

## LA REGLA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA POSIBLE INVOLUCIÓN DEL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO

## RULE OF BUDGET AND STABILITY OF SOCIAL CONDITION POSSIBLE REGIONAL INVOLUTION

**Abdelhamid Adnane**

Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla



## sumario // summary

### ■ INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

- 1 ■ MARCO CONCEPTUAL DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD Y SU PRÁCTICA EN ESPAÑA / CONCEPTUAL FRAMEWORK OF THE ROLE OF THE STATE IN SOCIETY AND PRACTICE IN SPAIN
- 2 ■ ORIGEN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA COMO MARCO DE LA ACCIÓN FINANCIERA DEL ESTADO / SOURCE BUDGETARY STABILITY PRINCIPLE AS PART OF THE FINANCIAL STATE ACTION
- 3 ■ EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU IMPACTO EN EL ESTADO SOCIAL Y AUTONÓMICO ESPAÑOL / THE PRINCIPLE OF BUDGETARY STABILITY AND ITS IMPACT ON THE SPANISH WELFARE STATE AND REGIONAL

### ■ CONCLUSIONES / CONCLUSIONS

## resumen//abstract

El convulso período posterior a la Primera Guerra Mundial planteó la necesidad acuciante de superar las contradicciones acumuladas por el modelo estatal anterior. Ello fue posible con la admisión del valor igualdad en condiciones paritarias a las del valor libertad, dando lugar, una vez inscrito en la norma suprema del ordenamiento jurídico después de la Segunda Guerra Mundial, al nacimiento formal del Estado social.

La actitud de la sociedad ante los derechos sociales resultantes de la referida mutación estatal ha llevado a su consideración como auténticos derechos que obligan al Estado a desplegar al máximo posible acciones de índole prestacional. Actividades que se han tenido que conciliar, desde los años noventa, con nuevas exigencias que traen causa de la globalización económica y de las reglas del mercado, basadas en la libre de circulación de capitales; competitividad fiscal entre los Estados; tendencia a la disminución de la presión fiscal; carrera de incentivos fiscales; "desfiscalización" de las rentas derivadas de inversiones extranjeras

The troubled period after the First World War raised the urgent need to overcome the contradictions accumulated by the previous state model. It was possible with the admission of equality value in terms of peer to value freedom, leading, once enrolled in the supreme law of the legal system after World War II, the formal birth of the welfare state.

The attitude of society towards the resulting social rights of that state mutation has led to its consideration as real rights that require the state to deploy the maximum shares of performance based nature. Those activities have had to reconcile, since the nineties, bringing new demands due to economic globalization and market rules, based on the free movement of capital tax competition among states; downward trend of the tax burden, fiscal incentives career, "tax exemption" of the income from foreign investments.

**Palabras Clave:**

- Igualdad.
- Estado social.
- Inversión económica.

**Key Words:**

- Autonomous Communities.
- Law of Budgetary Stability.
- Economic and Monetary Union.

## ■ INTRODUCCIÓN

El convulso período posterior a la Primera Guerra Mundial planteó la necesidad acuciante de superar las contradicciones acumuladas por el modelo estatal anterior. Ello fue posible con la admisión del valor igualdad en condiciones paritarias a las del valor libertad, dando lugar, una vez inscrito en la norma suprema del ordenamiento jurídico después de la Segunda Guerra Mundial, al nacimiento formal del Estado social.

La actitud de la sociedad ante los derechos sociales resultantes de la referida mutación estatal ha llevado a su consideración como auténticos derechos que obligan al Estado a desplegar al máximo posible acciones de índole prestacional. Actividades que se han tenido que conciliar, desde los años noventa, con nuevas exigencias que traen causa de la globalización económica y de las reglas del mercado, basadas en la libre de circulación de capitales; competitividad fiscal entre los Estados; tendencia a la disminución de la presión fiscal; carrera de incentivos fiscales; "desfiscalización" de las rentas derivadas de inversiones extranjeras, etc.

España no es ajena a estas consideraciones debido a su integración en la Unión Europea plenamente adherida al modelo neoliberal. La adaptación gradual del Estado español a las referidas exigencias culminó con la reforma del artículo 135 de la Constitución elevando el principio de estabilidad presupuestaria a rango constitucional y con su rápida conversión en verdadera regla jurídica a través de la LO 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Ello supone un cambio de calado no sólo en el potencial prestacional del Estado social español sino también en el alcance de la autonomía política de las Comunidades Autónomas que han sido claves para alcanzar

apreciable cotas de bienestar ciudadano desde la culminación de los diferentes procesos estatuyentes.

## 1 ■ MARCO CONCEPTUAL DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD Y SU PRÁCTICA EN ESPAÑA

No resulta ocioso recordar que la intervención del Estado en el campo económico está experimentando, hoy por hoy, un repliegue considerable debido a la concepción de cariz marcadamente neoliberal de las funciones que han de ser desempeñadas por el Estado.

Al principio de su andadura la importa liberal del Estado encuentra su fundamento en la expresión “gobernar bien quiere decir gobernar poco”<sup>1</sup>, por lo que cuanto más reducido sea el Estado la libertad que en su seno se ejerce será más amplia. Reducción que sin lugar a dudas pretende asegurar la libertad económica cuyo corolario lo constituye la libertad política<sup>2</sup>.

Este modelo estatal de signo abstencionista tuvo gran predicamento en el siglo XIX inspirándose en la creencia en un orden natural que regía la sociedad civil y que se traducía en el campo de la economía en la harto conocida, si bien invisible, mano del mercado alumbrada por Adam Smith, decretando la no intervención del poder público en cualquier ámbito (civil o económico), a no ser que sea para garantizar el ejercicio de los derechos y la regularidad del tráfico, singularmente, el tráfico mercantil<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>.Cfr. Jean-Baptiste Say (1803): *Traite d'Economie Politique*, I. II, c. XI

<sup>2</sup>.PAULO BIFANI. *Globalización, economía y democracia*. RIFFP/12(1998), página 69.

<sup>3</sup>.AGUIAR DE LUQUE, Luis y ROSADO IGLESIAS, Gema. *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías*. Cuadernos de Derecho Público, nº. 12 (enero-abril, 2001), página 14.

Estos planteamientos sufrieron una seria revisión a través de reflexiones tanto políticas como jurídicas y económicas<sup>4</sup>, y por una voluntad política traducida en el *New Deal*, que encomendaban al Estado la prestación de grandes servicios públicos debido, entre otras razones, a la necesidad de llevar a cabo inversiones colosales<sup>5</sup> fuera del alcance del capital privado y al recelo a la creación de *facto* de monopolios, amen de conjurar el efecto pernicioso que pudiera suponer la inversión extranjera<sup>6</sup>. “Un siglo después, esa humilde simiente será el árbol frondoso de servicios del Estado actual”<sup>7</sup>. De hecho, el influjo de Keynes alcanza claramente a los nuevos textos constitucionales de mediados del siglo XX dando lugar a la mutación del Estado liberal de Derecho en Estado Social de Derecho, modulando de este modo su esencia originaria y redimensionando su faceta liberal a la luz de los nuevos imperativos socializantes y de la más que necesaria intervención estatal en la regulación del ciclo económico y en el restablecimiento de los equilibrios que este último pudiera ocasionar.

