

Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria

Francisco Uría Fernández
Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda

SUMARIO: 1. PRELIMINAR.— 2. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. EL RECONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.— 3. LA COMPATIBILIDAD DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA CON EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.— 4. LA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA Y RANGO DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN QUE SE CONCRETA EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD.— 5. LA APLICACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LAS CORPORACIONES LOCALES.— 6. CONCLUSIÓN.

1. PRELIMINAR

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria constituyen iniciativas normativas de gran trascendencia, tanto desde el punto de vista económico, jurídico e, incluso, político. De hecho, han incorporado a nuestro ordenamiento un nuevo principio, el de estabilidad presupuestaria, que hasta ahora le era ajeno y que está llamado a desempeñar un papel clave en la evolución del Derecho presupuestario.

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria plantean una serie de cuestiones del máximo interés intelectual y que, al menos, en parte, entroncan con una reflexión generalizada en nuestro entorno sobre los mecanismos de respuesta frente a una situación económica que, en estos momentos, se caracteriza por su incertidumbre.

¿Cuál debe ser la respuesta de los poderes públicos ante una coyuntura económica menos favorable que la que venía registrándose? ¿Es legítimo incrementar el déficit presupuestario o el endeudamiento público a fin de atender a necesidades sociales crecientes o, por el contrario, las mismas razones de política económica que justifican la conveniencia de la estabilidad presupuestaria abogan por su defensa? En el fondo, y sin demasiados matices, nos encontramos ante un debate central sobre el papel del Estado en materia económica. De partida, quisiera lamentar que ese debate, tal vez uno de los más interesantes que suscitaban las leyes de estabilidad presupuestaria, no se haya producido con la suficiente atención y profundidad. Me atrevo a confiar en que, una vez publicadas las leyes, esta cuestión sea objeto del interés que, sin duda, merece.

Otro aspecto interesante de la nueva legislación sobre estabilidad presupuestaria se refiere a la profunda modificación operada en los procedimientos de elaboración presupuestaria, incidiendo en las relaciones entre el Poder ejecutivo y las Cámaras al establecer un nuevo debate presupuestario en el mes de marzo a propósito del objetivo de estabilidad presupuestaria. Las conclusiones de ese debate en el Congreso de los Diputados y el Senado serán vinculantes para la sucesiva elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que se somete a control parlamentario una fase de elaboración de los Presupuestos que, hasta el momento, había sido exclusivamente administrativa. En la medida en que ello introduce cambios que van más allá de lo puramente jurídico para adentrarse en el terreno de lo político (no cabe duda de que el nuevo debate está llamado a convertirse en una de las fechas clave del calendario político), hubiera sido igualmente deseable una reflexión más atenta sobre este elemento y sus consecuencias.

Y es que el debate público sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria se ha centrado, hasta el momento, en una cuestión puramente jurídica, como es la relativa a su adecuación constitucional. Sin ánimo de restar importancia a esta controversia, a la que, de hecho, está dedicado este trabajo, me atrevería a indicar que los preceptos de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria que han sido cuestionados desde el punto de vista de su presunta inconstitucionalidad son, exclusivamente, los referidos a las Comunidades Autónomas. No se trata, ciertamente, de una cuestión menor, y mucho menos en términos políticos. Pero las Leyes de Estabilidad Presupuestaria son mucho más que la regulación que se introduce en relación con las Comunidades Autónomas, por lo que un análisis de esta normativa que se limite al planteamiento y reflexión sobre la cuestión apuntada será, ciertamente, limitado.

No obstante lo anterior, es lo cierto que el único debate posible sobre la constitucionalidad de ambas leyes se refiere a las relaciones que, al servicio del objetivo de estabilidad presupuestaria, se establecen entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Como he anticipado, no rehuiré esta

cuestión, pero no quisiera desaprovechar esta ocasión para indicar que existen, a propósito de las Leyes de Estabilidad, muchos otros debates posibles, alguno de ellos puede revestir, si cabe, el mismo interés científico.

2. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. EL RECONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El análisis de la fundamentación constitucional de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria exige abordar dos cuestiones netamente diferenciadas.

La primera se refiere a la posibilidad constitucional de regular por ley el principio de estabilidad presupuestaria o, dicho de otro modo, la posibilidad de restringir el recurso al déficit presupuestario como instrumento de política económica.

La segunda se refiere a la admisibilidad jurídica de que esa regulación proyecte sus efectos sobre otras Administraciones Públicas y, muy concretamente, sobre las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la primera cuestión formulada existen, a mi juicio, varios argumentos posibles a la hora de justificar la admisibilidad constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.

De partida, el principio de estabilidad presupuestaria no es novedoso: tiene origen en el Derecho comunitario y deriva, concretamente, del principio de finanzas públicas sólidas recogido en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea, habiendo sido recogido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, que limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica en la Unión Económica y Monetaria. En virtud del pacto, los Estados miembros de la Unión se comprometieron a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit, de forma que el déficit se mantenga siempre por debajo del 3 por ciento.

Además, el Consejo Europeo celebrado en Santa María de Feira en junio de 2000 instó a los Estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En la medida en que nuestra permanencia en el euro está vinculada al cumplimiento de los objetivos fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, no cabe duda de que razones de cumplimiento de obligaciones internacionales del Reino de España, con efectos directos sobre la política monetaria (más aún sobre la permanencia en el uso del euro como moneda nacional), determinaban el acatamiento del principio de estabilidad, ya se trasladase o no a nuestro ordenamiento interno.

