

LA PROTECCIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LA CONSTITUCIÓN DE POLONIA¹

ANNA ŁABNO

*Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Katowice*

JAROSŁAW SUŁKOWSKI

*Letrado del Tribunal Constitucional
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Łódź*

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Límites constitucionales a la deuda pública
- III. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera actual demuestra la importancia de la función estabilizadora y garantizadora de los textos constitucionales; de tal suerte, en la época del endeudamiento sustancial de los países, resulta necesario utilizar mecanismos que equilibren los importes de los ingresos y gastos estatales. Los economistas nunca han sido consistentes en determinar las consecuencias de la deuda pública. Por un lado, es obvio que el endeudamiento de un país provoca la necesidad de satisfacer el servicio de la deuda y genera más gastos, que pueden crecer de manera exponencial; por otro, desde hace tiempo se suele argumentar que el aumento de gastos públicos, hecho posible gracias al endeudamiento, estimula el desarrollo económico de un país, aunque bajo la condición de que estos fondos cubran los gastos de inversión en infraestructura pública, por ejemplo. Sin em-

¹ Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación "Formación de personal para el mercado de la flexibilidad y de la economía del conocimiento: oferta para las carreras de humanidades y de ciencias sociales de la Universidad de Łódź", cofinanciado por la Unión Europea en el marco del Fondo Social Europeo.

bargo, actualmente «predomina la conciencia de que el déficit presupuestario es perjudicial»². No obstante, el papel del Derecho constitucional y de sus representantes no consiste evidentemente en poner solución a los dilemas económicos.

En las constituciones contemporáneas, la problemática de las finanzas públicas suele reducirse a asegurar al banco central un estatus específico, eventualmente a distinguir la ley de presupuestos de otros actos legislativos o a revisar la ejecución presupuestaria³. Ocasionalmente, las constituciones regulan de forma más estricta las cuestiones de endeudamiento del Estado, sin embargo, aun cuando este tipo de regulaciones sí que aparece, se reduce a asegurar el poder del Parlamento sobre la carga financiera del Estado. Evidentemente, este ámbito tan estrecho de la norma jurídica puede justificarse, al menos en parte, debido a que, con anterioridad, los autores de las leyes fundamentales no habían sido conscientes de los problemas constitucionales dimanantes de las posibilidades de financiar su actividad por el Estado⁴.

La Constitución de la República de Polonia es una verdadera excepción en cuanto al ámbito de la regulación del equilibrio presupuestario. A esta problemática, directa o indirectamente, se refieren cuatro disposiciones: arts. 216, 217, 220 y 226, los cuales se encuentran recogidos en el capítulo X de la Constitución, dedicado a las finanzas públicas. Sin embargo, en el marco de este estudio, es de importancia particular el primero de los apuntados, artículo 216, en su apartado quinto. Se introduce aquí una restricción financiera consistente en una prohibición de contratación de préstamos, concesión de garantías y cauciones financieras, en virtud de las cuales la deuda pública del Estado pueda sobrepasar los tres quintos del valor del producto interior bruto anual.

Debido a la naturalmente limitada extensión del presente estudio, el artículo 220 apartado 1 no será su objeto, aunque está significativamente relacionado con la prohibición mencionada («los incrementos del gasto o reducciones de los ingresos planificados por el Consejo de Ministros no podrán conducir a la Cámara de Diputados a aprobar un déficit presupuestario superior al previsto en el proyecto de la ley presupuestaria»⁵).

II. LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA DEUDA PÚBLICA

El camino para adoptar un límite de la deuda pública dentro del marco del artículo 216 de nuestro texto constitucional no resultó sencillo al haber más detractores que partidarios.

Recordemos que la propuesta de introducir una cláusula de límite apareció durante una de las sesiones de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional en enero de 1996 siendo presentada por el Club de Unión de la Libertad, partido político con un perfil característico de libre mercado. Inicialmente, la regulación propuesta establecía que «La

2 MAZURKIEWICZ, M., *Konstytucyjne problemy deficytu budżetowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, R. SYLWESTRZAK (Ed.), *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn, 2003, pág. 14.

3 Véase art. 33, art. 42, art. 97 y art. 98 de la Constitución de la República Checa; arts. 66 y 73 de la Constitución de la República de Letonia; arts. 58, 60, 86 y 119 de la Constitución de la República Eslovaca, art. 146-152 de la Constitución de República de Eslovenia.