Todo apunta que la revisión arriba someramente descrita está siendo sometida a correcciones en aras de recuperar la ortodoxia rota. El neoliberalismo que de ello resulta, y que se nos ofrece como la panacea para dar solución a los problemas sociales y económicos, parte de la consideración del mercado como “el mecanismo natural, no coercitivo y auto-regulador de la conducta racional y voluntaria de los individuos, que recompensa a cada uno de acuerdo con su contribución al bienestar y logra la asignación óptima

<sup>4</sup>.ABENDROTH, Wolfgang, FORSTHOFF, Ernst y DOEHRING, Karl: *El Estado social*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

<sup>5</sup>.Al respecto, *vid.*, por todos, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «El servicio público del gas», en *Problemas actuales de Régimen Local*. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986, pp. 53 y ss.

<sup>6</sup>.VILLAR EZCURRA, José Luis: *Servicio público y técnicas de conexión*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 25-36.

<sup>7</sup>.SÁNCHEZ AGESTA. *Principios de Teoría Política*, Editorial Nacional, 7ª edición., Madrid, 1983, pág. 511-512.

de los recursos”<sup>8</sup> Resultado de ello es una perentoria vuelta al “*laissez faire laissez passer*” y al mercado libre como presupuestos indispensables para la democracia. Más aún, se sostiene, según esta visión neoliberal, que sólo dentro de una economía de “*laissez faire*” es posible la democracia, o que ésta sería imposible sin el libre mercado<sup>9</sup><sup>10</sup>. La democracia sólo resulta un régimen deseable en la medida en que garantice la estabilidad y la seguridad del sistema capitalista. Pues, si la bondad de la democracia sólo se puede medir en términos económicos, se promueve así la imposición incondicional de determinadas políticas<sup>11</sup>, sustrayéndolas al debate democrático<sup>12</sup>.

<sup>8</sup>. PAULO BIFANI. Globalización, economía y democracia. Op.cit. Pág. 65

<sup>9</sup>.Friederich A. Hayek (1979): Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy (vol. 3: The Political Order of the Free People), University of Chicago Press. Citado en: PAULO BIFANI. Globalización, economía y democracia. Op.cit. Pág. 69.

<sup>10</sup>.“Para el neoliberalismo la libertad económica resulta ser un fin en sí mismo, mientras que la democracia es un objetivo secundario y, por consiguiente, prescindible en la medida que el Estado garantice la plena libertad económica, en el sentido puro del *laissez-faire*, aun mediante sistemas autoritarios, dictatoriales o fascistas. La libertad individual, de la cual la libertad económica es la primera condición, tiene un valor intrínseco, mientras que la democracia tiene sólo un valor instrumental. Por ser la libertad económica un fin en sí mismo, la libertad política le está subordinada; la primera es conditio sine qua non para la segunda y, por consiguiente, para la democracia (Friedman, 1962). La libertad política es así un simple corolario de la libertad económica.” PAULO BIFANI. Globalización, economía y democracia. Op.cit. Pág. 69.

<sup>11</sup>.Como señala Pisarello, el episodio decisivo fue el fracaso del último proyecto reformista serio en un país europeo: el de la coalición social-comunista francesa a principios de los años oventa. Sus intentos de introducir cambios estructurales y la nacionalización de algunas entidades bancarias obtuvieron como respuesta huidas de capitales y presiones de los mercados financieros internacionales. El fracaso sirvió de “aviso para navegantes”. José Antonio Estévez Aráujo: Globalización neoliberal y democracia.

<http://firgoa.usc.es/drupal/node/50499>.

<sup>12</sup>.BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto (2013), pág. 95.

Trazadas las anteriores coordenadas, justo es dejar constancia de que, en consonancia con la inicial dimensión social europea, se ha dicho que la trayectoria de España dentro del nuevo marco incipiente de reglamentación social es buena aunque haya sido también desigual. Con los primeros gobiernos España adoptó distintas medidas sociales de la Unión Europea de forma positiva a pesar de constatare ciertos problemas en su aplicación. La Unión Europea facilitó el proceso al establecer cada vez más referencias en las políticas de empleo como forma de crear una reglamentación social más efectiva. Sin embargo, es apreciable la preocupación de que en realidad el marco de la Unión Europea no haya ido por delante de la normativa de aquellos países con sistemas más desarrollados de relaciones laborales, posición imputada a la manera en la que la dimensión monetaria ha relegado de hecho a la política social a un segundo plano<sup>13</sup>.

En coherencia con ello, hasta hace poco la configuración constitucional de España como Estado social atribuyéndole una fuerza integradora (juego combinado del artículo 1.1 CE, artículo 9.2 CE y de las disposiciones contenidas en el Capítulo tercero del Título primero de la Constitución española) ha hecho posible que en su seno se llevaran a cabo políticas prestacionales que han permitido una apreciable nivelación social luchando contra las desigualdades y prestando servicios a los menesterosos.

Dejando aparte las previsiones constitucionales<sup>14</sup> establecientes de los cimientos para la construcción

<sup>13</sup>.MARTÍNEZ LUCIO, MIGUEL. Legitimar el mercado: el neoliberalismo y el «juego» de la integración monetaria europea en España Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 20 Núm. 2 (2002), Pág. 402.

<sup>14</sup>.GARCÍA AÑOVEROS ha subrayado las preocupaciones de los constituyentes en 1977 para “la consecución de un Estado de bienestar con amplias prestaciones sociales, presión fiscal elevada, sector público amplio; todo ello en un régimen básico de libertad de empresa y propiedad privada de los medios de producción, pero con muy fuertes sectores públicos”. Y añade que la modernización preconizada de España “significaba entre otras cosas, aumentar el gasto público, en cuanto ello implicaba aumentar las inversiones y los servicios públicos y las prestaciones sociales”. Cfr.

del referido edificio, gran parte de las Comunidades Autónomas han hecho, en sus primeras actas fundacionales, cuya esta labor incluyendo en sus respectivas normas institucionales básicas disposiciones estatutarias de marcado contenido social<sup>15</sup>, comprometiéndose con ello a hacer de la consecución del bienestar un objetivo primordial de toda su política.

Este compromiso se ha visto renovado y, si cabe, ampliado en las últimas reformas al configurar derechos sociales de rango estatutario, despojados posteriormente de tal carácter por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010. Ello no obstante su compromiso con las políticas sociales no ha mermado, pues buena prueba de ello es la actividad legislativa desplegada por estos entes territoriales tendente a satisfacer ciertas necesidades sociales que resultarían sacrificadas si se hubieran dejado al esfuerzo personal del ciudadano.

A este respecto cabe subrayar que la actividad legislativa de algunas Comunidades Autónomas en materia de derechos llega a cuadruplicar (por ejemplo, la de Cataluña respecto de La Rioja o Asturias) o a duplicar la de otras (por ejemplo, Aragón respecto de la Comunidad de Madrid o de Extremadura), a pesar de haber mantenido históricamente todas ellas similares competencias. Ciertamente también que no todos los nuevos Estatutos han incorporado catálogos exhaustivos de derechos, deberes y principios rectores. Pero no es menos cierto también que todas las Comunidades Autónomas sin excepción han legislado, y en general profusamente, sobre derechos de muy distinta naturaleza –libertades, derechos de participación, derechos prestacionales- y en muy distintos ámbitos: familia, igualdad, educación, trabajo, salud, cultura,

GARCÍA AÑOVEROS, Jaime, "El Presupuesto y el gasto público en la Constitución", en "El sistema económico en la Constitución", vol. II, XV Jornadas de Estudios de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, p. 1645-1646.

<sup>15</sup>Cfr. en este sentido los artículos 12.3.4 y 12.3.5 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

servicios sociales, derechos lingüísticos y culturales, vivienda, consumidores, buena administración, o medio ambiente<sup>16</sup>.

