en ocasiones, han sido utilizados como vías de escape, para disfrazar el déficit estatal, autonómico

⁴² Baste aquí la referencia al clásico trabajo de Fernando SAINZ DE BUJANDA: «Organización política y Derecho financiero (origen y evolución del principio de legalidad)», en *Hacienda y Derecho*. Tomo I. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 325 y ss.

o local. La opción por una política de estabilidad presupuestaria no puede obviar estas circunstancias, limitándose únicamente a someter a control a ciertas Administraciones públicas.

En este sentido, como criterio delimitador de quiénes deben, si esa es la opción elegida, respetar unas exigencias de cierta estabilidad cabría acudir al artículo 136.1 CE, que somete al control y fiscalización del Tribunal de Cuentas al Estado y a todo «el sector público».

A las cuestiones problemáticas que puedan derivar de la opción por la consolidación de una cierta estabilidad presupuestaria, en nuestro caso se unen las derivadas de la configuración del Estado español como un Estado compuesto, en el que las diversas entidades territoriales (unas dotadas de autonomía política, las Comunidades Autónomas, y otras de autonomía administrativa, las Corporaciones Locales) comparten con el Estado competencias en materia financiera y tienen reconocida constitucionalmente autonomía a tales efectos.

Ciertamente que la autonomía atribuida a Comunidades Autónomas dista mucho de la que corresponde a las Entidades Locales. La primera, más amplia, es la que plantea mayores problemas a nivel competencial y de ella nos ocuparemos en la segunda parte del presente trabajo.

Pero esta dimensión ha de completarse con la que ofrece el Derecho comunitario europeo. La pertenencia de España a la Unión Europea, su participación en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, y, concretamente por lo que aquí nos interesa, la prohibición de déficit excesivo y las obligaciones de estabilidad presupuestaria que derivan del Tratado de la Comunidad Europea, añaden nuevos elementos que se proyectan sobre el Estado en sentido estricto, en tanto responsable internacional, y sobre las Comunidades Autónomas, también obligadas a respetar y cumplir las obligaciones comunitarias europeas. A estos dedicamos el próximo apartado.

2.3. *La estabilidad presupuestaria desde la perspectiva comunitaria europea*

La cooperación en materia económica y monetaria en el seno de las Comunidades Europeas no se inicia con el Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht). Sin embargo, es a partir de la adopción y entrada en vigor de éste cuando tales cuestiones adquieren una especial relevancia en el proceso de integración europea.

Es cierto que la necesidad de aproximar las economías nacionales de los Estados miembros se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, e incluso se puede decir que desde muy tempranamente ⁴³. Sin embargo, esta

⁴³ De ello es prueba el Plan Barre presentado por la Comisión al Consejo el 12 de febrero de 1969, en el que se recogían propuestas para reforzar las competencias monetarias de la Comunidad Económica Europea. Vid., «Mémorandum de la Commission au Conseil sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté», *Suplemento del Boletín de las Comunidades Europeas*, n.º 3, 1969.

constatación no supuso que los Estados cediesen a las Comunidades competencia alguna en la materia. Todo lo más a que se llegó fue a la adopción de fórmulas, ajenas al ámbito comunitario, de cooperación entre los Estados, especialmente destinadas a corregir las consecuencias negativas derivadas de la inestabilidad monetaria. En este ámbito, merece especial referencia el Sistema Monetario Europeo que comenzó a funcionar en el mes de marzo de 1979 y que tenía como objetivo principal conseguir la estabilidad en los tipos de cambio de moneda de los Estados miembros.

No obstante, en la década de los 80, estos instrumentos se mostraron insuficientes, de modo que resurgieron los proyectos relativos a la integración económica europea, proceso que culminará con el Tratado de Maastricht que, como es sabido, incorpora la Unión Económica y Monetaria al Tratado de la Comunidad Europea.

En este terreno hay que comenzar constatando que, pese a que la denominación «Unión Económica y Monetaria» parece apuntar a una cesión estatal de ambas materias a los ámbitos de decisión comunitarios, lo cierto es que sólo en el ámbito monetario ha habido una verdadera transferencia de competencias⁴⁴. La definición de la política económica sigue, por tanto, correspondiendo formalmente al Estado. Sin embargo, es lo cierto que, pese a este régimen formal, el poder de decisión estatal ha dejado de ser un espacio enteramente libre y ha sido objeto de serios recortes. Pues, aunque la competencia comunitaria sólo alcanza a la coordinación de las políticas económicas nacionales, las decisiones estatales han de resultar respetuosas, favorables, no impeditivas respecto a la obtención de los objetivos del Tratado, debiendo, por tanto, desarrollarse en el marco de las pautas de coordinación comunitarias⁴⁵.

⁴⁴ De hecho, cuando hablamos de «Unión Económica y Monetaria» nos referimos a un proceso de armonización de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros de la Unión, para llegar a la adopción de una moneda única (euro); proceso que, según lo previsto en el Tratado, habrá de realizarse en tres fases.

1^a. De 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993, habrán de alcanzarse los siguientes objetivos: i) libre circulación de capitales entre los Estados miembros, ii) refuerzo de la coordinación de las políticas económicas, iii) intensificación de la cooperación entre Bancos Centrales.

2^a. De 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998, marcada por el objetivo de convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros (para garantizar la estabilidad de precios y el saneamiento de las finanzas públicas).

3^a Comenzó el 1 de enero de 1999 con la creación de un Banco Central Europeo, la fijación de los tipos de cambio y la introducción de una moneda única.

⁴⁵ Hoy, como se ha dicho con anterioridad, 13 de los 15 Estados miembros se encuentran en la tercera fase, que en 2002 con la sustitución de las monedas nacionales por el euro tendrá su momento culminante. Esta tercera etapa ha planteado serias dudas, tanto desde el punto de vista económico (las magnitudes económicas que permitan el acceso a la misma) y también jurídico-político, constitucional, singularmente por cuanto la eventual cesión de soberanía supone la renuncia a actividades estatales tan emblemáticas como la Hacienda, la acuñación de moneda y a su vez tan necesarias para dirigir efectivamente la economía. Sobre éstas y otras cuestiones y su interpretación *vid.*, Emilio ONTIVEROS: «Los fantasmas de Maastricht...», *cit.*, p. 30 y ss.

El artículo 4 del TCE prevé que los Estados y la Comunidad Europea adopten una política económica basada «en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes», en el marco «de una economía de mercado abierta y de libre competencia» (p. 1 art. 4 TCE).

La adopción de esta política, así como de las acciones en que se concrete, tiene como finalidad la promoción de «un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros» (art. 2 TCE).

El mencionado artículo 4 TCE se desarrolla a su vez en los artículos 98 a 104 TCE (Capítulo I del título VII), así como en sus correspondientes protocolos que regulan los mecanismos de coordinación de las políticas económicas nacionales y las normas de disciplina financiera y presupuestaria.

Por lo que se refiere a la coordinación de políticas económicas nacionales, las disposiciones del Tratado se limitan a establecer el procedimiento de elaboración de las llamadas «orientaciones generales de las políticas económicas» cuya adopción corresponderá al Consejo, por mayoría cualificada, mediante recomendación (art. 99.2 TCE). Corresponde también al Consejo supervisar la evolución económica de cada Estado, la coherencia de las respectivas políticas económicas con las orientaciones generales y realizar una evaluación global de forma periódica (art. 99.3).

Si el Consejo detectase conductas contrarias a las mencionadas orientaciones generales o peligrosas para la unión económica y monetaria, podrá formular las recomendaciones necesarias al Estado e incluso podrá decidir darles publicidad (art. 99.4 TCE).

Por lo que se refiere a la disciplina financiera y presupuestaria, el artículo 104 TCE impone a los Estados como deber específico evitar un déficit público excesivo y atribuye a la Comisión la supervisión de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público de cada Estado; control que debe realizar atendiendo a si las proporciones entre déficit público previsto o real y producto interior bruto (3%), de un lado, y entre deuda pública y producto interior bruto, de otro, sobrepasan un valor de referencia (60%).

En el primer caso, si la proporción fuese superior al valor de referencia, no habrá responsabilidad estatal si la mencionada proporción ha descendido de forma continuada y sustancial aproximándose al valor de referencia, o si la situación es excepcional y temporal y la proporción se mantiene cercana al valor de referencia. En el segundo, la responsabilidad se excluirá si la proporción disminuye suficientemente y se aproxima al valor de referencia a ritmo satisfactorio.

Si la Comisión constata que un Estado incumple alguno de los requisitos anteriores, o ambos, o que aun cumpliéndolos existe riesgo de déficit excesivo informará al Consejo que, en caso de considerar y declarar la existencia de dicho déficit, dirigirá al Estado las recomendaciones oportunas a fin de resolver la situación otorgando al Estado un plazo determinado. Si pasado el mismo, el Consejo comprueba que tales recomendaciones no han sido seguidas, podrá hacerlas públicas y, en caso de persistencia en la conducta estatal, formular una advertencia al mismo que, de ser incumplida, permite al Consejo proceder a: i) exigir del Estado que publique información adicional, que deberá especificar el Consejo, antes de emitir obligaciones y valores; ii) recomendar al Banco Europeo de Inversiones que revise la política de préstamos respecto a ese Estado; iii) exigir que el Estado afectado realice un depósito, por importe apropiado y sin devengo de intereses, ante la Comunidad hasta que el Consejo considere que ha corregido la situación de déficit, y iv) imponer sanciones.

De la exposición anterior cabe ya extraer algunas primeras conclusiones respecto a la incidencia de los contenidos comunitarios en nuestro ordenamiento financiero en orden al tema aquí objeto de consideración.

i) El Tratado pretende evitar un déficit público excesivo, pero no impone una situación de déficit cero o superávit. Antes bien, establece un margen en el que las opciones de política económica nacional pueden moverse ⁴⁶. Se trata, pues, de un concepto de estabilidad presupuestaria vinculada a la capacidad financiera de cada Estado, más próxima al concepto que aquí se ha venido manejando de estabilidad presupuestaria que al de equilibrio presupuestario clásico de naturaleza estrictamente aritmética o contable.

ii) Así pues, no parece que la norma comunitaria pueda servir como cobertura para establecer obligaciones de equilibrio absoluto que, de un lado, podrían resultar de dudosa constitucionalidad al impedir pro futuro la adopción de ciertas políticas dependientes de la opción ideológica mayoritaria y, de otro, podrían incidir intensivamente en las competencias que en materia financiera la Constitución atribuye a determinadas entidades territoriales (al margen de la eventual conveniencia de tales criterios presupuestarios desde un plano estrictamente pragmático) como tendremos ocasión de analizar más adelante.

iii) El Tratado, como se ha visto, impone el cumplimiento de una serie de requisitos presupuestarios, esto es, el mantenimiento de la política presupuestaria dentro de ciertas magnitudes económicas, pero no determina cómo conseguirlo. Las fórmulas habrán de adoptarse libremente por cada Estado, siempre que no sean contrarias al Tratado. Por tanto, los cauces y concretas líneas de actuación a fin de lograr dicha conducta presupuestaria

⁴⁶ En el mismo sentido se manifiesta Antoni CASTELLS, «Fundamentalismo presupuestario», *El País*, viernes 9 de marzo de 2001.

quedan a disposición de las instancias estatales de decisión (y los mecanismos internos al propio Estado) de modo que no sólo la limitación y las restricciones en el gasto público contribuyan a reducir el déficit o equilibrar el presupuesto, sino que pueden acudir a la adopción de otras medidas financieras que se proyecten sobre los ingresos a fin de lograr los parámetros de estabilidad más arriba apuntados.

iv) En todo caso es inexcusable concluir este punto advirtiendo de que, en la medida en que nuestro país es miembro de la Unión Europea, está obligado al cumplimiento de las normas comunitarias y al logro de los fines que en aquellas se fijan. Obligación que se impone con carácter general a todas las Administraciones públicas, aunque sea sólo el Estado en sentido estricto el responsable de su cumplimiento ante las instituciones comunitarias. Este deber, que se proyecta necesariamente en la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (aunque, como es sabido, la ejecución del Derecho comunitario no es un título competencial, ni puede afectar al reparto constitucional de las mismas), adquiere en nuestro caso significativa importancia.

