

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Objetivos y rasgos fundamentales

Mario Garcés Sanagustín

Inspector de Finanzas del Estado. Interventor y Auditor del Estado.

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

Vocal Asesor del Gabinete del Presidente del Gobierno

La aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria ha con-
citado en círculos políticos, científicos y administrativos un amplio de-
bate ideológico y doctrinal, que revela, en puridad, la entidad de los
objetivos que subyacen en esta propuesta normativa. Con todo, el
análisis no ha de localizarse en el plano político, donde las discrepan-
cias pueden alumbrarse desde espacios de mera oportunidad y, por lo
tanto, obedecer a razones puramente coyunturales, sino preferente-
mente en el ámbito jurídico y hacendístico.

La invocación de estas normas a la cultura de la estabilidad pre-
supuestaria, a la responsabilidad de los gestores políticos en los pro-
cesos de asignación de sus recursos, a la publicidad de las actuaciones
de los órganos decisorios de las políticas de ingreso y gastos en sus
ámbitos competenciales o a la coordinación de la Hacienda General
del Estado sobre la base del respeto al principio de autonomía y sufi-
ciencia financiera de las Comunidades Autónomas y Corporaciones
Locales son principios motrices que obedecen a las necesidades de un
Estado moderno y que entroncan indefectiblemente con la doctrina
del Tribunal Constitucional sobre las relaciones financieras interterri-
toriales.

1. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, ECONOMÍA Y ESTRUCTURA DE ESTADO

Por un lado, la estabilidad presupuestaria es una manifestación, si quiera la más importante, de la estabilidad macroeconómica y, como tal, garantía de crecimiento de la actividad y del empleo. Buchanan, con ocasión de una visita a España después que le fuera concedido el premio Nobel de Economía, centró su intervención en el problema ético que supone la política de endeudamiento de los Estados como un complemento crónico a la financiación general mediante ingresos impositivos.

La esencia de ese debate radicaba en el impulso ético de algunos políticos tendente a promover la traslación del coste de los servicios prestados a una generación sobre generaciones futuras, de tal modo que al desplazamiento del coste económico se añadía la desaparición del coste político de la medida. En términos de responsabilidad política, el incentivo a la ilusión fiscal o a la imposición invisible e intergeneracional es más atrayente y genera mayor rentabilidad a corto plazo.

Sin embargo, en los últimos quince años, al socaire fundamentalmente del encendido debate que se presentó en Estados Unidos, las economías públicas han evolucionado desde posicionamientos anclados en la cultura del endeudamiento hasta postulados en los que se promueven restricciones al desequilibrio presupuestario y al recurso al endeudamiento como medio de financiación. En la actualidad, 41 de los 50 Estados incluyen limitaciones explícitas al recurso a la deuda como factor común de financiación.

Parejo a este debate general sobre el estado de las finanzas públicas, y en un contexto de falta de saneamiento de las cuentas públicas en Europa, en el seno de la Unión Europea se tomó la cabal decisión de afrontar un proceso complejo, pero necesario, de corrección de los desequilibrios internos que provocaban presiones perniciosas sobre los precios y los tipos de interés, mermando, por ende, la capacidad de crecimiento de nuestras economías.

El entendimiento de que ésta era la vía idónea para competir en un entorno globalizado y económicamente abierto supuso la incorporación al acervo comunitario de un conjunto de criterios de convergencia, en el plano constituyente de la Unión Europea, como una máxima de política económica inexcusable para alcanzar objetivos de crecimiento común y soslayar inestabilidades internas indeseables.

Este compromiso fue aceptado por todos los Estados miembros, con independencia de los visos políticos de los gobernantes representados en aquel momento y se ha constituido en una de las principales garantías de credibilidad de la política económica común en Europa. Además, y como se revela en los últimos acontecimientos acaecidos en algunos Estados de la Unión Europea, el incumplimiento de los compromisos de política presupuestaria, es decir, el deslizamiento de las finanzas públicas de un Estado miembro hacia posiciones periclitadas en un entorno presidido por la restricción presupuestaria en torno al equilibrio, despide una señal de reprobación, de mayor o menor intensidad, sobre el Estado que incurre en un incumplimiento, y remite asimismo señales de desconfianza sobre los mercados, que valoran, juzgan y toman decisiones en función de los resultados internos de política presupuestaria.