Si ello no ha sido consecuencia directa de los declarados no derechos por la mencionada sentencia, puede afirmarse que no faltan asideros estatutarios para tal actuación. De hecho, reiteradas son las referencias a la calidad de vida y al bienestar, "indicarias de ese tratamiento detenido que en ellos reciben, bien como principios rectores de las políticas públicas autonómicas, en general, o de las políticas económica, tributaria, de mayores, de menores o de género, por ejemplo, en particular; bien como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, con la invocación, a veces, del Estado de bienestar como telón de fondo, cuando no recibe el bienestar social la consideración de competencia exclusiva"<sup>17</sup>. Ello puede comprobarse, por ejemplo, en el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; el Preámbulo y los artículos 17, 40, 41.5, 42, 45.2, 53.2, 203.6 y 206.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; los artículos 16.3, 30.15, 123.2 y 124.2 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; El Preámbulo y los artículos 10.3.6º, 10.3.7º, 10.3.8º, 10.3.14º, 18.1, 19, 37.1.4º, 48.3ª), 162.2, 175.2.c), 179.3, 201 y 202 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; los artículos 12.2, 23.2.a), 24.a), 99.3 y

<sup>16</sup>Cfr. BARCLÓ I SERRAMALERA, Mercé. "La Contribución de las Comunidades Autónomas en el reconocimiento y regulación de los derechos sociales". *Lex Social – Revista de los Derechos Sociales*, nº 1, julio 2011:

<http://www.lexsocial.es/images/stories/Mercé%20Barceló%20i%20Serramalera.pdf>, P.2.

<sup>17</sup>TEROL BECERRA, Manuel José. TREINTA AÑOS DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO DE LOS DERECHOS SOCIALES: DERECHOS CIUDADANOS Y PRINCIPIOS RECTORES, In *Derechos sociales y principios rectores*. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España.

107.2 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y el Preámbulo y los artículos 13.6, 16.2 y 78.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León<sup>18</sup>.

Suscribimos, tras este breve repaso, la afirmación de Mercé Baceló de que no es mal balance el que resulta de la actividad legislativa autonómica en el ámbito de los derechos sociales: se ha dado forma de verdaderos derechos subjetivos a nivel autonómico a mandatos constitucionales de promoción y protección dirigidos a los poderes públicos allí dónde han existido competencias para ello; se han creado verdaderas estructuras serviciales en educación, sanidad y servicios sociales; y se han desplegado políticas tuitivas en beneficio de categorías sociales desprotegidas o discriminadas en forma de derechos. Todo ello reforzado con la posibilidad de tutela -en tanto que las prestaciones se formulan bajo la cobertura de derechos públicos subjetivos- en sede jurisdiccional<sup>19</sup>.

Hoy en día, El Estado español no es ajeno a la nueva lógica involutiva en términos de bienestar ciudadano debido a su integración en la Unión europea, marco en cuyo seno se despliegan políticas de signo neoliberal<sup>20</sup>, y a su interconexión con diversos actores que operan en un mundo globalizado.

La intensidad de la citada actividad ha ido decreciendo debido, en primer lugar, a unas circunstancias económicas muy adversas y, en segundo lugar, a unas consignas europeas que apuntan el repliegue de la acción estatal en el ámbito social y económico

<sup>18</sup>.Ibid.

<sup>19</sup>.Cfr. Barcló i Serramalera, Mercé. "La Contribución de las Comunidades Autónomas en el reconocimiento y regulación de los derechos sociales". *Lex Social*, Op. Cit... Pág. 31-32.

<sup>20</sup>.Cuyas principales manifestaciones son la libertad de circulación de personas, bienes y capitales entre los Estados miembros; libertad de establecimiento; libertad de prestación de servicios; exclusión de monopolios; prohibición de discriminación por razón de nacionalidad y de ayudas de Estado.

a través de varios instrumentos de los cuales destaca el Pacto de Estabilidad Económica que "modula irremediabilmente el margen de maniobra estatal en el terreno socio-económico"<sup>21</sup> y merma la libertad de los poderes autonómicos en la selección de objetivos y en la afectación de los recursos necesarios. Esta presión<sup>22</sup> europea ha tenido su traducción en medidas de austeridad<sup>23</sup> tendentes a contener el gasto como medio ineluctable para el saneamiento económico y ha culminado con la reforma del artículo 135<sup>24</sup> de la Constitución que no hace más que elevar

<sup>21</sup>.JIMENA QUESADA, Luis. La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas. *Estudios de economía aplicada*, Vol. 27-3 2009. Pág. 764.

<sup>22</sup>."La política europea no sólo hizo caer indirectamente al gobierno de un Estado miembro sino que, tras la caída, los líderes europeos, encabezados por el Presidente del Eurogrupo, Jean Claude Juncker, declararon con contundencia que «gobierne quien gobierne», Portugal tendría que hacer los recortes previstos. Así pues, en las elecciones legislativas de junio de 2011, la ciudadanía portuguesa no tenía ya nada que elegir: las decisiones estaban tomadas desde fuera de Portugal". Cfr. diario El País de 25 de marzo de 2011: [http://www.elpais.com/articulo/economia/Juncker/Gobierne/quien/gobierne/Portugal/tendra/hacer/recortes/elpepueco/20110325elpepueco\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/economia/Juncker/Gobierne/quien/gobierne/Portugal/tendra/hacer/recortes/elpepueco/20110325elpepueco_1/Tes). Citado por BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "Crisis económica y crisis constitucional en Europa", Op. Cit. Pág. 99.

<sup>23</sup>.A este respecto conviene traer a colación la afirmación de Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno español, en respuesta a un periodista británico en una jornadas de The economist de que no ha cumplido con sus promesas, pero sí con su deber. <http://www.rtve.es/noticias/20130212/rajoy-he-cumplido-promesas-electorales-pero-siento-he-cumplido-deber/607889.shtml>.

<sup>24</sup>.Esta reforma guarda estrecha relación con la aprobación, el 2 de marzo de 2012, del llamado «Pacto Fiscal Europeo», el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que ha sido firmado por varios Estados miembros de la Unión Europea. El referido Tratado viene a imponer a cada Parte Contratante el compromiso de que la situación presupuestaria de sus Administraciones Públicas sea de equilibrio o superávit — art. 3.1.a) TECG—, a través de la incorporación a su Derecho interno, a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del mismo, de «disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios» (art. 3.2 TECG). Citado por Antonio ARROYO GIL, Isabel M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ. "LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CLÁUSULA DE ESTABILIDAD PRESUPUES-

a rango constitucional un principio que estaba ya en vigor en el ordenamiento infra-constitucional. Este movimiento en el tablero constitucional, impuesto<sup>25</sup> por una Europa que empezó siendo social y que está gradualmente dejando de serlo, obliga, en virtud de una interpretación sistemática de la norma fundamental, y en aras de respetar el carácter normativo de la totalidad de sus disposiciones<sup>26</sup>, no sólo redefinir la cláusula de Estado social sino redimensionar<sup>27</sup> el alcance de la autonomía política de los entes autonómicos por cuanto son también destinatarios de la nueva disciplina financiera introducida en la Constitución.

Lo último está en perfecta consonancia con el resurgimiento en las últimas décadas del referido pensa-

TARIA EN PERSPECTIVA COMPARADA: ALEMANIA, ITALIA Y FRANCIA". Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto (2013), págs. 152.