Dada su importancia capital hubiese sido, sin embargo, una situación anómala la de que el principio de estabilidad no tuviese reflejo en nuestro ordenamiento jurídico, proporcionándole un grado de transparencia y publicidad del que había carecido hasta el momento, en razón a su peculiar instrumento de establecimiento.

El Gobierno es responsable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, interpretado conjuntamente con los artículos 149.1.3 (relaciones internacionales) y 149.1.11 (sistema monetario), de adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento presente y futuro de sus obligaciones lo que, sin necesidad de mayor argumentación, facultaría no sólo para la aprobación de una ley en la que se recogiese el objetivo de estabilidad sino, incluso, de endurecerlo en la medida en que ese endurecimiento se considerase imprescindible para garantizar el futuro cumplimiento del principio de estabilidad.

No obstante, y en la medida en que la nueva legislación sobre estabilidad presupuestaria va más allá del objetivo de estabilidad dificultando procedimentalmente, aunque no prohibiendo, el déficit público, parece conveniente realizar una somera reflexión sobre estabilidad presupuestaria, déficit público y Constitución.

El principio de estabilidad presupuestaria no se encuentra recogido, como es sabido, en la Constitución española. El déficit público no está prohibido como tampoco lo están, lógicamente, el equilibrio o superávit. El Gobierno dispone así, en principio, de total libertad para remitir a las Cortes Generales unos presupuestos en déficit, en equilibrio o en superávit. De hecho, esa libertad se mantiene en los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria: el Gobierno continuará teniendo la capacidad de formular unos presupuestos generales en déficit, equilibrio o superávit sin más consecuencias que las que, en el ámbito procedimental, establecen las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

En el supuesto de que los presupuestos se elaboren en déficit o que, una vez elaborados y aprobados, y durante su ejecución, incurriesen en déficit, el Gobierno estará obligado a elaborar una memoria justificativa de las causas que han llevado a esa situación, así como un plan de corrección para retornar a la situación de equilibrio a medio plazo.

Lo que sí es evidente es que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria considera al déficit una situación excepcional que, como tal, debe tratar de evitarse. En el caso del Estado, la vía para lograr el equilibrio se encuentra en la fijación de una limitación o techo de gasto.

La idea de la limitación de gasto, aunque no se materialice expresamente en ningún momento en el texto constitucional, sí está de algún modo presente en ciertos preceptos del mismo.

- Así, cuando en el artículo 31.2 de la Constitución se dice que la programación y ejecución del gasto público responderán a los criterios de efi-

ciencia y economía parece evidente que una de las reglas que debe respetarse a la hora de establecer los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado es la de su contención.

- Otro precepto que puede llevarnos a la consideración de que la idea de contención del gasto no es ajena a nuestro texto constitucional es el artículo 103 CE que, como es sabido, consagra la eficacia como uno de los principios que debe regir la actuación administrativa.
- Por último, la idea de equilibrio presupuestario se desprende, en una vertiente más procedimental, del artículo 134.6 CE cuando dice que «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su aprobación». De este modo, y a pesar de la soberanía de las Cámaras, y como un signo del predominio del Ejecutivo en este ámbito, es lo cierto que si el Gobierno remite a las Cortes un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en equilibrio, las enmiendas que se introduzcan en el trámite parlamentario no permitirán, salvo autorización del Gobierno, alterar esa posición de equilibrio.

En cualquier caso, ya sea como trasposición de un principio comunitario, como instrumento de garantía del futuro cumplimiento de nuestros compromisos en el seno de la Unión Económica y Monetaria, como forma de asegurar nuestra futura permanencia en la Europa del euro o como reflejo de una política económica que trate de materializar al máximo grado esos postulados constitucionales de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público, no parece posible negar la capacidad del Gobierno para imponerse una limitación del gasto en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, obligándose a dar mayores explicaciones en el supuesto de formularlos en déficit.

Tampoco parece jurídicamente discutible la capacidad del Estado para modificar la estructura de los Presupuestos Generales del Estado –sin que una modificación correlativa se imponga al resto de las Administraciones Públicas– incluyendo un nuevo concepto como es el Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria, herramienta básica al servicio de la disciplina en la ejecución presupuestaria que no altera en grado alguno las competencias actuales de las Cortes Generales en la materia (aprobación de las Leyes que contienen créditos extraordinarios).

En cualquier caso, parte de la defensa de la constitucionalidad de la norma se encuentra, en mi opinión, en que seamos auténticamente conscientes de sus verdaderos límites que no son otros que los del legislador frente al texto constitucional. Es por ello conveniente, antes de continuar, expresar claramente cuáles son los aspectos en que, a pesar de sus ambiciosos objetivos, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria no podrán provocar la imposibilidad jurídica de que determinadas situaciones, potencialmente

amenazadoras para la estabilidad presupuestaria, pudieran llegar a producirse en el futuro. No obstante, aunque no se produzca esa imposibilidad jurídica, es lo cierto que alguno de los mecanismos introducidos en los proyectos de ley y, muy concretamente, el fondo de contingencias hace prácticamente imposible, en términos materiales, que alguna de las circunstancias a que seguidamente se hará referencia puedan evitar la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria.

- Así, el principio de tutela judicial efectiva contenido en el artículo 24 de la Constitución, unido al de sometimiento de la Administración a las resoluciones dictadas por Jueces y Tribunales, determina que el cumplimiento de las sentencias judiciales se sitúe siempre como una obligación de rango superior a las obligaciones derivadas del principio de equilibrio presupuestario.

No obstante, conviene recordar que en el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, tal y como se ha conformado el régimen de ejecución de sentencias en su Ley reguladora de 1998, existe la posibilidad de que la forma de pago en el caso de prestaciones pecuniarias pueda adaptarse, en la medida de lo posible, a las limitaciones presupuestarias.