El sustrato jurídico de esta decisión irrenunciable se halla no sólo en el artículo 4.3 del Tratado CE, que exige a los Estados miembros unas «*finanzas públicas sólidas*», y, desde luego, del artículo 104 del mismo Tratado CE, que exige a los Estados miembros que eviten «*déficit públicos excesivos*», sino en el propio Derecho derivado, constituido básicamente por el Reglamento 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

La extensión subjetiva de la norma precitada, escrupulosamente respetuosa y coherente con la estructura descentralizada de algunos Estados de la Unión Europea, cifra el compromiso de equilibrio sobre el sector público nacional, entendiendo por tal «*lo perteneciente al sector Administraciones Públicas, Administraciones Locales y Administraciones de Seguridad Social*». Esta formulación de las obligaciones de estabilidad en estructuras complejas, como la organización de la Unión Europea, únicamente se puede proyectar sobre los Estados miembros si existe salvaguarda de que los gobiernos descentralizados de los Estados con forma territorial compuesta, dotados de autonomía financiera, cumplen los compromisos establecidos. A mayor abundamiento, en el proceso de traslación de las decisiones normativas de la Unión Europea a los Estados miembros es el Estado en su configuración primigenia el que vela directamente por la aplicación rigurosa de los principios y reglas impuestos por las autoridades supranacionales, de tal modo que ha de instrumentar, dentro del orden constitucional interno, las herramientas precisas de coordinación normativa que hagan efectivas las exigencias desplegadas.

Este aserto conduce automáticamente a la definición del modelo estructural de España como Estado complejo, tanto en su trayectoria

supranacional, imbuido en un proceso de integración y asunción de compromisos jurídicos exógenos, como en su trayectoria interna, en el que la Constitución reconoce plena autonomía para la gestión de los intereses generales propios del ámbito de actividad de cada instancia territorial. Pero, además, el formidable proceso de descentralización política y territorial que está experimentando España y que sitúa a nuestro país entre los Estados con estructura más descentralizada junto a Alemania en el conjunto de la Unión Europea, obliga a intensificar, en el marco de la Constitución española, la coordinación entre las Haciendas Territoriales. Así, el sector Estado, gestor directo, además, del sistema de la Seguridad Social que constituye un servicio común e indivisible en todo el territorio nacional, ha gestionado en el año 2002 un 48,04 por ciento del gasto público consolidado de todas las Administraciones Públicas, descendiendo su peso relativo en el conjunto del sector público desde 1996 en algo más de un 6 por ciento. El repunte básico del gasto lo han experimentado las Comunidades Autónomas hasta tanto se definan las bases del modelo de segunda descentralización a favor de las Entidades Locales.

Ante esta configuración, ciertamente compleja, de la realidad político-administrativa en España no cabe sino formular soluciones que, desde las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13^a CE) y desde la reserva al Estado de competencias en materia de Hacienda General (art. 149.1.14^a CE), con la cognición que de este espacio competencial se infiere de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 1/982, de 28 de enero), permitan garantizar el cumplimiento interno de los objetivos. Además, y una vez despejadas las incertidumbres que simultanearon el proceso de elaboración de estas Leyes sobre el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, dando lugar en la actualidad a un sistema de descentralización financiera sin parangón en nuestra Hacienda Pública y que refuerza la autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, el cuestionamiento de las primeras iniciativas se torna más discutible si cabe.

Así, Pedro Solbes¹, Comisario Europeo de Economía, tras avalar la necesidad de las normas de estabilidad presupuestaria españolas, concluía, en una intervención a propósito de la descentralización y la reforma institucional europea, que *«cuando estamos hablando de déficit en Europa hablamos del déficit agregado de todas las Administraciones. Y, por*

¹ Extracto de la intervención de Pedro SOLBES en el Seminario «Ampliación, descentralización y reforma institucional», celebrado en Segovia el día 15 de abril de 2002.

tanto, cada país debe contar con instrumentos que permitan respetar la obligación, fijada en el Pacto de Estabilidad, de alcanzar el equilibrio presupuestario». Como continuación de este discurso, Solbes agregaba que «me preocupa hasta qué punto las instituciones presupuestarias europeas no deben ser trasladadas al nivel local. A medida que los déficit de los gobiernos centrales se van reduciendo, adquiere más y más importancia el déficit de otras Administraciones que no son las centrales».

2. EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO COMO PRINCIPIO

La Constitución española de 1978 no contiene un reconocimiento expreso de equilibrio presupuestario que, sin embargo, sí estuvo presente en la fase de redacción del Anteproyecto de Constitución de 1977 (artículo 149). Sin embargo, no es ajeno a la mayor parte de textos constitucionales europeos el axioma presupuestario de la contención del gasto público: artículo 134 de la Constitución española, artículo 40 de la Constitución francesa, artículo 81 de la Constitución italiana y artículo 110 de la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, el hecho de que la «Constitución económica» no contenga un pronunciamiento expreso sobre este principio, ahondando en el modelo de constitución permanentemente «abierta», según las tesis de Kelsen, no niega validez a la concreción del mismo en el Derecho derivado.

En opinión de García Novoa², *«lo que queda a la libre determinación de cada opción política que eventualmente acceda al poder es la intensidad en el cumplimiento de esos objetivos constitucionales o la de acudir, o no, a determinadas cláusulas de habilitación que la Constitución contempla (planificación, reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, intervención de empresas, etc.), que dejan mayor libertad a los poderes públicos para utilizarlas, lo que también significa libertad para intervenir más o menos en la economía. (...) En suma, el modelo económico constitucional admite una variedad de políticas y la opción por una norma ordinaria que pueda inducir al control del déficit e, indirectamente, a limitaciones de gasto público cabe perfectamente en el marco constitucional. Esta variedad de políticas económicas susceptibles de desarrollar el modelo constitucional legitimarían adoptar una norma como la LGEP».*

En lógica, la Constitución española no responde a un perfil keynesiano, como alguna doctrina pretendió postular al principio de la década de los ochenta, sino que constituye un referente suficiente-

² GARCÍA NOVOA, César: «Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27/2001.

mente amplio y flexible en el que el legislador puede optar por un modelo de política presupuestaria diferente en función de los compromisos internacionales y de las tendencias macroeconómicas de cada momento.

De acuerdo con el artículo 3.1 de la LGEP y como cláusula de general aplicación a todas las Administraciones territoriales, «*la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*». Atendiendo a la diferente naturaleza orgánica y funcional de los entes administrativos, el principio de estabilidad opera de dos maneras distintas:

a) Para las Administraciones Generales del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, y los organismos públicos y entes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas (art. 3.2 LGEP).

b) Para el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional (art. 3.3 LGEP).

No obstante, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria no vetan el recurso a la deuda indiscriminadamente, esto es, no existe una prohibición absoluta de endeudamiento de las Administraciones Públicas, pero sí un deber material, formalizado mediante la elaboración de determinados instrumentos, de retorno a la posición de equilibrio presupuestario (arts. 3.3 LOC a la LGEP y 22 de la LGEP). En definitiva, el equilibrio presupuestario se presenta como una tendencia irrevocable de la política fiscal de las Administraciones Públicas, pero excepcionalmente, y previa justificación de las causas de la ruptura del equilibrio y elaboración de un plan de saneamiento del déficit, los

estados presupuestarios podrán presentarse o liquidarse en una senda deficitaria.