4 ZUBIK, M., *Problemy deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, "Państwo i Prawo", núm. 6, 2000, pág. 9.

5 KOMAR, A., *Opinia szczegółowa o art. 220 ust. 1 Konstytucji*, "Przegląd Sejmowy" núm. 5, 1999, págs. 95 y ss.

deuda pública del Estado no puede sobrepasar los tres quintos del valor del producto interior bruto anual y no es posible contraer una obligación crediticia para cubrir el déficit presupuestario en el banco central. La Ley determina la forma de cálculo del PIB» e iba a ser incluida en el artículo 204 apartado 4 de la Constitución⁶. En la justificación de dicha propuesta, se argumentó desde ese partido que dicha solución «servirá de base para la estabilidad financiera de nuestro Estado y protegerá al Parlamento ante la contracción de obligaciones e impresión de la moneda vacía», añadiendo que «es un compromiso significativo del Parlamento que en futuro nos protegerá ante los gobiernos demagógicos, a los cuales les gustaría en un instante debilitar la base de la estabilidad del país por una gestión despilfarradora de las finanzas públicas»⁷. También se apuntó que «si admitimos que asumimos la responsabilidad ante las futuras generaciones por el estado del medio ambiente, no cabe duda de que, también, nos endeudamos ante las mismas. Por lo cual, es necesario introducir ciertos límites hasta los cuales podremos endeudar las futuras generaciones»⁸. Según la propuesta del club de la Unión de la Libertad, con esta disposición se vinculaba estrechamente el artículo 207 apartado 7 del proyecto, de acuerdo con el cual «La adopción por la Cámara de Diputados de la ley presupuestaria, en el rango de la cual el déficit presupuestario pueda superar el 3% del PIB, requerirá una mayoría calificada de 2/3 de los votos»⁹. La intención de los solicitantes era la de crear, a base del modelo norteamericano, una suerte de «guillotina de gastos» para los casos en que no fuese posible obtener ingresos suficientes por parte del Estado. En esta situación, según los solicitantes, sería necesario adoptar una ley que determinaría en qué orden se reducirían los gastos del Estado, previstos por la ley presupuestaria¹⁰.

Las dudas de los miembros de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, relacionados a este artículo 216, eran heterogéneas. Había quienes sostenían, por un lado, que el límite de la deuda pública no pertenecía a la materia constitucional¹¹. Junto a ello, se apuntaba que resultaba inaplicable, inapropiada, y que repetía los instrumentos adoptados en el Tratado de Roma o en el Tratado de la Unión Europea así como que era demasiado formalizada. Por último, se llamaba la atención de que, tomando en cuenta la variabilidad de los procesos económicos, un día, el límite de endeudamiento pudiera ser un obstáculo, sobre todo en los tiempos de una crisis económica.

El argumento de mayor alcance, en contra de la introducción del límite de endeudamiento, era el que constataba que dicha cláusula no podía ser materia constitucional y que, por lo tanto, no debería ser regulada al nivel de la ley fundamental¹². Si ningún otro país europeo había introducido una regulación constitucional semejante, no había mo-

6 Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XXIX, Varsovia, 1996, pág. 49.

7 *Ibidem*, pág. 49.

8 Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia, 1996, pág. 25.

9 *Ibidem*, pág. 50.

10 Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia, 1996, pág. 18.

11 Véase la afirmación del diputado Marek Mazurkiewicz formulada en la XLI junta de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional el 19 de marzo de 1996, en: Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia, 1996, pág. 24-25.

12 Específicamente el diputado Józef Kaleta, diputado Marek Mazurkiewicz y el representante del Consejo de Ministros prof. Stanisław Gebethner – Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia 1996, págs. 26, 27 y 29.

tivos para que Polonia hiciera lo contrario. Asimismo, en este marco surgía otro argumento adicional, según el cual era suficiente mantener una de las normas jurídicas vigentes en aquella época, en particular, el artículo 104c apartado 1 del Tratado de Roma, a tenor del Tratado de la Unión Europea. Teniendo en cuenta la perspectiva de adhesión de Polonia a la Unión Europea y la existencia de un principio constitucional sobre la obligación de observar el derecho internacional, era de suponer que la validez de este límite en Polonia era sólo una cuestión de tiempo.

Durante el debate sobre el apartado quinto de este artículo 216, se sostuvo por algunos la redundancia de introducir el límite de endeudamiento, debido a la posibilidad de mantener un equilibrio presupuestario con otros instrumentos legales. En particular, se indicaba que el sostenimiento del nivel de la deuda pública aceptable era posible gracias al requisito de poder contraer una deuda pública por el Estado y otorgar garantías estatales únicamente bajo la condición de adoptar una ley pertinente. En este orden de cosas, para cualquier aumento de la deuda, se exigiría un acuerdo del Parlamento. Otro mecanismo de control de la deuda iba a ser la institución de «absolutorio», es decir, la expresión de evaluación parlamentaria sobre la ejecución del presupuesto estatal y de su estado de endeudamiento. La obligación del Consejo de Ministros de presentar a la Cámara de Diputados el informe anual sobre el estado de endeudamiento y en relación con la necesidad de efectuar un debate sobre el mismo, podría hacer efectivo el control parlamentario.

Se apuntó también la dificultad de computar de manera precisa el valor decimal expresado en la disposición mencionada. Dicha dificultad era resultado de varios factores. Como se señaló durante los debates, la deuda pública se componía de dos partes y abarcaba tanto la deuda interna, cuyo importe dependía directamente de la política de Consejo de Ministros, como la deuda exterior, y en este último caso, la influencia del Consejo era significativamente inferior, lo cual resultaba, entre todo, de las fluctuaciones de tipos de cambio¹³. Algunos expertos subrayaron el carácter impreciso del término «deuda pública» y la dificultad de determinar sus componentes. No estaba claro, por ejemplo, si este término comprendía las obligaciones del Estado resultantes de las resoluciones del Tribunal Constitucional, de las garantías otorgadas por el Estado o las obligaciones respecto a los futuros pensionistas¹⁴. Asimismo, se mencionaba que la determinación de los importes económicos debería ser corregida con base a las fluctuaciones cíclicas y referido a los valores estructurales¹⁵.

Por último, también se señaló que Polonia era entonces un país en vías de transformación y el compromiso financiero propuesto le situaba en una posición débil frente a otros Estados de la Unión Europea.

13 Véase la afirmación del diputado Marek Borowski formulada en la XLI junta de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional el 19 de marzo de 1996 en: Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia, 1996, pág. 26.

14 La afirmación de M. Belka en: Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia 1996, pág. 30 y 35.

15 Las afirmaciones de M. Belka, A. Wojtyna, M. Mazurkiewicz en: Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia 1996, pág. 30 y 35, 36-37.