- Tampoco permite la Constitución el impago de la deuda o sus intereses. Una vez que aquélla ha sido contraída o éstos se han devengado, la consignación de los créditos para su satisfacción en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado es obligatoria, provoque o no el efecto de situar a éstos en posición de déficit, de conformidad con el precitado artículo 135.2 CE.
- Por último, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria será, una vez aprobada por las Cámaras, una ley ordinaria y, como tal, podrá ser modificada, expresa o tácitamente, por una ley posterior. Siendo evidente lo anterior, no debe dejar de indicarse que, del mismo modo que esta iniciativa normativa no ha pasado desapercibida para los observadores más cualificados (entre ellos, la Comisión Europea o el Fondo Monetario Internacional, que la han valorado muy positivamente), tampoco dejaría de tener efectos una manifestación de voluntad tan explícita como la derogación de estas leyes.
- En definitiva, no parece existir duda alguna respecto de la admisibilidad en términos constitucionales de una legislación que discipline el gasto en el ámbito de la Administración General del Estado o la modificación de los procedimientos de elaboración presupuestaria e incluso la propia estructura de los Presupuestos Generales del Estado, especialmente cuando el fundamento de estas decisiones se encuentra en la conveniencia de incorporar un aparato conceptual y de principios ple-

namente asentados en el ordenamiento comunitario, en el obligado cumplimiento de nuestras obligaciones como miembros de la Unión Económica y Monetaria y la ejecución de una política económica coherente con fines de clara relevancia constitucional como la protección social, la estabilidad económica o el empleo. De hecho, la constitucionalidad de la normativa sobre estabilidad presupuestaria en el ámbito del Estado no ha sido objeto, hasta el momento, de ningún reproche de inconstitucionalidad.

A la vista de lo anterior, resulta evidente que el verdadero núcleo del debate sobre la constitucionalidad de la norma se circunscribe a su extensión al resto de las Administraciones Públicas y, muy especialmente, a las Comunidades Autónomas.

3. LA COMPATIBILIDAD DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA CON EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La reflexión sobre la compatibilidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas consagrado en el artículo 156 de la Constitución puede comenzar, a mi juicio, con el análisis de un precepto de gran importancia en nuestro texto constitucional al que, en no pocas ocasiones, se concede una atención muy escasa. Me refiero al artículo 40 de la Constitución española que obliga a todos los poderes públicos a promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.

Surge así un deber constitucional para el Estado de adoptar las medidas necesarias para la consecución de dos objetivos estrechamente relacionados: estabilidad económica y creación de empleo y, a tal fin, la nueva legislación sobre estabilidad presupuestaria introduce un conjunto de mecanismos presupuestarios novedosos, que tienen como propósito común dotar a la política presupuestaria del mayor rigor, con el objetivo de lograr que la formulación de presupuestos en déficit, tradicional en la historia económica de España, pase a convertirse en una situación excepcional y, como tal, tendente a ser corregida. Ni que decir tiene que ese esfuerzo de disciplina presupuestaria comienza por la propia Administración General del Estado. Aunque esta idea ha estado completamente ausente de los debates públicos sobre estas Leyes puede afirmarse, sin ninguna duda, que son mucho más exigentes con el Estado que con el resto de las Administraciones Públicas.

La renovación de nuestro Derecho presupuestario no se agota con las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, sino que deberá dar lugar a una profunda reforma de la Ley General Presupuestaria, al objeto de convertir a ésta en el instrumento imprescindible para asegurar el mayor rigor en la ela-

boración y la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado. Además, la General de Estabilidad Presupuestaria precisa de un importante desarrollo reglamentario, particularmente relevante en cuanto al establecimiento de los procedimientos presupuestarios coherentes con el objetivo de estabilidad en el ámbito de la Administración Local. De hecho, en el ámbito local es probable que la normativa sobre Estabilidad Presupuestaria, unida al inminente inicio del proceso de reforma del sistema de financiación local, conlleve una modificación de la legislación de haciendas locales.

Partiendo de que el Estado, en el ámbito de sus competencias, puede establecer una política económica caracterizada por el rigor en el control del déficit público, y teniendo en cuenta que el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria frente a la Unión Europea se mide globalmente para el conjunto de las Administraciones Públicas, parece existir, de partida, un fundamento constitucional suficiente para una actuación legislativa del Estado orientada a garantizar la coordinación de las políticas de las distintas Administraciones Públicas al objeto de lograr la satisfacción de objetivos comunes, insisto, tanto en el ámbito externo como en el interno.

Una iniciativa normativa encaminada en este sentido fue, incluso, anticipada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado en enero de 1997, en que se alcanzó el compromiso de contribuir a la elaboración de una política presupuestaria acorde con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incorporando, además, el acuerdo de diseñar un procedimiento de déficit excesivo y el establecimiento de mecanismos de control de su cumplimiento.

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria pretenden dotar a nuestro ordenamiento jurídico de un novedoso aparato conceptual, así como de los instrumentos técnicos y jurídicos imprescindibles para que esta política presupuestaria coordinada, encaminada a lograr el equilibrio, pueda garantizar la perfecta sincronización de las políticas presupuestarias públicas, siendo respetuosas, como seguidamente se expondrá, con las competencias de las distintas Administraciones Públicas.

Es importante recordar que la nueva normativa ha coincidido en su tramitación parlamentaria con tres Proyectos de Ley en que se refleja el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del régimen común. Pues bien, en la medida que el nuevo sistema reconoce a las Comunidades Autónomas un más generoso espacio propio de actuación, incluso en el ámbito normativo, parece coherente reforzar, en forma paralela, los instrumentos de coordinación, al objeto de evitar que pudieran producirse situaciones perjudiciales para los intereses generales.

