

La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley del Concierto

Arantza González López

Sumario: Introducción. I. Breve referencia a los antecedentes normativos del artículo 135 CE.—II. ¿La reforma del artículo 135 supone auténtica modificación de nuestro ordenamiento? 1. ¿La reforma constitucional supone una atribución de competencias *ex novo* al Estado? 2. ¿Introduce la reforma limitaciones significativas, hasta ahora inexistentes, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas?—III. Las especificidades que derivan de la Ley del Concierto Económico. 1. ¿La Ley Orgánica de desarrollo del artículo 135 CE ha de incluir alguna salvedad referida a las haciendas forales? 2. ¿La peculiaridad del régimen del Concierto admite que la Ley Orgánica que se dicte en desarrollo del artículo 135 CE excepcione de su aplicación a la CAPV? 3. ¿Podría la Ley Orgánica dictada en desarrollo del artículo 135 CE derogar la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria?—IV. La posición de los Territorios Históricos tras la reforma del artículo 135 CE.—V. Conclusiones.

Laburpena. Hitz gakoak.—Resumen. Palabras clave.—Abstract. Keywords.

Introducción

Con fecha 27 de septiembre de 2011 se ha publicado en el *BOE* la reforma del artículo 135 de la Constitución (en adelante, CE), una reforma de urgencia, sin duda apresurada y, por qué no decirlo, que queda al margen de lo que hasta ahora han podido considerarse las demandas más acuciantes de la ciudadanía en torno a la modificación de la Carta Magna.

Se trata, en cualquier caso, de una modificación del texto constitucional un tanto aislada pero no por ello menor, aunque no suponga tanta novedad como proclama la clase política y, al parecer, tampoco la prometeda vacuna que nos libraría de las amenazas de los mercados financieros.

Sea cual sea la repercusión de la reforma constitucional en el intrincado panorama económico, lo cierto es que aquella escapa del objeto de nuestro análisis.

El presente trabajo tiene un alcance más limitado, y se centra en el examen de la incidencia de la modificación del artículo 135 CE en el adecuado entendimiento de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, Ley del Concierto).

No se trata tanto de abordar un examen detenido del contenido material del artículo 135 CE cuanto de vislumbrar su repercusión en el entramado normativo e institucional que deriva de la Ley del Concierto, así como de definir la posición que en el marco de la repetida reforma ostentan los Territorios Históricos, silenciados en la modificación constitucional.

I. Breve referencia a los antecedentes normativos del artículo 135 CE

El interés de una breve aproximación al contexto histórico en que se produce la reforma constitucional radica en que sirve con eficacia de punto de partida para examinar su incidencia en el panorama competencial que deriva del Título VIII CE y sus efectos —si los tiene— en la Ley del Concierto Económico.

La estabilidad presupuestaria estuvo ausente del debate constituyente, de modo que la CE omitía —hasta la reforma— toda referencia expresa al equilibrio presupuestario o a la estabilidad presupuestaria como uno de los principios inspiradores de las finanzas públicas.

La preocupación, creciente en los últimos tiempos, por el déficit presupuestario ha sido una constante y ha provocado —como primera consecuencia— la formulación en nuestro Derecho del postulado de la estabilidad presupuestaria, que ha emergido con enorme intensidad, como técnica de corrección del uso abusivo del déficit crónico, generador —a decir de los expertos— de muchos de los problemas de nuestro sistema financiero (1).

(1) Resultan ciertamente descriptivos los argumentos que Jorge ONUBIA FERNÁNDEZ aporta dentro de la obra colectiva *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2004 (págs. 211 y 212) para justificar la exigencia de equilibrio presupuestario. Transcribimos solo algunos de ellos:

- «La necesidad de obtener financiación para los déficits públicos fuerza a los gobiernos a realizar emisiones de deuda pública en condiciones atractivas, con primas sobre los tipos de interés de mercado. El acceso a los mercados internacionales de financiación obliga a pagar primas de riesgo creciente con la persistencia de los déficits y el volumen del stock de deuda. Estos mayores precios del endeudamiento provocan el estrechamiento del acceso al crédito de los agentes privados, con las consecuentes implicaciones para el consumo y la inversión.
- La brecha entre la rentabilidad de las inversiones financieras y la rentabilidad de las inversiones reales, favorable a la primera, como consecuencia de los altos tipos de interés de la deuda pública, frena los procesos de inversión productiva privada.
- Los importantes costes de la carga financiera de la deuda terminan retroalimentando el déficit público. Las subidas de los tipos de interés nominales, habituales en este escenario de déficit vo-

Como señala la doctrina (2), en nuestra tradición normativa el principio de equilibrio presupuestario no ha sido objeto de formulación expresa y, a decir de muchos, la necesidad de positivizar en nuestro Derecho tal postulado resulta más que dudosa, pues entienden que la concreción del contenido y aplicación del principio de equilibrio corresponde definirla en cada momento a los órganos o autoridades del Estado que detentan facultades de gobierno o dirección económica, objetivo que se complica si se eleva a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria y de equilibrio presupuestario.

No es éste, sin embargo, un debate cerrado; la doctrina se halla profundamente dividida al respecto, con fervientes defensores de la plasma-ción del principio en el texto constitucional y convencidos detractores de tal solución.

Pero, más allá de disquisiciones doctrinales, lo cierto es que la conversión en norma constitucional del principio de estabilidad presupuestaria dota al mismo de la rigidez consustancial a tales normas, condicionando necesariamente las disposiciones que en lo sucesivo aprueben las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos, lo cual no es, precisamente, cuestión menor.

En cualquier caso, no está de más aclarar de inicio que el artículo 135 CE, tal y como queda redactado tras la reforma, no presenta signos de cambio radical respecto al derecho en vigor; en particular, respecto a las normas que han consagrado en nuestro ordenamiento el principio de estabilidad presupuestaria —Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria—.

La consagración del principio de estabilidad presupuestaria —con sus derivadas de control del déficit y del volumen de deuda—, eje de la reforma del artículo 135 CE, tiene su antecedente mediato en el artículo 4.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (3), que exige a los Estados miembros unas «finanzas públicas sólidas» y en el artículo 104 (4) del mismo Tratado CE, que también exige a los Estados miembros que eviten *déficit públicos excesivos*.

luminosos, intensifican el efecto de crecimiento de los gastos financieros y provoca la reordenación de las partidas de gasto público, resultando desplazados generalmente aquellos gastos que, como el gasto público en infraestructuras, en educación e investigación o sanidad, tienen una influencia más intensa en el crecimiento económico».

(2) GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario, en la obra colectiva *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2004, pág. 32.

(3) Vigente hasta el 1 de diciembre de 2009.

(4) Artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los Estados miembros se pronunciaron en el Tratado de la Unión Europea por un modelo de política económica que apostaba por dos pilares básicos: estabilidad de los precios dentro de la Unión y sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 1997, con la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante, PEC) se dio un paso importante hacia la construcción del marco institucional de coordinación de las políticas fiscales de los países miembros de la Unión Económica y Monetaria. Conseguir la disciplina presupuestaria en las cuentas públicas de los Estados miembros era objetivo prioritario. El PEC está estrechamente ligado a la consecución y mantenimiento de la estabilidad presupuestaria de la Unión Monetaria (UEM), para lo cual el control del déficit y del endeudamiento son elementos instrumentales (5).

En este contexto, en el año 2000, el Gobierno del Estado vislumbró ciertas carencias en la institución presupuestaria, que aconsejaban su reforma: de un lado, aprobando un marco legal de carácter general que estableciese los principios rectores de la política presupuestaria, de acuerdo con el principio de estabilidad asumido por la pertenencia de España a la UEM (6), y, de otro, aprobando una nueva Ley General Presupuestaria al servicio de los principios instaurados en aquellas leyes (7).

Desde la Ley General de Estabilidad Presupuestaria hasta el vigente Real Decreto Legislativo 2/2007, los avatares en los que se ha visto envuelta la economía española han sido numerosos y bien conocidos y, sin embargo, la legislación sobre estabilidad presupuestaria permanecía inalterada, hasta la grave crisis financiera a la que se enfrenta el Estado que precipita la reforma constitucional.

De algunos de los problemas sufridos en los últimos tiempos da buena cuenta la primera intervención del portavoz del Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados (8) —Sr. Alonso Suárez— con ocasión de la reforma.

Su interés para comprender las razones de la modificación constitucional hace oportuna su transcripción parcial como punto final de esta contextualización histórica de la reforma:

(5) RUIZ ALMENDRAL, Violeta, «La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en el Derecho comunitario», en *La Ley* núm. 14516, 2010. Señala la autora: «La vinculación entre estas dos variables, déficit y deuda, es tradicional en la literatura económica, pues la acumulación de déficits genera con el tiempo incremento de Deuda Pública».