<sup>25</sup>. "En el plano europeo, las decisiones que se adoptan no siempre se mueven dentro del marco competencial de la Unión Europea ni se desarrollan de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Tratados. Se pone en cuestión, de ese modo, la configuración de la Unión como una comunidad de Derecho, al tiempo que se profundiza en el déficit democrático de la UE y se debilita el todavía incipiente espacio público europeo. Además, se quiebra un factor esencial en la limitada legitimidad democrática de la Unión que —en ausencia participación efectiva de la ciudadanía en un espacio público desarrollado a nivel europeo— se había hecho descansar en gran medida sobre la representatividad de los Estados miembros en los procesos de adopción de decisiones.". BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "Crisis económica y crisis constitucional en Europa", Op. Cit. pág. 93.

<sup>26</sup>. La Constitución es "la norma suprema de nuestro ordenamiento y en cuanto tal los ciudadanos como todos los poderes públicos están sujetos a ella" STC 16/1982, F.J. 1º.

<sup>27</sup>. En este sentido apunta el profesor Pérez Calvo que "El Estado, autosuficiente jurídicamente en otro tiempo, manifiesta hoy su incapacidad para hacer frente a nuevas situaciones de las que depende nuestra vida personal y social. Y ese mismo Estado, que había logrado un equilibrio relativamente estable en su estructura interna, en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, y entre la federación y las entidades federadas, en la nueva situación necesita recomponer unos equilibrios internos nuevos". Cfr. PÉREZ CALVO, Alberto. "Estado autonómico, Unión Europea y mundialización", in: [www.falternativas.org/content/download/16670/.../1/.../doc163.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/16670/.../1/.../doc163.pdf), Pág. 5.

miento neoliberal<sup>28</sup> que ha tenido su traducción práctica en el proceso europeo configurador de una Unión principalmente Económica y Monetaria, dejándose las políticas de índole social a los Estados y haciendo recaer, de este modo, sobre ellos el peso de los difíciles ajustes necesarios para solucionar los desequilibrios económicos generados, a veces, más allá de sus fronteras.

En este marco la política social se concibe como un coste que debe minimizarse prescindiendo de todos los gastos "innecesarios"<sup>29</sup> para poder competir con los países más pobres donde las prestaciones sociales brillan por su ausencia, olvidándose de que "el bienestar social es trasunto de un beneficio en términos cualitativos (por ejemplo, de paz social) que, como es lógico, no admite una operación matemática compensatoria"<sup>30</sup>. Además de ello, el gasto social tiene que convertirse en un ámbito que proporcione beneficios al capital proporcionándole como nuevas mercancías<sup>31</sup> aquellas que venían siendo los pilares del Estado del bienestar, a saber salud, educación y pensiones<sup>32</sup>. Objetivo alcanzable debilitando los gobiernos y estableciendo fuertes controles, lo que a la postre ha de subordinar las

<sup>28</sup>. Para más información Vid. AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G.: "La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías", Cuadernos de Derecho Público, núm. 12/2001, págs. 9 y ss.

<sup>29</sup>. ETXEZARRETA, MIREN. La evolución (perversa) de la política social de la Unión Europea. RIFP / 31 (2008) Pág. 123.

<sup>30</sup>. JIMENA QUESADA, Luis. La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas. Estudios de Economía Aplicada VOL. 27-3 2009. Pág. 744.

<sup>31</sup>. Obsérvese que las últimas reformas operadas en la sanidad y la educación convierten los derechos que los sostienen en mercancías que, a corto o medio plazo, podría entrar en el ámbito de la competencia mercantil. Para más información, Véase: TAJADURA TEJADA, Javier. "Los derechos sociales en el contexto de la globalización", en Teoría y Derecho. Los derechos sociales en tiempos de crisis. 9/2011. Págs. 147-162.

<sup>32</sup>. ETXEZARRETA, Miren. La evolución (perversa) de la política social de la Unión Europea. Op. Cit. Pág. 123.

políticas sociales a los dictados del mercado<sup>33</sup>, desvirtuando el equilibrio que ha de asegurarse entre integración económica e integración social y dando lugar a una “asimetría profunda” invirtiendo la relación instaurada por el constitucionalismo social, entre derechos sociales y mercado<sup>34</sup>. De este modo queda decretado el inicio a la vuelta a la concepción privatista de la economía denunciada por BOBBIO ya que desactiva lo que denominó como función distributiva y función promocional del Derecho<sup>35</sup>.

Todo ello nos proyecta una imagen poco halagüeña de la idea de Europa: “la Europa que limita y que prohíbe, la que reduce las posibilidades de desarrollar políticas públicas orientadas a la realización de los derechos sociales (...). No es, desde luego, una imagen que contribuya a reforzar el compromiso de España con la UE, porque aleja a la ciudadanía española de la idea de Europa al proyectar una determinada manera de entenderla que no es compatible con los valores y principios que forman parte de la cultura constitucional europea»<sup>36</sup>. Es decir, una imagen que nos sitúa, según las palabras de Octavio SALAZAR, lejos de la “domesticación del capitalismo” que Häberle propone como base de una teoría constitucional del mercado<sup>37</sup>.

<sup>33</sup>. MAESTRO BUELGA, G., “Estado de mercado y constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 8, 2007.

<sup>34</sup>. SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. *La Constitución domesticada: Algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 Ce. UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, Pág. 424.

<sup>35</sup>. BOBBIO, Norberto, “Contribución a la Teoría del Derecho”, trad. Esp. De A. Ruiz Miguel, F. Torres Editor, Valencia, 1980, p. 263 y ss, en particular p. 273-278 y p. 367 y ss.

<sup>36</sup>. BALAGUER CALLEJÓN, F. “Una imagen de Europa en la Constitución», *Público*, 25 de noviembre de 2011”.

<sup>37</sup>. HÄBERLE, P. «Siete tesis para una teoría constitucional del mercado», *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, nº 5, 2006. Citado por SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. *LA CONSTITUCIÓN DOMESTICADA...* Op. Cit. Pág. 429.

Repasemos a continuación cuál es el instrumento normativo en uso para asegurar el control de la actividad financiera del Estado y hacer que se ejerza de conformidad con estas nuevas consignas.

## 2 ■ ORIGEN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA COMO MARCO DE LA ACCIÓN FINANCIERA DEL ESTADO ESPAÑOL

En línea con los presupuestos económicos del Estado liberal abstencionista la idea de equilibrio presupuestario no era más que su aplicación a la actividad financiera de los poderes públicos<sup>38</sup>. En virtud de ello el presupuesto debía elaborarse de modo que para cubrir los gastos ordinarios resultasen suficientes los recursos ordinarios, evitando así recurrir al endeudamiento público. Como queda anteriormente apuntado dichos planteamientos radicales tuvieron que matizarse tras la crisis económica del 1929, inspirándose en las ideas de Keynes<sup>39</sup>, al reconocerle al Estado un papel nada desdeñable en la regulación de los ciclos económicos y en la actividad prestacional de servicios

<sup>38</sup>. AGUIAR DE LUQUE, Luis y ROSADO IGLESIAS, Gema. *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías. Cuadernos de Derecho Público*, nº. 12 (enero-abril, 2001), página 14.

<sup>39</sup>. “Lo cierto es que no es ninguna novedad en el constitucionalismo histórico comparado, sobre todo, del siglo XIX, pero también de buena parte del siglo XX, fundamentalmente en sus primeras y últimas décadas, que las Normas Supremas de los Estados democráticos hagan referencia a la necesidad de mantener cierto equilibrio entre ingresos y gastos públicos (2); regla que, por otro lado, reclama la más elemental lógica económica, y que ni siquiera con la adopción constitucional (o legal) de los más radicales postulados keynesianos llegó a relajarse por completo. Por eso no puede sorprender del todo que en el seno de la Unión Europea se haya optado, siguiendo ejemplos pretéritos, por establecer, con alto grado de detalle, precisión y rigidez, esos límites a través de reformas constitucionales recientes, algunas ya concluidas y otras en marcha.”, ARROYO GIL, Antonio, M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel. “La Incorporación Constitucional de la cláusula de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, Op. Cit... Pág. 150.

sociales. Esta relativización del principio de equilibrio presupuestario dará lugar a la noción, más flexible, de estabilidad presupuestaria que permite cierto margen de maniobra a los poderes del Estado. De este modo, el referido principio resulta definido como la aspiración de que las Administraciones públicas dispongan de unas finanzas saneadas, con unos niveles de deuda sostenibles y sin déficit, o en todo caso con un nivel de déficit controlado y muy reducido<sup>40</sup>.