Como se desprende de la lectura de las propias Leyes Presupuestarias, el fundamento constitucional de la competencia estatal para abordar la regulación del principio de estabilidad presupuestaria con carácter general para el conjunto de las Administraciones Públicas es múltiple. En primer lugar, corresponde al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.11^a (sistema monetario), 149.1.13^a (bases y coordinación de la planifi-

cación general de la actividad económica), y 149.1.14^a (Hacienda General y Deuda del Estado) de la Constitución, adoptar el conjunto de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos previstos tanto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como en el artículo 40 de la Constitución, siempre con respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que reconoce el artículo 156 de la Constitución, y el ámbito de competencias propio de las Entidades Locales, globalmente conocido como autonomía institucional.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1984, por la que se resolvían los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27-11-1981, autorizando a la Comunidad Autónoma del País Vasco a emitir deuda pública por un determinado importe, ya señaló que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración.

En términos similares, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia del Estado para adoptar medidas que, aunque pudieran limitar o matizar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, tuvieran por objeto garantizar objetivos generales de política económica como la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por España o la estabilidad de la moneda (que, en este caso, debe interpretarse como la garantía de que nuestro país permanecerá en la Unión Económica y Monetaria con su *status* presente). En este sentido, pueden destacarse las SSTC 27/1981, 1/1982, 76/1983, 11/1984, 96/1984, 179/1985, 14/1986, 63/1986, 96/1990, 13/1992, 76/1992, 237/1992, 17/1996, o la 171/1996.

Partiendo de esta doctrina, que permite compaginar las necesidades derivadas de la política económica general en sus distintas vertientes con el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria han tratado de restringir ésta únicamente en la medida imprescindible para garantizar el cumplimiento de los objetivos generales que se persiguen. De este modo, y como se ha anticipado, se introduce una regulación asimétrica en relación con unas y otras Administraciones Públicas. En el caso del sector público estatal, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria no se limita a prever la existencia de escenarios plurianuales y un objetivo de equilibrio o superávit para un ejercicio determinado sino que, además, y a diferencia de lo que prevé la Ley Orgánica Complementaria de la anterior para las Comunidades Autónomas, se determina el modo en que dicho objetivo será cumplido: la limitación de los gastos a través de la fijación de un techo anual.

Y es que, a diferencia de lo previsto para el Estado, queda a la libre decisión de las Comunidades Autónomas, en el marco de las competencias reconocidas en el texto constitucional y en los Estatutos de Autonomía,

decidir si el objetivo de superávit o equilibrio será logrado a través de la limitación del gasto o si, por el contrario, utilizarán sus potestades normativas para incrementar sus ingresos, permitiéndoles de este modo continuar realizando los gastos con el volumen que estimen imprescindible. Se remite así expresamente la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria al desarrollo que, en su caso, podrán realizar las Comunidades Autónomas al objeto de establecer el modo en que se alcanzará el objetivo de estabilidad que en cada caso haya sido fijado. El nuevo modelo de financiación autonómica ha atribuido a las Comunidades Autónomas los instrumentos normativos imprescindibles para alcanzar el equilibrio por la vía del incremento de los ingresos.

En esta misma línea, es oportuno señalar el fortalecimiento del Consejo General de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que pasa a convertirse en órgano básico al servicio de la coordinación presupuestaria del Estado y las Comunidades Autónomas. No será el Estado sino el Consejo quien concrete el modo de aplicación del objetivo de estabilidad a las Comunidades Autónomas. El mecanismo jurídico utilizado en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, plenamente coherente con la doctrina del Tribunal Constitucional a que se ha hecho anterior referencia, ha sido explícitamente confirmado por el Consejo de Estado en cuanto a su admisibilidad constitucional, constatando en su dictamen que las Leyes de Estabilidad Presupuestaria configuran al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas como un órgano garante de los intereses de éstas en la coordinación de su actividad financiera con la del Estado.

Para dar eficacia al mandato contenido en la Ley, se considera imprescindible establecer un mecanismo de control y seguimiento, para lo cual se opta por recurrir a la competencia de coordinación de las Haciendas del Estado y las Comunidades Autónomas que el artículo tercero, apartado segundo, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, reconoce al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Como instrumento al servicio de la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la Ley establece que la medición se realizará de manera uniforme para el sector público de acuerdo con las normas contenidas en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, siguiendo en este punto el mandato de homogeneidad contenido en el artículo 21.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, y a pesar de la prudencia con que se ha operado, es evidente que una iniciativa como la que es objeto de comentario plantea un conflicto aparente entre dos principios igualmente sancionados por nuestra Constitución: la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª), respaldado por el resto de preceptos constitucionales a que se ha hecho referencia anteriormente y sobre los que, probablemente, no sea ne-

cesario insistir, y el principio de autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas en su artículo 156.

Es importante recordar que el artículo 156.1 CE dispone que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

La propia literalidad del precepto evidencia que no nos encontramos ante un principio de carácter absoluto. El principio de autonomía financiera encuentra su límite, precisamente, en la necesaria coordinación con la Hacienda Estatal, lo que debe ser interpretado, a los presentes efectos, como el respeto a la competencia general del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica.

La interpretación de este artículo y, lo que es más importante, la delimitación del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, debe hacerse partiendo de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. De hecho, ha sido esta Ley Orgánica la que ha establecido el sistema de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado en materia financiera, así como los instrumentos jurídicos de toda índole que la hacen efectiva.