(6) Que se manifestó en la promulgación de las Leyes 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria y 5/2001, de 13 de diciembre, Orgánica, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (con las correlativas modificaciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre; de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales).

(7) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

(8) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 269, de 30 de agosto de 2011.

«(...) En los últimos años hemos asistido a una intensa globalización en las relaciones sociales, políticas y económicas del mundo en que vivimos. (...) La fuerza de los hechos nos obliga a considerar, a tener siempre presente la extrema interdependencia de todos los países del mundo (...). La economía es de algún modo el paradigma de todo ello. (...) Llevamos más de tres años de una crisis mundial durísima, desconocida en los últimos ochenta años de la historia del mundo. Comenzó con una crisis financiera en Estados Unidos que se tradujo posteriormente en una recesión de la economía real de todo el mundo y ahora ha provocado una crisis de deuda soberana y en conjunto de los mercados financieros (...). En los últimos meses la situación económica y financiera internacional se ha caracterizado por fortísimas tensiones en los mercados financieros. Estas tensiones tienen un impacto directo sobre el coste de financiación de la deuda soberana (...). Es necesario tomar una decisión coherente y contundente que refuerce la solvencia de nuestro país y el compromiso con la necesaria reducción del déficit público. La decisión es la de llevar el principio de estabilidad a nuestra norma suprema, a la Constitución».

Nos hallamos, según parece y se deja entrever de la intervención del portavoz de uno de los grupos parlamentarios que apoyó la reforma (9), ante una modificación constitucional impulsada para dar respuesta a ciertos problemas que plantea la actual coyuntura económica, no ante la necesidad imperiosa de modificar nuestro ordenamiento para dotarle de una norma jurídica que ofrezca una auténtica solución en Derecho que termine con la crisis financiera.

II. ¿La reforma del artículo 135 supone auténtica modificación de nuestro ordenamiento?

La pregunta que da título a este epígrafe no es meramente retórica, pues es de toda evidencia que con la modificación del artículo 135 CE se elevan a rango constitucional principios hasta ahora inéditos en la CE, lo que de suyo ya supone una novedad reseñable.

(9) La propuesta de reforma fue realizada el 23 de agosto de 2011 por el Presidente del Gobierno. La reforma contó con el apoyo del Grupo Popular, del Grupo Socialista y de los Diputados de Unión del Pueblo Navarro.

Pero más allá de lo que de evidente presenta la reforma constitucional, cuyo examen derivaría en un trabajo de enfoque eminentemente teórico en torno a la conformación de lo que se ha dado en llamar la *Constitución Económica* (10), interesa un análisis que parta de un plano más práctico para tratar de atisbar las consecuencias —si las hay— que derivan de la reforma del artículo 135 CE.

Se trata de determinar si con la reforma constitucional se ha operado un cambio real en nuestro ordenamiento que incida en el marco relacional Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV), para lo cual es precisa una inicial aproximación a dos cuestiones básicas para cualquier Comunidad Autónoma:

1. ¿La reforma constitucional supone una atribución *ex novo* al Estado de competencias hasta ahora inéditas?
2. ¿La reforma introduce limitaciones significativas, hasta ahora inexistentes, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas?

A estas dos cuestiones, de general interés, habrán de sumarse las singularidades que para esta Comunidad Autónoma derivan de la Disposición Adicional Primera de la CE.

Si la respuesta a las preguntas planteadas define un escenario de actuación para el Estado inédito hasta la reforma, la cuestión subsiguiente aparece con meridiana claridad y habrá de responder al modo en que incide aquel nuevo escenario en las previsiones de la Ley del Concierto.

Por el contrario, si la conclusión constata un evidente continuismo —a pesar incluso de la elevación a rango constitucional de ciertos principios—, las consecuencias que de la reforma del artículo 135 CE derivan para el entramado normativo e institucional que nace de la Ley del Concierto serían prácticamente nulas.

Así, expuesto el planteamiento de base del que parte el presente trabajo, es de interés constatar, de inicio, que la reforma del artículo 135 CE no hace sino elevar a rango constitucional principios financiero-presupuestarios que ya informaban nuestro ordenamiento desde hace aproximadamente una década.

Estabilidad presupuestaria, control del déficit y de la deuda pública o equilibrio presupuestario son, como se dice, principios positiviza-

(10) Citada por vez primera en la STC 37/1981, de 16 de noviembre. Del mismo concepto se hace eco, a su vez, la STC 1/1982, de 28 de enero. Luis Díez Picazo utilizó la expresión en su voto particular a la primera de las sentencias citadas: «El concepto de constitución económica designa el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden del proceso económico. En ella se definen el orden económico en sus fundamentos esenciales y se establecen las normas que sirvan de parámetros para la acción de los operadores económicos (...)».

dos en nuestro ordenamiento que vienen informando la actuación financiero-presupuestaria de todo el sector público desde la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria hasta el vigente Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como en las Leyes Orgánicas complementarias de aquellas —Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su modificación por Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria—.

Ni siquiera el párrafo tercero del artículo 135 CE, tan denostado por los comentaristas más tempranos de la reforma, supone —en verdad— auténtica novedad (11) y, menos, la revolución denunciada.

Procede entonces, adentrarse en el análisis propuesto.

1. ¿La reforma constitucional supone una atribución de competencias *ex novo* al Estado? (12)

Más allá de los aspectos económico-financieros y de sus consecuencias en los mercados que pudieron forzar —a decir de los analistas— la reforma constitucional —y que trascienden del alcance de este trabajo—, lo verdaderamente relevante es detenerse en los efectos que en el entramado competencial Estado-Comunidades Autónomas deriva de la reserva que la CE hace a Ley Orgánica para la determinación del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, para el establecimiento de los límites en torno al volumen de deuda, para la definición de los supuestos excepcionales de superación de los mismos, para la distribución de los límites de déficit y deuda o para la metodología y procedimiento para su cálculo.

El llamamiento a Ley Orgánica que hace el artículo 135 CE supone la automática atribución al Estado de la competencia para regular los as-

(11) JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés, en la sinopsis del artículo 135 CE que se incluye en www.congreso.es, diciembre, 2003. El contenido del antiguo artículo 135.2 CE había de interpretarse, a decir del autor, en el sentido de que el mismo introducía una cláusula de garantía que aseguraba a los suscriptores de Deuda Pública el carácter prioritario de los créditos destinados a devolver capital e intereses de acuerdo con lo que determine la Ley de emisión. Se articulaban dos previsiones complementarias para reforzar la cautela constitucional: (1) la presunción de que los créditos destinados a devolver el capital y satisfacer intereses formaban parte del estado de gastos de los Presupuestos; (2) la prohibición absoluta de modificación o enmienda de los créditos incluidos, siempre que se ajustaran a los compromisos asumidos por el emisor.

(12) Este subepígrafe no se adentra en las especificidades de la CAPV.

pectos citados, sin perjuicio de la articulación de una vía de intervención indirecta de las Comunidades Autónomas a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en tanto órgano de coordinación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, al que también parece aludir —aun sin citarlo expresamente— el artículo 135 CE.

Sin embargo, más allá del carácter orgánico de la Ley (13), lo relevante es constatar que la atribución al Estado de la competencia legislativa en la materia de constante referencia no resulta novedad alguna.

Ya inició esta andadura la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, dictada al amparo de los artículos 149.1.11.^a, 13.^a, 14.^a y 18.^a de la CE, de los que emanaba su carácter básico, *resultando en consecuencia aplicable a todas las Administraciones públicas en sus distintas personificaciones* —como señalaba su exposición de motivos— al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas, desde la premisa básica del equilibrio presupuestario y del control del déficit, terminara por ponerse *al servicio de la política económica del Gobierno, y permitiera conseguir la estabilidad económica interna y externa* —según proclamaba, igualmente, su exposición de motivos—.

Y no está de más recordar en este punto lo dispuesto en el artículo 2.1 b) (14) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (15) (en adelante, LOFCA), que sitúa al Estado como garante del equilibrio económico, a quien corresponde la adopción de medidas dirigidas a la consecución de la estabilidad económica y presupuestaria.

En definitiva, ya sea en sede de Ley orgánica, ya en Ley ordinaria, el Estado ha venido haciendo uso de las competencias que derivan de los artículos 149.1.11.^a, 13.^a, 14.^a y 156 CE para imponer a todo el sector público, el principio de la estabilidad presupuestaria, el mandato de equilibrio presupuestario, de control del déficit público y, subsidiariamente, de la contención del volumen de deuda.