Si se optase por un modelo de corresponsabilidad territorial en el que las Administraciones territoriales actuasen con plena autonomía en sus decisiones de endeudamiento y no se concibiesen como partes integrantes de un todo unitario, sujeto común del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, podría vaticinarse, en un escenario de falta de austeridad presupuestaria, la ruptura de un entorno consolidado de estabilidad. Hasta este momento, la garantía del cumplimiento de esos escenarios de consolidación presupuestaria estaba explícitamente reconocida, y formulada sin oposición expresa por parte de ninguna Comunidad Autónoma, por la Resolución de 31 de julio de 1995 de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se publicaba el Acuerdo 1/1992 sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996. Conforme al epígrafe 1.2, intitulado «Coordinación presupuestaria», *«la necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva de la necesidad de financiación, en términos de PIB, de las Administraciones Públicas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración central y de las Comunidades Autónomas. Esta coordinación se concretará en el cumplimiento por parte de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas del Escenario de Consolidación Presupuestaria, y el Consejo de Política Fiscal y Financiera revisará el cumplimiento de este Escenario y adoptará las medidas oportunas para asegurar la consecución de los objetivos previstos en el mismo, sin perjuicio de las competencias de los respectivos Parlamentos. Este Escenario se adaptará en cada momento al marco competencial vigente.»*

Los términos de este acuerdo, coherentes con la finalidad y el contenido de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, representan el trasunto de las normas analizadas, avanzando un paso más, al dotar de instrumentos procesales las relaciones que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera se han de producir entre las diferentes Comunidades Autónomas e imbuir de transparencia las decisiones de política presupuestaria que se adopten. Así lo ha entendido Soler Roch³, a cuyo parecer *«la tensión entre los principios de autonomía y coordinación que pueda manifestarse a raíz del cumplimiento de dicho objetivo,*

³ SOLER ROCH, María Teresa: «Coordinación Presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas». *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27/2001.

como mejor se resuelve es potenciando los mecanismos y procedimientos de consenso y cooperación en la toma de decisiones, y en este sentido, sin duda, una de las claves de esta reforma reside en el papel a desempeñar por el Consejo de Política Fiscal y Financiera».

Por otro lado, a través de estas normas, el Estado ha situado la tendencia de la estabilidad presupuestaria en los términos cifrados en el artículo 3.2 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, a cuyo tenor *«se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas».*

La superación de la barrera del 3 por ciento del PIB que figura como límite general para todos los Estados miembros de la Unión Europea enlaza con las políticas de austeridad y control de las finanzas públicas que han impuesto otros Estados, llegando incluso algunos a fijar el objetivo en un superávit del 2 o del 3 por ciento (Suecia y Dinamarca). Desde esta perspectiva económica, parece que se debe optar por una política que no renuncie a objetivos ambiciosos, con un meridiano objetivo: constituir una cultura de equilibrio y superávit que atraiga a los operadores mercantiles y que coadyuve a generar un remanente presupuestario con el que atender la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, compromiso alcanzado por todos los grupos políticos y organizaciones empresariales y sindicales en el marco del Pacto de Toledo.

Sin embargo, las razones de política macroeconómica no son suficientes: desde el plano político y jurídico, esta norma no es sino la traslación por parte de un Estado de las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira, celebrado en junio del 2000, y que se mantienen inalteradas, y por las cuales se insta 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, y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos del envejecimiento de la población.

España ha experimentado un proceso de acercamiento progresivo desde la teoría a la praxis política, cuyo corolario son las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. La aspiración a objetivos superiores a los inicialmente previstos resulta de una recomendación general del Consejo de la Unión Europea a cada uno de sus Estados miembros,

de tal suerte que un Estado no podría oponer su estructura descentralizada para contrarrestar la implementación de una política de mayor austeridad fiscal en su territorio.

3. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en sede de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de responsabilidad presupuestaria, *«los sujetos enumerados en el artículo segundo de la presente Ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado»* (vid. art. 4 de la Ley Orgánica).

Las diferencias entre el modelo de distribución de responsabilidades contenido en estas normas y el sistema penalizador articulado en la Resolución del Consejo Europeo (UE) núm. 1467/97, de 7 de julio, son suficientemente ilustrativas de la asimetría comparativa de ambos sistemas. Así, el modelo interno español opta por una solución de transmisión mancomunada de responsabilidades, tributaria directa de nuestro Derecho Común, y descarta un modelo sancionador, establecido, sin embargo, a escala comunitaria. Existen, además, antecedentes de erogación de responsabilidades por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la aplicación de ayudas comunitarias gestionadas por Comunidades Autónomas, de tal suerte que esta norma no puede tildarse de novedad en cuanto a su estructura interna.