A pesar de varias objeciones, la Unión de la Libertad declaró que no apoyaría la Constitución sin introducir el límite de la deuda pública. Se señaló desde este partido la necesidad de insistir en la propuesta que sería tratada como «como una de las condiciones básicas que nos convencerán o servirán de motivo para no aceptar esta Constitución» al referirse a «una garantía real de tal situación del Estado que no será sujeta a la coyuntura de unas elecciones a otras. Aun siendo conscientes de los inconvenientes y las múltiples limitaciones de dicha propuesta, ponemos el límite de tres quintos del producto interior bruto, con cierta posibilidad de deliberar su importe específico, como una cuestión de formular un límite legal y tangible de la deuda pública. Para nosotros es una cuestión de carácter básico para poder aceptar esta Constitución»¹⁶.

Los miembros de la Comisión Constitucional consideraron también otra variante de la disposición sobre el límite de la deuda pública. En dicha disposición (presentada por el ambiente profesional) se declaraba que «en el caso de que la relación entre el endeudamiento público y el valor del producto interior bruto supere el nivel de tres quintos, el Consejo de Ministros presentará, junto con el proyecto de la ley de presupuestos, un esquema de medidas para reducir la deuda y disminuirla por debajo de este nivel». La diferencia entre la propuesta de la Unión de la Libertad y la mencionada por encima era sustancial, debido a que la primera no comprendía un carácter de prohibición absoluta de superar el límite de la deuda, en tanto preveía un procedimiento de reparación que no existía en la Constitución vigente. Finalmente, el club de la Unión de la Libertad presionó hasta la adopción de la disposición prácticamente igual a su propia propuesta, reconociendo su postulado como el único posible de aceptar.

El desarrollo de los trabajos en la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional y los debates entonces desarrollados, mostraron que la experiencia histórica era un argumento sustancial a favor de la introducción de la regulación analizada, incluso el período de transformación, cuando se sufrieron las consecuencias de un fácil recurso al endeudamiento. No debe olvidarse que el autor de la política económica de Polonia entre los años 1989 y 1993 fue el Prof. Leszek Balcerowicz y su partido Unión de la Libertad, cuyo perfil económico provocó la exigencia de introducir en la Constitución el límite de la deuda pública.

Finalmente, la disposición, objeto de nuestro artículo, tuvo el siguiente contenido: *No se permite la contratación de préstamos ni la concesión de garantías y cauciones financieras, en virtud de las cuales la deuda pública del Estado pueda sobrepasar los tres quintos del valor del producto interior bruto anual. El método de cálculo del producto interior bruto anual y de la deuda pública será establecido por la ley.*

De una lectura superficial puede apreciarse que esta regulación está compuesta por dos partes: una material (primera frase) y otra formal (segunda frase). La primera parte comprende la prohibición de contratación de préstamos, concesión de garantías y cauciones financieras, en virtud de las cuales la deuda pública superaría los tres quintos del valor de producto interior bruto. La segunda se refiere a la obligación, por parte del legislador, de determinar el método de cálculo del valor de producto interior bruto anual y de la deuda pú-

16 La afirmación de J. Ciemniewski en: Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, Boletín XLI, Varsovia, 1996, pág. 31.

blica del Estado. Claramente, la primera parte es un objeto de mayor interés, sin embargo, no debe subestimarse la importancia de la señalada obligación por parte del legislador.

Como podemos observar, justo al comienzo de ese apartado quinto del artículo 216, al utilizar las palabras «no se permite» se adoptó una forma de prohibición imperativa, lo cual no es habitual en nuestro texto constitucional. Son pocas las disposiciones que se encuentran en dicho texto con un tenor semejante implicando una «prohibición» (por ejemplo, arts. 13 y 40 de la Constitución) o utilizando tales expresiones como «no se puede» (arts. 100, 102 y 103), «no puede» (arts. 39, 51 y 150) o «no se permite» (art. 31.3). El enfoque categórico constitucional debe influir en la interpretación de la disposición determinada en esta fórmula. Ante todo, la actuación contraria a la disposición de la norma implica, en todo caso, el cometer de un delito constitucional, causa una responsabilidad constitucional ante el Tribunal del Estado y exige, en caso de una solicitud apropiada, una constatación de la incompatibilidad con la Constitución por parte del Tribunal Constitucional¹⁷.

La prohibición constitucional, de acuerdo con una regla general de edición de las disposiciones represivas, debería ser formulada de manera más precisa para que sus destinatarios no tengan la menor duda en cuanto al ámbito de la actitud ilícita. Sin embargo, no debe olvidarse que las normas constitucionales son, por su propia naturaleza, generales y pueden resultar en cierto margen de libertad en la calificación de las conductas a las categorías relacionadas con la disposición de la norma de interdicción. Las posibles incertidumbres en cuanto a la violación de la prohibición se considerarán a favor del sujeto acusado de la misma. Ciertamente, en este caso no es posible utilizar la regla de «todo lo que no está prohibido, está permitido», debido a que ésta no es aplicable a los órganos públicos. No obstante, en la responsabilidad represiva (incluida la constitucional), cualquier incertidumbre debe ser solucionada a favor del acusado.