En este sentido, aunque con un alcance relativo, o al menos no tan exigente e intenso como a veces se ha querido ver, lo cierto es que la obligación de obtener y consolidar una cierta estabilidad presupuestaria en el ciclo económico ha sido incorporada a nuestro ordenamiento a través del Derecho comunitario europeo. Sin embargo, las consecuencias constitucionales que ésta pueda generar no han sido aun suficientemente destacadas. Salvo algunas contribuciones doctrinales que han señalado la mutación constitucional en que pueden traducirse las normas comunitarias europeas ⁴⁷, la cuestión ha quedado en buena medida limitada al plano más económico-presupuestario.

Tampoco en el debate público ha tenido protagonismo, ni siquiera limitado. El sometimiento a estas obligaciones se da por bueno y se recurre al cumplimiento de los criterios comunitarios para justificar cualquier medida económica restrictiva (incluso las que van más allá de lo obligado) sin tener en cuenta ni las limitaciones que supone para el Estado, ni si la Comunidad Europea tenía competencia para adoptar e imponer estas medidas.

El debate relativo a la ratificación del Tratado de la Unión Europea (que, como se recordará, necesitó de reformas constitucionales y que fue problemática e incluso traumática en algunos países ⁴⁸) se circunscribió

⁴⁷ Por todos, *vid.* el trabajo ya citado del profesor MUÑOZ MACHADO: *La Unión Europea y las mutaciones ... cit.*

⁴⁸ En Dinamarca la ratificación del Tratado fue rechazada en un primer referéndum celebrado el 2 de junio de 1992, forzando a la convocatoria de otro posterior (18 de mayo de 1993) en el que el voto favorable superó, con un margen escaso, al contrario; en Irlanda el referéndum fue ampliamente favorable a la aprobación del Tratado. Algo más ajustado fue el resultado en Francia, donde además hubo, al igual que en Alemania, Portugal y España, que reformar los respectivos textos constitucionales. Así mismo fueron habituales las declaraciones de las cortes constitucionales de varios Estados (el Consejo Constitucional francés, el Tribunal Constitucional alemán o nuestro Tribunal Constitucional, cuya declaración de 1 de julio de 1992 llevó a la reforma del art. 13.2 CE, son sólo algunos ejemplos). Sobre este proceso y sus implicaciones *vid.* los trabajos recogidos en el volumen colectivo *The Ratification of the Maastricht Treaty issues, debates and future implications*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994. Pablo PÉREZ TREMPES: *Constitución Española y Comunidad Europea*. Civitas, Madrid, 1994.

preferentemente a los aspectos referentes a la ciudadanía, y en concreto al derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales en el país de residencia para los ciudadanos de los Estados miembros, cuando posiblemente había en aquel Tratado cuestiones de mayor trascendencia y de calado más profundo que no han desvelado todo su alcance hasta un momento muy posterior.

3. EL PODER FINANCIERO EN EL ESTADO COMPUESTO. EL PODER FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución española de 1978 inaugura un Estado compuesto, organizado territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, entidades dotadas «de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE) y fundamentado en la necesaria articulación de los principios de unidad y autonomía (art. 2 CE); principios aparentemente contradictorios pero cuya compatibilidad resulta imprescindible para el correcto funcionamiento del Estado autonómico.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional, en la base de este modelo de Estado se encuentra «la necesaria articulación entre unidad y diversidad»⁴⁹, pues si la «unidad (...) no significa uniformidad»⁵⁰, el principio de autonomía «en ningún caso (...) puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido»⁵¹.

La autonomía reconocida por la Constitución a las mencionadas entidades territoriales lo es, *expressis verbis*, para la gestión de sus intereses. La determinación, pues, de cuáles sean éstos delimita el ámbito legítimo de actuación de la entidad respectiva. En la gestión de tales intereses y en función de la naturaleza de éstos, el reconocimiento de autonomía significa autogobierno entendido éste como capacidad para definir autónomamente las opciones políticas propias a cuyo servicio el ordenamiento constitucional confiere a estas entidades tanto potestad de autonormación, como aptitud para ejecutar tales políticas propias, siempre en el marco constitucional o legislativo correspondiente, pero sin sujeción a instancias territoriales superiores.

Con independencia de cuál sea el ámbito material de competencias sobre el que tal capacidad de autogobierno pueda proyectarse, lo que parece

⁴⁹ Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre (fundamento jurídico 3), que reitera y se remite a la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, que resuelve los recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LOAPA. Posteriormente esta jurisprudencia se ha seguido, entre otras, en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre.

⁵⁰ Pues, acudiendo de nuevo a las palabras del Tribunal, «la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos» (fundamento jurídico 5 de la Sentencia 64/1990, de 5 de abril, que insiste en lo dicho en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia 88/1986, de 1 de julio).

⁵¹ Sentencia 4/1981, de 2 de febrero (fundamento jurídico 3), confirmada en numerosas ocasiones posteriores, entre otras cabe mencionar las Sentencias 25/1981, de 14 de julio, 69/1982, de 23 de noviembre, y 100/1984, de 8 de noviembre.

fuera de cuestión es que la realidad de la autonomía así definida precisa del reconocimiento de una cierta capacidad financiera. Y así lo hace el texto constitucional. De un lado, respecto a las Haciendas locales, el artículo 142 CE, establece que «deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». De otro, el artículo 156 CE reconoce a las Comunidades Autónomas «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».

Pues bien, parece obvio que la operatividad de un sedicente principio de estabilidad presupuestaria, que además constituye un compromiso/obligación del Estado español con las instituciones comunitarias europeas, se halla en estrecha conexión con la descentralización territorial de potestades financieras a que se acaba de aludir. Y que cualquier intento de cohonestar aquel con ésta requiere con carácter previo un meticuloso deslinde de las competencias de orden financiero que ostentan cada uno de los niveles de gobierno en que se estructura nuestro Estado.

Evidentemente, la autonomía de las entidades locales y la de las Comunidades Autónomas tiene muy diferente naturaleza, constatación ésta que aquí no precisa mayor explicación. Por lo que se refiere al objeto del presente trabajo, la propia dicción literal de los preceptos antes reseñados así lo manifiesta: mientras el artículo 156.1 CE atribuye a las Comunidades Autónomas expresa y explícitamente «autonomía financiera», el relativo a los Entes Locales únicamente prevé la suficiencia de la Hacienda respectiva para hacer frente al cumplimiento de sus funciones (funciones que poseerá en tanto el legislador haya procedido a su atribución).

Este diferente nivel y grado de autonomía se expresa no sólo en el ámbito competencial o en la capacidad financiera, sino también en el plano organizativo. Si las funciones que poseen las entidades locales dependen de la voluntad del legislador (no sólo estatal, también las Comunidades Autónomas poseen competencia en materia local), voluntad que no es absolutamente libre (ni la del legislador estatal ni la de los poderes autonómicos), pues no cabe desconocer el contenido constitucional de la autonomía local⁵², el nivel de competencias autonómico no depende del legislador estatal, sino

⁵² Cuestión que, por otro lado, presenta importantes interrogantes, sobre los que, sin embargo, no corresponde que nos detengamos aquí. Baste, pues, con la remisión a los trabajos de Luciano PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981; Antonio FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; Joaquín GARCÍA MORILLO: *La configuración constitucional de la autonomía local*. Diputació de Barcelona/ Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 1998; Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 53, 1998, y Pablo PÉREZ TREMPES: *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Diputació de Barcelona/ Marcial Pons/Universidad Carlos III Madrid, Barcelona/Madrid, 1998.

de lo asumido por la Comunidad Autónoma en su respectivo Estatuto (salvo en los casos de aprobación de alguna de las normas del artículo 150 CE), norma institucional básica que para su aprobación y reforma precisa del consenso estatal y autonómico. En definitiva, en la asunción autonómica de competencias está presente un elemento de voluntad que afecta y determina su ámbito de autonomía y que encierra un importante contenido político. Dado el tipo de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, su organización institucional reproduce en gran medida la propia estatal, disponiendo de un poder legislativo propio del que carecen los Entes Locales.

Precisamente en el ámbito financiero, la carencia de potestad legislativa de las Corporaciones Locales afecta decisivamente a la capacidad para establecer tributos. En todo caso estas limitaciones han sido relativizadas por el Tribunal Constitucional que ha reconocido a estas entidades, dada la elección democrática de los ayuntamientos, potestad para aprobar su presupuesto⁵³ y un margen en la concreción de los tributos locales mediante ordenanzas⁵⁴. Sin embargo, la Constitución «no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes»⁵⁵.

Frente a la autonomía financiera que, como recurrentemente señala la doctrina⁵⁶, implica en términos generales la existencia de unos recursos propios del ente dotado de aquélla y el reconocimiento de la «capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos»⁵⁷, la suficiencia se concreta más moderadamente en una limitación para el Estado y las Comunidades Autónomas, que deben garantizar a los entes locales los medios necesarios para que cumplan sus funciones⁵⁸.

Pero es la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la que plantea más problemas y la que ocupa este trabajo. Basten las anteriores referencias, aunque breves, a las Entidades Locales y sirvan como distinción respecto al poder financiero autonómico.

Pues bien, el punto de partida en el tratamiento de esta cuestión es la irremediable dimensión financiera del régimen de autogobierno de que disfrutaban las Comunidades Autónomas en nuestro ordenamiento constitucio-

⁵³ Sentencia 32/1981, de 28 de julio.

⁵⁴ Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre; 104/2000, de 13 de abril y 106/2000, de 4 de mayo.

⁵⁵ Sentencia 4/1981, de 2 de febrero de 1981 [fundamento jurídico 15. A)], antes citada.

⁵⁶ Por todos, *vid.* Eliseo AJA: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza, Madrid, 1999, p. 110 y ss.

⁵⁷ Así, FERREIRO LAPATZA: *Curso de Derecho financiero...*, *cit.*, pp. 63 y 64.

⁵⁸ A esta diferenciación entre autonomía y suficiencia y la preferencia por la segunda respecto a la primera en relación con las Entidades Locales, ha acudido el Tribunal en varias ocasiones; así, por todas, en la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, dirá que «en lo relativo a las Haciendas Locales es el principio de suficiencia, y no el de autonomía, el formulado expresamente por el art. 142 de la CE» (fundamento jurídico 3).

nal, de modo que, como señala AJA ⁵⁹, sólo puede hablarse de verdadera autonomía política cuando ésta se acompaña de autonomía financiera. Esta última sería, en consecuencia, presupuesto y requisito de aquella: pues, la ejecución real y efectiva de las decisiones y políticas adoptadas por las Comunidades en su ámbito de competencias depende de la disposición de los medios necesarios ⁶⁰. Y así lo ha constatado el propio Tribunal Constitucional, al afirmar que «el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137 CE) ofrece una vertiente económica importantísima, ya que aun cuando tenga un carácter instrumental la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines» ⁶¹.

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en cuanto capacidad de decisión en materia financiera, se proyecta tanto en la determinación del volumen y distribución del gasto público, como en la fijación de los ingresos. O expresado con palabras del Tribunal Constitucional, la faceta del autogobierno a que nos venimos refiriendo comprende las competencias «relativas a la obtención de recursos y a la utilización de los mismos, así como a la elaboración y aprobación de sus Presupuestos (...), lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos» ⁶², idea que el Alto Tribunal reiterará un año más tarde al afirmar que la autonomía financiera «supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones» ⁶³.

A la vista de lo anterior, que las decisiones en materia de gastos e ingresos forman parte del contenido necesario de la autonomía financiera no ofrece dudas. Es, sin embargo, a la hora de determinar el ámbito de competencias materiales sobre el que cabe adoptar decisiones en materia de gastos e ingresos y sobre el que se proyecta la autonomía financiera, la cuestión que ha sido objeto de numerosos conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dos son las cuestiones principales sobre las que se ha polarizado la conflictividad apuntada (cuestiones, por lo demás, que coinciden con las dos actividades que integran las competencias financieras).

Por lo que se refiere a la vertiente recaudadora, la mayor parte de los conflictos analizan la competencia autonómica para fijar tributos y/o recargos sobre los estatales. Desde la perspectiva del gasto público, los supuestos

⁵⁹ *Op. cit.*, pp. 110-111.