También la jurisprudencia constitucional ha venido realizando un constante esfuerzo de delimitación entre el respectivo alcance de los principios de autonomía financiera y coordinación con la Hacienda Estatal. De hecho, el Tribunal Constitucional ha forjado una doctrina sustancialmente coherente en cuanto a la interpretación conjunta de los artículos 149.1.13º y 156.1 CE.

Existe así un buen número de sentencias en las que el Tribunal Constitucional, aún con gran prudencia, ha considerado compatible con el principio de autonomía financiera la adopción por el Estado de medidas necesarias para la consecución de objetivos generales de política presupuestaria.

Uno de los mejores ejemplos de lo expuesto lo proporciona la precitada Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1984, por la que se resolvían los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27-11-1981 autorizando a la Comunidad Autónoma del País Vasco a emitir deuda pública por un importe de 5.200 millones de pesetas. En ella, el Tribunal Constitucional declaró que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo (Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas), sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación —a cuya noción se ha referido este Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de abril de 1983... — exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de emisión de deuda pública contempladas en el artículo 14.3 de la

LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada. Por otra parte, tales autorizaciones pueden ser consideradas además como decisiones de especial relevancia al servicio de una política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado, en virtud del artículo 149.1.11 de la Constitución.

La misma doctrina se encuentra en un conocido conjunto de sentencias dictadas respecto a la facultad del Estado de imponer a las Comunidades Autónomas límites a la capacidad de crecimiento de las retribuciones globales de sus funcionarios públicos. En este caso, el Tribunal Constitucional ha ido reconociendo la posibilidad de que el Estado limite o matece la autonomía financiera para lograr fines de interés general desde el punto de vista de la política económica del Gobierno. Este conjunto de sentencias está integrado, básicamente, por la STC 63/1986, de 21 de mayo, la STC 96/1990, de 24 de mayo, la STC 237/1992, de 15 de diciembre, la STC 171/1996, de 30 de octubre y la STC 103/1997, de 20 de mayo.

Así, la STC 171/1996, de 30 de octubre, que acaba de ser citada, y por la que se resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con diversos apartados del artículo 10 y la disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988, estimó parcialmente el recurso del Estado reconociendo a éste la facultad de limitar el incremento de las remuneraciones de los servidores públicos, no sólo de la Administración del Estado sino del conjunto de las Administraciones Públicas.

El razonamiento jurídico contenido en los fundamentos de Derecho segundo y tercero de la precitada Sentencia resultan de la mayor relevancia para la cuestión que aquí nos ocupa. A fin de evitar dudas sobre la interpretación que se realiza, optamos por la reproducción textual del mismo, a pesar de su extensión.

«La imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos constituía una «medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público», de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo resultaba constitucionalmente justificada "en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público" (STC 63/1986 (RTC 1986\63), fundamento jurídico 11). Sentada esta premisa, la STC 96/1990 insistiría en que la fijación de techos salariales "encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (*ex art.149.1.13*)" (fundamento jurídico 3º) y, en fin, la más reciente STC 237/1992 vendría nuevamente a reiterarlo, haciendo hincapié en que el establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de las remuneraciones de los servidores públicos está encaminado "a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del

equilibrio presupuestario" (fundamento jurídico 3º). En suma, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de Presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como "un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno" –SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2º, 76/1992 (RTC 1992\76), fundamento jurídico 4º a), por todas–.

En un sentido similar, se ha pronunciado la más reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de marzo de 2001, igualmente dictada a propósito de la controversia entre el Estado y una Comunidad Autónoma (Aragón, en este caso), que ha llegado a decir que la fijación de techos salariales encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Por todo ello nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de Presupuestos, máxime cuando ésta opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno.

Pero, como anticipábamos, la posibilidad de que se establezca esta suerte de restricciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no sólo se fundamenta, en línea de principio, en el carácter básico de las mismas de acuerdo con el artículo 149.1.13 CE, sino que también halla anclaje constitucional en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación del artículo 156.1 CE [SSTC 11/1984 (RTC 1984\11) fundamento jurídico 5º, 179/1987 (RTC 1987\179) fundamento jurídico 2º, y 68/1996 (RTC 1996/68) fundamento jurídico 1]. Condicionamiento que, en virtud de lo establecido en el artículo 2.1 b) LOFCA, exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado "tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa", toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Así pues, como ya indicamos en la STC 63/1986 (fundamento jurídico 11), también con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria».

En la misma línea interpretativa, la STC 63/1986, de 21 de mayo, afirmó rotundamente que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (una de cuyas facetas menos controvertidas es la capacidad de las Comunidades para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos) aparece sometida a ciertos límites materiales que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas (STC 14/1986, de 31 de enero), entre los que se encuentran los derivados de la coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el artículo 156.1 de la Constitución. Así, la Sentencia admite

expresamente la constitucionalidad de una medida en virtud de la cual «la actividad financiera de las Comunidades se someta a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica externa e interna».

Argumentos adicionales proporciona la STC 96/1990, de 24 de mayo, cuando indica —a propósito de la limitación al incremento de las retribuciones globales de los empleados públicos de todas las Administraciones— que «no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos».

La relevancia del razonamiento jurídico que acaba de citarse a los fines que aquí nos ocupan es indiscutible. De hecho, esta misma construcción jurídica podría justificar la aplicabilidad a las Comunidades Autónomas de un principio o regla general de equilibrio presupuestario establecido en la ley estatal.