En España el principio de estabilidad presupuestaria, concebido así como obligación de todas las Administraciones de no rebasar ciertos objetivos de déficit y de deuda, no es consustancial a la situación de crisis económica actual en cuanto encuentra su reflejo en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, modificada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, complementado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre de 2001 que viene a traducir a nivel nacional obligaciones contraídas en este sentido a nivel europeo<sup>41</sup>.

Sin embargo, desde finales del año 2009, el gobierno central emprende, en aplicación de las recomendaciones de la Unión Europea, la senda de consolidación fiscal para alcanzar un déficit del -3% en 2013 en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ello tuvo su primera traducción en la aprobación de unos Presupuestos Generales del Estado para 2010 notablemente restrictivos, en cuanto incorporaban medidas de ahorro de gasto y una elevación sustancial del IRPF y del IVA, adoptándose a continuación por el Consejo de Ministros del 29 de enero 2010, entre otras medidas que afectaban a todas las

administraciones públicas, un Acuerdo Marco<sup>42</sup> con las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que pasará el 22 de marzo del mismo año después por el filtro del Consejo de Política Fiscal y Financiera, referido a la sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013<sup>43</sup>.

La inestabilidad persistente de los mercados financieros con lo que conllevó subidas descontroladas de la prima del riesgo afectando directamente la capacidad real de endeudamiento del Estado y repercutiendo ineluctablemente de modo negativo sobre el sistema financiero nacional fueron motivos bastantes para abordar el necesario saneamiento del sistema bancario vía inyecciones millonarias extraídas de las arcas del Estado<sup>44</sup>, y la aprobación de una batería legislativa tendente a reducir el déficit

<sup>42</sup>.Se acuerda entre otras cosas que "se adoptarán, respetando las competencias y autonomía financiera de cada Administración, las medidas de ingresos y gastos públicos que refuercen los principios de eficiencia, austeridad y transparencia en el gasto público y garanticen la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo" (punto 1.3). Se añade que "se aplicará una política de contención de los gastos de personal, que se instrumentará a través de una senda de austeridad en materia de retribuciones, una estrategia restrictiva en la configuración de las ofertas de empleo público y una política de racionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración" (punto 1.4), sin dejar de subrayar el "pleno respeto a las competencias y autonomía financiera de cada administración". Y, en el punto tercero del citado Acuerdo se deja constancia de que "El Gobierno de España tendrá en cuenta el cumplimiento de la senda de reducción del déficit, para graduar las transferencias a las Comunidades Autónomas efectuadas en los Presupuestos Generales del Estado que no vengán determinadas por normas vigentes o acuerdos exigibles

<sup>43</sup>.Para más información, Vid, CUENCA, Alain. Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis. CDP. Cuadernos de Derecho Público. N° 38, septiembre-diciembre 2009, pp. 161-175.

<sup>44</sup> Franklin Roosevelt afirmó que el Estado de bienestar había salvado al capitalismo en la crisis de los años 29-30. En la misma línea THROW considera al Estado del bienestar como el sistema inmune del capitalismo que (...) permite el funcionamiento y sobrevivencia del capitalismo. Lester Thurow (1987): «Welfare State Keeps Capitalism Working», Los Angeles Times (20 diciembre). Citado por PAULO BIFANI. "Globalización, economía y democracia", Op. Cit. Pág. 72.

<sup>40</sup>.ALBERTI ROVIRA, Enoch. El Impacto de la crisis económica en el Estado Autonómico Español. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 98, mayo-agosto (2013), págs. 64-65.

<sup>41</sup>. ALBERTI ROVIRA, Enoch. El Impacto de la crisis económica en el Estado Autonómico Español. Revista Española de Derecho Constitucional. Op. Cit. pág. 65.

inciendiando principalmente sobre la reducción del gasto tanto del poder central como de las Comunidades Autónomas. He aquí algunas de las normas que reflejan esta involución en materia social. Se trata del Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio). Respecto a la Administración Pública se renuncia a la incorporación de personal, se elimina la paga extraordinaria de Navidad (arts. del 2 al 6), se reducen los días de libre disposición (art. 8) y se limita la remuneración por incapacidad temporal (art. 9). Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones; Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito Educativo (En la educación no universitaria incrementando el número de alumnos por aula (art. 2), la carga lectiva de los docentes (art. 3) y limitando las sustituciones a supuestos de más de diez días de baja (art. 4). En el ámbito universitario también se incrementa la carga docente y en paralelo se busca limitar la incorporación de nuevo personal (art. 6).). En materia de seguridad social opera el Real Decreto-ley 20/2012. El Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantías del Sistema de la Seguridad Social, deja sin efecto la actualización de las pensiones para el ejercicio 2012 y suspende la revalorización para el ejercicio 2013 (art. 2). En la administración de justicia se aprueba la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. La Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, donde se busca, entre otras cosas, atribuir las suplencias necesarias a los propios jueces de carrera, reduciendo el número de jueces sustitutos.

Por si fuera poco la incertidumbre de que algunas Comunidades Autónomas incurrirían en el incumplimiento del compromiso sobre el déficit en la liquidación del anterior ejercicio, llevó a plantear la posibilidad de que el Estado imponga un tope de gasto a los gobiernos autonómicos, opción no acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>45</sup> en cuya virtud la autonomía financiera constituye un “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política”<sup>46</sup>; y que es la vertiente del gasto la que adquiere la máxima potencialidad y vigencia, en la medida en que respecto de ella las Comunidades Autónomas ostentan el mayor margen de libre configuración política. A mayor abundamiento dicha autonomía financiera, «en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno “en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público”<sup>47</sup>, sino también “la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”<sup>48</sup>.

En este sentido, muy previsor ha sido el profesor Manuel MEDINA GUERREO<sup>49</sup> al afirmar que “cualquier pretensión de asegurar jurídicamente que las CCAA satisfagan sus compromisos adoptados en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento pasa inevitablemente por la reforma de la Constitución. Ya estableciendo previsiones genéricas destinadas a garantizar el cumplimiento del Derecho europeo (...), ya incorporando específicamente en el propio texto constitucional referencias explícitas a tales compromisos europeos (...). Todo ello sin olvidar la más contundente alternativa (...) de establecer expresos

<sup>45</sup>.MEDINA GUERRERO, Manuel. CCAA y Crisis Económica: La Eficiencia Económica y Política del Estado Autonómico en el actual contexto de Crisis. Cuadernos Manuel Giménez Abad, Nº 1 - JUNIO 2011, Pág. 51.

<sup>46</sup>.STC 289/2000, FJ 3º.

<sup>47</sup>.STC 68/1996, FJ 10º

<sup>48</sup>.STC 13/1992, FJ 7º

<sup>49</sup>.MEDINA GUERRERO, Manuel. CCAA y Crisis Económica: La Eficiencia Económica y Política del Estado Autonómico en el actual contexto de Crisis. Cuadernos Manuel Giménez Abad, Nº 1 - JUNIO 2011, Op. Cit. Pág. 51

límites al endeudamiento de ambos niveles de gobierno (en la línea de los arts. 109.2, 115 y 143 de la Ley Fundamental de Bonn, según la redacción adoptada en la reforma de 2009)”.