A pesar de la necesidad anteriormente señalada de asegurar la precisión de regulación, el artículo 216 no proporciona ninguna indicación inequívoca en cuanto al tipo de las operaciones financieras, las cuales podrán provocar la superación del límite indicado en dicha disposición. El tenor literal indica que la Constitución incluye en esta clase solamente tres operaciones: -contratación de préstamos, -concesión de garantías financieras y -concesión de cauciones financieras. Es de suponer que la finalidad de esta disposición no era limitar la interdicción de superar el límite de endeudamiento del país al provocado únicamente por una de las tres formas mencionadas en dicha norma, sino introducir una restricción financiera general. Esta tesis se robustece por dos aspectos importantes. Primero, la variedad de las formas de títulos de deuda del sector de finanzas públicas va mucho más allá de las indicadas en el artículo 216: préstamo, garantía y caución financiera. Desde el punto de vista económico, la limitación a las tres formas señaladas no tendría mayor importancia, debido a que podrían evitarse fácilmente, por ejemplo, emitiendo los bonos del Estado. En segundo lugar, el conjunto de las actuaciones mencionadas en el artículo 216 (no solamente en el apartado 5), es decir: adquisición, enajenación y gravamen de un inmueble, participaciones o acciones, emisión de valores por Hacienda Pú-

17 DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, T., *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, 2010, págs. 119-121; BANASZAK, B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [Constitución de la República de Polonia. Comentario], C.H. Beck, 2009, pág. 288.

blica, el Banco Nacional de Polonia o cualquier otra persona jurídica del Estado, contratación de préstamos, concesión de garantías y de cauciones financieras, no puede llevar hasta la superación del límite señalado¹⁸. Además, en nuestra opinión, la enumeración de las formas que pudieran conducir a la superación del límite de la deuda pública, no sería posible debido al aumento de la actividad de Hacienda Pública en los procedimientos económicos y, por consecuencia, al aumento de la variedad de los métodos de endeudarse por parte del Estado. Por ejemplo, en la doctrina se plantean dudas acerca del método de calificación de los contratos de colaboración público privada, que pueden, aunque no necesariamente, influir negativamente en el resultado financiero del sector público (aumentar el déficit o disminuir el superávit)¹⁹. La reestructuración legal de impuestos atrasados puede convertirse en una fuente del cambio de la proporción entre los activos y pasivos del Estado²⁰.

A las actuaciones que provocan un crecimiento de la deuda pública, señaladas en el artículo 216, se las puede considerar, aunque no sin restricciones, como ejemplos de las actividades que conducen al aumento del endeudamiento estatal. De esta disposición se podría derivar también una conclusión más amplia: la Constitución establece la prohibición de superar el valor determinado, lo cual podría ocurrir en consecuencia respecto de cualquier actividad del país que llevara al aumento del importe de las obligaciones, de las cuales se cobran intereses y estén sujetas al procedimiento de refinanciación. Sin embargo, este planteamiento debe provocar la cuestión sobre el cumplimiento del principio de especificidad de las disposiciones represivas.

Las demás dificultades con la aplicación de la disposición pueden resultar de la falta de una definición inequívoca de la deuda pública del Estado. Ni siquiera entre los expertos del derecho financiero existe un consenso en cuanto a la comprensión de este término. El ámbito de la deuda se define de varias maneras, seguramente abarca la deuda interior y externa de Polonia, no obstante, a menudo se le reduce indebidamente²¹. Muchas controversias resultan de la reducción del ámbito subjetivo (no computar en la deuda pública el endeudamiento contraído por la administración local o por el Fondo Nacional de Carreteras)²² o de la omisión de algunas obligaciones, de las cuales se compone la deuda (por ejemplo, obligaciones existentes por el concepto de ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional, del pago adelantado de los impuestos)²³. En

18 SOKOLEWICZ, W., *Uwaga 22 do art. 216*, en: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [Constitución de la República de Polonia. Comentario], Wydawnictwo Sejmowe, t. V, 2007, págs. 20-21.

19 BITNER, M. y KULESZA, M., *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa*, "Samorząd Terytorialny", núm. 7-8, 2011, págs. 18 y ss.

20 GÓRALSKA, H., *Ekspertyza dotycząca państwowego długu publicznego, kosztów obsługi długu publicznego, należności i zobowiązań Skarbu Państwa w projekcie ustawy budżetowej*, edición en línea: biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/e-270.pdf. (Última consulta 5/02/2012).

21 POLARCZYK, K., *Zakres długu publicznego. Definicje i statystyka*, Informe de BsiE [Oficina de Estudios e Investigaciones] núm. 234, Abril 2005. Edición en línea: biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/r-234.pdf, pág. 3. (última consulta 5/02/2012).

22 WERNIK, A., *Problemy definicji długu publicznego*, en: *Zadłużenie Polski*, GOŁĘBIEWSKI, G. y SZPRINGER, Z. (ed.) "Studia BAS", núm. 4, 2011, págs. 12-13.

23 POLARCZYK, *op. cit.*, pág. 10.

este punto hay que destacar también la ambigüedad del término empleado en el artículo 216.5: «deuda interior del Estado». El problema deriva de la expresión «del Estado». Si asumimos que el legislador le utiliza para distinguir la deuda del Estado de las obligaciones de las administraciones locales, la norma en cuestión podría ser criticada por falta de integridad. Sin embargo, parece más probable que es un enfoque global de la deuda pública incluida la administración local. Desgraciadamente, estas dudas no son las únicas que nos asaltan respecto de dicho artículo 216, ya que, para poder determinar el importe de la deuda pública, es necesario especificar si dicha disposición se refiere al valor bruto o neto, y es precisamente lo que hace falta. Asimismo, no está claro según qué criterios hay que medir la deuda pública, en otras palabras, si se debe tomar el valor nominal de la deuda o los valores de mercado. El caso se complica aún más si a la deuda del Estado habría que sumar la así llamada deuda potencial, es decir, las obligaciones resultantes de los actos legales vigentes o contratos firmados, cuyo importe es difícil de determinar, y su vencimiento depende de un evento específico, pero es posible que este evento no ocurra (por ejemplo, la responsabilidad relacionada con una reprivatización)²⁴. El endeudamiento debería incluir también la así llamada deuda oculta²⁵. Se utiliza este término para determinar la deuda asociada a la necesidad de cubrir los futuros gastos por el concepto de las pensiones²⁶. En este ámbito aparecen ciertas inquietudes, si efectivamente los futuros gastos deberían ser incluidos a la deuda del Estado, o si se trata de «una proyección de gastos a largo plazo»²⁷.