Hay que insistir, no obstante, en la renuncia a la aplicación de un modelo sancionador. En definitiva, y en los dominios de la racionalidad económica y de la cambiante ordenación comunitaria, a la luz de la práctica de los diferentes Estados miembros, no es factible que se pueda producir en el caso español un supuesto de hecho que llevase aparejada sanción pecuniaria para España. En este contexto, cualquier reflexión sobre la posible puesta en marcha del mecanismo excepcional del artículo 155 de la Constitución española es sinónima de

alarmismo político e irrealidad jurídica por distanciamiento de la realidad práctica.

4. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES: ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

La indeterminación de un modelo estable de política presupuestaria en nuestro paisaje constitucional responde al pragmatismo y eclecticismo político de la etapa constituyente que remitía la responsabilidad del modelo macroeconómico al gobernante electo. Es más, desde la lógica constitucional, y atendiendo a la escasa respuesta reglada a la integración y consolidación de decisiones presupuestarias en un marco de mercado único nacional, no parece que haya inconveniente alguno en la definición, por extensión de nuestra Constitución, de un sistema cooperativo regional al uso de los hábitos de colaboración que subyacen en los modelos políticos federales (*instrumental federalities* o cooperativismo reforzado).

Ahora bien, la ausencia de reglas instrumentales y orgánicas precisas de integración de las voluntades presupuestarias territoriales *ex constitutione*, en aras a la consecución de objetivos económicos generales, no invalida las soluciones del legislador ordinario, declaradas plenamente constitucionales (STC 1/1982, de 28 de enero). Este debate, por el contrario, estuvo presente en el momento de la redacción de la Constitución, en cuyo artículo 149 de Anteproyecto figuraba el siguiente mandato: «*Los 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.*»

La experiencia de las prácticas presupuestarias del poder político en las dos últimas décadas y el compromiso de España con el proceso de integración en la Unión Europea, como miembro de pleno derecho de la Unión Económica y Monetaria, han provocado que brotase de nuevo la necesidad de reformular las bases conceptuales del modelo macroeconómico español, algunas de las cuales se han sobrepuesto a nuestro ordenamiento interno por vía del Derecho comunitario. A este parecer se suma Oscar Alzaga Villaamil⁴ cuando razona del siguiente modo: «*El control del poder político plantea una es-*

⁴ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Alianza Editorial, Fundación Ortega y Gasset y Fundación BBV, Madrid.

pecial problemática en ámbitos como el de los presupuestos, gasto público, presión fiscal, déficit y deuda pública. Y precisa que en una democracia moderna uno de los más sagrados derechos del ciudadano tiene que ser que el dinero que paga en impuestos no se malgaste (...) Desgraciadamente, la experiencia parece irnos enseñando que entre las fuerzas políticas y el conjunto de los actores sociales es difícil conseguir un consenso serio y duradero para luchar contra factores endémicos como la inflación, o contra el gasto público creciente, la tendencia de los impuestos a un crecimiento continuado y el progresivo endeudamiento de las Administraciones y/o las empresas públicas. Por ello, defendemos la fórmula antes apuntada de constitucionalizar en el artículo 134, relativo a los presupuestos, la radical limitación de una espiral dotada de más fuerza que sus frenos fijando un límite sobre el PIB. Ello no supone ningún conservadurismo. La dinámica deuda-inflación es un cáncer; reconocerlo y buscar soluciones constitucionales que frenen la metástasis no es adoptar una actitud partidista. Sería importante que se acabase por lograr un amplio consenso en torno a ello, ya que no parece que la izquierda europea crea hoy en lo contrario.»