⁶⁰ *Ibidem*. En el mismo sentido Luis SÁNCHEZ SERRANO (*Tratado de Derecho financiero y tributario constitucional*. Tomo I. Marcial Pons/Madrid, 1997, p. 273) califica la autonomía financiera como presupuesto económico imprescindible de la autonomía política, pues, considera que «la dependencia en lo financiero acabará traduciéndose en dependencia política».

⁶¹ Sentencia 135/1992, de 5 de octubre (fundamento jurídico 8).

⁶² Sentencia 63/1986, de 21 de mayo (fundamento jurídico 4).

⁶³ Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2).

se han concentrado, de una parte, en las posibilidades de inversión o subvención del Estado en materias de competencia autonómica y de regulación del régimen jurídico y de las condiciones a que la ejecución autonómica de la respectiva decisión estatal ha de someterse (subvenciones condicionadas); y, de otra, en la autonomía del gasto en caso de partidas suficientemente cuantiosas para poner en riesgo el interés general o el equilibrio económico nacional (el incremento por los presupuestos autonómicos de salario de funcionarios públicos⁶⁴ o de determinadas prestaciones sociales serían claros ejemplos). Y en ambos supuestos, la resolución de los conflictos viene determinada por la aplicación de un parámetro de enjuiciamiento, a saber, la competencia material sobre la que resultará de aplicación el tributo, o, en su caso, el gasto público.

Ahora bien, para resolver el último supuesto (esto es, la facultad de gasto), el Tribunal estima que no basta sólo con el criterio anteriormente expuesto, sino que hay que añadir otros elementos de juicio. Elementos que encuentran su justificación en las competencias estatales en materia económica.

Por tanto, delimitar el ámbito del poder financiero autonómico requiere exponer ambos aspectos. Comenzaremos por el primero de los mencionados.

La autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas en materia financiera está condicionada desde el texto constitucional (y así lo recoge la legislación de desarrollo) por el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma concreta. Por tanto, la autonomía financiera no es sino una facultad instrumental al servicio del ejercicio de las competencias autonómicas materiales. De modo que, para determinar la licitud (o ilicitud) de la decisión financiera autonómica hay, necesaria y previamente, que dilucidar quién es el titular de la competencia material sobre la que se adopta y ejecuta la decisión financiera. Sólo si ésta se encuentra en la órbita de competencias autonómicas, la actuación financiera se habrá adoptado conforme al sistema constitucional de distribución de competencias.

No obstante, dicha relación entre competencia material y autonomía financiera (principio de instrumentalidad) no sólo sirve, desde una perspectiva negativa, para proscribir cualquier actividad autonómica de carácter financiero no vinculada a una competencia material, sino también para, positivamente, vincular la autonomía financiera con el contenido propio del ámbito material de competencias como garantía de la autonomía política⁶⁵.

⁶⁴ De hecho, la Sentencia 62/2001, de 1 de marzo, una de las más recientes en la materia, declara inconstitucionales determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, que establecían un incremento de las retribuciones íntegras del personal funcionario de la Comunidad Autónoma que superaba los topes máximos fijados por el Gobierno.

⁶⁵ En este sentido se manifiestan Juan MARTÍN QUERALT, Carmelo LOZANO SERRANO, Gabriel CASADO OLLERO y José M. TEJERIZO LÓPEZ (*Curso de Derecho financiero y tributario*. Tecnos, Madrid, 2000, p. 220), que, además, ponen de relieve cómo esta dimensión no ha sido suficientemente advertida por el Tribunal Constitucional.

Y afecta tanto a las decisiones autonómicas sobre ingresos, como a la planificación del gasto público autonómico y al establecimiento de controles adicionales sobre la ejecución del presupuesto propio (además del que pueda corresponder al Tribunal de Cuentas). Así lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en diferentes ocasiones⁶⁶.

En todo caso, el vínculo entre poder de gasto y título competencial material también es aplicable al Estado. Y así lo ha entendido así el Tribunal en diferentes resoluciones. Al respecto, merece destacarse la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, resolución harto polémica y objeto de numerosos comentarios, críticos en ocasiones, doctrinales⁶⁷, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y la correspondiente para el ejercicio de 1989. La Sentencia resume la jurisprudencia precedente en torno a los siguientes pronunciamientos:

i) La facultad de gasto no es un título competencial autónomo en manos del Estado que le permita desconocer, limitar o desplazar las competencias autonómicas.

ii) El Estado sólo podrá ejercer competencias de gasto o subvención si la materia afectada por tal medida es competencia estatal. El Estado no puede transformar su poder de gasto en materia de subvenciones en un poder para regular una materia al margen del sistema de distribución de competencias.

iii) No cabe, pues, que a través de este poder de gasto se produzca un efecto de recuperación de competencias (normativas o ejecutivas) sobre sectores subvencionados atribuidos a la competencia autonómica.

⁶⁶ Por lo que se refiere a la dimensión tributaria, el Tribunal considera que la autonomía financiera consagrada constitucionalmente a favor de las Comunidades Autónomas «permite admitir la facultad de aquéllas para utilizar también el instrumento fiscal -como parte integrante de su autonomía financiera- en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos y respecto de las cuales dicha utilización sea necesaria. Con ello hay, en definitiva, un implícito reconocimiento constitucional del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma» (fundamento jurídico 13 de la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo).

Desde la vertiente del gasto público, la respuesta del Alto Tribunal ha sido la misma: la autonomía financiera «no supone que esa potestad de gasto permita a las Comunidades Autónomas financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (...) No puede (...), por tanto, la potestad de gasto público con cargo a los propios Presupuestos erigirse en núcleo que absorba competencias» (Sentencia 14/1989, de 26 de enero, fundamento jurídico 2).

⁶⁷ Entre otros, *vid.* Manuel MEDINA GUERRERO: «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 35, 1992, p., 155 y ss.; Germán FERNÁNDEZ FARRERES: «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 38, 1993, p. 225 y ss.; Juan RAMALLO MASSANET: «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, p. 403 y ss.; Vitelio M. TENA PIAZUELO: «Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 77, 1993, p. 167.

Sin embargo, como quedó dicho más atrás, la competencia estatal no se agota en cuanto a su facultad de gasto en la mera apreciación de los títulos competenciales de carácter material, sino que hay igualmente que ponderar otros elementos. En efecto, a diferencia de las Comunidades Autónomas que sólo pueden justificar su capacidad de gasto en los títulos competenciales materiales, el Tribunal ha considerado que el poder estatal «no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE) (...), el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), 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» (fundamento jurídico 7). Los principios rectores de la política social y económica se muestran así como una suerte de título competencial impropio⁶⁸ en manos del Estado, no a disposición autonómica.

No obstante, de dicha declaración no sigue el Tribunal una libertad absoluta para el Estado, pues, cuanto menor sea la vinculación estatal con el título competencial, o sea mayor la generalidad del mismo, menores condiciones podrá imponer el Estado a la concreta Comunidad Autónoma en punto a la ejecución del gasto. En otros términos, el Estado no podrá «imponer a la autonomía política de las Comunidades Autónomas otros condicionamientos que aquéllos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias genéricas o específicas»⁶⁹.

Ahora bien, el recurso a los citados principios rectores de la política social y económica no puede amparar cualquier actividad estatal. Lo contrario, dado el carácter de estos preceptos (especialmente ambiguos y cargados de conceptos indeterminados, que admiten interpretaciones diversas, en los que cabe ver implícitamente principios no expresados en el texto constitucional, de dudosa y complicada admisión, cuya eficacia y vinculación ya viene condicionada por la propia Constitución y cuya efectividad real depende en gran medida de la coyuntura socio-económica), permitiría que el Estado cercenase la autonomía, financiera y consecuentemente política, de las Comunidades Autónomas (máxime si a esto añadimos, como se anticipó, que entre los contenidos concretos del art. 149 CE varios atribuyen al Estado competencia en materias económicas pero susceptibles de afectar a la autonomía financiera de aquéllas). Por el contrario, aunque el Estado goce de

⁶⁸ RAMALLO («El poder de gasto del Estado...», *cit.*, p. 411) critica que el Tribunal Constitucional optase por esta interpretación en lugar de haber forzado «los títulos competenciales del artículo 149 CE -dada la gran amplitud que alguno de ellos tiene- para dar cobijo en uno u otro a cualquier decisión de gasto del Estado», pues, la alternativa del Tribunal plantea un nuevo interrogante, a saber, si los principios rectores resultan de aplicación «a y por las Comunidades Autónomas». El profesor RAMALLO contesta afirmativamente a la cuestión, si bien considera que tales principios actúan de forma distinta según el poder público de que se trate.

⁶⁹ Fundamento jurídico 7 de la Sentencia 13/1992, a que nos venimos refiriendo.

una cierta posición privilegiada, ni los títulos competenciales («propios» o «impropios»), ni la citada posición estatal permiten anular el significado y contenido de la autonomía reconocida constitucionalmente a las Comunidades Autónomas imponiendo a éstas, por vía legislativa, el sometimiento a un principio de estabilidad presupuestaria de difícil concreción e incierto y complejo encaje constitucional.

Pero no son estas las únicas limitaciones a que se enfrenta la autonomía financiera autonómica. El artículo 156.1 CE sitúa el desarrollo y ejecución de esta autonomía en el marco de «los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles»⁷⁰.

Estos principios, considerados doctrinal⁷¹ y jurisprudencialmente⁷², como límites a la autonomía financiera autonómica resultan imprescindibles en el ejercicio de cualquier competencia en un Estado compuesto como el nuestro. De hecho, el correcto funcionamiento del sistema constitucional es impensable si el ejercicio de competencias por cada Administración territorial se realiza atendiendo de forma exclusiva a intereses propios y dejando de lado los generales⁷³.

Las referencias a estos principios no se limitan, en el plano constitucional, al artículo 156.1 CE y, por tanto, a cuestiones financieras. Recuérdese que el artículo 103 CE incluye entre los principios que deben guiar la actuación administrativa la coordinación, como fórmula idónea para garantizar el principio de unidad administrativa cuando existe una pluralidad de órganos no integrados en una relación jerárquica, o que determinadas previsio-

⁷⁰ La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está limitada también por los principios de igualdad (arts. 139 CE y 2.1 LOFCA), territorialidad (art. 157.2 CE) y prohibición de doble imposición (art. 6.2 LOFCA), principios más vinculados con las facultades tributarias de las Comunidades Autónomas.

⁷¹ Así, Fernando PÉREZ ROYO: «Coordinación presupuestaria entre Estado y Comunidades Autónomas», en *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*. Generalitat de Catalunya, Escola de Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1984, pp. 144, Albert DE ROVIRA I MOLA: «La coordinación de los sistemas fiscales», en *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*. Escola d'Administració Pública de Catalunya/Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1984, p. 71. Por su parte, Manuela VEGA HERRERO [«El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Vol. IV. IEF, Madrid, 1984, p. 3154] parece otorgar un papel mayor a este principio en tanto afirma que «la coordinación es también la salvaguarda de la autonomía por cuanto que evita interferencias de cada ente autónomo en el ámbito competencial de los restantes».

⁷² Al entender del Tribunal, la autonomía financiera de las Comunidades «no se configura en la Constitución en términos absolutos, sino que se ve sometida a limitaciones derivadas de los principios, que el mismo art. 156.1 de la C.E. proclama, de "coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles"» (Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre, Fundamento jurídico 2).

⁷³ Según FERREIRO LAPATZA (*Curso de Derecho financiero...*, cit., p. 64), este principio «[s]e desprende de toda una Constitución que se configura como base y como parte de todo un único ordenamiento jurídico cuyas partes no pueden concebirse sino como piezas integradas de modo armónico y coordinado en un conjunto único que conforma jurídicamente una comunidad política con fines comunes y, en este sentido, unitarios. El mandato coordinador, así entendido, se dirige a todos los entes públicos ordenándoles, en un sentido positivo, que actúen coordinadamente cuando realicen tareas compartidas o tareas propias que puedan afectar significativamente a las demás piezas del conjunto y prohibiéndolas, en sentido negativo, que su actuación unilateral dañe o perjudique injusta o innecesariamente a las demás imponiendo a todas ellas un deber de lealtad recíproco al servicio de toda la Comunidad».

nes relativas a la distribución de competencias reclaman la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 149.1.13, economía, 15, investigación, 16, sanidad). Por lo que atañe al principio de solidaridad, aparece constitucionalizado en cuatro ocasiones (arts. 2, 138.1, 156.1 y 158.2 CE) que le mencionan como principio rector de las relaciones entre el Estado y Comunidades Autónomas. Y mientras que en los tres últimos el principio de solidaridad se inserta en el ámbito económico, la proyección de dicho principio en el artículo 2 es mayor, de modo que afecta y contribuye a determinar todo el sistema constitucional de distribución territorial del poder ⁷⁴.