(13) El llamamiento a Ley Orgánica que realiza el artículo 135 CE se encuadra en la necesidad constitucional de reservar tratamiento de Ley Orgánica a la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y a los ejes de colaboración financiera entre éstas y el Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 157.3 CE.

(14) ~~Según redacción~~ dada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

(15) Hay que partir de la especial situación que ostenta la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas como integrante del bloque de constitucionalidad (STC 192/2000, de 13 de julio señala: «el artículo 157 CE contiene el marco general de los recursos financieros de que han de disponer las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias de manera que la CE no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE».)

La posición prevalente que en la materia ostenta el Estado ha sido avalada por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio (16) (JUR 2011/296498), que termina de aclarar la cuestión relativa a la competencia del Estado para dictar las normas dirigidas a garantizar la estabilidad presupuestaria.

Interesa, por tanto, una referencia detallada a los fundamentos que sirven a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la representación del Parlamento de Cataluña contra la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Constata el Alto Tribunal la relación —por lo demás, evidente— de la Ley 18/2001 y de la Ley Orgánica 5/2001 con el PEC que desarrolla el artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea (17), lo que no condiciona en absoluto el reparto interno de competencias, pues *la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, para adentrarse a continuación en el análisis de los títulos competenciales que soportan las Leyes impugnadas.

Alude el Tribunal Constitucional a la regla 13 del artículo 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma y también en materia presupuestaria; idéntico título competencial sustenta el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas. También el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ex artículo 156 CE, lo 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* (18).

Entiende legítimo el TC, con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA, que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas

(16) La STC 134/2011 se dicta en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1451/2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra los artículos 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2 y disposición adicional única, apartado dos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los artículos 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

(17) Actual artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

(18) SSTC 171/1996, F.2; 103/1997, F.1.

en materia presupuestaria, siempre que aquella tenga relación directa con los objetivos de política económica (la STC 134/2011 (19) se refiere en este punto a la STC 62/2001 (20)), igual que avala la legitimidad constitucional ex artículos 149.1.13.^a, 156.1 CE en conexión con el artículo 149.1.14.^a CE del establecimiento de topes generales para los presupuestos (que es en lo que se concreta el mandato de equilibrio presupuestario y control del déficit) en tanto *instrumento de la política económica de especial relevancia que permite garantizar el equilibrio económico general*.

Por lo que se refiere a la emisión de Deuda Pública por las Comunidades Autónomas, con referencia a la doctrina sentada en la STC 11/1984 (21), de 2 de febrero (F. 5), constata el Tribunal Constitucional que tal competencia debe ser enmarcada en los principios básicos del orden económico y, tratándose como es de una actividad financiera pública, deben ajustarse al principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda Estatal, que constitucionaliza el artículo 156.1 CE, principios a los que se suma el de exigencia de una política económica unitaria y una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado en virtud del artículo 149.1.11.^a CE.

En definitiva, el Alto Tribunal avala la constitucionalidad de las Leyes impugnadas desde el fundamento vertebral de que la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general cuya ordenación está atribuida al Estado por la CE, siendo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local, lo que no supone, a decir del Tribunal Constitucional, quebranto de la autonomía política de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, pues no se pone en cuestión el establecimiento de las políticas autonómicas o locales que cada cual tenga por convenientes, de acuerdo con el acervo competencial que a cada uno corresponda, sino que tan solo fijan el marco presupuestario en el que habrán de ejercerse dichas políticas.

Los fundamentos que otorga la STC 134/2011 (22) y la referencia sucinta del artículo 135 CE a los contenidos mínimos de la Ley Orgánica

(19) *Vid.* nota 14.

(20) La STC 62/2001 se dicta en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2481/93, promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 17.1, 19.2 y 22.1, así como contra la Disposición adicional duodécima, apartados primero y segundo, y la Disposición transitoria primera de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993.

(21) La STC 11/1984 se dicta en el conflicto positivo de competencia núm. 241/1982, planteado por el Gobierno Vasco frente al Gobierno de la Nación en relación con el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas.

(22) *Vid.* nota 14.

—cuantificación global y particularizada del déficit estructural permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, límite global y particularizado al volumen de endeudamiento, metodología para el cálculo de los anteriores límites, responsabilidad de la Administración incumplidora, etc.— permiten obtener una primera conclusión:

El artículo 135 CE no innova el acervo competencial del Estado sino que materializa en precepto constitucional un principio básico de ordenación económica que incidirá (de modo similar a como viene produciéndose por mor del Real Decreto Legislativo 2/2007, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como en la Ley Orgánica complementaria) en el quehacer presupuestario de la totalidad del sector público.

La atribución al Estado que deriva del artículo 135 resulta consecuencia obligada de la posición que le reconocen los artículos 149.1.11.^a, 13.^a, 14.^a y 156 CE.

La modificación constitucional operada en el artículo 135 CE se integra con total normalidad en el texto constitucional, sin que su inserción obligue a un cambio o modificación en una consolidada doctrina en torno a la capacidad del Estado para incidir normativamente en aspectos vinculados con la actividad general de la economía, con la garantía de una política económica unitaria —en identidad de principios— y de una política monetaria única, lo que es tanto como entender que el artículo 135 CE no atribuye al Estado ninguna competencia que antes no tuviera, ni siquiera ampliando su margen de actuación.

La elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria tiene, sin duda, un evidente contenido político del que podrá disentirse o no, pero éste es un debate ahora intrascendente, al margen —claro está— del efecto directo que la previsión constitucional proyecta sobre el legislador estatal, que se ve constreñido al dictado de una Ley orgánica que determine el nivel de déficit estructural y de deuda admisibles para el Estado y las Comunidades Autónomas.

Lo relevante es concluir que la modificación constitucional no altera el *statu quo* competencial, que en absoluto se ve alterado ni siquiera por el llamamiento a Ley Orgánica que el artículo 135 CE realiza para la regulación de determinados aspectos.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico puede afirmarse que el artículo 135 CE no incide —alterando— las reglas que nacen del Título VIII CE (23), ni atribuye al Estado más competencia que aquéllas que ya deri-

(23) La intervención de la portavoz del Grupo Popular avala esta consideración: «(...) no encontrarán ninguna sola competencia, ninguna sola afectación al título VIII de la Constitución, que está plenamente vigente (...). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 269, de 30 de agosto de 2011.

vaban del artículo 149 en el entendimiento que de este precepto deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Cuando para conseguir objetivos de política económica general se precise una acción unitaria, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos, el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general, podrá descender a una planificación de mayor detalle, sin perjuicio de la coordinación estatal y respetando los principios constitucionales generales de la organización territorial del Estado.

De lo expuesto puede derivar una exigencia a las Comunidades Autónomas de acomodación de su actividad financiera a las medidas legislativas que adopte el Estado *tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que le corresponde garantizar el equilibrio económico general* (STC 63/1986, de 21 de mayo (24)).

La posición predominante que en materia económica se otorga al Estado en la CE encuentra su reflejo en los títulos competenciales ya citados — 149.1.11.^a, 13.^a, 14.^a en relación con los artículos 156 y 157 —.

Estos títulos han fundamentado la aprobación de las Leyes de estabilidad y fundamentarán, junto con el actual artículo 135 CE, la aprobación de la Ley Orgánica que fije los límites de déficit y de endeudamiento para las Comunidades Autónomas.

Las relaciones que, en pos de la consecución de tales objetivos, se instauren entre el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar presididas, principalmente, por el principio de coordinación, aunque no puede desconocerse la especial intensidad de los principios de colaboración y cooperación en el ámbito relacional Estado-CAPV cuando se trata de materias con clara incidencia financiera, pero ésta es cuestión sobre la que se volverá más adelante.

2. ¿Introduce la reforma limitaciones significativas, hasta ahora inexistentes, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas? (25)

La segunda de las cuestiones básicas planteadas al inicio guarda relación con la incidencia de la repetida reforma del artículo 135 CE sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

(24) La STC 63/1986 se dicta en los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 111/1982, 209/1983, 655/1983, 679/1983 y 223/1984, promovidos por el Gobierno Vasco en relación con las Leyes 44/1981, de 26 de diciembre; 9/1983, de 13 julio, y 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, 1983 y 1984, respectivamente, y el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, y la Ley 5/1983, de 29 de junio, ambos de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

(25) Este subepígrafe no se adentra en las especificidades de la CAPV.

No está de más advertir que los distintos grupos parlamentarios muestran al respecto de esta cuestión posiciones enfrentadas (26) que, seguro, encuentran razón de ser en el fragor del debate político, pero que escapan la mayoría de las veces al mínimo rigor jurídico.