La convulsa situación anteriormente descrita, interpretada en el contexto europeo, llevó derechamente a la reforma del artículo 135 de la Constitución española elevando a rango constitucional el principio de la estabilidad presupuestaria y abriendo la puerta a controles de naturaleza constitucional susceptibles de afectar tanto el presupuesto nacional como los presupuestos aprobados por las asambleas legislativas autonómicas.

#### **Excurso sobre el contenido de la reforma del artículo 135 CE:**

La reforma constitucional que afecta al artículo 135 de la CE, denominada como “la constitucionalización de la crisis económica”<sup>50</sup>, obedece, sin sombra de dudas, a razones de naturaleza económica y política. A este respecto señala D. Gregorio CÁMARA VILLAR que “cuando lo necesario son reglas internacionales o supranacionales que disciplinen los mercados, se constitucionaliza una regla cuya finalidad es someterse sin paliativos al dictado de los mercados. Cuando lo que debiera hacerse es estimular el establecimiento de una gobernanza económica europea que integre las políticas fiscal y monetaria y la disciplina del déficit, haciendo más fuerte a Europa y proporcionándole una sólida posición propia en el ámbito internacional, nos situamos en la fila de las reformas constitucionales estatales empleadas como una especie de propaganda de sumisión ante los mercados, siguiendo la estela de las doctrinas procedentes de los líderes políticos de Alemania y Francia. La política, que debe encauzar la economía, se ve así

<sup>50</sup>.ARROYO GIL, Antonio Isabel M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ. “La incorporación constitucional de la cláusula de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia Y Francia”. Op. Cit. pág. 151

absolutamente condicionada, con sanción constitucional, por la economía”<sup>51</sup>.

A decir verdad, la referida reforma ha conseguido llevar el principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución con el objeto de despejar las dudas respecto de la fiabilidad de la economía española<sup>52</sup> y de renovar la confianza mermada notablemente en los tiempos de crisis, en la estabilidad de la economía nacional a medio y largo plazo<sup>53</sup>.

En este mismo sentido explica el profesor Álvarez Conde que esta constitucionalización, impuesta no por la Unión Europea sino por algunos líderes europeos es como una especie de pago a la compra de deuda pública española por parte del Banco Central Europeo, decretándose tras ello que la soberanía fiscal española ha dejado de existir, y planteándose importantes problemas teóricos que afectan al propio concepto de Estado<sup>54</sup>. Por otro lado asevera D. Manuel Aragón Reyes que con la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria lo que antes el Estado “podías hacer” ahora “tiene” que hacerlo, por lo que lo que era facultativo se convierte en obligatorio<sup>55</sup>. Más aún, la nueva regla

<sup>51</sup>.CÁMARA VILLAR, Gregorio. La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE: Encuesta Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, septiembre-diciembre (2011), pág. 177-178.

<sup>52</sup>.PÉREZ ROYO, Javier, La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE: Encuesta Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, septiembre-diciembre (2011), pág. 199.

<sup>53</sup>.El profesor MEDINA GUERREO discrepa de esta idea afirmando que “la virtualidad real del nuevo artículo 135 CE va mucho más allá de los pretendidos objetivos de tranquilizar a los mercados y de satisfacer las demandas de algunos de los socios europeos. Permite cubrir algunas omisiones constitucionales que dificultaban que las instancias centrales de gobierno estuvieran en condiciones de imponer el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal a todas las Administraciones.”

<sup>54</sup>.ÁLVAREZ CONDE Enrique, La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE: Encuesta Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, septiembre-diciembre (2011), pág. 160.

<sup>55</sup>.Manuel Aragón Reyes, La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE: Encuesta Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, septiembre-diciembre (2011), pág. 169-170.

se ha hecho con una finalidad negativa en el sentido de que, además de que señala lo que los poderes públicos deben hacer, señala con nitidez lo que no pueden hacer<sup>56</sup>.

La Exposición de Motivos del texto de reforma es harto elocuente en este sentido por cuanto justifica la citada reforma con el afán de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución; reforzar el compromiso de España con la Unión Europea; y, al mismo tiempo, procurar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

### 3 ■ EL PRINCIPIO ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU IMPACTO EN EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO ESPAÑOL

#### 3.1. OJEADA SOBRE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Las posibilidades que el ordenamiento jurídico le brinda al Estado central para imponer el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria a las Comunidades autónomas, pudiendo afectar su autonomía financiera, dio lugar a un conflicto de naturaleza constitucional sometido al Alto Tribunal que salvó la constitucionalidad de la ley generadora del referido conflicto.

De hecho la STC 134/2011, de 20 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 18/2011, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y contra la Ley Orgánica 5/2011, de 13 de diciembre, complemen-

taria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria elabora un corpus jurisprudencial que viene a redimensionar la autonomía política de las Comunidades Autónomas y a, en lo que respecta a los derechos sociales para cuya realización se hace preciso cierto esfuerzo económico, legitimar una “suspensión” del proceso de construcción del Estado Social.

La referida sentencia presenta un gran interés para el tema que nos ocupa ya que hace referencia al significado y al alcance del principio de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas en relación con las competencias estatales. En efecto, tras subrayar que la estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13, define la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas establecida en los artículos 2 y 137 de la Constitución como “la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia” y que “ofrece una vertiente económica importantísima”<sup>57</sup>. Añade el Alto Tribunal, con remisión a su jurisprudencia anterior<sup>58</sup> que ello “implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas”<sup>59</sup>, sin que por ello dicha libertad tenga carácter absoluto. Lo que en definitiva reconoce la constitucionalidad del establecimiento de controles, incluso específicos “para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional”<sup>60</sup>.

Teniendo en cuenta este planteamiento, el Tribunal Constitucional considera que la estabilidad presupuestaria entraría dentro de este concepto de control

<sup>56</sup>.BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE: Encuesta Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, septiembre-diciembre (2011), pág. 172-173.

<sup>57</sup>.Vid. STC 134/2011, FJ. 5.

<sup>58</sup>.Vid. SSTC 63/1986, 201/1988 y 96/1990.

<sup>59</sup>.Vid. STC 134/2011, FJ. 5.

<sup>60</sup>.Ibíd.

que se justifica a partir del artículo 149.1.13 de la Constitución, lo que habilita al gobierno a establecer límites presupuestarios en materias concretas porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas “encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13) y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”<sup>61</sup>. Con base en este razonamiento, el Gobierno puede tomar las medidas que considere necesarias para, por ejemplo, limitar el déficit de las Comunidades Autónomas y controlar los gastos sociales de los gobiernos autonómicos

Ahondando en el carácter no absoluto de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, fundamenta el Tribunal Constitucional la imposición de topes máximos de gasto por parte del Estado en “el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1)”<sup>62</sup>.

En la misma línea se apunta por parte del Alto Tribunal que, en este marco multilateral de coordinación y cooperación propio de la materia “financiera”, las decisiones que deban garantizarla “han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia por el Estado y en el ámbito estatal de actuación, no siendo posibles decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las

decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado”<sup>63</sup>.

En la misma sentencia fundamenta el Tribunal Constitucional en el art. 149.1.11.a) y 13.b) la necesaria autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de endeudamiento, y recuerda que el art. 14.4 LOFCA exige la necesidad de coordinar las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera; manifiesta que el establecimiento de un control sobre presupuesto de las Comunidades Autónomas no menoscaba su autonomía financiera ya que no se trata de un control genérico sino derivado de una competencia concreta, en este caso derivado del artículo art. 149.1.13.a) CE. Por este motivo, considera que tampoco vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas el examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano competente en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria, del plan económico-financiero elaborado por éstas.