Las controversias indicadas anteriormente no aseguran la transparencia del mecanismo previsto en el artículo 216.5. No es posible determinar claramente cuál es el sujeto de la prohibición incluida en dicha disposición y, lo peor de todo, por causa de las formas diferentes de entender la deuda pública, no se sabe cómo calcular su importe. Por lo tanto, es imposible constatar si su importe supera o no el sesenta por ciento del valor de producto interior bruto. Además, parece poco preciso formar una categoría jurídica del concepto de producto interior bruto debida a que este concepto pertenece al lenguaje de la economía y podría provocar una confusión adicional²⁸.

La fórmula constitucional prohíbe la contracción de las obligaciones, «en virtud de las cuales la deuda pública del Estado pueda sobrepasar» un determinado valor. Esta disposición supone la siguiente secuencia de acciones: -contratación de un préstamo o concesión de una garantía o concesión de una caución financiera, -surgimiento en su consecuencia de una obligación, cuyo vencimiento puede emerger, pero no necesariamente, -el aumento del nivel de la deuda pública por encima del límite constitucional. La Constitución asocia el hecho de surgimiento de la deuda con la contracción de determinadas obligaciones, aunque las mismas no necesariamente conducen a una obligación de satisfacer las prestaciones. No es relevante, entonces, en términos de la prohibición discutida,

24 MARCHEWKA-BARTOWIAK, K., *Zarządzanie długiem publicznym*, Varsovia, 2008, pág. 187.

25 Sobre la deuda oculta véase también, GOŁĘBIEWSKI, G. y KOSŁOWSKI, Ł., *Dług ukryty w Polsce*, en *Zadłużenie Polski*, GOŁĘBIEWSKI, G. y SZPRINGER, Z. (ed.), "Studia BAS", núm. 4, 2011, pág. 25.

26 GÓRA, M., "Integralny charakter systemu emerytalnego w Polsce. Jeszcze raz o "bezpieczeństwie dzięki różnorodności", Cuadernos de FOR [Foro para el Desarrollo Civil], mayo del 2009, págs. 6 y ss.

27 WERNIK, A., *op. cit.*, pág. 21.

28 BITNER, M., *Wybrane problemy związane z definicją długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, "Samorząd Terytorialny", núm. 11, 2010, pág. 8.

cuáles son las consecuencias de las mencionadas acciones (contratación de préstamos, garantías), porque la deuda pública se incrementa por el solo hecho de realizarlas.

Con base en este artículo hay que suponer que la superación del límite de la deuda puede ocurrir en dos casos. Primero, como consecuencia de una acción singular, por ejemplo, de la adopción de una ley que contendría una garantía de Hacienda Pública o de la contratación de un préstamo por el Banco Nacional de Polonia. Sin embargo, de su contenido resulta que no sólo está prohibido contraer una obligación específica que provocara la superación del límite indicado, sino también multiplicar estas obligaciones de tal manera que su conjunto causara la violación de la interdicción constitucional. No obstante, independientemente de cuál de estos actos provoque la infracción del artículo 216.5, la verificación de dicha responsabilidad constitucional por el delito cometido puede resultar problemática.

Este artículo está dirigido a los órganos de la autoridad pública que tengan competencia para emprender las acciones que puedan causar la superación del valor indicado. Por lo tanto, entre sus destinatarios se encuentran: el Consejo de Ministros (incluido el ministro de finanzas públicas y el Presidente del Consejo de Ministros), el Presidente del Banco Nacional de Polonia, otros órganos del mismo y las personas jurídicas del Estado. Indirectamente, entre los destinatarios de la interdicción se encuentran también: el Parlamento, que no puede adoptar disposiciones que conduzcan a la violación de la prohibición y el Presidente de la República de Polonia, quien siendo un custodio de la Constitución, debería dirigir tal documento jurídico al Tribunal Constitucional por vía de control preventivo²⁹. A pesar de la facilidad para indicar los destinatarios del artículo 216.5, por varios motivos resulta difícil imaginar su responsabilidad constitucional o ni siquiera la política.

En primer lugar, vale la pena subrayar que, aunque la superación del límite tiene un carácter irreversible³⁰, su revelación es sólo posible después del cierre del ejercicio fiscal. Es entonces cuándo se puede determinar en qué parte han sido realizados los gastos e ingresos planeados, cuestión que es indispensable para definir el valor del producto interior bruto.

En segundo lugar, si la superación del límite ha sido un proceso alargado en el tiempo y al cual han contribuido varios gobiernos, será difícil nombrar a los funcionarios públicos responsables por tal estado. Se puede asumir que, en el caso de acercarse al límite de la deuda pública del Estado, el Consejo de Ministros (y el ministro de finanzas públicas) que entonces gobierne, debería tomar unas medidas específicas de prevención y clasificar su falta de efectividad como motivo para apertura de un procedimiento ante el Tribunal Constitucional. No obstante, esta suposición parece ser demasiado simplificada.