Pero además, al margen de su previsión constitucional, cabe afirmar que estos principios resultan inherentes a la naturaleza misma de los Estados descentralizados, pues, sólo a través de su respeto y funcionamiento es posible compatibilizar unidad y autonomía, pilares del sistema de distribución territorial implantado con la Constitución de 1978.

Pues bien, si los principios de coordinación y solidaridad son fundamentales en todo el entramado competencial, en el ámbito que nos ocupa resultan imprescindibles para el funcionamiento del sistema ⁷⁵. De la aplicación de estos principios depende muy directamente el progreso económico y social, la distribución de la renta equitativa, la estabilidad económica (art. 40 CE), el desarrollo regional y sectorial, el crecimiento de la renta y de la riqueza y su distribución más justa (art. 131 CE), el equilibrio económico entre las diversas partes del territorio (art. 138 CE) y, en definitiva, la igualdad real de los ciudadanos.

Es a partir de estas premisas generales sobre las que a continuación analizaremos la proyección e incidencia que pueda tener el principio de estabilidad presupuestaria sobre las competencias financieras de las Comunidades Autónomas.

4. LA PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

4.1. *La proyección del principio de estabilidad presupuestaria sobre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas como hipótesis de principio*

La Constitución no realiza más mención a los presupuestos autonómicos que la recogida en el artículo 153.d), que atribuye al Tribunal de Cuen-

⁷⁴ Así también lo entiende M^o Jesús MONTORO CHINER: *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana. Solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*. Tecnos, Madrid, 1987, p. 20.

⁷⁵ El principio de coordinación es fundamental en términos generales, pero, como ya señalara Tomás-Ramón FERNÁNDEZ («Autonomía y actividad financiera», en VV.AA.: *Financiación de las autonomías e infracciones y sanciones tributarias*. IEF, Madrid, 1986, p. 142), «es particularmente importante en el ámbito de la actividad económica».

tas el control de la actividad económica y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Salvo ésta, la capacidad de las entidades dotadas de autonomía financiera para elaborar y aprobar su propio presupuesto no ha merecido plasmación constitucional.

Esta ausencia de previsión constitucional supuso, en un primer momento, que se planteasen ciertas dudas acerca de si las Comunidades Autónomas podían aprobar presupuestos propios y diferenciados de los estatales. Sin embargo, frente a tales iniciales reparos, hoy puede considerarse tesis unánimemente admitida por la doctrina⁷⁶ y por la jurisprudencia constitucional⁷⁷ que la facultad de dotarse de su propio presupuesto es un elemento necesario de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Pues, difícilmente ésta tendrá sentido, y en la misma medida la propia autonomía política, si se niega a las Comunidades Autónomas la posibilidad de acudir al instrumento normativo que por naturaleza es el cauce en que expresar las decisiones de gasto, de inversión, a fin de atender a los fines públicos en función de las preferencias políticas autonómicas.

Y, por supuesto, tampoco hay referencia alguna a la estabilidad o al equilibrio presupuestario en el ámbito autonómico. Previsión que, por el contrario, sí recogía el artículo 149 del Anteproyecto de Constitución que preveía que «[l]os Territorios autónomos elaborarán su presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos, sin perjuicio de la posibilidad de formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o los procedentes de operaciones de crédito». Dicho precepto, criticado desde su presentación⁷⁸, desapareció en los primeros trámites parlamentarios, porque se entendió que hubiera significado incardinar el poder financiero autonómico en el mismo nivel que el local, poniendo seriamente en entredicho la autonomía financiera autonómica.

No obstante, esta falta de previsiones constitucionales relativas a los presupuestos autonómicos, y a los principios que deben inspirar su elaboración y aprobación, no debe llevar a entender que la institución presupuesta-

⁷⁶ Lo cierto es que ya en los primeros años de la década de los 80, los autores defendían esta interpretación del texto constitucional, superando las iniciales reticencias. De ello es buena muestra la coincidencia que al respecto mostraron los participantes en las Jornadas de Estudio organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado y publicadas en *Organización territorial del Estado*. IV volúmenes. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984. Entre otros, de los estudios allí recogidos cabe mencionar los de Antonia AGULLO AGÜERO: «Ordenación presupuestaria de las Comunidades Autónomas», Volumen I (*Comunidades Autónomas*), pp. 351 y ss., y Ernesto ESEVERRI MARTÍNEZ: «Notas para configurar la ley presupuestaria de las Comunidades Autónomas», Volumen II (*Comunidades Autónomas*), p. 979 y ss. De entre la bibliografía posterior, por todos, *vid.* Alfonso M. GARCÍA-MONCÓ: *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*. Valladolid, Lex Nova, 1996, pp. 22-34, para el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en general, y 34-41, sobre el citado principio en el ámbito presupuestario y de gasto público autonómico.

⁷⁷ Entre otras, cabe mencionar las Sentencias 14/1986, de 31 de enero, 63/1986, de 21 de mayo, 187/1988, de 17 de octubre, 250/1988, de 20 de diciembre.

⁷⁸ ESEVERRI MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 987.

ria autonómica, aunque cuente con algunas particularidades respecto a su homóloga estatal, sea radical y sustancialmente diferente a aquélla ⁷⁹.

Lo que a título de principio nos lleva a afirmar, en cuanto al tema que ahora nos ocupa, que no parece irrazonable sostener como hipótesis una cierta proyección del principio de estabilidad presupuestaria en el Estado autonómico. Afirmación, por lo demás, que cabe entender avalada en muy diversas razones.

a) De una parte en el orden interno hay que comenzar aludiendo a los artículos 31.2 y 40 CE más atrás analizados. En la medida en que de uno y otro precepto cabe colegir una cierta apreciación positiva de la noción de estabilidad presupuestaria por parte del constituyente que, aunque con vinculación muy limitada, denominábamos «principio constitucional implícito», parece obvio que tal eventual principio ha de proyectarse sobre todas las esferas y niveles del organismo estatal, entre los que necesariamente se encuentran las Comunidades Autónomas ⁸⁰. Más tarde retomaremos esa cuestión.

b) Más problemático parece la eventual extrapolación al ámbito autonómico de los principios presupuestarios consagrados en el artículo 134 (aptdos. 5 y 6) CE, extremo sobre el que tanto en la doctrina como en la jurisprudencia constitucional se han puesto de manifiesto notables discrepancias.

De una parte hay que recordar que el precepto se refiere expresamente a los Presupuestos Generales del Estado, sin mención a los autonómicos, redacción que para diversos autores significa su aplicación exclusiva al ámbito estatal y la negación de su extensión al ámbito autonómico. No obstante, la posición no es unánime.

La primera tesis, esto es, la que reserva la aplicación de estos apartados al ámbito del presupuesto estatal en exclusiva, tiene de su parte la jurisprudencia constitucional que considera que este precepto está destinado única y exclusivamente a los Presupuestos estatales y a la regulación de instituciones del Estado en sentido estricto así como de una de sus fuentes normativas. Pues, según el Tribunal, de los preceptos constitucionales reguladores de las instituciones estatales no cabe, sin más, deducir analógicamente normas aplicables a instituciones autonómicas homogéneas ⁸¹.

⁷⁹ Según GUERRA REGUERA (*op. cit.*, p. 171), los presupuestos autonómicos están informados sustancialmente por los mismos principios que rigen en el ámbito estatal, existirían, pues, pocas diferencias. Y, así, menciona, como principios presupuestarios en el ámbito autonómico, los de legalidad, anualidad y coordinación.

⁸⁰ Así parece entenderlo LASARTE ÁLVAREZ («Actividad financiera pública y ...», *cit.*, p. 17), cuando mantiene que los presupuestos autonómicos están sometidos a «los principios generales contenidos en su artículo 31.2», pues lo contrario «puede amparar en teoría importantes diferencias entre la regulación que encontramos en la Ley General Presupuestaria y la propia de cada Comunidad Autónoma, contenida principalmente en sus respectivas Leyes de Hacienda».

⁸¹ Nos referimos a la Sentencia 116/1994, de 18 de abril (fundamento jurídico 5), si bien en este caso se trataba no de los párrafos 5 y 6 del art. 134 CE, sino del último, el párrafo 7, en cuanto prohíbe que la ley de presupuestos cree tributos.

Esta interpretación del Tribunal no fue compartida sin embargo por todos los magistrados ⁸², ni aceptada por todos los autores ⁸³. De hecho frente a la posición mayoritaria del Tribunal, Rodríguez Bereijo mantuvo (en uno de los votos particulares a la STC 116/1994) que al recoger la Constitución «los principios y reglas presupuestarias, trata de fijar, para garantía de los ciudadanos y límite al ejercicio del poder financiero, los perfiles de una institución basilar de toda organización política que cumple análoga función cualquiera que sea el ámbito, estatal o autonómico, como uno de los instrumentos indispensables del equilibrio constitucional entre los poderes que es característico del sistema democrático parlamentario» ⁸⁴.

Sea como sea, con la doctrina del Tribunal o con la de los votos particulares, la estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico, según lo visto hasta aquí, no estaría más condicionada (ni positiva ni negativamente) que la estatal.

c) En todo caso conviene no olvidar que la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas (que, como se dijo, incluye las decisiones sobre ingresos y gasto público, su volumen y destino, y los medios de control de la ejecución presupuestaria), aunque sea elemento fundamental de la autonomía política, está sometida a limitaciones algunas de las cuales se hallan ya previstas a nivel constitucional.

En efecto, como es sobradamente conocido y ha quedado dicho más atrás, dicha autonomía financiera es consagrada en el artículo 156.1 CE enmarcada por tres grandes ejes que modulan su alcance. Por un lado, el denominado «principio de instrumentalidad», que operando tanto a modo de límite para las Comunidades Autónomas como a modo de garantía frente al Estado, comporta que la autonomía reconocida a éstas se halla condicionada por el ámbito competencial material asumido por cada una de las entidades autonómicas, que impide la actuación en sectores no incluidos en el mismo, pero garantiza la competencia de éstas en las materias que lo integran.

⁸² Frente al fallo del Tribunal, los Magistrados Rodríguez Bereijo y Gabaldón López formularon sendos votos particulares, el segundo citado contó además con la adhesión de Díaz Eimil y Mendizábal y Allende.

⁸³ Así, mientras CAYÓN GALIARDO («El principio de equilibrio presupuestario...», *cit.*, p. 114) ha manifestado serias dudas acerca de la posibilidad de extender la aplicación de los principios recogidos en el art. 134 al ámbito autonómico, LASARTE ÁLVAREZ («Actividad financiera pública y ...», *cit.*, p. 17), considera aplicables a los presupuestos autonómicos los principios generales.

⁸⁴ Lo cierto es que las limitaciones a la intervención parlamentaria en el procedimiento legislativo presupuestario se han introducido en diferentes Estatutos de Autonomía. Así, por citar algunos, el art. 56.5 del Estatuto de Autonomía de la Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio), tras señalar que el presupuesto «tendrá carácter de Ley», prohíbe que esta Ley cree «nuevos tributos», si bien «[p]odrá, sin embargo, modificar los existentes cuando una Ley Tributaria sustantiva así lo prevea». Por su parte, y en la línea de lo que aquí nos interesa, el art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), recoge una limitación parlamentaria semejante a la establecida constitucionalmente en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado. En otros términos, los del propio precepto, la elaboración del presupuesto corresponde al Gobierno valenciano y a las Cortes su aprobación, pero «[t]oda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirá la conformidad del Gobierno valenciano para su tramitación».