Evidentemente, las medidas que el Estado puede adoptar conocen ciertas restricciones, imprescindibles para no dejar sin contenido el principio constitucional de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La propia STC 171/1996 nos proporciona una indicación clave a estos efectos al decir que cuando el Estado opera al amparo de un título competencial como el contenido en el artículo 149.1.13 CE su intervención debe configurarse de tal modo que deje a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias.

En el supuesto resuelto por la STC, cuyo razonamiento jurídico recogemos, el Tribunal Constitucional afirma que no resultaría justificado que el Estado predeterminase los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de las Comunidades Autónomas, de tal modo que el límite debe referirse al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas.

En una línea similar, la STC 103/1997, de 20 de mayo, atribuye el carácter de norma materialmente básica y, por tanto, de competencia estatal, a la que «garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad».

Tratando de proyectar esta doctrina sobre la cuestión que nos ocupa, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria parten de la premisa de que el legislador estatal podría imponer un principio o regla general de equilibrio presupuestario aplicable no sólo a la Administración del Estado, sino también a

las Comunidades Autónomas. Esta afirmación ha sido avalada por el dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2001, en el que se afirma textualmente que «el condicionamiento que el Proyecto de ley supone para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es imprescindible para alcanzar el objetivo de política presupuestaria programado, en la medida en que se encuentra en relación directa con la finalidad de reducción del déficit público que se concreta en la norma proyectada y cuya consecución implica dar prioridad al principio de coordinación sobre la pura autonomía financiera».

El dictamen del Consejo de Estado llega a decir que, a la vista de la jurisprudencia constitucional antes expuesta (en buena parte coincidente con la aquí utilizada), debe considerarse que los condicionamientos que del Proyecto de Ley se derivan para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas vienen exigidos por la propia e indispensable unidad de la política económica en cuanto instrumento para contener o reducir el crecimiento del déficit público; medida que, en consecuencia, tiene cabida dentro del marco constitucional de articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Ni que decir tiene que, una vez realizada esta afirmación inicial, surge la preocupación relativa a la proporcionalidad de las medidas adoptadas y a la limitación de las mismas al mínimo imprescindible para garantizar el cumplimiento de los objetivos de política económica general que se reputan básicos. Esta preocupación, que atiende a la diferencia entre el alcance de las competencias del Estado sobre sus propios presupuestos y los de las Comunidades Autónomas, ha determinado que ambos proyectos de ley hayan renunciado a dar el siguiente paso –la imposición a las Comunidades Autónomas de los instrumentos o mecanismos que deberían lograr el objetivo de equilibrio establecido con carácter general–, renunciando igualmente a precisar, en el caso de las Comunidades Autónomas, el modo en que dicho objetivo debe ser alcanzado (a través de un incremento de los ingresos o, como lo hace el Estado, de una reducción o limitación de los gastos).

De acuerdo con el esquema propuesto, si bien la Ley General de Estabilidad Presupuestaria esboza, respecto del Estado, los procedimientos a través de los cuales podría lograrse el objetivo, si éste debería lograrse a través de un menor gasto o de un mayor ingreso, los órganos a los que se encomendaría el control del cumplimiento de la medida descrita, etc., en el caso de las Comunidades Autónomas las medidas contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica se agotan en el mero establecimiento de un deber de equilibrio presupuestario, dejándoles, en reconocimiento de su autonomía financiera, que sean éstas quienes decidan los medios que permitirán el cumplimiento del objetivo fijado por el Estado.

Otra cuestión relevante es la relativa al control del cumplimiento del deber de equilibrio presupuestario por parte de las Comunidades Autónomas, así como los instrumentos necesarios para que dicho control sea posible.

Evidentemente, se hacía imprescindible partir de una definición homogénea de equilibrio presupuestario, establecer métodos uniformes de cálculo y un órgano único que tuviera la competencia de determinar el grado de cumplimiento o incumplimiento por parte de los distintos Organismos Públicos.

En suma, debían adoptarse los mecanismos o instrumentos jurídicos imprescindibles para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad, como medio para lograr un objetivo más amplio y ambicioso: el crecimiento económico y la creación de empleo.

No obstante, a la hora de abordar esta materia, debía tenerse en cuenta la existencia de una doctrina contenida en las Sentencias del Tribunal Constitucional 63/1986, 183/1988 y 96/1990 que, con relación al Fondo de Compensación Interterritorial y a diversos preceptos de la Ley reguladora, habían declarado la inconstitucionalidad de las normas en virtud de las cuales las Comunidades Autónomas debían justificar previamente la inversión de los créditos previamente recibidos para recibir los fondos correspondientes al primer trimestre del ejercicio siguiente.

El razonamiento en virtud del cual se declaraba la inconstitucionalidad del indicado mecanismo, por ejemplo en la STC 183/1988, consistía en considerar que se trataba de un tipo de control distinto al previsto en el artículo 16.4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas –LOFCA– (control del destino de los fondos del Fondo de Compensación Interterritorial) y que no dispone de cobertura constitucional.

Se trata –afirma la sentencia– de un tipo distinto de control, ejercido por la Administración del Estado sobre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, no previsto en la Constitución ni en la LOFCA y contrario al principio de autonomía, el cual exige, en principio, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado.

Naturalmente, el supuesto enjuiciado poco tiene que ver con el que aquí nos ocupa. En primer lugar, las reformas introducidas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, unidas a la conexión que desde ésta se establece con la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, viene a conformar, con base en lo dispuesto en los artículos 156 y 157 de la Constitución, un auténtico «bloque de constitucionalidad» en materia de coordinación de las políticas presupuestarias al servicio del principio de estabilidad. No obstante lo anterior, es conveniente no olvidar la doctrina expuesta, en cuanto evidencia la reticencia del Tribunal Constitucional para el establecimiento de sistemas de control de la actuación de las Comunidades Autónomas por parte de la Administración del Estado.