Sin embargo, entre las principales fuerzas políticas del país reside la convicción, basada en la razón o en algunos supuestos en la estrategia electoral, de preservar la estructura y base constitucional de 1978, so pena de que la introducción de alteraciones sustanciales dinamitaría el espíritu de consenso de la etapa constituyente e introduciría un factor de vulnerabilidad a nuestra más que consolidada y sólida democracia. En el mismo sentido se manifiesta, Juan Velarde Fuertes⁵: *«Es evidente, pues, que la Constitución de 1978 debe ser superada, pero también que el pueblo español está dispuesto a modificarla sólo de modo muy cauteloso y, seguramente, sólo dentro de mucho tiempo y sin provocar debates importantes. La Providencia, ante esta perplejidad tremenda, que podría convertirnos en un nuevo Asno de Buridan colectivo, nos ha dado un quite formidable. He ahí nuestra enmienda constitucional: los Acuerdos de Maastricht. La necesidad de mantenernos en la Unión Europea y el rango especial de las disposiciones comunitarias liquida el dilema. Por ello son válidas unas palabras del “Orlando”, de Virginia Wolf, en la traducción de Jorge Luis Borges: “La transacción entre un escritor y el Espíritu de la Época es de infinita delicadeza y la fortuna de sus obras depende de un buen arreglo entre los dos.” Pongamos, en vez de escritos, Constitución de 1978, y en lugar de Espíritu de la Época, ideología básica del Tratado de Maastricht, y todo quedará claro.»*

La autonomía financiera es la piedra piramidal de la afirmación del principio autonómico de un gobierno descentralizado, incluso antes que la propia suficiencia financiera, porque desde el punto de vista constitutivo, esto es, desde el punto de vista de su esencia institu-

⁵ VELARDE FUERTES, Juan: *Hacia otra economía española*. Espasa, Madrid, 1996.

cional, no hay gobierno si no hay autonomía política y financiera. La anteposición de este *prius* sobre cualquier otra condición de existencia de los gobiernos regionales es atinadamente comprendida por el legislador constituyente cuando en el artículo 156 de la Constitución 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*».

La interrelación de los principios de coordinación y solidaridad con el principio de autonomía financiera ha sido recurrentemente objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en una jurisprudencia que sin solución de continuidad ha sido resumida por el Consejo de Estado en su dictamen a los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Teniendo en cuenta que la limitación al endeudamiento es una limitación sobrevenida por razón de convergencia en el seno de la Unión Europea, no existe inconveniente en afirmar que los instrumentos presentes de generación de recursos tributarios garantizan suficientemente el principio de autonomía financiera. Ahora bien, como ya se ha anunciado, responsabilidad política y autonomía financiera son dos vertientes de un mismo principio que integran la autonomía política.

Desde luego, en términos de rentabilidad política, en el juego de la obtención y mantenimiento de poder político, el gestor optará mecánicamente por el recurso a la deuda para financiar sus políticas de gasto que, en el mejor de los supuestos, representan el escaparate electoral ante su tejido social. Si el coste de las medidas es nulo para los contribuyentes actuales, se crea una ilusión, una suerte de entelequia sobre los beneficios de las estrategias de actividad pública del gestor político que le asemejan a un buen gestor. Sin embargo, este gestor únicamente ha contribuido a pignorar el futuro económico de su Comunidad Autónoma, máxime cuando con esa financiación suplementaria atiende gastos improductivos o desarrolla una actividad ineficaz. Es más, cuando la financiación adicional es resultado de un incremento de la presión fiscal actual, que recae sobre los votantes directos, el esfuerzo porque las políticas activas puestas en marcha sea un éxito es mayor que si la financiación se desplaza hacia el futuro, toda vez que no hay un coste directo y cuantificable sobre el contribuyente actual. Un comportamiento en este escenario desfavorece la inhibición del gestor y acentúa el compromiso con sus objetivos de política general.

La proclamación del carácter unitario del orden económico nacional es un postulado acuñado de manera temprana por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, reconoce que *«ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo, y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional (arts. 40.1, 130.1, 131 y 138.1 CE). Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII de la Constitución). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores»* (en la misma línea, STC 96/1984, de 19 de octubre).

La interrelación de los principios de coordinación estatal y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no se basa en la oposición de estructuras de poder, sino en la complementariedad de ambos vectores, habida cuenta que hay coordinación en la medida que hay autonomía y no cabe ésta sin la adecuada coordinación en un modelo de organización territorial complejo. A esta concepción obedece la doctrina del Tribunal Constitucional dimanante de la Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, por la que el máximo Tribunal consideró que correspondía al Estado autorizar las emisiones de Deuda Pública de las Comunidades Autónomas: *«La coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento no se agota –como pretende la representación del Gobierno vasco– en la emisión de informes no vinculantes del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario (...) 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.»*

El artículo 9 de la LOC de la Ley de Estabilidad Presupuestaria es la traducción normativa del régimen de autorización preventiva de endeudamiento, sin perjuicio de que en la doctrina acuñada subyace de manera global el principio de coordinación como máxima de organización de la estructura financiera descentralizada en nuestro país.