La jurisprudencia reafirmada y matizada por la presente sentencia del Tribunal Constitucional recalca la posición superior que ocupa el Estado respecto de las Comunidades Autónomas en materia financiera, lo que reduce el marco de sus posibilidades de acción máxime cuando se trata de fijar un techo de gasto que convierte a los derechos sociales, cuya concreción en gran parte le corresponde a los entes regionales, en plena y doblemente disponibles, en primer lugar por el legislador estatal, cuya voluntad viene determinada en parte por los compromisos europeos, y en segundo lugar por la voluntad de los parlamentos regionales.

Una vez reformado el artículo 135 de la Constitución, el Estado procedió a su desarrollo directo y casi total

<sup>61</sup>.Vid. STC 134/2011, FJ. 8.a)

<sup>62</sup>.Ibid.

<sup>63</sup>.Vid. STC 134/2011, FJ. 8.d) con remisión a la STC 31/2010, FJ. 13

aprobando la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>64</sup>, previendo cauces bastante reducidos para la participación de las Comunidades Autónomas en el diseño de las futuras políticas públicas y estableciendo controles meticulosos para asegurar su cumplimiento.

### 3.2. REDEFINICIÓN DEL ESTATUS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LA LUZ DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012 DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

A estas alturas es preciso recordar que el proceso de homogeneización de las competencias autonómicas llevado a cabo en sede política fue prolongado por la interpretación extensiva hecha por parte del legislador estatal de sus títulos competenciales transversales y básicos, regulando de forma además detallada y precisa muchos ámbitos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas<sup>65</sup>. Así mismo el Tribunal Constitucional participa de esta tarea homogeneizadora en cuanto en su emblemática sentencia 31/2010 reconoció que el legislador estatal puede intervenir en cualquier ámbito material incluso en aquellos que los estatutos de autonomía reservan con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, reduciendo el nivel de diferenciación característico de los Estados descentralizados y mermando la autonomía de los entes regionales<sup>66</sup>. En esta misma línea re-centralizadora se inscribe la

tendencia cada vez mayor del uso las vías excepcionales como el Real Decreto-Ley con base en títulos competenciales transversales o básicos como el artículo 149.1.1 de la Constitución española o en el artículo 149.1.13 de la misma norma<sup>67</sup>.

Recordados estos extremos, observamos, a continuación, que del nuevo marco regulatorio del principio de estabilidad presupuestaria cabe destacar en primer lugar que en virtud de la dicción literal de la disposición final primera que dispone que “la presente Ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución” queda descartada toda referencia a los “verdaderos” títulos competenciales sustentadores de la intervención del Estado en materia de estabilidad presupuestaria; máxime cuando la STC 134/2011 había reconocido ese anclaje competencial poco antes de la reforma constitucional, y la STC 157/2011 lo había conectado expresamente con la tarea asignada al legislador orgánico<sup>68</sup>. Ello está justificado por el afán del legislador orgánico de “agotar la regulación de la materia incluso en aspectos adjetivos o secundarios”<sup>69</sup>, no cabiendo, por tanto, su desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas.

Además, a tenor de esta nueva regulación el Parlamento se configura como la autoridad habilitada, en virtud de la nueva Ley Orgánica, para tomar las decisiones establecientes de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que afectan a la Administración central<sup>70</sup>, mientras que las que afectan a las Comunidades Autónomas le corresponden al Gobierno<sup>71</sup> previo informe del

<sup>64</sup>.Esta nueva norma (modificada a su vez por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre) deroga la anterior Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria así como el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, y que se aplica al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales.

<sup>65</sup>.CORRETA TORRENS, Mercè. El Sistema Competencial Español a la luz de la eficiencia: Indefinición, Duplicidades, Vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad... Op.Cit. Pág. 38.

<sup>66</sup>.Ídem

<sup>67</sup>.Ídem

<sup>68</sup>.MEDINAGUERRERO, Manuel. El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto (2013), pág. 122.

<sup>69</sup>.Ídem.

<sup>70</sup>.Art. 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>71</sup>.En el marco anterior, la determinación de los objetivos individuales de las Co-munidades correspondía al Consejo de Política Fiscal y Financiera en virtud del Artículo 6 de la

Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>72</sup> decretándose así, debido al carácter no vinculante del referido informe, el papel testimonial que les corresponde a las Comunidades autónomas, a su vez destinatarias de las medidas, tanto en su diseño como en su aprobación .

En lo referido al contenido de la normativa sobre estabilidad presupuestaria una constatación inmediata se impone. Se trata de la transformación, vía Ley Orgánica, del principio de estabilidad en regla inmediatamente aplicable, convirtiendo lo mejor en lo debido y jurídicamente exigible, y alterando así “de modo radical el comportamiento fiscal de las CCAA, estableciendo reglas más estrictas”<sup>73</sup>, en tanto en cuanto su margen de apreciación en la aprobación de sus presupuestos queda subordinado a las nuevas reglas concretizadoras del principio de estabilidad presupuestaria. Disposiciones que pueden “llegar a condicionar todas las partidas presupuestarias, alterando, en este caso, todos los esquemas del Estado social de Derecho”<sup>74</sup>. Además, las futuras Leyes de Presupuestos autonómicos quedan condicionadas a las disposiciones de la LO 2/2012 que “debe insertarse en el bloque de constitucionalidad”<sup>75</sup> actuando así como canon mediato para enjuiciar la constitucionalidad de dichas normas.

La norma de desarrollo del artículo 135 de la Constitución española va más allá de los cánones europeos en la materia no sólo imponiendo límites al

déficit sino introduciendo limitaciones a las partidas destinadas al gasto con independencia de sus situaciones financieras de déficit, equilibrio o superávit<sup>76</sup>. Con esta cláusula pierde sentido la máxima de que la función de los tributos, en un Estado social y democrático de Derecho, no es únicamente financiar los servicios públicos o el aparato estatal, sino también redistribuir la riqueza en la comunidad. Consecuencia de ello, es que el Derecho financiero y tributario pierde buena parte de su carácter de Derecho redistributivo. Además, esta novedad hace algo menos que imposible la realización del mandato constitucional que ordena la edificación de un orden constitucional social más igualitario y más justo, y rompe con la doctrina del Alto Tribunal que defiende un “ordenamiento compensador e igualador que corrige, al menos parcialmente, las desigualdades fundamentales existentes”<sup>77</sup> .

Dicho esto, cabe añadir que la interpretación política hecha por el legislador orgánico del artículo 135 de la Constitución incurre, a mi juicio, en una inconstitucionalidad al cerrar el paso a otras opciones políticas imponiendo imperiosamente una de ellas a todos los poderes políticos en el Estado español. Dicho en otros términos, la referida interpretación les sustrae a las fuerzas políticas, principalmente territoriales, el margen de maniobra necesario para las decisiones que son de su responsabilidad al establecer una presunción de invalidez de las políticas públicas generadas en el marco de una Constitución demo-

LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

<sup>72</sup>.Art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>73</sup>.C. MONASTERIO ESCUDERO Y R. FERNÁNDEZ LLERA: «Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria», Presupuesto y Gasto Público núm. 51/2008: 83-106.

<sup>74</sup>.ÁLVAREZ CONDE, Enrique. La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE: Encuesta Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, septiembre-diciembre (2011), Pág. 161.