Y en segundo término, según explícitamente consagra el precepto constitucional mencionado, dicha autonomía habrá de ejercerse «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles», lo que da buena prueba de la clara conciencia del constituyente acerca de la irremediable conexión entre la Hacienda general y las Haciendas autonómicas, así como que la actividad presupuestaria autonómica y, por ende, sus decisiones en materia de ingresos y de gasto público son susceptibles de repercutir en la economía general, pudiendo afectar a la solidaridad (interpersonal o interterritorial) que la Constitución considera pilar del sistema de distribución territorial del poder.

d) En este punto, la LOFCA ha concretado la actividad financiera autonómica en coordinación con la estatal en los principios de solidaridad, garantía de equilibrio así como la prohibición de un sistema de ingresos autonómico que genere privilegios o establezcan barreras fiscales entre los territorios, y en el de «suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas» [art. 2.1.d) LOFCA].

Como se habrá constatado, la inclusión del principio de suficiencia de recursos en el ámbito autonómico resulta novedosa y, en cierta medida, polémica [el resto no son sino reproducciones, más o menos literales, de diferentes preceptos constitucionales (que, por demás, se mencionan expresamente en el art. 2 LOFCA)]. De hecho, su interpretación no es pacífica. Pero además, como se verá a continuación, las alternativas pueden provocar efectos muy diferentes en el mantenimiento de la requerida estabilidad.

Para unos, su recepción legal y las limitaciones al endeudamiento autonómico que establece el artículo 14 LOFCA, permiten entender que la citada Ley Orgánica incluye, implícitamente, un principio de equilibrio para las Comunidades Autónomas que deberían ajustar sus gastos a los ingresos ⁸⁵.

Para otros, implica que las Comunidades Autónomas pueden demandar del Estado nuevos recursos para sufragar los gastos derivados del cumplimiento de sus competencias.

La primera interpretación, más rígida, supone igualar por la vía legal lo que la Constitución ha diferenciado claramente, es decir, asimilar la autonomía financiera autonómica con las facultades locales que, recordese, se estructuran a partir precisamente del principio de suficiencia de recursos (art. 142 CE); principio cualitativamente distinto a la autonomía financiera, como ha sostenido el Tribunal, dada la distinción entre la autonomía política reconocida a las Comunidades Autónomas y la meramente administrativa de los Entes Locales ⁸⁶.

⁸⁵ En este sentido LASARTE («El equilibrio presupuestario...», *cit.* p. 205) considera que, dadas las limitaciones del art. 14 LOFCA, las Comunidades Autónomas «deberán definir su nivel de gastos atendiendo a las posibilidades reales de ingresos», pues, si bien, «no existen normas sobre equilibrio presupuestario», las limitaciones de la LOFCA y la realidad del sistema de financiación autonómica deberán conducir a «un presupuesto razonable desde el punto de vista financiero».

⁸⁶ Por todas, *vid.* las Sentencias 179/1985, de 19 de diciembre (fundamento jurídico 3) y 221/1992, de 11 de diciembre (fundamento jurídico 8).

La segunda puede considerarse reafirmada con lo previsto en el artículo 15 LOFCA (que desarrolla el art. 158.1 CE ⁸⁷) y que prevé la posibilidad de asignaciones complementarias a cargo del presupuesto estatal para los supuestos en que una Comunidad Autónoma utilizando sus recursos, que podríamos denominar, ordinarios ⁸⁸ no pueda hacer frente a los gastos generados por la prestación de los servicios asumidos ⁸⁹.

Si esto es así, es decir, si el Estado finalmente ha de sufragar los gastos generados por la actuación autonómica, parece que deba disponer de alguna facultad para incidir sobre la actividad financiera autonómica; máxime cuando el ejercicio de competencias autonómicas propias puede poner en peligro objetivos de equilibrio económico general. Así parece haberlo entendido el legislador cuando en el artículo 2.1.b) LOFCA establece que la garantía del equilibrio económico, a tenor de lo dispuesto en los artículos 40.1, 131 y 138 CE, «corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa». Del texto transcrito cabe inferir el protagonismo (y responsabilidad) que corresponde al Estado en la garantía de la estabilidad y equilibrio económicos. Ahora bien, la cuestión es si esa eventual actividad estatal puede justificarse sobre la base de los artículos 40, 131 y 138 CE, o el artículo 2.1.b) LOFCA al margen del sistema de distribución de competencias. A ello nos referiremos más adelante.

e) A la repercusión de las decisiones autonómicas en la economía general (en su estabilidad o en su desequilibrio) y a la contribución estatal a la financiación autonómica (con el correspondiente incremento de gastos a que debe hacer frente el presupuesto estatal, gastos que repercutirán en la minoración de otras partidas presupuestarias con la posible afección a los intereses generales), cabe añadir la prácticamente inexistente corresponsabilidad fiscal.

Las Comunidades Autónomas se muestran ante su electorado como entidades prestadoras que disponen, en su ámbito competencial, de capacidad de gasto, pero que rara vez actúan sus potestades tributarias, prefiriendo completar sus presupuestos con las aportaciones estatales y evitando así el

⁸⁷ Según la citada disposición «[e]n los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

⁸⁸ Es decir, a tenor de lo previsto en la LOFCA, los tributos cedidos (art. 11), los recargos sobre tributos susceptibles de cesión (art. 12) y un porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos.

⁸⁹ Precepto que ha sido interpretado por María Teresa SOLER ROCH [«Los principios jurídicos constitucionales relativos a la distribución de la carga tributaria y su actuación en los sistemas tributarios de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Vol. IV. IEF, Madrid, 1984, p. 3034] como «una cláusula de salvaguarda que compromete a la Hacienda del Estado a garantizar un nivel mínimo de atención de las necesidades públicas (...) dicha garantía se manifiesta ante la posibilidad de que aquellos recursos [los autonómicos] resulten insuficientes para permitir dicha atención». Sobre la base de estas consideraciones, la autora considera las Haciendas autonómicas como dependientes e insuficientes.

efecto nocivo que las disposiciones de imposición fiscal provocan en el mercado electoral. A esta situación también ha contribuido el Estado que parece haber visto en ello una forma de mantener cierto control sobre las Comunidades Autónomas, procediendo a recurrir ante el Tribunal Constitucional en la mayoría de las escasas ocasiones en que una Comunidad Autónoma ha decidido hacer uso de estas competencias.

f) Desde una perspectiva distinta, la prohibición de déficit excesivo que establece el Tratado de la Comunidad Europea es un elemento decisivo. No vamos a repetir ahora el contenido de la normativa comunitaria. Sólo recordaremos que las obligaciones allí recogidas se imponen a todo el Estado en sentido amplio, estando todos los poderes públicos obligados a cumplirlas. A efectos comunitarios, el Estado incumple cuando cualquiera de sus miembros falta a las obligaciones comunitarias, independientemente del sistema interno de distribución de competencias. A las instituciones comunitarias resulta irrelevante la autonomía de nuestras Comunidades Autónomas. En otros términos, el Estado, ahora en sentido estricto, único representante en las relaciones exteriores y ante la Comunidad Europea no puede escudarse en la autonomía financiera autonómica para incumplir los mandatos del Tratado. La responsabilidad generada en caso de incumplimiento recae sobre todo el Estado, aunque el motivo de la misma sea la actuación concreta de una Comunidad Autónoma. Parecen razones suficientes para considerar que la estabilidad presupuestaria es una obligación que pesa también en el ámbito autonómico.

Pero además, el Tratado tiene, en nuestro caso, la virtualidad de ofrecer un parámetro de determinación e imposición de la estabilidad presupuestaria menos discutible, desde el nivel autonómico, que las referencias a objetivos netamente internos. En otras palabras, en la tensión unidad-autonomía que preside el sistema autonómico con los consiguientes intentos de cada instancia de aumentar su nivel competencial y las consecuentes acusaciones de la contraria en punto a la supuesta vulneración del reparto de competencias, el Tratado de la Comunidad Europea sitúa la decisión de la delimitación de la estabilidad presupuestaria fuera de los poderes estatales y/o autonómicos. En todo caso conviene señalar que este protagonismo de la normativa comunitaria no es sino un tanto anecdótico. Pues, si la estabilidad presupuestaria es un valor constitucional, lo es al margen del Derecho comunitario, por su propia naturaleza y dentro de sus límites, si bien, las obligaciones comunitarias ofrecen un inmejorable pretexto para supuestos intentos de coordinación de la actividad financiera.

4.2. *Las dificultades para una eventual imposición de la estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico vía ley estatal: la ausencia de título competencial idóneo. O dicho en otros términos, ¿en qué título competencial puede el Estado justificar una actuación de ese tipo?*

A la vista de lo expuesto hasta aquí, parecería que el principio de estabilidad puede tener cierta proyección en el Estado de las Autonomías. Aho-

ra bien, dado que, como vimos, básicamente constituye un objetivo económico que conforma la voluntad de los titulares de los poderes públicos y que, aunque posea cierto contenido jurídico, su alcance es ciertamente limitado (como criterio inspirador de las decisiones de política económica), la cuestión es si en un Estado como el autonómico, en el que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera, cabe en los márgenes constitucionales que el Estado central imponga normativamente que aquéllas actúen sus competencias en el respeto al precitado principio.

Comenzando por el último y menos indubitado argumento (el Derecho comunitario) como ha reiterado el Tribunal en una copiosa y consolidada jurisprudencia⁹⁰ la ejecución del Derecho comunitario no constituye un título competencial diferenciado, ajeno al bloque de la constitucionalidad; o expresado en otros términos, el ordenamiento comunitario no puede afectar al diseño constitucional de distribución de competencias. Como es sabido, tal ejecución se realizará por la entidad territorial que según el ordenamiento interno posea competencias en la materia respectiva. En consecuencia, el cumplimiento de los objetivos del Tratado comunitario incumbe a todas las entidades con competencias financieras.

Por lo demás, si lo que se pretende es incorporar al ordenamiento interno las obligaciones comunitarias, conviene recordar a tal efecto que la intervención legislativa estatal no es necesaria. El Tratado de la Comunidad Europea válidamente celebrado (conforme al art. 93 CE) una vez publicado oficialmente en España (pues, estamos ante Derecho originario), forma parte, de suyo, del ordenamiento interno (art. 96 CE), desplegando todos sus efectos e imponiéndose a todos sus destinatarios (también a las Comunidades Autónomas en cuanto parte del Estado). Pero si lo que se pretende es dar ejecución a su contenido y buscar fórmulas para su cumplimiento, el Estado no puede ir más allá de su propia competencia. El Derecho comunitario no puede servir de excusa, no ya para recentralizar competencias, sino para afectar directamente a la propia autonomía política reconocida constitucionalmente a las Comunidades Autónomas actuando sobre la autonomía financiera que sirve de instrumento a aquélla.

Desde otra perspectiva, si una obligación de este tipo sólo encuentra justificación en el Derecho comunitario no parece que la opción más correcta, ni en el plano jurídico ni en el político, sea dictar una norma estatal con rango de ley, tan innecesaria a nivel interno como cuestionable en lo comunitario europeo, para recoger las obligaciones impuestas por aquél.

⁹⁰ Entre ellas, cabe citar, las siguientes 28/1991, de 14 de febrero; 76/1991, de 11 de abril; 100/1991, de 13 de mayo; 115/1991, de 23 de mayo; 208/1991, de 31 de octubre; 236/1991, de 12 de diciembre; 79/1992, de 28 de mayo; 117/1992, de 16 de septiembre; 172/1992, de 29 de octubre; 80/1993, de 8 de marzo; 141/1993, de 22 de abril; 14/1994, de 20 de enero; 29/1994, de 27 de enero; 165/1994, de 26 de mayo; 191/1994, de 23 de junio; 213/1994, de 14 de julio; 313/1994, de 24 de noviembre; 330/1994, de 15 de diciembre; 102/1995, de 26 de junio; 112/1995, de 6 de julio; 67/1996, de 18 de abril, y 147/1996, de 19 de septiembre.

En primer término, porque, como ya se ha apuntado precedentemente, del texto constitucional no puede inferirse una obligación de este tipo, capaz de generar una competencia específica en favor del Estado. Todo lo más, cabe encontrar un principio orientador de la política económica que dependerá de la opción política.