La doctrina del Tribunal Constitucional no se agota en las anteriores Sentencias, sino que se halla presente de manera permanente en otros fallos (STC 14/1986, de 31 de enero sobre la determinación de intereses de demora en determinados créditos, STC 96/1990, de 24 de mayo, o STC 237/1992, de 15 de diciembre), siendo especialmente ilustrativa la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, cuya fundamentación jurídica es reproducida en ulteriores sentencias: «(...) **Si bien es cierto que dicha autonomía ha de sujetarse a los principios de coordinación con la Hacienda estatal, la vía adecuada para tal coordinación no es la Ley de Presupuestos, sino el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tal y como establece la LOFCA (...)** Dicha autonomía, 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 (...), entre los que se encuentran los derivados de la solidaridad y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el artículo 156.1 de la Constitución. (...) El segundo principio, en cambio, **implica que la actividad financiera de las Comunidades se someta a las exigencias de política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa.**»

Reproduciendo el argumento jurídico anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1996, de 30 de octubre, en relación con la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos, señala que **«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 149.1.13ª, sino que también halla anclaje constitucional en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación del artículo 156.1 CE (...)**. 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 tendentes a conseguir la estabilidad eco-

nómica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general».

Más nítidamente se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en relación con la incidencia de la intervención de la legislación del Estado en las Haciendas Locales, a raíz de la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, resultante del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales: *«El título competencial que más claramente ampara la decisión estatal en este caso es, sin duda, el contenido en el artículo 149.1.14ª. Sea cual fuere el contenido que al concepto de Hacienda General se atribuya, no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente **se propone como finalidad de saneamiento de éstas** para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (cuyo establecimiento corresponde también a la competencia estatal) **impida la generación de déficit** que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal.»*

Abundando en el razonamiento transcrito, el Alto Tribunal prosigue con las bases de esta doctrina en la Sentencia 96/1990, de 24 de mayo, a tenor de la cual *«(...) ni las competencias que en materia de régimen local tienen las Comunidades recurrentes, en el marco del artículo 149.1.18ª de la Constitución, impiden toda intervención del Estado, que en virtud de la ordenación general de la economía defina las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial y adopte las medidas necesarias para garantizar la realización de las mismas, ya que la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y eviten que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional o disgregador».*

La referencia a un mercado unitario nacional, sin perjuicio de las especialidades orgánico-funcionales de las Administraciones Territoriales, subyace en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional como un elemento constitutivo de la planificación por parte del Estado de la actividad económica general. La renuncia a dicha reserva conduce inexorablemente a la fractura de un modelo que se antoja cohesionado y que cede ante la pulsión de intereses fraccionarios o electoralistas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L., y ROSADO IGLESIAS, G. (2001): «La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, enero-abril 2001, Instituto Nacional de Administración Pública.
- ALZAGA VILLAAMIL, Ó.: *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Alianza Editorial, Fundación Ortega y Gasset y Fundación BBV, Madrid.
- ELORRIAGA PISARIK, G.: «Ética, economía y estabilidad presupuestaria». *Análisis Local*, nº 33, noviembre-diciembre 2000, Madrid.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2001): «Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27/2001. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GARCÍA NOVOA, C. (2001): «Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria». *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 27/2001. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- PÉREZ DE AYALA Y LÓPEZ DE AYALA, J. L. (2001): «Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27/2001. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SOLER ROCH, M^a T. (2001): «Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27/2001. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- URÍA FERNÁNDEZ, F. (2001): «Fundamento constitucional de los proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27/2001. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- : «Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria». *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, enero-abril 2001. Instituto Nacional de Administración Pública.
- VELARDE FUERTES, J. (1996): *Hacia otra economía española*. Espasa, Madrid.