Por ello, y a fin de no contaminar el análisis con posiciones estrictamente políticas, se ha considerado de interés abordar el examen del artículo 135 CE y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desde un parámetro de objetividad contrastable, cual es, el que proporciona un examen contextualizado del citado artículo 135 CE a partir de las leyes generales de estabilidad presupuestaria y las orgánicas que las complementan, por resultar sus antecedentes inmediatos y directos.

Parece incuestionable que los términos en que se pronuncia el artículo 135 CE en el sentido de atribuir a Ley Orgánica la definición del límite de endeudamiento o del déficit estructural de cada Comunidad Autónoma supone un evidente recorte a su autonomía financiera —entendida ésta en su sentido absoluto— pues, al fin y al cabo, supone una intromisión directa en uno de los ejes de su política financiera.

Por poner algunos ejemplos, del artículo 135 podrá derivar una limitación a las potestades de elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma, a la posibilidad de cada Comunidad Autónoma de establecer criterios adicionales que permitan flexibilizar la imposición de un determinado déficit estructural o el desarrollo de una política propia que incida particularmente en el crecimiento de la economía y no tanto en el cumplimiento del objetivo del déficit, o a la posibilidad de admitir a las Comunidades Autónomas fluctuaciones en el margen de déficit en situaciones coyunturales en que el crecimiento económico no sea el esperado (más allá de las situaciones de emergencia extraordinaria, de catástrofes naturales o de recesión económica, previstas en la norma).

Pero ninguna de las situaciones descritas supone, en verdad, novedad en nuestro ordenamiento.

(26) De un lado, el portavoz del Grupo Socialista manifestó en el debate: «Los criterios de reparto del límite de déficit de las Comunidades Autónomas (...) deben dejarse por consiguiente a la ley orgánica, que tiene la suficiente flexibilidad (...). Por otra parte, los criterios propuestos tienen lugar en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y hoy ya están recogidos en él (...). De otro, el portavoz del Grupo Catalán de Convergencia i Unió manifestaba: «limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al incrementar el rango legal del principio de estabilidad presupuestaria va en contra del actual reconocimiento de autonomía financiera de la Constitución española (...). No es necesario a nuestro juicio establecer el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución aun estando de acuerdo con ello, y menos necesario es todavía que ese principio de estabilidad presupuestaria se fije en una ley orgánica».

Por su parte, el portavoz del Grupo Vasco, Partido Nacionalista Vasco señaló: «(La reforma) es irrespetuosa con la estructura compuesta del Estado. (...). Sin embargo, se pretende promover una reforma constitucional que afecta decisivamente a las competencias fiscales y financieras de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, sin que hayan sido consultados los órganos en los que se encuadran estos dos niveles institucionales (...).»

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 269, de 30 de agosto de 2011

No puede olvidarse que, siendo la estabilidad presupuestaria uno de los principios rectores a que ha de adecuarse la política presupuestaria del sector público, por mor del artículo 1 de la vigente Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la misma se materializa —de acuerdo con el artículo 3.1 de la misma Ley— como *la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas.*

No puede olvidarse que el artículo 7 de la citada Ley General de Estabilidad Presupuestaria impone, con carácter general, la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos (entre otros, de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas), en equilibrio o superávit presupuestario (27), previendo una serie de excepciones que no es el caso desarrollar ahora.

No puede olvidarse que el artículo 10.3 de la repetida Ley prevé la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio para aquellas Comunidades Autónomas que incumplan el objetivo de estabilidad que consista en un mayor déficit del fijado.

En otras palabras, y aunque referida al ciclo económico, equilibrio presupuestario o superávit, no déficit, y responsabilidad por el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (28), son previsiones de la actual Ley General de Estabilidad Presupuestaria que no distan mucho de los fundamentos de los que parte el artículo 135.5 CE cuando establece el contenido mínimo de la Ley Orgánica que habrá de desarrollar el principio de estabilidad presupuestaria.

Son los tres preceptos citados suficientemente expresivos de las limitaciones materiales a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que derivan de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la orgánica que la complementa.

No se adivinan en el artículo 135 CE mayores limitaciones que las ya positivizadas en nuestro ordenamiento (piénsese que por mandato del artículo 135 CE, la Ley Orgánica que desarrolle el principio de estabilidad presupuestaria habrá de versar principalmente sobre la distribución de los límites de déficit y deuda de todo el sector público y, específicamente, ~~de cada~~ Comunidad, sobre la metodología y procedimiento para el

(27) Computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

(28) La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha recibido un cierto cambio de tendencia en la interpretación del TC en la STC 13/2007, de 18 de enero, al hacer hincapié, más allá del entendimiento tradicional de aquella autonomía como mera autonomía de gasto, en que las Comunidades Autónomas son o deben ser más dueñas de sus destinos financieros.

cálculo del déficit y sobre la responsabilidad de la Comunidad incumplidora, etc.) (29).

Pues bien, no está de más recordar que las previsiones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y, en particular, la incidencia sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, han recibido el aval de constitucionalidad en la STC 134/2011.

Conviene, por ello, detenerse, siquiera brevemente, en la doctrina constitucional en torno a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que permitirá ofrecer respuesta a la cuestión planteada:

- A) El Tribunal Constitucional considera (con referencia a STC 31/2010, FF. 130 y 135) que los artículos 133.1, 149.1.14.^a y 157.3 CE, suponen «la competencia del Estado para la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado» y que tal competencia se desenvuelve con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas.
- B) Añade que las decisiones que deban garantizar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, no siendo posibles decisiones unilaterales. Entiende que no se produce vulneración de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma por situar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas el «objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas», pues «es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general» [art. 2.1 b) LOFCA] «y ha de ser adoptada, con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema».
- C) Con ello, no quiebra la posibilidad de que la Comunidad Autónoma realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia —autonomía política—, ni se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque haya de respetarse el «objetivo de estabilidad presupuestaria» que fije en último término el Ministerio de Economía y Hacienda, pues sus decisiones se sustentan en las competencias del Estado del ex artículo 149.1.13.^a CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Comunidad Autónoma, según prevé el art. 156.1 CE.

(29) Salvo un exceso del legislador estatal que, de materializarse, resultaría de dudosa constitucionalidad.

- D) En definitiva, defiende el Tribunal Constitucional la legitimidad constitucional de las limitaciones materiales que pueda sufrir la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas derivadas de la fijación por un órgano de coordinación del objetivo concreto de estabilidad financiera para cada una de ellas (aunque en la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2006, la coordinación del Consejo de Política Fiscal y Financiera se sustituye por un procedimiento que promueve la bilateralidad pero que sitúa la decisión acerca del objetivo de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma, en último término, en el Ministerio de Economía y Hacienda), así como de la atribución a aquel mismo órgano de un papel director —en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, con la aprobación de los planes de saneamiento financiero (30)— y del sometimiento —también en caso de incumplimiento— a la autorización estatal de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas.

De lo hasta ahora expuesto cabe extraer, de inicio, algunas conclusiones básicas que servirán de punto de partida para el análisis que seguirá acerca de incidencia del artículo 135 CE en la Ley del Concierto, sin perjuicio de las que se expliciten con mayor detalle en epígrafe final.

El simple hecho de elevar a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria y de situar en Ley Orgánica la fijación —para Comunidad Autónoma— de los límites de déficit público y de endeudamiento (por otra parte, ya existentes en nuestro Derecho), no permite presuponer consecuencias más perniciosas para la repetida autonomía financiera que las que derivan de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la orgánica que la complementa.

El artículo 135 CE habrá de ser interpretado necesariamente en conjunción con el artículo 156.1 y el artículo 157.3 CE y con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera CE, pero nunca podrá resultar un título autónomo que permita excederse de los límites que de los citados preceptos derivan.

A su vez, es demanda necesaria de la actual configuración del Estado el establecimiento de instrumentos que promuevan la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones que afectan a objetivos globales (y la determinación del déficit global y particular de cada una de ellas o el límite de endeudamiento, etc. no pueden ser una excepción).

(30) Artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

En definitiva, y a modo de epílogo, cabe concluir que la reforma del artículo 135 CE no ha supuesto una modificación del *statu quo* competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La adecuada y pacífica incardinación de la reforma en el entramado competencial que deriva del Título VIII CE resulta determinante de la posición que desde aquí se defiende: la elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria —más o menos conveniente, cuestión en la que no se entra— no altera el haz competencial del Estado ni de las Comunidades Autónomas.