Pero es que además, si dicha ley estatal no tiene otro objetivo que «incorporar» el Tratado, su eficacia ¿se limita al mantenimiento del mismo? Y si aquél se modifica y las exigencias de estabilidad presupuestaria desaparecen, por ejemplo, ¿qué ocurre con la ley? Porque con independencia de cuales fueran sus objetivos *ab initio*, su aprobación y vigencia dependen del ordenamiento constitucional interno. Las obligaciones seguirían existiendo y su alteración o derogación sería particularmente complicada si, a mayor abundamiento, esa eventual ley tuviera rango orgánico.

Por su parte, los más atrás mencionados principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE) que otorgan al Estado una posición de primacía, no jerarquía⁹¹, tampoco resultan, por sí mismos, suficientes, en la medida en que su aplicación ha de realizarse en ámbitos materiales concretos. Tales principios servirán para enjuiciar la constitucionalidad de determinadas actuaciones (estatales o autonómicas), que, a su vez, han de ejercerse en el marco de los títulos competenciales que distribuyen el ejercicio del poder en nuestro ordenamiento constitucional⁹².

En efecto, del principio de coordinación deriva para los poderes públicos implicados (en este caso, Estado y Comunidades Autónomas), una obligación de buscar vías de encuentro que permitan integrar los intereses de cada parte con el interés general⁹³. Mientras el principio de solidaridad sirve como parámetro de valoración del modo en que se han ejercido las com-

⁹¹ Posición mantenida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Desde el punto de vista doctrinal, así, lo entiende Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («Autonomía y actividad financiera», *cit.*, p. 143) para quien cuando al Estado corresponde la competencia también le corresponde la «responsabilidad, que es la otra cara del poder». GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 5ª edición, Civitas, Madrid, p. 341 y ss.) consideran que toda coordinación supone la existencia de cierto poder de dirección de aquél que tiene encomendada la función coordinadora respecto a los otros órganos con los que ha de coordinarse. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que «la competencia estatal de coordinación significa, no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas del sistema general (...) sino que esa coordinación corresponde hacerla al Estado» (Sentencia 32/1983, fundamento jurídico 2).

⁹² Como sostuvo el Tribunal en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (fundamento jurídico 4) sobre la LOAPA.

⁹³ Coordinar no es imponer, es fundamentalmente convenir, por tanto, articular procedimientos, instrumentos que canalicen la información de un centro de poder a otro y permitan adoptar decisiones coordinadas, sobre la base de la definición de objetivos e intereses comunes y principios asumidos por las diferentes partes. Según DE ROVIRA I MOLA («La coordinación de los sistemas fiscales», *cit.*, p. 71-72) la coordinación solamente puede ser concebida como un instrumento de articulación de intereses, estructuras y actuaciones, necesario para hacer eficaz el ejercicio de la autonomía mediante una cooperación o colaboración entre Estado, Comunidades Autónomas y Municipios». En el sentir del Tribunal, se trata de prevenir que el uso del poder financiero del Estado anule o limite las competencias materiales autonómicas y evitar que la intervención autonómica socave las competencias estatales (Sentencia 13/1992 que reitera lo dicho en la anterior 45/1986).

petencias, esto es, si su actuación ha respetado y ha sido conforme a los valores y principios constitucionales (absorbiendo este principio de solidaridad, como ha señalado el Tribunal Constitucional, los de lealtad constitucional, buena fe en el ejercicio de las competencias, o auxilio recíproco⁹⁴). Pero no implican, por sí, títulos competenciales, sino obligaciones y limitaciones a la autonomía financiera autonómica que ha de actuarse conforme a los mismos.

Y pasando de títulos competenciales generales a favor del Estado a otros algo más concretos, dado que la estabilidad presupuestaria, además de carácter financiero, posee una irremediable dimensión económica, uno de los títulos competenciales a tener en cuenta, como ha observado algún sector doctrinal es, precisamente, el previsto en el artículo 149.1.13 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en la fijación de las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». En ese marco general, el artículo 148.1.13 CE dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional».

De la interpretación conjunta de los textos citados, parece, en principio, inferirse que nos encontramos ante competencias vinculadas más propiamente con la elaboración de Planes económicos (generales o sectoriales) que con cuestiones financiero-presupuestarias. Sin embargo, dado que estas últimas tienen un innegable efecto sobre la actividad económica no cabe de plano excluirlas.

Aquí, como en tanto otros sectores, es difícil delimitar en supuestos fronterizos entre títulos competenciales. De modo que, como es doctrina consolidada, en los supuestos en que una materia sea susceptible de ser incluida en más de un título competencial habrá que acudir a aquél que resulte preferente⁹⁵. Así las cosas, y dado que, como ahora se verá, el texto constitucional reserva otros apartados para materias directamente relacionadas con el ejercicio de competencias financieras, cabe interpretar que la planificación económica que el precepto que comentamos atribuye al Estado no es absolutamente distinta de la mencionada en otras disposiciones

⁹⁴ Así, en la Sentencia 11/1986, de 28 de enero, el Tribunal, al declarar que las competencias no sólo debe ejercerse dentro de sus límites sino además favorecer su mejor ejecución, mantiene (fundamento jurídico 5) que existe «un deber general de fidelidad a la Constitución (...) exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas» (sobre la lealtad constitucional insiste en las Sentencias 46/1990, de 15 de marzo, y 64/1990, de 5 de abril); la interpretación armónica, integrada del sistema de reparto de competencia, a la luz de los principios del art. 2 CE, son los términos utilizados en las Sentencias 18/1982, de 4 de mayo, 64/1982, de 4 de noviembre, 80/1985, de 4 de julio, 96/1986, de 10 de julio, y 227/1988, de 29 de noviembre.

⁹⁵ En la Sentencia 57/1983, de 28 de junio, que resuelve un conflicto positivo de competencias en relación con la fijación del porcentaje máximo de endeudamiento de Entidades Locales y las condiciones para acogerse a crédito, el Tribunal declaró que «para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema, mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica» (fundamento jurídico 6).

constitucionales, singularmente el artículo 131 CE que atribuye al Estado potestad para planificar la actividad económica general, mediante ley, de acuerdo con las previsiones que al respecto remitan las Comunidades Autónomas.

En este punto, la actuación estatal (y también, en el marco de sus competencias, la autonómica) se ha centrado en planes sectoriales vinculados a concretos ámbitos materiales o corrección de determinadas situaciones presupuestarias⁹⁶. El ejercicio de esta competencia por el Estado puede afectar y limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas si el Estado destina recursos propios a subvencionar un determinado sector que materialmente es de competencia autonómica. No obstante, las condiciones que puede establecer el Estado, que limitan la competencia autonómica, dependen de la mayor o menor vinculación entre él mismo y el sector material y la generalidad del título competencial que le sirve de referencia (recuérdese que, según la interpretación del Tribunal Constitucional, los principios rectores de la política social y económica justifican la acción estatal). La libertad del Estado para condicionar la autonomía financiera en este ámbito no es absoluta. La posibilidad de dictar la regulación del régimen jurídico a que deba someterse la ejecución de la subvención y/o establecer un control dependerá de esa relación entre Estado y título competencial.

Pero este título no puede amparar cualquier limitación a la autonomía financiera autonómica. Las cuestiones referentes a limitaciones al endeudamiento, recurso al crédito o deuda pública, encuentran acomodo, como se verá a continuación, en otros títulos competenciales. Así pues, tampoco puede servir para cubrir una intervención estatal destinada a imponer a las Comunidades Autónomas el cumplimiento de unos requisitos presupuestarios (estabilidad, equilibrio o superávit). Si el Estado tiene competencia para ello habrá que buscarla en otro sitio.

De otra parte, la estabilidad presupuestaria tiene igualmente indudables consecuencias sobre la Hacienda pública, lo que nos remite a otra reserva de competencias a favor del Estado, a saber, la prevista en el número 14 del artículo 149.1 en materia de «Hacienda general y Deuda del Estado», precepto que como vemos une a la Hacienda un elemento determinante de la consolidación de un cierto nivel de estabilidad: la Deuda del Estado.

Sin embargo, Hacienda general no debe entenderse como un sinónimo de Hacienda estatal (en otro caso, no tendría sentido que el mismo precepto a continuación expresamente mencione a la «Deuda del Estado»). La Ha-

⁹⁶ En este último caso, en la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, de 21 de diciembre de 1983, el Tribunal mantiene que «dada la magnitud de las Haciendas locales, la situación de equilibrio o desequilibrio en la que se encuentran puede afectar al equilibrio general de la economía y ser un dato importante a tener en cuenta al establecer las directrices de política económica, pero la decisión de transferir de modo ocasional recursos de la Hacienda estatal a las locales no constituye en si misma una base de planificación ni, menos aún, coordina diversos planes económicos» (fundamento jurídico 1).

cienda general no tiene hoy por hoy un contenido plenamente identificado. Ni la doctrina, ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han avanzado más que señalar algunos supuestos concretos que efectivamente han de considerarse integrados en este título. Así, de forma constante, el Tribunal entiende que la regulación de los aspectos relativos a impuestos estatales tanto en sus elementos esenciales como accesorios, forma parte de la Hacienda general⁹⁷, igual ocurre con el establecimiento de cauces de relación entre diferentes Haciendas territoriales, o el establecimiento del «sistema fiscal y tributario general»⁹⁸, o la recaudación forzosa de tributos⁹⁹.

En otras ocasiones, el Tribunal ha acudido a argumentos históricos para incluir la regulación de monopolios fiscales en este título competencial (cuestión criticada doctrinalmente), o incluso ha renunciado a su interpretación¹⁰⁰. Con estos parámetros, no parece que la reserva en esta materia a favor del Estado le faculte para imponer a las Comunidades Autónomas limitaciones a su autonomía financiera del tipo de las derivadas del sometimiento a unos criterios presupuestarios que, más que estabilidad, esconden un principio de equilibrio clásico, a un régimen de control como el que prevé el Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹⁰¹, ni a posibles medidas sancionadoras. Pues, si en el término Hacienda general pretende reunirse aquellos aspectos de la regulación financiera que trascienden, por así decir, al Estado en sentido estricto y deben informar el conjunto de la actuación y régimen de las Haciendas existentes en nuestro país, no parece que su ámbito puede ampliarse para incluir elementos que forman parte intrínseca de la autonomía financiera y de los principios que inspiran el régimen de distribución de competencias diseñado por el bloque de la constitucionalidad.

Aunque como es obvio, la estabilidad presupuestaria se obtiene tanto incrementando ingresos como limitando gastos, dada la diferente naturaleza jurídica y eficacia que tienen las disposiciones de las leyes de presupuesto respecto a las partidas de ingresos (mera previsión) y gastos (autorización), el cumplimiento de ciertas exigencias de estabilidad presupuestaria se proyecta más directamente sobre los gastos que sobre los ingresos (que precisarán de otros instrumentos normativos).

⁹⁷ Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre [fundamento jurídico 3, reiterada con posterioridad en la 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 6) y en la 331/1993, de 12 de noviembre [fundamento jurídico 3.C)].

⁹⁸ Sentencia 153/1989, de 5 de octubre (fundamentos jurídicos 4 y 10).

⁹⁹ Sentencia 76/1992, de 14 de mayo (fundamento jurídico 4).

¹⁰⁰ Expresivas son al respecto las palabras del Tribunal Constitucional «[s]ea cual fuere el contenido que al concepto de Hacienda general se atribuya...», vertidas en la Sentencia 14/1986, de 31 de enero.

¹⁰¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, nº. 30-1, 9 de febrero de 2001.

En este sentido, la citada estabilidad afectará y se verá afectada por las posibilidades de endeudamiento, materia que, en términos generales, se atribuye en el apartado 11 del artículo 149.1. CE al Estado bajo la fórmula de «Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros».

Desde esta perspectiva, y vistas las consideraciones realizadas más atrás, parece justificado que el Estado se reserve ciertas facultades para autorizar determinado tipo de operaciones de crédito ¹⁰², coordinar la actividad financiera ¹⁰³, fijar el porcentaje máximo de endeudamiento de entidades locales ¹⁰⁴, ordenar el crédito ¹⁰⁵, entre otras (actividades que encuentran amparo en los diferentes apartados del artículo 149.1.14 CE y que, necesariamente, limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas).