En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos contenidos en la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que tenían por objetivo implantar mecanismos de control que garantizasen el cumplimiento del objetivo de estabilidad que se les hu-

biera asignado por alguna de las Comunidades Autónomas, planteaban las mayores dificultades desde un punto de vista técnico por lo que la Ley Orgánica ha optado por el reforzamiento de instrumentos ya existentes en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas, como la autorización de emisiones de deuda previsto en el artículo 14.3 de dicha Ley Orgánica y que, como hemos dicho, habían sido expresamente validados en cuanto a su constitucionalidad por sentencias del Tribunal Constitucional...

En este sentido, vuelve a ser clave la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1984.

La plena constitucionalidad del mecanismo de autorización por el Estado de las emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas (y, en particular, del País Vasco) ha sido igualmente reconocida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1999.

Por su parte, el mecanismo de corresponsabilidad entre las Administraciones Públicas en materia de estabilidad presupuestaria no constituye, en rigor, un mecanismo de aplicación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, ni mucho menos aún, una sanción más o menos encubierta para las Administraciones Públicas que incurran en un déficit que, insisto, las leyes no prohíben. Se trata de garantizar una responsabilidad compartida de quienes, al fin y a la postre, van a ser globalmente analizados en el marco de la Unión Europea para garantizar el respeto de las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

4. LA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA Y RANGO DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN QUE SE CONCRETA EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD

Afirmada la plena constitucionalidad de esta nueva normativa en cuanto a su compatibilidad con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, así como la competencia del legislador estatal para llevar adelante una iniciativa normativa como la de referencia, se planteaba la cuestión relativa a la clase de ley —orgánica u ordinaria— en que debía plasmarse.

El Gobierno, consideró, ya desde los primeros borradores del Anteproyecto de Ley, que los preceptos en que se contenían los ejes del mecanismo de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria debían revestir el carácter de Ley Orgánica.

Esta opinión fue confirmada por el Consejo de Estado que, además, incluyó los artículos 7 y 8 del Anteproyecto de Ley como artículos igualmente susceptibles de adoptar el carácter de Ley Orgánica.

No obstante, quedaba abierta una cuestión, ya planteada durante la tramitación del Anteproyecto de Ley por parte de algunos Departamentos ministeriales, cual era la de la naturaleza global del instrumento normativo y la admisibilidad jurídica de que se tratase de una ley ordinaria que incorporase una disposición final en virtud de la que algunos de sus preceptos adoptasen el carácter de ley orgánica.

El dictamen del Consejo de Estado, siguiendo en este punto una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y su propia doctrina en la materia, se pronunció, como ya se ha expuesto, a favor de la división del Anteproyecto en dos proyectos de ley distintos que, respectivamente, contuviesen los preceptos que revestían el carácter de ley orgánica y los que tenían la naturaleza de ley ordinaria. Esta recomendación, una vez atendida por el Gobierno, provocó la división del primitivo anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria en dos proyectos de ley.

El Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria fue «heredero» del anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aunque se desgajaron, incorporándose al Proyecto de Ley Orgánica que le es complementario, los preceptos que, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, debían revestir carácter de ley orgánica por contener los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Otra cuestión jurídica relevante se refería a la conveniencia de realizar los cambios antedichos a través del propio Proyecto de Ley Orgánica o si, por el contrario, debía modificarse la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

De partida, es conveniente destacar que no existía una contraposición frontal entre una y otra posibilidad, por cuanto, de hecho, la coordinación en materia presupuestaria no es, en absoluto, una materia ajena a la Ley Orgánica 8/1980, cuyo artículo tercero, apartado segundo, reconoce, como una de las funciones del Consejo Económico y Social, a la que podrían reconducirse las presentes, la de «coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado».

En contra de la necesidad de realizar una reforma de la LOFCA, podría argumentarse que, como se ha dicho, su artículo 3.2.b) ya atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas la coordinación de la política presupuestaria de éstas con la del Estado, podría bastar con una remisión a este precepto desde la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria para atribuir al Consejo la específica función de velar por el cumplimiento del principio de equilibrio o estabilidad presupuestaria por parte de las distintas Administraciones Públicas, convirtiendo así a la futura Ley en un desarrollo de la propia Ley Orgánica 8/1980.

En último término se ha optado por mantener la regulación de la estabilidad presupuestaria en un texto normativo autónomo, considerando que la problemática en él abordada, aunque lógicamente conectada a la que es

propia de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica, asumía perfiles propios, lo que aconsejaba el mantenimiento de una regulación separada. No obstante, la proximidad entre las materias abordadas entre uno y otro texto legal y, sobre todo, la utilización «compartida» del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas como un órgano de coordinación entre el Estado y aquéllas, ha determinado la necesidad de incorporar una modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, como parte del contenido del Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

5. LA APLICACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LAS CORPORACIONES LOCALES

Por último, queda por abordar una cuestión jurídica de menor complejidad desde el punto de vista constitucional que las hasta aquí analizadas, como es la relativa a la aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a las entidades locales.

De partida, es conveniente recordar que la denominada «autonomía institucional» que nuestro ordenamiento jurídico reconoce como forma de respeto a las competencias propias de las Entidades Locales tiene una intensidad mucho menor que el analizado principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. De hecho, en el caso de las Entidades Locales, el principio constitucional de autonomía financiera propio de las Comunidades Autónomas queda reducido al de «suficiencia financiera» (art. 142 CE), lo que no ofrece mayores dificultades de conciliación con un principio general de equilibrio presupuestario. Antes al contrario, el deber constitucional del Estado de respetar ese principio de suficiencia a la hora de establecer un sistema de financiación de las Entidades Locales legitima a aquél para tratar de minorar el volumen global de sus aportaciones, sin que la mencionada suficiencia quede perjudicada.