En tercer lugar, es posible imaginar las dificultades para una determinación eventual de las personas responsables por violación de la interdicción en un ejercicio fiscal, en el cual funcionaron dos Consejos de Ministros; por ejemplo, durante un año electoral.

En cuarto lugar, hay que eliminar las actuaciones del Gobierno relacionadas con el estado de necesidad del ámbito de la responsabilidad constitucional. No parece posible atribuir la responsabilidad por violación del artículo 216.5 cuando ello ha venido pro-

29 MAZURKIEWICZ, M., *op. cit.*, pág. 18.

30 DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, T., *op. cit.*, pág. 119.

vocado por el aumento de los gastos derivados de una catástrofe natural, un fallo técnico o cuando la proporción de la deuda crezca como resultado de una «debaque económica», una fuerte depreciación de la moneda, etc. Estos acontecimientos, no pueden ser previstos. Además, en cada caso, el reconocimiento de que se había cometido un delito constitucional se relaciona con la necesidad de imputar la culpa, lo cual no acontecerá en situación de ocurrir una fuerza mayor.

En quinto lugar, los diputados, según la Constitución polaca, no asumen responsabilidad por un delito constitucional; salvo artículo 107 de la Constitución, que no es relevante para nuestro estudio.

En sexto lugar, para poder proceder contra alguien por un delito constitucional es necesario definir el ámbito de las actuaciones prohibidas por la Constitución, lo cual en el caso de artículo 216.5, tal como hemos señalado anteriormente, resulta bastante difícil.

El fundamento de procedimiento del artículo 216.5, se encuentra en la última frase de esta disposición: «El método de cálculo del producto interior bruto anual y de la deuda pública será establecido por la ley». Esta obligación ha sido cumplida por la determinación de la deuda pública del Estado en la Ley de finanzas públicas³¹ y, en cuanto a la fijación del valor del producto interior bruto, en la Ley de cálculo del valor del producto interior bruto³². Conforme con la última ley, el método de cálculo del valor del producto interior bruto consiste en una estimación de tres categorías macroeconómicas equivalentes a sí mismas, que definen el producto interior bruto por el volumen de la producción, el resultado final de la actividad productiva y la suma de los ingresos primarios. Los representantes de la ley constitucional no disponen de bases suficientes para poder pronunciarse sobre la validez del método de cálculo del valor del producto interior bruto, debido a que en este caso son determinantes los criterios económicos. Desde el punto de vista de la Constitución son importantes otras cuestiones.

De ahí que la determinación estatutaria del método de cálculo del valor de la deuda pública y del producto interior bruto es una responsabilidad del legislador y él mismo no puede incumplirla, porque limitaría significativamente la capacidad del artículo 216.5. Sin embargo, la fórmula adoptada en la disposición causa que sea bastante fácil eludir la prohibición constitucional. La disposición de una conducta prohibida por ese artículo está regulada en parte por la Constitución, pero el campo restante de la normalización ha sido transferido al legislador. Para afirmar la superación del límite es necesario realizar dos cálculos: valoración de la deuda pública³³ y determinación del valor del producto interior bruto. El modo de efectuar estas acciones determina al legislador, que por cambios legislativos puede conducir a (provocar la posibilidad) evitar la responsabilidad constitucional. Desde el punto de vista económico, es posible tanto modificar el catálogo de los valores de la deuda, que deberían ser clasificados como deuda pública, como cambiar el cálculo del producto interior bruto. Si estos cambios condujeran a mantener una proporción artificial del valor de la deuda sobre el valor del producto interior bruto, podría resultar interesante para los funcionarios públicos responsables de manera constitucional por llevar la política presupuestaria y financiera del Estado.

31 Dz. U. [Diario de Leyes] núm. 157, pos. 1240, con cambios posteriores.

32 Dz. U. núm. 114, pos. 1188, con cambios posteriores.

33 Sobre varios métodos de cálculo véase, POLARCZYK, K., *op. cit.*, págs. 11 y ss.

No existe mucha jurisprudencia constitucional sobre este artículo 216.5. En particular, el Tribunal lo ha abordado en relación a otros problemas interpretativos del derecho constitucional. Es un hecho comprensible ya que el mencionado artículo constituye una regulación específica, que se basa en indicar un límite de actuación admisible de la administración pública, por lo cual su aplicación es excepcional. Son dignas de mencionar dos sentencias del Tribunal Constitucional especialmente importantes, debido a que contienen resoluciones sobre cuestiones fundamentales. En los dos casos el Tribunal Constitucional presentó elementos esenciales del contenido del artículo 216 apartado 5 y se refirió a la relación entre la protección del equilibrio presupuestario, resultante de esta disposición constitucional, y otros valores constitucionales, los cuales en ambos casos se relacionaban con las actividades ejecutadas por el gobierno local.