Ahora bien, estas reservas no justifican cualquier intervención estatal, ni pueden derivar en el desconocimiento y anulación de las competencias autonómicas. Imponer a las Comunidades Autónomas la obligación de estabilizar el presupuesto a través de una Ley estatal que no encuentra justificación en ninguno de los títulos competenciales susceptibles de ofrecerla, no parece una opción respetuosa con la autonomía financiera de las citadas entidades por cuanto afecta precisamente al núcleo esencial de la misma que, consecuentemente, se proyecta sobre la autonomía política (por más que el objetivo pueda ser asumible).

En suma, pues, tras este somero repaso de los diferentes títulos competenciales que hipotéticamente podrían habilitar al Estado para adoptar algún tipo de medida legislativa que proyectase coactivamente el principio de estabilidad presupuestaria al ámbito autonómico ¹⁰⁶, una conclusión parece clara: esa eventual intervención del Estado a título de imposición sería de muy dudosa constitucionalidad y, en todo caso, no parece que sea el medio más adecuado de proceder en este tema. De un lado, porque pese a los principios que encuadran la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, nos encontramos en realidad ante dos entidades territoriales que, aun a diferente nivel, no ejercen «competencias» en materia financiera, sino que tienen constitucionalmente atribuido un verdadero «poder financiero». Y,

¹⁰² Sentencia 57/1983, de 28 de junio.

¹⁰³ Sentencia 1/1982, de 28 de enero.

¹⁰⁴ Sentencia 57/1983, de 28 de junio.

¹⁰⁵ Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2).

¹⁰⁶ Piénsese, por ejemplo, en el Proyecto de Ley recientemente remitido por el Gobierno a las Cortes que impone a las Comunidades Autónomas la obligación de aprobar sus presupuestos conforme a determinados criterios (sean los previstos en el Tratado comunitario o sean los de equilibrio presupuestario o superávit explicitados por cualquier otra vía), y la corrección de las situaciones de desequilibrio, que prevé un cierto sistema de control a cargo de la Administración estatal sobre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas no expresamente previsto en la Constitución, así como un régimen de responsabilidad financiera para el supuesto de incumplimiento autonómico susceptible de afectar a los compromisos en la materia adquiridos por nuestro país ante la Unión Europea.

de otro, porque lo que expresamente sí ha previsto el texto constitucional es que las facultades en que tal «poder» se materializa se ejerzan de forma coordinada entre las distintas instancias que participan del mismo; o, dicho en otros términos, que si bien el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe coordinarse, según prescribe según el artículo 156.1 CE, con la Hacienda estatal, no cabe concluir de ahí que la segunda pueda imponerse directamente sobre la primera ¹⁰⁷.

Porque lo que en ningún caso parece posible es acudir al instrumento normativo de la Ley de armonización prevista en el artículo 150.3 CE. Recordemos que según el citado precepto es facultad del Estado dictar leyes que fijen «los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general». Por cuanto aquí nos interesa, dos aspectos fundamentales debemos destacar de dicho precepto: (i) se trata de armonizar en materias de competencia autonómica, y (ii) tal armonización viene condicionada por el interés general. Veamos separadamente.

De una parte es cierto que la capacidad para aprobar los propios presupuestos forma parte, como se ha dicho, de las facultades financieras de las Comunidades Autónomas y cabría pensar en principio que el primer elemento (materias de competencia autonómica) está presente. Sin embargo no es así. Las competencias financieras de las Comunidades Autónomas no son competencias en el sentido de los artículos 148 y 149 CE. Son inherentes al reconocimiento de la autonomía financiera, inescindible de la autonomía política. La autonomía financiera es algo más que un mero título competencial, es ejercicio de poder político que se proyecta sobre el ámbito de competencias propio de su titular. No cabe, en consecuencia, proceder a su armonización en el sentido del artículo 150.3 CE.

Pero además, el recurso al interés general como justificación de este tipo de ley no es susceptible de un uso arbitrario (el propio texto constitucional en este sentido exige que su necesidad se aprecie por la mayoría absoluta de cada Cámara). Como ya tuvo ocasión el Tribunal de declarar en la Sentencia 73/1983 (caso LOAPA) «el art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que

¹⁰⁷ Como dijera el Tribunal Constitucional, «es una exigencia evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad de ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos en un Estado de estructura compuesta, que aquélla habrá de desarrollarse dentro del orden competencial, o sea, compatibilizando el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado» [Sentencia 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 2)]. En la Sentencia 49/1995, de 16 de febrero (fundamento jurídico 4), el Tribunal insiste en tales consideraciones].

justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes de armonización vienen a completar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales»¹⁰⁸. Tampoco, pues, desde esta segunda perspectiva sería utilizable este instrumento normativo al problema ahora objeto de consideración.

Y lo que con toda evidencia parece desorbitado en relación con el tema que ahora nos ocupa sería llevar a cabo de forma encubierta una aplicación del artículo 155 CE sin seguir el procedimiento adecuado y sin motivos objetivos que lo avalen. Conviene recordar en este punto que las posibles medidas que pudieran adoptarse en ese marco son un último recurso, esto es, absolutamente excepcionales y no parece que nos encontremos en relación con esta cuestión en una situación tan extrema, máxime cuando para lograr tales fines pueden existir otras posibilidades más acordes con el texto constitucional.

4.3. *Otras posibles alternativas*

A la vista de lo antedicho, y puesto que el establecimiento de una cierta estabilidad presupuestaria (estatal y autonómica) puede considerarse un objetivo económico deseable, parece aconsejable arbitrar fórmulas que permitan su consecución con respeto a los principios constitucionales y, singularmente, a la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas. Porque lo que parece claro es que la armonización de estrategias de orden macroeconómico no sólo puede alcanzarse a través de mecanismos impositivos.

A estos efectos, la alternativa más viable parece la de acudir a técnicas de coordinación y colaboración entre Administraciones en el ejercicio de las competencias propias sobre la base del principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades, principio que tiene una de sus pocas plasmaciones explícitas en la Constitución al hilo de la proclamación de la autonomía financiera (art. 156.1 CE) y que, como lo ha definido Enoch ALBERTÍ con palabras particularmente aplicables al caso que nos ocupa, comporta «una modulación de la independencia y separación de las instancias central y autonómica en el ejercicio de los poderes que les corresponden, en la toma de sus respectivas decisiones competenciales»¹⁰⁹.

En todo caso, no se puede desconocer que, a los obstáculos habituales de orden general a que debe enfrentarse la puesta en práctica del principio de colaboración (Estado-centralidad *vs* Comunidades Autónomas-descentralización), en el concreto ámbito del problema que aquí se analiza las dificultades para extrapolar los mecanismos que materializan el citado

¹⁰⁸ Fundamento jurídico 3.

¹⁰⁹ Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º. 14, 1985, pp. 135-177.

principio ¹¹⁰ son aún mayores. En efecto, tanto la heterogeneidad de aspectos y contenidos que abarca la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, como la inmediata conexión de ésta con la noción misma de autonomía política, contribuyen a dificultar la operatividad del principio de colaboración como cauce para alcanzar una cierta armonización de criterios entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de propiciar la estabilidad por la vía presupuestaria. A ello cabe añadir otros factores de aparente menor relevancia en el terreno jurídico, pero de indudable relevancia práctica. Así, en el plano temporal cabe recordar la obvia separación entre el momento de elaboración de los presupuestos de uno y otro nivel, de modo que la elaboración y aprobación de los presupuestos autonómicos no comienza habitualmente hasta que no han sido aprobados los Presupuestos Generales del Estado con el irremediable condicionamiento de aquéllos a éstos. E igualmente tampoco es irrelevante la limitada vigencia del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, sin que su periódica renovación haya logrado generar unos criterios suficientemente compartidos por las diferentes fuerzas políticas, provocando una permanente sensación de provisionalidad, insatisfacción y recelos mutuos (recuérdese el actual modelo en trance de extinción que no fue adoptado por todas las Comunidades Autónomas quedando fuera del mismo Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía, que presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad frente al modelo adoptado) ¹¹¹.

Desborda la pretensión del presente trabajo determinar los cauces por los que debería discurrir y los principios que deberían regir una eventual colaboración entre los niveles estatal y autonómico para satisfacer las exigencias derivadas de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Pero al menos parece preciso apuntar en esta línea unas últimas reflexiones en torno a dos puntos que, aunque de muy distinta naturaleza, entendemos particularmente necesarios de reconsideración, sea para reorientar el modo de actuación de las instancias políticas competentes, sea para acometer las reformas normativas necesarias. Nos referimos a la política de ingresos públicos (a fin de orientarla hacia una mayor corresponsabilidad fiscal) y al perfeccionamiento de los lugares y órganos adecuados para que la coordinación en este terreno pueda llevarse a cabo con mayor efectividad (especialmente Consejo de Política Fiscal y Financiera y Senado).

a) La política de ingresos públicos, singularmente la política impositiva (cuestión a la que parecen atender preferentemente la Constitución y la LOFCA ¹¹² y en la que probablemente más han insistido los intentos de

¹¹⁰ Vid. ALBERTÍ ROVIRA. *Op cit.*

¹¹¹ Sobre el modelo, por todos, *vid.* Joaquín GARCÍA MORILLO, Pablo PÉREZ TREMPIS y Juan ZORNOZA PÉREZ: *Constitución y financiación autonómica*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

¹¹² Así lo entiende Fernando PÉREZ ROYO: «Coordinación presupuestaria...», *cit.*, p. 145.

coordinación), debe garantizar los principios básicos del sistema (capacidad económica, igualdad y progresividad, y prohibición de medidas confiscatorias) teniendo en cuenta que las decisiones en esta materia se proyectan sobre el mismo entorno, las mismas fuentes de riqueza, y, a los efectos que aquí interesan, potenciar el ejercicio autonómico de sus competencias, favoreciendo la corresponsabilidad fiscal como forma de implicar a las Comunidades Autónomas en la responsabilidad en el gasto público¹¹³.

En este sentido, VELILLA LUCINI mantiene que existiendo verdadera corresponsabilidad fiscal las Comunidades Autónomas efectuarían una racionalización de su política de gasto, «una utilización más eficiente de sus recursos», así como se esforzarían en atraer inversiones privadas creando entornos más atractivos a éstas¹¹⁴. No se trata de consideraciones meramente teóricas. Como muestra GARCÍA AÑOVEROS, en el período comprendido entre los años 1985-1993 el aumento del gasto público se ha debido a las Comunidades Autónomas, mientras que el déficit en relación con el PIB se mantuvo en las otras Administraciones públicas¹¹⁵.

Sólo en el ámbito autonómico del debate público están ausentes cuestiones relacionadas con la responsabilidad fiscal (incluso como señala el autor en el ámbito local se hace referencia al nivel de «presión fiscal»). Esta «ausencia de responsabilidad fiscal de los órganos políticos de estos entes [los autonómicos] determina una propensión al gasto superior a la de los políticos que tienen que exigir algún tipo de sacrificio a sus respectivos ciudadanos»¹¹⁶.

Por el contrario, permanecer con los actuales planteamientos en punto a la financiación autonómica provoca que las Comunidades Autónomas actúen, en su ámbito territorial más, en el campo de los gastos que en el aumento de presión fiscal. Por tanto, el Estado, a fin de equilibrar el presupuesto, tendrá que acentuar los esfuerzos de coordinación en la limitación de gastos, en la contención del déficit desde este lado¹¹⁷. Coordinación, como se ha visto, har- to complicada por cuanto afecta al núcleo central no sólo de la autonomía financiera sino también de la misma autonomía política.

b) De otra parte, la determinación del órgano responsable de la coordinación y de procedimientos eficaces son factores esenciales para la eficacia

¹¹³ Vid. AJA: *El Estado autonómico...*, cit., p. 115.

¹¹⁴ PILAR VELILLA LUCINI: El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos. Fundación BBV, Bilbao, 1993, p. 58 y ss.