III. Las especificidades que derivan de la Ley del Concierto Económico

Efectuado un inicial análisis acerca de la trascendencia del artículo 135 CE en el entramado competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas, ha llegado el momento de abordar las especificidades de la CAPV, singularmente, las que derivan de la Ley del Concierto Económico, en orden a concluir si las mismas condicionan de algún modo el adecuado entendimiento del artículo 135 CE y de su desarrollo en Ley orgánica.

El Concierto es una institución histórica que forma parte esencial de la foralidad vasca, y que ha operado como elemento vertebrador de las relaciones entre el Estado, los Territorios Históricos y la CAPV.

De su trascendencia socio-política da buena cuenta la intervención en el Congreso de los Diputados de la Sra. Lasagabaster Olazábal (31) con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley del Concierto Económico, cuando declara: «Es una pieza fundamental del autogobierno vasco y no sólo como algunos podrían pensar porque afecta a cuestiones financieras y económicas sino porque, en definitiva, supone tocar la fibra más sensible, la línea de flotación autonómica porque entran en juego la identidad y la personalidad jurídico-política del País Vasco expresada a través de sus derechos históricos».

Mucho se ha hablado y escrito acerca del alcance de la Disposición Adicional Primera de la CE pero, polémicas aparte, en lo que la doctrina coincide es en que la constitucionalización de los derechos históricos a partir de la citada Disposición supone la integración en la unidad de la CE y bajo los valores y principios que la presiden de unas instituciones jurídicas que entroncan con los viejos fueros, cuestión ésta de gran trascendencia en tanto afecta a la adecuada interpretación de los derechos históricos.

Menos pacífica es la cuestión relativa a la actualización de los repetidos derechos históricos que, en lo que toca al Concierto Económico, plan-

(31) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación permanente. Año 2002, núm. 155, 18 de abril de 2002.

tea como inicial interrogante la determinación de si esta institución queda exclusivamente delimitada como marco relacional Estado-CAPV en materia tributaria o si la *actualización del régimen foral*, a que se refiere el párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera CE, permite trascender del ámbito tributario para caracterizarlo como institución que define un sistema de financiación propio y autónomo.

El tema de la actualización no es precisamente menor y afecta de plano a la repercusión que la reforma del artículo 135 CE pueda tener en la CAPV.

Comparto la opinión de aquel sector de la doctrina (32) que entiende que la actualización de los derechos históricos «no consiste en la simple recuperación y reinstauración de un catálogo de atribuciones competenciales concretas y efectivas sino en la preservación del repetido estatus. El contenido de los derechos históricos es mudable, por eso basta con que la reincorporación al ordenamiento positivo de sus expresiones institucionales y competenciales se haga en el marco constitucional, de acuerdo con los principios y valores constitucionales sobre los que se estructura la CE. Por ello, siempre que se den las condiciones apuntadas la actualización puede llevarse a cabo integrándose los derechos actualizados en el ámbito de protección de la Disposición Adicional Primera CE».

Así, en la medida en que la vigente Ley del Concierto Económico trasciende de lo estrictamente tributario para definir el marco relacional en materia financiera entre el Estado y la CAPV, como da buena cuenta su artículo 48, puede defenderse que la actualización del Concierto Económico en el marco que propicia la Disposición Adicional Primera CE se extiende a la definición de un particular marco relacional que abarca al sistema de financiación entendido en su conjunto, afectando a materias que tradicionalmente se han situado extramuros del Concierto, como son las relativas a la disciplina presupuestaria.

La cuestión, como se ha adelantado, no es menor porque no puede olvidarse que la naturaleza esencialmente convencional del Concierto Económico impregna todas las cuestiones vinculadas con aquel sistema de financiación, también —y así lo reconoce el propio artículo 48 de la Ley del Concierto Económico— con las referidas a la coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria.

Ha de tenerse en cuenta que la Ley del Concierto no es sino la materialización jurídica (por imperio del artículo 41 del Estatuto de Autonomía) del pacto entre el Estado y el País Vasco, en el que se definen las relaciones económico-financieras entre el Estado y la CAPV.

Y el pacto, el acuerdo, presiden el marco relacional Estado-CAPV hasta convertir la Ley del Concierto Económico en invulnerable a la Ley estatal

(32) LUÇAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *Crisis y renovación del Concierto Económico*. Ad Concordiam. Bilbao, 2005.

—orgánica y ordinaria— o autonómica, cuando aquélla trata de incidir en cuestiones que han sido objeto de regulación por Ley del Concierto y que resulten ajenas al acuerdo.

Como se ha concluido en el epígrafe anterior, la reforma del artículo 135 CE se inserta en el texto constitucional de modo aséptico, sin incidir en título competencial alguno del Estado y de las Comunidades Autónomas, ni en la particular posición que para los *regímenes forales* deriva de la Disposición Adicional Primera CE.

En nuestra opinión, lo que no cabe en modo alguno es sostener la interpretación de que el artículo 135 CE procura una modificación de la Disposición Adicional Primera de la CE y, por elevación, también de la Ley del Concierto.

Vaya por delante que tal interpretación escapa absolutamente de los ejes fundamentales en que se situó el debate parlamentario. Ninguno de los grupos parlamentarios vislumbró siquiera tal posibilidad, menos podrá extraerse esa conclusión por vía meramente interpretativa, ignorando los presupuestos sobre los que se sustenta la reforma.

Ya se ha concluido que la modificación del artículo 135 CE no supone, en verdad, alteración alguna del acervo competencial con que cuenta el Estado, que permanece inalterado. No se encuentra razón, entonces, para sostener que allí donde el Título VIII de la CE aparece extramuros de la reforma, aquélla pueda afectar a la Disposición Adicional Primera, en definitiva, al reconocimiento de la singularidad de los regímenes forales y de su integración en el marco constitucional.

Podrá entenderse fácilmente que tal interpretación supondría, en verdad, la ruptura del *statu quo*, lo que no sólo resulta inasumible desde un punto de vista sustantivo, sino también desde razones estrictamente procedimentales.

Entiendo que la extensión de la reforma del artículo 135 CE a la Disposición Adicional Primera CE hubiera exigido acudir a la vía del artículo 168 CE que, aunque previsto para la revisión total de la Constitución o la parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II, resultaría aplicable por la incidencia directa de la Disposición Adicional Primera en el adecuado entendimiento del artículo 2 CE.

En cualquier caso, la interpretación del artículo 135 CE no puede realizarse de modo aislado; conviene efectuarla en conjunción con el resto de preceptos constitucionales y, también, en lo que a esta Comunidad Autónoma interesa, con la Ley del Concierto, pues no puede olvidarse que la misma tiene anclaje directo en la citada Disposición Adicional Primera CE y en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía.

Al desarrollo de las peculiaridades que, en materia de estabilidad presupuestaria, derivan del Concierto y a su vigencia tras la reforma del artículo 135 CE dedicaré los siguientes comentarios.

1. ¿La Ley Orgánica de desarrollo del artículo 135 CE ha de incluir alguna salvedad referida a las haciendas forales?

El análisis que sigue a continuación parte de una premisa inicial, cual es, la preexistencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley orgánica que la complementa a las que el artículo 135 CE ofrece, tras la reforma, expreso cobijo constitucional.

Tal y como se ha concluido en otro apartado, la Ley Orgánica que se dicte en desarrollo del artículo 135 CE aparece respaldada por los mismos títulos competenciales que han sostenido aquellas Leyes y su contenido material responde a idéntico objetivo.

La reforma constitucional no modifica, como ha quedado visto, la posición del Estado y de las Comunidades Autónomas en el particular marco relacional establecido para la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Así, del mismo modo que las Leyes de Estabilidad han venido incorporando la especificidad foral —en el caso de la CAPV, tal circunstancia se materializa como consecuencia del acuerdo que dio lugar a la aprobación de la Ley del Concierto actualmente vigente—, habrán de preverse en la Ley Orgánica que se apruebe por mor del artículo 135 CE, las especialidades que en la plasmación del principio constitucional de estabilidad derivan para la CAPV porque, materialmente, unas Leyes y otra son consecuencia de la instauración de un mismo principio y del ejercicio de idénticas competencias por parte del Estado.

Las razones que han justificado la incorporación de «la salvedad de las haciendas forales» a la vigente Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Orgánica que la complementan, siguen plenamente vigentes y en nada quedan afectadas por la modificación del artículo 135 CE.

Si el objetivo de estabilidad presupuestaria, en lo que toca a esta CAPV, ha de fijarse en la actualidad (33) en sede de la Comisión Mixta del Concierto (34), en idéntico sentido habrá de pronunciarse la Ley Orgánica de desarrollo del artículo 135 CE, que, en buena lógica, tendría que incorporar la salvedad que deriva de la Ley del Concierto.