<sup>75</sup>.ÁLVAREZ CONDE, Enrique. La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE... Op. Cit. Págs. 161-162.

<sup>76</sup>.“En realidad, esta regla de gasto fue introducida ya en la legislación española mediante el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que modifica la Ley general de estabilidad presupuestaria de 2001 (nuevo párrafo al art. 7.1 y nuevos arts. 8 bis y 10 bis), con un contenido sustancialmente igual pero con la diferencia de que no se podía aplicar a las Comunidades Autónomas, por estar excluidas del ámbito de aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria de 2001 (sién—doles de aplicación, en materia de estabilidad presupuestaria, la LO 5/2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria)”. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto (2013), pág. 73, nota 27 en pie de página.

<sup>77</sup>.STC 3/1983, F.J. 3º y STC 20/1984, F.J. 2º.

crática garantista de la autonomía política de los Entes autonómicos.

Ello es aún más grave cuando se constata que no le alcanzan las previsiones constitucionales tales como el aplazamiento de su entrada en vigor o la posibilidad de su incumplimiento en situaciones excepcionales, lo que reduciría el alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al quedarse despojadas desde la entrada en vigor de la LO 2/2012<sup>78</sup> de la libre decisión sobre la afectación de sus recursos en sus correspondientes presupuestos. Consecuencia inmediata de esta limitación es la merma de la capacidad prestacional de las Comunidades autónomas, principales realizadores del Estado Social<sup>79</sup>, en cuanto supone “una condena a mantener subfinanciado el Estado del bienestar español”<sup>80</sup>.

Ello se hace aún más evidente al constatar que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones

tiene clara prioridad en virtud de la nueva formulación del artículo 135 CE. De ello se infiere la posibilidad de la suspensión temporal del pago de la deuda interna hasta tanto resulte saldada la externa, decretándose la merma de la soberanía financiera del Estado y un claro descenso de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esta condicionalidad hace perder a los presupuestos su condición de norma de distribución de bienes y servicios<sup>81</sup> para convertirse en instrumentos de aval del Estado frente a sus acreedores.

De los elementos subrayados por esta norma y que tienen claro impacto sobre la autonomía de los entes regionales cabe citar la automaticidad de las medidas preventivas limitativas del endeudamiento<sup>82</sup> y la posibilidad de activar las medidas correctoras en cuya virtud se precisa la autorización del Estado<sup>83</sup> y la formulación por la administración incumplidora tanto de un plan económico-financiero<sup>84</sup> como de otro denominado de reequilibrio<sup>85</sup>. En caso de constatare una desviación por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a quien corresponde en virtud del artículo 24.1 la labor de seguimiento de los referidos planes, podrán aplicarse las medidas coercitivas del artículo 25<sup>86</sup> y, en su caso, a tenor del artículo 26, la puesta en marcha de las medidas de cumplimiento forzoso de conformidad

<sup>78</sup>.El profesor Manuel MEDINA apunta que “La atribución de carácter orgánico al artículo 12 LOEP pasa, pues, necesariamente por soslayar la lectura restrictiva con la que debe interpretarse la reserva de Ley orgánica según constante jurisprudencia constitucional (últimamente, STC 184/2012, FJ 9)”. MEDINA GUERRERO, Manuel. El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto (2013), pág. 129.

<sup>79</sup>.Debido a la distribución de competencias, las Comunidades Autónomas destinan aproximadamente un 70 por 100 de su gasto público a prestaciones básicas del Estado del bienestar (básicamente educación, sanidad y servicios sociales). El gasto público autonómico, a su vez, supone un 34 por 100 del gasto público total español (datos de 2011, INE). Si no se considera el gasto en pensiones (que corresponde al Estado pero que se financia a través de cotizaciones y no de impuestos), el porcentaje del gasto público de las Comunidades sobre el total es superior al 50 por 100. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español”, Op. Cit. Pág. 64, nota 2 en pie de página.

<sup>80</sup>.V. Navarro. «Un referéndum necesario», Público, 25 de agosto de 2011.

<sup>81</sup>.ÁLVAREZ CONDE, Enrique. La REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE... OP. Cit. Pág. 162.

<sup>82</sup>.Artículos 18.2 y 19 de Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>83</sup>.Artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>84</sup>.Artículo 21.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>85</sup>.Artículo 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>86</sup>.Artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española.

Cabe referirse en el presente repaso a la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica que prevé la posible repercusión por parte del Estado en las Administraciones y demás entidades integrantes del sector público que hubieran incumplido las obligaciones derivadas del derecho de la Unión Europea dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, las responsabilidades devengadas de tal incumplimiento en la parte que le sea imputable.

Tras este breve recorrido por el desarrollo del principio de Estabilidad presupuestaria resulta evidente la merma de la potencial faceta prestacional de los entes autonómicos, que trae causa de su constitucionalmente proclamada y garantizada autonomía política. Los futuros presupuestos autonómicos dejarán de ser “una cuestión de poder político y de equilibrio entre poderes”<sup>87</sup> y se convierten en herramientas de equilibrio económico.

## ■ CONCLUSIONES

No huelga concluir recordando que la harto conocida expresión “Estado social de Derecho” acuñada por H. HELLER en 1929 pretende llamar la atención sobre la necesidad de superar la diferencia entre la formalización jurídica de los derechos y su ejercicio efectivo por parte de todos. Cometido que requiere una doble vía de realización: de un lado cambiar el estatuto del ciudadano, pues se entiende que éste no debe ser ya sólo una persona integrada política y jurídicamente en un país, sino también económica,

social y culturalmente, de otro, cambiar el estatuto jurídico del poder público, el cual, de ser meramente vigilante y represor, pasa a ser ordenador, conformador de la sociedad y promotor de la emergencia de ese nuevo ciudadano-partícipe<sup>88</sup>. Hoy por hoy, la vuelta paulatina a los planteamientos liberales remozados y su formalización en normas legales o constitucionales afecta profundamente la faceta prestacional del Estado y obliga su redefinición de modo acorde con los cambios introducidos en la Constitución económica. Cambios que alteran sustancialmente la soberanía financiera del Estado y merman notablemente la autonomía política de las Comunidades autónomas que venían siendo verdaderos sostenes del Estado social español desde su refundación en 1978. Ello supone una clara regresión anunciada en el contenido y alcance de los derechos sociales en clara contradicción con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en la STC 81/1982 estableciente del principio de no regresividad y con jurisprudencia reiterada de órganos internacionales de garantía de los derechos sociales tales como el Comité de derechos sociales de las Naciones Unidas y el Comité europeo de derechos sociales del Consejo de Europa. Es tarea del legislador tanto estatal como autonómico compatibilizar las nuevas exigencias del artículo 135 de la Constitución con la referida jurisprudencia y asegurar la prestación de este mínimo vital sin lo cual no sólo se confirmaría la crisis del Estado social sino también la suspensión, sin las debidas garantías, del Estado liberal, dándole aplicación a la afirmación de SHMITT de que el Derecho debe cesar allí donde comienza la Política y la fuerza normativa de los hechos.

<sup>87</sup>GARCÍA AÑOEROS, Jaime sostiene que el presupuesto es una cuestión de poder político y de equilibrio entre poderes y no una cuestión de equilibrio económico. “El Presupuesto y el gasto público en la Constitución”, en “El sistema económico en la Constitución”, vol. II, XV Jornadas de Estudios de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, p. 1646.

<sup>88</sup>TORRES DEL MORAL, Antonio. “Realización del Estado Social y Constitución económica”, In El Estado Social y sus exigencias Constitucionales (Dir. TEROL BECERRA, Manuel José) página. 29.