La extensión de los razonamientos realizados a propósito de la limitación a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al ámbito de las Entidades Locales ha sido expresamente aceptada por la STC 237/1992, de 15 de diciembre que, tras resaltar el carácter limitado (no absoluto) de la autonomía financiera de aquellas, puesto de manifiesto en las SSTC 63/1986, 201/1988, 96/1990 y 135/1992, indica que «estos criterios, que fueron sentados teniendo como punto de referencia a las Comunidades Autónomas, son transportables al ámbito de la Administración Local».

Por otra parte, la legislación de régimen local actualmente vigente y, más concretamente, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, ya anticipaba parte de los principios e instrumentos jurídicos que se contienen en el nuevo Proyecto de ley.

Así, el artículo 146.4 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 establece que «cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general de una corporación local deberán aprobarse sin déficit inicial».

Por su parte, el artículo 54 de la misma Ley sujeta a la autorización previa del Ministerio de Hacienda las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, lo mismo ocurre con la concertación de créditos a medio y largo plazo y la concesión de avales.

También en este aspecto el dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 2001 no puede resultar más explícito. Se afirma expresamente que las previsiones incorporadas al Anteproyecto se ajustan al marco constitucional vigente, respetando, junto al principio de autonomía, el principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales.

En cualquier caso, si existe algún ámbito en que las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria se muestran reacias a introducir grandes innovaciones del ordenamiento jurídico vigente, de suerte que, al margen de la incorporación de una nueva terminología y sistema de principios, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria utiliza, casi exclusivamente, instrumentos jurídicos ya vigentes en la Ley de Haciendas Locales.

No obstante, parecía conveniente, de un lado, conceder a las Entidades Locales alguna forma de participación en el procedimiento de determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, para lo cual se prevé que se solicite informe de la Comisión Nacional de Administración Local, como paso previo a la adopción del correspondiente acuerdo por el Consejo de Ministros.

Puede afirmarse, en consecuencia, que las Leyes de Estabilidad Presupuestaria no implican un endurecimiento relevante del régimen jurídico de las haciendas locales, por lo que no parece que puedan plantear problemas de constitucionalidad no planteados respecto de la Ley de Haciendas Locales.

Otra cuestión relevante es la referida al reconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas respecto de las Entidades Locales. En este punto, y siguiendo una recomendación expresa del Consejo de Estado, se introdujo en el articulado de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria una previsión relativa a que los deberes de adaptación de las Entidades Locales a los principios contenidos en la nueva regulación debían entenderse sin perjuicio de las competencias que las Comunidades Autónomas tengan atribuidas en la materia. De este modo, la Ley venía a expresar, una vez más, su escrupuloso respeto a las competencias que a las Comunidades Autónomas reconocen la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía. Este reconocimiento se ha proyectado, de forma, tal vez, innecesaria, a otros artículos de la Ley reflejando así la extrema sensibilidad del legislador en esta materia, cuyo tratamiento uniforme está imposibilitado por el desigual nivel de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

6. CONCLUSIÓN

Aunque las Leyes de Estabilidad Presupuestaria posibilitan debates de gran interés respecto del equilibrio presupuestario o el endeudamiento público como instrumentos de política económica, o sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y las Cámaras en el procedimiento presupuestario, es lo cierto que el debate público sobre las Leyes ha quedado virtualmente reducido a la cuestión de los límites de las competencias del Estado en la materia, así como sobre la constitucionalidad de una iniciativa normativa en la que aquél establece objetivos de estabilidad vinculantes para todas las Administraciones Públicas.

Ha sido el propósito de este trabajo tratar de contribuir al debate proporcionando algunas de las claves de la reflexión jurídica que ha fundamentado esta iniciativa normativa, y que justifican la competencia del legislador estatal para trazar una política económica basada en el rigor presupuestario como base de una actuación común del conjunto de las Administraciones Públicas.

La conclusión alcanzada, que no es otra que la plena constitucionalidad de las normas, parte de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se han citado, y se ha visto respaldada por el dictamen emitido por el Consejo de Estado el 19 de enero de 2001 a propósito del entonces Anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

A la vista de los argumentos contenidos en dicho dictamen, parece difícilmente discutible la competencia del legislador estatal para adoptar una iniciativa normativa como la descrita. De hecho, debe destacarse el esfuerzo realizado para lograr que la necesidad de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias del Estado y las Administraciones Territoriales no se tradujese en una inadmisibles perturbación de sus respectivos ámbitos de autonomía.

Dicho lo anterior, debe igualmente destacarse la importancia de estas Leyes, tanto desde el punto de vista de sus objetivos de política económica, como, en un ámbito puramente jurídico, por el nuevo marco de relaciones entre las Administraciones Públicas que, en materia presupuestaria, viene a establecerse.

Para terminar, no puede dejar de indicarse, como lo hace el Consejo de Estado al comienzo de su dictamen, que España se convierte, por ministerio de las Leyes aprobadas en materia de estabilidad presupuestaria, en el primer Estado Miembro de la Unión Europea que opta decididamente por introducir en su ordenamiento previsiones normativas que permiten el desarrollo de la actividad del sector público en un marco de estabilidad presupuestaria, y por medio de los cuales, dada la compleja organización territorial española, se corresponsabilice a todas las Administraciones Públicas en la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria.

PROBLEMAS
ACTUALES