Dicho de otra forma, aunque tal salvedad no llegara a materializarse en la norma, tal omisión no podría en ningún caso interpretarse como derogación de las singularidades que para la CAPV derivan de la Ley del

(33) De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final Cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2007 y Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (según redacción dada por la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo).

(34) En tanto a la Comisión Mixta del Concierto corresponde «acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria», artículo 62 de la Ley del Concierto.

Concierto —siempre en referencia a los principios de estabilidad presupuestaria— que, a estos efectos, imposibilitan su consideración como una Comunidad Autónoma de régimen común. Otra interpretación sería, a mi juicio, de dudosa constitucionalidad.

Es cierto que algunos autores (35) han minimizado la trascendencia de la salvedad incorporada a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, hasta entenderlas vacías de contenido.

Tal posición, sin embargo, no se comparte.

Primero, por una razón de índole estrictamente teórica al entender que no cohonesta con una adecuada interpretación de la Ley del Concierto en el contexto constitucional en que se inserta; y, segundo, con base en el propio funcionamiento del órgano de coordinación por excelencia entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado —el Consejo de Política Fiscal y Financiera—, que pone de manifiesto que el ejercicio de las funciones (36) relacionadas con la actividad presupuestaria se desarrollan con atención cuasi exclusiva a las Comunidades Autónomas de régimen común, excluyendo de su funcionamiento

(35) Es significativa la posición de Violeta RUIZ ALMENDRAL en «Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público del Estado en España», *La Ley* núm. 14518, 2010. Señala la autora: «Asimismo, el art. 48.Tres de la Ley 12/2002 establece como principio general “la coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria”. Similar ha sido el efecto sobre las LEP de la reforma del Convenio del Estado con la Comunidad Foral Navarra, de manera que la DA única de la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio, que ha modificado el primer apartado de las citadas DF 5.ª y DF 1.ª de las leyes de estabilidad, (...). De la misma manera, se atribuye la competencia para determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria para Navarra a la Comisión Coordinadora del Convenio (art. 67.2. I) de la Ley del Convenio). En mi opinión, se trata de una fórmula vacía de contenido, toda vez que el Estado dispone de títulos competenciales que le permiten incidir sobre el resto de Haciendas territoriales, según se ha expuesto, y ello no puede excluir a las forales (...).»

(36) Me remito a algunos de los datos que constan en la Memoria de Actuaciones 2010, que se refieren a la Comunidades Autónomas de régimen común, de las que se excluyen a la CAPV y a Navarra:

- En el Informe de la propuesta de objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de las Comunidades Autónomas correspondiente al período 2011-2013, formulada por el Ministerio de Economía y Hacienda, se incorpora la siguiente referencia: la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Economía y Hacienda presentó un informe al Consejo de Ministros, incluyendo el efecto de la previsión de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común a favor del Estado (...). Se propone que el Acuerdo de Consejo de Ministros establezca el objetivo de estabilidad del conjunto de las Comunidades Autónomas en los términos siguientes, sin incluir el efecto de la previsión de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común a favor del Estado, que para 2009 se estima a esta fecha alrededor de un 2% del PIB.
- En el Informe sobre la propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas correspondientes al período 2011-2013, se definen exclusivamente los objetivos de estabilidad presupuestaria de cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común.
- En el Acuerdo 2/2010, de 22 de marzo, sobre las proyecciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas previstas en la actualización del programa de estabilidad de España 2009-2013 incluyen exclusivamente el efecto agregado de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

— más allá de la mera consignación de datos— a las Comunidades de régimen foral.

Cuando se trata de interpretar los títulos competenciales que permiten al Estado incidir sobre el resto de haciendas territoriales, no puede ignorarse la singularidad de las haciendas forales, matiz importante para comprender que aquel acervo competencial con que cuenta el Estado ha de desplegarse, cuando se trata de la CAPV, de un modo singular.

Y en este contexto no está de más recordar los términos en que se pronuncia la Disposición Adicional Primera de la LOFCA cuando prevé que el sistema foral tradicional de concierto económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía, lo que es tanto como excepcionarla del sistema de financiación general que la misma articula.

Pues bien, la materialización del principio de estabilidad presupuestaria no puede desconocer el régimen de financiación que soporta la Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, so pena de establecer una artificial línea divisoria entre ingresos y gastos, entre financiación y presupuesto.

Si, como es el caso de la financiación de la CAPV y al amparo de la Disposición Adicional Primera de la CE, el sistema se aparta del régimen común, la determinación de las reglas de estabilidad presupuestaria que a la misma afectan han de atender a tal particularidad, lo que termina por tener una deriva organizativo-institucional, al situar el marco de coordinación de la actividad financiera con la Hacienda estatal en la Comisión Mixta del Concierto que nace de la propia Ley del Concierto y no en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

El modelo que nace del Concierto aparece avalado a nivel estatal por la salvaguarda que introducen la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la orgánica que la complementa (37).

La STC 11/1984 (38) de 2 febrero [RTC 1984/11], principal sostén de la tesis que cuestiona cualquier especialidad de la CAPV en materia de estabilidad presupuestaria —el TC declara en la citada sentencia que el Con-

(37) Las palabras del entonces Ministro de Hacienda —Sr. Montoro Romero— en la presentación del proyecto de ley por el que se aprueba el Concierto Económico con la CAPV, proyecto de Ley orgánica complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la CAPV y proyecto de Ley por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006 —tramitadas simultáneamente—, no dejan lugar a la duda: «Respecto al proyecto de ley orgánica, complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se deriva de la necesidad de separar los preceptos de naturaleza ordinaria de los de naturaleza orgánica, tiene como fin reconocer dentro de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria el carácter específico de los territorios forales del País Vasco». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación permanente. Año 2002, núm. 155, 18 de abril de 2002.

(38) *Vid.* nota 20.

cierto (39) no se extiende al endeudamiento y somete a la CAPV a la disciplina del artículo 14.3 LOFCA sin especificidad alguna respecto de las Comunidades Autónomas de régimen común—, puede servir también de apoyo a la tesis que defiende.

Si la citada STC 11/1984 encuentra fundamento en las previsiones (o mejor, de las omisiones) del Concierto entonces vigente —bien que aderezada desde la necesaria coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con las del Estado y desde la exigencia de una política económica unitaria—, no es descabellado sostener que la modificación de los términos del Concierto habrá de desembocar también en una variación de la doctrina del TC, que no podrá aplicarla de modo automático ignorando los términos en que se expresa la vigente Ley del Concierto.

Lo relevante en este punto no es tanto detenerse en las consecuencias que, de la tesis expuesta, derivarían para la política de endeudamiento cuanto trascender de lo particular a lo general, esto es, al modo en que aquella puede influir en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para la CAPV —déficit y endeudamiento, principalmente—, en la definición de la metodología para el cálculo de tales objetivos y en el establecimiento de los mecanismos de reacción frente a un posible incumplimiento de la CAPV.

En este sentido, no está de más recordar que los artículos 48.Tercero y 62.b de la vigente Ley del Concierto contienen previsiones hasta entonces inéditas, al establecer como principio general informador de las relaciones entre el Estado y la CAPV, la coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria, situando a la Comisión Mixta del Concierto en el eje de la relación bilateral Estado-CAPV con funciones de coordinación y colaboración en la materia.

A su vez, no puede desconocerse que el acuerdo que dio lugar a la Ley del Concierto alcanzó a la introducción en dicha Ley de una Disposición Adicional Única que daba nueva redacción a la Disposición Final Quinta de la entonces vigente 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en el sentido de recoger la especificidad de la CAPV en virtud de su régimen foral, previsión que ha tenido fiel reflejo en las posteriores Leyes Generales de Estabilidad Presupuestaria.

En definitiva, todos los caminos confluyen en una misma institución: el Concierto y, en su seno, en un mismo órgano —la Comisión Mixta del Concierto—, en cuya sede habrán de acordarse los objetivos de estabilidad presupuestaria, la metodología para su cálculo —atendiendo a la especificidad del sistema de financiación—, así como el seguimiento de objetivos y las consecuencias derivadas de un eventual incumplimiento.

(39) Se refiere la STC a la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Resulta obligación derivada de la Ley del Concierto —que entronca directamente con la Disposición Adicional Primera CE— la inclusión en la Ley Orgánica que se dicte en desarrollo del artículo 135 CE de una salvedad referida a las haciendas forales, de modo análogo a como se contemplan en las vigentes Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

2. ¿La peculiaridad del régimen del Concierto admite que la Ley Orgánica que se dicte en desarrollo del artículo 135 CE excepcione de su aplicación a la CAPV?