¹¹⁵ El autor ofrece los datos siguientes: en 1985 el déficit público ascendía al 2,6% del PIB, el 2,5% del mismo se debía al Estado (Administración central). En 1985 el déficit llegó al 6,9%, correspondiendo el 6% al Estado, el 0,4% a las CCAA, el 0,2% a los EELL y el 0,9% a la Seguridad Social. En 1993 el volumen de déficit público supuso el 7,5% del PIB, siendo el 6% debido al Estado, el 1,1% a las CC.AA., el 0,2 a las Corporaciones locales y el 0,2% a la Seguridad Social. Jaime GARCÍA AÑOVEROS: «Gasto público y sociedad», en *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, (eds. Javier Tusell, Emilio Lamo de Espinosa y Rafael Pardo), Alianza editorial, Madrid, 1996, p. 235.

¹¹⁶ GARCÍA AÑOVEROS: *Ibidem*.

¹¹⁷ QUEROL BELLIDO: «La coordinación de la política presupuestaria...», cit., p. 276.

de la misma. Las fórmulas que pueden adoptarse son de lo más variado: instrumentos de consulta, de comunicación, de intercambio de información, de emisión de directivas (siguiendo el modelo y el concepto comunitario de directiva), elaboración de planes de actuación, adopción de convenios, pactos entre Administraciones (modelo sobre el que se construyó el sistema de financiación autonómica), creación de conferencias sectoriales, foros de intercambio de información, entre otras. No obstante, la eficacia de estos instrumentos depende en gran medida de la voluntad de cumplimiento de Comunidades Autónomas y Estado.

En nuestro caso, la coordinación en materia financiera se ha atribuido, casi en exclusiva, al Consejo de Política Fiscal y Financiera, Consejo previsto en el artículo 3 de la LOFCA, órgano, como es sobradamente conocido, de carácter consultivo. A este Consejo, integrado por los Ministros de Economía y Hacienda, de Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma, corresponde la coordinación de las políticas presupuestarias de las Comunidades Autónomas con la estatal, el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación previsto en el artículo 158.2 CE, el estudio y valoración y, en su caso, revisión de los métodos seguidos para el cálculo de los costos de servicios transferidos a las Comunidades, la apreciación de la justificación de la percepción que corresponda a cada Comunidad Autónoma de las asignaciones presupuestarias y de los criterios de equidad utilizados, la coordinación de la política de endeudamiento y de inversiones públicas y, en general, toda actividad financiera que dada su naturaleza precise ser coordinada.

De este Consejo, que parece seguir el modelo de las Conferencias Sectoriales, se destaca recurrentemente la dudosa naturaleza de sus acuerdos, su nula capacidad de obligar y, por tanto, su eficacia real como órgano de coordinación ¹¹⁸.

Entre las posibles opciones para reforzar la posición del mencionado Consejo como pieza central en materia de coordinación estaría su reforma. Reforma difícil de articular, en tanto no basta a los efectos mencionados con un mero incremento de las competencias atribuidas a este órgano. Una reforma limitada a ese elemento (tal y como parece en el proyecto gubernamental antes mencionado) no supondría una modificación sustancial de la eficacia de su actuación. Pues lo cierto es que este órgano (de creación legal, cuya existencia no viene constitucionalmente determinada como obligatoria) no podrá imponerse sobre las Comunidades Autónomas, ni sus acuer-

¹¹⁸ Al respecto, por todos, *vid.* Juan RAMALLO MASSANET y Juan ZORNOZA PÉREZ: «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º. 2, 1997, pp. 95-115, y de los mismos autores, «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, n.º. 83, 2000, pp. 60-74.

dos pueden vincular al legislador ni estatal ni autonómico. De otra forma se vería afectada por la sola voluntad estatal la distribución de poderes [horizontal (legislativo/ejecutivo, estatales y autonómicos) y vertical (Estado/Comunidades Autónomas)] y el sistema de fuentes (reserva de ley) previstos en nuestro texto constitucional.

En este orden de cosas, parece que una eventual reforma del Consejo de Política Fiscal y Financiera que pretenda potenciar su carácter de órgano de coordinación y, en esa medida, la coordinación financiera en sí misma (esto es, su eficacia cierta) deba proyectarse sobre otros aspectos. En otros términos, puesto que, dada la distribución constitucional de poderes y competencias ¹¹⁹, la actividad del Consejo no gozará de carácter vinculante ¹²⁰, la efectividad de su actuación habrá de buscarse a través de fórmulas que favorezcan que las instancias territoriales representadas vean el Consejo como un verdadero órgano de cooperación y, por tanto, adopten una posición positiva ante él mismo y ante la necesaria cooperación en materia financiera. Como han señalado RAMALLO y ZORNOZA, aunque resulte complicado que las decisiones del Consejo posean un mayor alcance «pueden resultar igualmente eficaces si se diseñan sistemas de incentivos (...) capaces de orientar el comportamiento de las CCAA para la consecución de objetivos de interés común ¹²¹».

Desde la perspectiva de la actividad del Consejo, podría resultar beneficioso incardinar su actuación (a través de dictámenes, recomendaciones, o informes, por supuesto, no vinculantes) en algún momento de la fase preparatoria, previa, a la iniciación del procedimiento legislativo. Esta fórmula permitiría, sin violentar el texto constitucional ¹²², que la posición del Consejo, en conjunto, constase en la tramitación normativa [al margen de la defensa que de la misma pudiera hacer el ejecutivo correspondiente (autonómico o estatal)]. Es decir, que el legislativo pudiera conocer, y consecuentemente, tener en cuenta y valorar las posiciones mantenidas y las razones argüidas en el seno del Consejo y no exclusivamente la defendida por el miembro del ejecutivo respectivo.

Dado que los acuerdos que adopta el Consejo de Política Fiscal y Financiera gozan de eficacia en la medida en que, según la materia, se ven re-

¹¹⁹ Como sostuvo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas no acaba con la emisión de informes, dictámenes, o acuerdos, sino que incluye la adopción de medidas necesarias y suficientes (por tanto vinculantes), decisión que corresponde (así, las facultades estatales en materia de endeudamiento) al Estado.

¹²⁰ En este sentido también se manifiestan RAMALLO y ZORNOZA: «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *cit.*, p. 72.

¹²¹ «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *cit.*, p. 72.

¹²² En sentido parecido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 181/1988, de 13 de octubre, consideró que la participación de las Comisiones Mixtas en la fijación del alcance y condiciones de la cesión de tributos no es sino «una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley Ordinaria» (fundamento jurídico 4).

cogidos por la norma correspondiente (habitualmente la ley), cabe la posibilidad de que el legislativo no asuma la posición aceptada por el representante del ejecutivo respectivo ¹²³. En este punto, abrir la composición del citado Consejo a determinados representantes de las cámaras legislativas y en supuestos concretos podría reducir el riesgo de rechazo de los acuerdos y del consiguiente perjuicio al sistema. Por supuesto esta ampliación de la composición del órgano no debe llevarse a la fase decisoria, sino a momentos previos informativos, incluso participar, limitadamente, en la deliberación. De otra parte, tampoco debe resultar excesiva, so riesgo de ralentizar, o incluso paralizar, la actividad del Consejo.

La publicidad de la actuación del Consejo es, sin duda, un elemento esencial para potenciar el cumplimiento de lo recogido en sus acuerdos. Por tanto, clarificar la tipología de los mismos, así como quiénes sean sus destinatarios, y proceder con normalidad a su publicación [cuestiones a las que la LOFCA no ha dado cabal satisfacción y que han generado numerosos problemas (singularmente, las irregularidades de publicación)], parecen reformas ineludibles.

Hasta aquí hemos tratado de mencionar algunas posibilidades que entendemos que pueden mejorar la función de coordinación atribuida al Consejo. Sin embargo, como se habrá constatado ninguna de ellas supone transformar la naturaleza del órgano, ni, consecuentemente, otorgar a sus acuerdos carácter obligatorio. Así pues, si bien tales medidas pueden tener un resultado positivo, la realidad del mismo dependerá en última instancia de la voluntad de los sujetos implicados. Conscientes de la dificultad de transformar esta situación, los profesores RAMALLO y ZORNOZA proponen «sin necesidad siquiera de esperar a las reformas que deberían configurar el Senado como una auténtica Cámara de representación territorial (...) la vinculación del CPFF a su Comisión General de las Comunidades Autónomas» ¹²⁴. Esta propuesta que supone, ciertamente, una forma de reforzar la colaboración en tanto permitiría un mayor flujo e intercambio de información, un nuevo foro de discusión, no parece, sin embargo, una solución definitiva, máxime si el Senado mantiene la composición y las facultades actuales.

En los Estados políticamente descentralizados es prácticamente una constante la existencia de Cámaras de representación territorial. Su diseño constitucional, tanto en los aspectos relativos a su composición como a las competencias atribuidas, está directamente vinculado con su función cons-

¹²³ No es un supuesto extremo. Como relatan RAMALLO y ZORNOZA («El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *cit.*, p. 71), así ha ocurrido en 1994 en Andalucía, cuando el Parlamento instó al Ejecutivo a «denunciar los acuerdos sobre corresponsabilidad» y manifestó su rechazo al sistema de participación en el porcentaje del IRPF, y en Asturias, donde el Parlamento ha llegado a impugnar el modelo de financiación para 1997-2001, mientras que el Gobierno respectivo lo aceptó.

¹²⁴ «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *cit.*, p. 72.

titucional de representación de los intereses territoriales (el *Bundesrat* es un claro ejemplo), quedando determinadas decisiones a su exclusiva o preferente determinación cuando se trata de materias de especial relevancia territorial. En los Estados miembros de la Unión Europea descentralizados políticamente, estas Cámaras han resultado imprescindibles no sólo de cara a la participación de las entidades territoriales que representan en la elaboración de las decisiones estatales en materia comunitaria, sino también para implicar a tales entidades en el proceso comunitario europeo, en el cumplimiento del ordenamiento comunitario.

En el caso español, como recurrentemente denuncia gran parte de la doctrina, la configuración constitucional del Senado impide que las Comunidades Autónomas se sientan representadas y que pueda ser foro de coordinación ¹²⁵. Ni la Comisión General de las Comunidades Autónomas (ni la Comisión mixta para la Unión Europea) pueden servir a tal efecto más que de forma limitada. Sin embargo, la compleja estructura territorial de nuestro país, su pertenencia a la Unión Europea, la creciente proyección exterior de las Comunidades Autónomas (como ocurre en otros Estados similares), son sólo alguna de las razones por las que debe procederse a la reforma de la Cámara Alta. A ellas debe añadirse lo visto hasta aquí.

Un Senado, verdadera Cámara de representación territorial, sería la sede más adecuada para establecer las bases de una verdadera coordinación en materia financiera, y compatibilizar el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la necesidad de ejercer las competencias propias de cada Administración territorial en el marco de una política económica general que favorezca el desarrollo y progreso económico y social del país y de sus territorios (sin desprestigiar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y la responsabilidad que en caso contrario pueda derivarse).

Pero además, la atribución al Senado (configurado como verdadera Cámara de representación territorial) de singulares competencias en esta materia (que bien parece justificable si atendemos a la naturaleza de ese nuevo hipotético Senado, a la vinculación entre autonomía política y autonomía financiera y a la relación de instrumentalidad de la segunda respecto a la primera y, por ende, sobre el ámbito de competencias), otorgaría a las decisiones finales en la materia una condición diferente, con un alcance y eficacia radicalmente distintos.

Desde otro punto de vista, la intervención del Senado puede provocar un efecto positivo en la opinión pública y en la clase política. Esto es, en un ámbito como el que nos ocupa, causa de tantos recelos entre Comunidades Autónomas y, en consecuencia, entre sus habitantes, la transparencia del debate parlamentario podría a la postre favorecer, un mayor conocimiento y

¹²⁵ La bibliografía al respecto es muy numerosa, baste, pues, con la referencia a los trabajos incluidos en *La reforma del Senado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, y *Ante el futuro del Senado*. Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996.

valoración por los ciudadanos del sistema en general y, correlativamente, un incremento de las posibilidades de control, pero también una mayor responsabilidad en la clase política a la hora de defender los intereses propios e integrarlos en el interés general.

La tantas veces reclamada reforma constitucional del Senado (y otras tantas aplazada) sin desdeñar las notables dificultades de todo orden que suscita, se plantea así, desde el tema aquí analizado, como particularmente necesaria.