En la sentencia del 2001³⁴, el Tribunal Constitucional consideró explícitamente que el artículo 216 apartado 5 introduce unas restricciones financieras debido a la protección específica del equilibrio de las finanzas públicas. Asimismo, señaló que no sólo el equilibrio de las finanzas públicas constituye un bien protegido por la Constitución, sino también «la soberanía política del poder legislativo y, respectivamente, la del Gobierno en la determinación de los gastos presupuestarios» y en la manera de reflejarlos en la ley de presupuestos. Sin embargo, no sería acertado afirmar que este poder sea ilimitado. De acuerdo con la regla del Estado de Derecho, hay que suponer que la ley de presupuestos debería reflejar las obligaciones que incumben al Estado y que, en relación con el presente caso, existe «una obligación de *tener en cuenta*, en una perspectiva anual, tal subvención para la financiación del reembolso de los subsidios de vivienda en el presupuesto del Estado y que el importe de dicha subvención no se alejará de manera arbitraria de lo que resulta de las condiciones que definen las reglas de financiación *previstas* [A.E., J.S.] por una ley separada. De hecho, es una consecuencia de la coresponsabilidad del Estado por la realización, uniforme a nivel nacional, de esta tarea especial e imperativa» (de administración local), que es el reembolso de subsidios de vivienda. Las autoridades estatales no están sujetas a la obligación de establecer en la ley de presupuestos el importe global de estas subvenciones, de tal manera que «reflejaría anualmente, de forma automática, lo que resulta de la aplicación de las premisas que determinan en una ley separada la necesidad de esta subvención», lo que fue requerido por la administración local. Las necesidades de subvención de la administración local no están regularizadas de manera prioritaria, si dicha ayuda provocara un riesgo para el equilibrio de las finanzas públicas. Resumiendo, esto implica prioridad de la obligación de adaptarse a la prohibición resultante del artículo 216.5 y, en consecuencia, significa que las autoridades estatales toman las decisiones políticas de manera independiente, si estas decisiones no excedan los límites establecidos en la disposición indicada.

En la segunda de las sentencias mencionadas anteriormente, de 2004³⁵, el Tribunal Constitucional subrayó que el fundamento del artículo 216.5 se basa en considerar el equilibrio de las finanzas públicas como un bien constitucional y, por consiguiente, en servir de tutela contra un endeudamiento excesivo de los sujetos públicos. La protección

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de noviembre del 2001, expediente de referencia: K 2/00, Dz. U. núm. 138, pos. 1566.

contra el endeudamiento se refiere tanto al nivel estatal, como al de las administraciones locales. El Tribunal observó que el legislador había situado este bien en lo alto de la jerarquía de los valores constitucionales, como lo demuestra la restricción constitucional aplicada en forma de una prohibición absoluta del endeudamiento excesivo del Estado. Esta restricción consiste en utilizar diversos medios y métodos para reducir el déficit presupuestario y, en el caso de la sentencia analizada, se trataba de una prohibición de aumento de los salarios en 2002, en comparación con el año 2001, introducido por la enmienda de la Ley de Salarios de la Administración Pública. Esta enmienda tenía por objeto impedir tal aumento de los gastos de administraciones públicas en salarios que pudiera provocar un crecimiento del déficit presupuestario del Estado.

En el recurso planteado ante el Tribunal Constitucional para examinar la constitucionalidad de la enmienda mencionada, el solicitante (Consejo de la Ciudad de Poznan) imputó la supuesta violación del principio del Estado de Derecho (artículo 2 de la Constitución³⁶) así como del principio de independencia de actuación de la administración local (artículo 16, apartado 2 de la Constitución³⁷), en particular por el establecimiento de un importe admisible de los salarios. Asimismo, el solicitante subrayó que la enmienda adoptada limitaba la autonomía financiera de las administraciones locales, por imponer una política determinada de empleo, tanto más porque las nuevas soluciones hacen que sea necesario reducirlo. Por lo tanto, el reglamento adoptado interferiría a su juicio en la independencia de las administraciones locales garantizada por la Constitución, ya que, conforme con el artículo 16 apartado 2, una administración local ejerce sus funciones públicas en nombre propio y bajo su propia responsabilidad. En consecuencia, según el solicitante, la administración local tendría derecho a determinar el modo de realización de sus funciones, sobre todo en la materia de empleo y de organización del trabajo. En cuanto a la imputación relativa al principio del Estado de Derecho, el solicitante, ante todo, señaló una infracción del principio de confianza en el Estado, porque incluso las autoridades locales «deben tener posibilidad de una planificación racional y segura para realización de sus tareas». Mientras tanto, la enmienda de la Ley entró en vigor violando el correspondiente plazo de *vacatio legis* y, en el caso de muchas administraciones locales, después de la aprobación de los presupuestos, por lo cual, varios municipios ya habían comenzado a contratar a nuevos empleados con el fin de poder realizar sus tareas.

Por lo tanto, en el caso analizado se había producido un conflicto entre dos bienes constitucionalmente protegidos: el equilibrio presupuestario, expresado por el mantenimiento de los déficits presupuestarios de las administraciones locales al nivel no superior que en 2001 y la libertad política de la administración local, garantizada por la Constitución, en cuanto a la formación de sus gastos (artículo 2 y artículo 16 apartado 2 de la Constitución).

35 Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo del 2004, expediente de referencia: K 40/02, Dz. U. núm. 109, pos. 1164.

36 El artículo 2 de la Constitución afirma: "La República de Polonia es un Estado democrático de Derecho que realiza los principios de la justicia social".

37 El artículo 16 apartado 2 de la Constitución afirma que la Administración territorial participa en el ejercicio del poder público. Ejerce su parte de las tareas públicas en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

Finalmente, el Tribunal Constitucional pronunció la incompatibilidad de la enmienda de la ley anteriormente mencionada en el ámbito, prohibición del aumento de los salarios en 2002 en comparación con 2001, si este aumento no provocaba un incremento del déficit presupuestario previsto para el año 2002 respecto a 2001, con el principio del Estado de Derecho, expresado en la Constitución (artículo 2 de la Constitución) y con el principio de autonomía de la administración local (artículo 16 apartado 2 de la Constitución)³⁸. El Tribunal consideró que el legislador había tenido competencia para introducir unos instrumentos jurídicos extraordinarios para limitar la independencia financiera de las administraciones locales, con el fin de proteger el equilibrio presupuestario del Estado, sin embargo, también sostuvo que debería tomar medidas adecuadas para tal propósito. En particular, el Tribunal destacó la necesidad de preservar el principio de proporcionalidad, debido a que, entonces, no habría ninguna injerencia en el ámbito de la libertad política de las administraciones locales que no supusieran un peligro para el equilibrio presupuestario.