Hay quien defiende que si el principio de estabilidad presupuestaria ha de basarse en un determinado nivel de ingresos a obtener por la CAPV (y los Territorios Históricos) y aquellos, fundamentalmente, provienen de los Impuestos que integran el sistema tributario derivado del Concierto Económico, el compromiso a asumir sobre estabilidad presupuestaria debe derivar de un acuerdo específico entre el Estado y la CAPV, al margen de lo que en su caso dispongan las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

Este es el argumento que sostienen las tesis más rupturistas, que excluyen a la CAPV del sistema de estabilidad presupuestaria definido en la Leyes estatales.

Sin embargo, estas tesis ya encontraban serias dificultades para sobrevivir a la luz de la doctrina constitucional y, más si cabe, tras la reforma del artículo 135 CE, que parece pergeñar —y así deriva también de otros preceptos constitucionales, singularmente, del artículo 149.1.11.^ª, 13.^ª, 14.^ª y 156 CE— un sistema estatal de estabilidad presupuestaria en el que cabe agregar subsistemas en razón de las peculiaridades del sistema financiero de la Comunidad Autónoma, pero del que no cabe excluir a ninguna de ellas, por más singular que sea su sistema de financiación.

Es esta última la conclusión que defiende el Consejo de Estado en su Dictamen 4/2001, de 19 de enero de 2001, sobre el Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, del que interesa extractar parte de su contenido:

«Mención especial merecen los casos de Navarra y el País Vasco, en tanto ambas Comunidades tienen un especial sistema tributario y financiero. (...) En opinión de este Consejo de Estado, el hecho de que tanto Navarra como el País Vasco tengan garantizado un específico sistema económico fiscal no implica necesariamente que hayan de quedar excluidas del ámbito de aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Ciertamente, los objetivos de estabilidad pre-

supuestaria para cada una de las Comunidades Autónomas que integran el Estado español vendrán determinados, entre otros factores, por los niveles de ingresos correspondientes; pero el hecho de que esos ingresos tengan su origen en uno u otro sistema tributario —el común y los específicos de Navarra y País Vasco— no es circunstancia de la que deba resultar necesariamente la no aplicación a estas dos Comunidades de las exigencias derivadas del principio de estabilidad presupuestaria.

De otra parte, tanto la Ley 12/1981 como la Ley 28/1990 tienen por objeto fundamental articular el específico sistema de ingresos de las Comunidades mencionadas, pero no su régimen presupuestario, que es al que, primordial y precisamente, afectan las previsiones contenidas en el anteproyecto sometido a consulta. De ahí que parezca plenamente justificado que la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas prevea expresamente que tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como la Foral de Navarra se regirán, respectivamente, por los tradicionales sistemas de concierto y convenio económico; pero que tal exclusión no parezca posible respecto del ámbito de aplicación de una norma cuya finalidad principal incide en un concreto aspecto del régimen presupuestario.

No obstante, a pesar de que es necesario garantizar la aplicación a todas las Comunidades de los principios contenidos en la Ley proyectada, no es posible desconocer las peculiaridades inherentes a los regímenes económicos propios de Navarra y País Vasco, resultado de sendos acuerdos bilaterales entre el Estado y las dos Comunidades.

De ahí que, si bien no cabe excluir a tales Comunidades del ámbito de aplicación de la Ley, lo que sí cabría es tomar en consideración la posibilidad de que, en estos dos casos, la fijación de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria se realizase, no en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino a través de sendas comisiones bilaterales integradas por representantes estatales y de la respectiva Comunidad (que pudieran ser las ya previstas por la legislación aplicable) (...).

El mayor obstáculo que presentan ciertas teorías maximalistas, que consideran que las normas de estabilidad presupuestaria no son de aplicación a la CAPV chocan, además de con el actual artículo 135 CE, con la teoría de la que se ha hecho eco el Consejo de Estado, que reconoce una

clara línea divisoria entre financiación y régimen presupuestario, donde se vislumbran pocos espacios de interconexión (40).

El Tribunal Constitucional respalda la posición del Consejo de Estado (STC 148/2006 de 9 mayo, FJ 7.º (41) [RTC 2006\148]): «La aprobación de la Ley general de estabilidad presupuestaria por parte de las Cortes Generales y de su Ley complementaria tampoco han introducido cambios en este sentido, puesto que las alusiones contenidas en ambos casos a que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra se llevará a cabo conforme a lo establecido en el art. 64 LORAFNA no se traducen en una vinculación menos intensa a las obligaciones derivadas de ambos textos, sino en una participación más directa de la Comunidad foral (básicamente a través de la comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y la Administración foral) en su aplicación. Prueba de ello es la reforma del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra llevada a cabo a través de la Ley 25/2003, de 15 de julio (RCL 2003, 1792 y 2595), que ha atribuido nuevas funciones a este órgano de colaboración. Pero ni el texto del convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado (criterios estos reconocidos en las SSTC 76/1988, de 26 de abril [RTC 1988, 76], F. 6, y 140/1990, de 20 de septiembre [RTC 1990, 140], F. 4) permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas».

Sin embargo, y a pesar de lo expuesto, defiende una posición algo matizada de la que encabezan el Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional.

Considero que no cabe desvincular los mecanismos de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y los procedimientos de control de los mismos, de los sistemas de financiación en los que se soporta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Lo contrario termina por procurar una compartimentación irreal obviando que financiación y régimen presupuestario forman parte de un todo interconectado (piénsese, por ejemplo, en la incidencia que la estabilidad tiene sobre el endeudamiento y este sobre la financiación de cualquier entidad).

Ha de promoverse la participación de la CAPV en la definición de los objetivos de estabilidad presupuestaria desde la singularidad del sistema

(40) El TC también ha acogido en cierto modo esta teoría en las SSTC 11/1984 y 14/1986.

(41) La STC 148/2006 se dicta en la Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con la disposición adicional 1.ª de la Ley Foral 1/1997, de 31 enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1997, por posible vulneración de los arts. 149.1.13.ª y 156.1 CE. Se cuestionaba la constitucionalidad del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra por posible vulneración del mandato de congelación salarial establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

de financiación que procura el Concierto Económico y desde un esencial principio de colaboración y bilateralidad.

Ahora bien, la bilateralidad de la relación Estado-CAPV en sede de Comisión Mixta del Concierto no puede ser traducción mimética del funcionamiento del Consejo de Política Fiscal (42) y Financiera, y de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas que se desarrollen en su seno, porque la posición institucional de una y otro no son parangonables:

Mientras el Consejo es un órgano de coordinación del Estado a través del cual se materializa la coordinación con la Hacienda estatal a que se refiere el artículo 156.1 CE, la Comisión Mixta del Concierto es un Órgano de coordinación y colaboración del Estado y la CAPV, fruto del singular sistema de financiación que surge del Concierto.

Con ello no quiere decirse que la Comisión Mixta del Concierto pueda ignorar —por citar algún ejemplo— las directrices de política económica que el Estado dicte ex artículo 149.1.13.ª CE o aquellas que afecten a la Hacienda General o estén vinculadas al sistema monetario (43), lo que trata de resaltarse es que ese sometimiento desplegará un efecto limitativo únicamente cuando se refiera a aspectos esenciales y vertebrales del sistema financiero del Estado en su conjunto.

Lo que sostengo es que la autonomía financiera de la CAPV y su necesaria coordinación con la Hacienda del Estado discurre por una regla particular de bilateralidad, esencial al propio Concierto que desdibuja —aunque no del todo, ha de admitirse— el mandato de coordinación con la Hacienda del Estado ex artículo 156 CE, al menos en el entendimiento de una indiscutida prevalencia del Estado (44).

Téngase en cuenta, a su vez, que la posición mantenida por la jurisprudencia constitucional en relación con la LOFCA (son exponentes las

(42) Mario GARCÉS SANAGUSTÍN señala: «la *ratio iuris* de este órgano y su justificación material han de hallar explicación en la finalidad que persigue y que no es otra que canalizar la función instrumental de coordinación entre la Administración del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, sobre la base de la supremacía efectiva y no subyugante del Estado sobre las Comunidades Autónomas (...). La materialización efectiva del principio de coordinación exige, por lo tanto, la existencia de un remedio orgánico de representación plural, no formal, en el que, no obstante, el Estado ostente una posición de dominio relativo en la toma de decisiones». Vid. en «Las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 5/2001, de 3 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria», que forma parte de la obra colectiva *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2004, págs. 104 y 105.

(43) El artículo 41 del Estatuto establece que el contenido del régimen de concierto respetará y se acomodará a ciertos principios y bases, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio concierto y a las que dicte el Parlamento vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma.