III. CONCLUSIONES

Para concluir, cabe señalar que el conocimiento actual sobre el funcionamiento del artículo 216.5 de nuestro texto constitucional, así como la presente situación económica en Europa, nos obligan a rechazar el razonamiento de los miembros de Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional sobre la falta de la necesidad de introducir el límite de la deuda, por exceder presuntamente de la materia constitucional o la presencia de regulaciones similares en la normativa de la Unión Europea. La problemática de la deuda pública no puede ser reducida a los criterios económicos ni a los de convergencia. Debemos ubicarla en el ámbito de la soberanía de la nación, del derecho de autodeterminación y de los principios del desarrollo sostenible del Estado, lo que debilita considerablemente el argumento sobre la superación de la materia constitucional obligatoria. La aceptación de que la deuda pública del Estado no tiene cabida en la materia en cuestión, no excluye una posible ampliación del ámbito de la regulación constitucional. Además, la regulación unitaria incluida en el derecho primario de la Unión Europea (con importancia institucional y sistemática), relacionada con el límite de la deuda pública, argumentaba que este límite era una clave para los estados miembros de la Unión Europea. Asimismo, sería incorrecto optar por la renuncia del límite constitucional de la deuda pública en nuestro país en relación a tener en cuenta la perspectiva de la adhesión a la Unión (y, por tanto, la vinculación a las normas de los tratados. El proceso de adaptación nos obligaba a incurrir en gastos significativos y se asociaba con la necesidad de aumentar el gasto público, lo cual podía provocar un crecimiento de la deuda pública.

La falta de argumentación contra la introducción de la infracción constitucional del endeudamiento excesivo del Estado no implica que la solución adoptada en la Constitución sea correcta. Según nuestra opinión, el legislador no llegó a evitar ciertos defectos,

38 A pesar de que la enmienda de la ley tenía un carácter episódico, el Tribunal Constitucional dictaminó sobre la legitimidad de su cognición por los efectos duraderos de su influencia.

que pueden influir en la observación de la prohibición constitucional. Existen varios motivos del surgimiento de dichos defectos. En primer lugar, resultan de la falta de precisión en cuanto a la determinación del tipo de comportamiento que pueda causar la asunción de la responsabilidad. En segundo lugar, resultan de la ambigüedad en la fijación de las personas responsables por la superación de los límites de la deuda por causa de la extensión en el tiempo del proceso de endeudamiento del Estado. En tercer lugar, resultan de la posibilidad de eludir la prohibición en cuestión por unos cambios legislativos adecuados. Otro fallo de la regulación discutida es la falta de una determinación constitucional de los procedimientos anteriores de precaución (por ejemplo, en el caso de alcanzar el nivel de la deuda pública del cincuenta por ciento del producto interior bruto), a pesar de que el aumento de la deuda sea un procedimiento extendido en el tiempo. La Constitución tampoco precisa cuáles son las actuaciones que deberían ser emprendidas en caso de observar la superación del límite de la deuda por encima del sesenta por ciento del valor del producto interior bruto³⁹.

Considerando todas las reservas señaladas anteriormente, las referidas al contenido del artículo 216.5, podemos reconocer que la función más importante de la disposición en cuestión es la de prevención. Por lo tanto, su utilidad consiste en asegurar la no violación de dicha disposición; menos importantes son las consecuencias resultantes de la responsabilidad por los posibles efectos de la superación por la deuda pública del valor de las tres quintas partes del producto interno bruto. La jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional, cuyas tesis han sido descritas anteriormente, confirma la misma posición.

Cabe reconocer que el Tribunal Constitucional no admite excepciones en el ámbito del límite de la deuda pública determinado constitucionalmente y, en caso de una colisión de esta solución con los valores constitucionales, decide dentro de los límites determinados por el equilibrio presupuestario.

TITLE: *The protection of budgetary stability in the Constitution of the Republic of Poland*

ABSTRACT: *This article deals with the expenditure ceiling as established in Polish constitution, the constituent debates, the problems of its application and the complexity of determining the violation of constitutional limits. This paper analyzes as well the rulings of Poland's Constitutional Tribunal. It argues that the constitutional limitation plays an important preventing role.*

RESUMEN: *En este artículo se estudia el tope de gastos previsto en la Constitución polaca, los debates constituyentes, las problemáticas de su aplicación y la complejidad de determinar ulteriores violaciones a la limitación constitucional. De igual modo, se estudian algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional polaco. Se argumenta que dicha prevención constitucional juega un papel preventivo importante.*

KEY WORDS: *Public debt, public finances, indebtedness limit, expenditure ceiling.*

PALABRAS CLAVE: *Deuda pública, finanzas públicas, límite de endeudamiento, tope de gastos.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 5.12.2011

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15.02.2012

39 Estas regulaciones se encuentran en la Ley de Hacienda Pública. Debido al marco del presente estudio, no es posible describir estas soluciones de manera detallada, sin embargo, las mismas están orientadas a equilibrar gastos e ingresos del Estado.