(44) No puede olvidarse que uno de los ingresos de la Hacienda General del País Vasco procede de las Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

SSTC 179/1985; 68/1996; 92/2000), en cuya virtud, el Estado tiene libertad para configurar el sistema de financiación, tanto autonómica como local, siempre que respete la autonomía financiera de estos entes, no resulta aplicable a la CAPV por mor de la Disposición Adicional Segunda de la CE, del artículo 41 del Estatuto de Autonomía y de la propia Ley del Concierto.

La unilateralidad con que el Estado define el sistema de financiación de la Comunidades Autónomas a través de la LOFCA resulta ajeno al sistema de financiación imperante en la CAPV, que se funda en el Convenio, en la concertación de voluntades y ello ha de tener necesario reflejo en las limitaciones que el Estado trate de establecer en la definición de los límites de déficit o de endeudamiento.

Disiento de quien interpreta el Concierto como mera fórmula de relación entre el Estado y la Comunidad vasca en el aspecto tributario (45).

Resulta más acorde aquella interpretación que considera, dadas las facultades y prerrogativas ostentadas por las Instituciones competentes de los Territorios Históricos en el orden tributario y dadas las reconocidas en el orden económico y administrativo, así como en el terreno de la Administración local, que el Concierto conforma un verdadero sistema de financiación autonómica (46) y (47), que integra un conjunto de relaciones financieras entre las que cabe identificar también —y ésta es la tesis que defiendo— las presupuestarias.

A este respecto, debe traerse a colación la STC 140/1990, de 20 de septiembre (48) [RTC 1990/140] que, en interpretación de los derechos históricos de Navarra, formula una interesante doctrina cuya aplicabilidad al tema que nos ocupa merece ser tenida en consideración.

Señala la Sentencia, en una argumentación que consideramos puede ser trasladable a esta CAPV, que «la garantía institucional del régimen foral

(45) ZURITA LAGUNA, Ángel, «Notas al Concierto Económico», en *Revista de Estudios Políticos* núms. 46-47, julio-octubre 1985.

(46) BELDARRAIN GARIN, Manuel, «El Concierto Económico como conformador de un sistema de financiación autónoma», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 15, 1986.

(47) A esta misma tesis contribuya la parte expositiva de la Ley del Concierto cuando señala: «El ejercicio de esa potestad tributaria foral, como elemento material constitutivo de la especialidad vasca, requiere, a su vez, el adecuado ordenamiento de las relaciones de índole financiera y tributada entre el Estado y el País Vasco, a cuyo fin el antes citado Estatuto de Autonomía dispone que las relaciones tributarias vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenios. Consecuencia lógica de este principio, es la existencia de los flujos financieros entre ambas Administraciones que deben ser recogidos en dicho Concierto.

A su vez, el artículo 62 de la Ley del Concierto sitúa en la Comisión Mixta del Concierto la función referida a «todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera que resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el presente Concierto».

(48) La TSC 140/1990 se dicta en el conflicto positivo de competencia número 192/85, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno de Navarra, en reclamación con el Decreto 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Elección de Órganos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

que se establece en el primer párrafo [de la Disposición Adicional Primera de la CE] se vincula a la actualización de los derechos históricos que se ha efectuado por el Estatuto de Autonomía en el marco de la CE. Por consiguiente, el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos (...). La novedad del tema y lo reciente del ejercicio de competencia en relación con el mismo no es un obstáculo para la posibilidad de invocación de una competencia histórica—al respecto, puesto que lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una materia globalmente considerada, en este caso el régimen estatutario de funcionarios y no, dentro de la misma, los aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento. El hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias en razón de sus derechos históricos en materia de organización de la función pública (...), permite incluir dentro de ese ámbito competencial lo que en cada momento histórico haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios, lo que comprende, también, aquellos aspectos (...) que se consideren incluidos en él aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad, (...)».

Así las cosas, y aun aceptando que la traslación de esta doctrina al entendimiento del Concierto en su consideración más global —como sistema financiero que se integra tanto de las relaciones de orden tributario, como de las relaciones financieras que trascienden de lo tributario hasta extenderse a aspectos de disciplina presupuestaria— no resulta pacífica, lo cierto es que tampoco se encuentra explicación sólida, más allá de la histórica —entendida no como reflejo de un hecho preexistente que encuentra anclaje en el pasado, sino como concepto esencialmente evolutivo— a la extensión del pacto entre la representación del Estado y de la CAPV y que dio lugar en el vigente Concierto Económico a aspectos relacionados con la estabilidad presupuestaria (49).

Debe traerse a colación nuevamente la posición de Enrique Lucas Murillo de la Cueva (50) que defiende que el contenido de los derechos histó-

(49) No comparto la posición mantenida por Enrique ÁLVAREZ CONDE en «Comentarios Preliminares a la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial», que forma parte de la obra colectiva *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. Instituto de Derecho Público. Madrid, 2010. Señala el autor: «El hecho evidente es que los derechos históricos únicamente se pueden predicar de los Territorios Forales y que los mismos, en sí mismos considerados, no constituyen un título competencial propio y adicional, pues su actualización únicamente se produce a través de la Constitución y de los Estatutos (...)». Entiendo que las SSTC 32/1981 y 14/1990 propician una interpretación evolutiva de los derechos históricos que permite su actualización no solo a través de la Constitución y del Estatuto, lo cual está fuera de toda duda, sino también a través del propio legislador estatal o autonómico, siempre que la materia de que se trate encuentre la debida conexión con el ejercicio por la CAPV de competencias en razón de sus derechos históricos y sea compatible, claro está con los principios constitucionales.

(50) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *Crisis y renovación del Concierto Económico*. Ad Concordiam, Bilbao, 2005.

ricos es mudable. La actualización, a decir de este autor, ha de cumplir un doble requisito: (1) la preexistencia de los derechos históricos como expresión de un estatus político diferenciado y (2) que se realice en el marco de la Constitución y los estatutos de Autonomía.

Ni que decir tiene que ambos requisitos se cumplen en el presente caso.

La salvedad al régimen de la CAPV que posibilitó el acuerdo que dio lugar al Concierto no parece poder interpretarse como una posición de la CAPV al margen del sistema de estabilidad presupuestaria que se define por el Estado, pero sí le atribuye una especificidad intensa en lo que se refiere a los mecanismos de determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que han de pasar necesariamente por la vía de la concertación.

3. ¿Podría la Ley Orgánica dictada en desarrollo del artículo 135 CE derogar la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria?

No está de más recordar, de inicio, la Disposición Final Primera.² de la Ley Orgánica 5/2001 (51) y constatar —tal y como explicita la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que da nueva redacción a la trascrita Disposición Final Primera.² de la Ley Orgánica 5/2001— cuál es la razón de su existencia.

La modificación que en la Ley Orgánica 5/2001 operó la Ley Orgánica 4/2002, no es producto de la voluntad unilateral del Estado, sino que trae causa del acuerdo entre el Estado y la CAPV, del desglose de la Disposición Adicional Primera del proyecto de Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esta circunstancia no es irrelevante.

El adecuado entendimiento —sin perjuicio de lo que dispone la Ley del Concierto— de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la Orgánica que la complementa es constatación de las peculiaridades de la CAPV que derivan del Concierto y que encuentran respaldo constitucional en la Disposición Adicional Primera de la CE.

Es cierto que el entronque constitucional de la salvedad de las haciendas forales quizá hubiera hecho innecesaria su positivización en las leyes de Estabilidad Presupuestaria, pero nadie podrá negar a estas alturas que las previsiones de la Disposición Final Primera.² de la Ley Orgánica 5/2001,

(51) En idéntico sentido se pronuncia la Disposición Final Cuarta de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

y de la Disposición Final Cuarta de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aportan seguridad jurídica, evitan intromisiones ilegítimas del Estado y minimizan el riesgo de judicialización derivada de una aplicación directa en la CAPV de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, desconociendo la singularidad del Concierto Económico.

Es obvio que las consecuencias que derivan del Concierto para el sistema financiero en su conjunto no son materia disponible ~~y, por tanto,~~ escapan a la voluntad de las partes negociadoras, pero sí lo era —por el contrario— la positivización en la Ley del Concierto de ciertas cuestiones atinentes a la estabilidad presupuestaria y a la introducción en las Leyes estatales de estabilidad presupuestaria de disposiciones que específicamente previeran la salvedad derivada del Concierto.

Como se dice, ésta no es cuestión menor pues supone la *petrificación* de las peculiaridades derivadas del Concierto en las Leyes estatales de Estabilidad Presupuestaria.

Hay que tener en cuenta que las modificaciones de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria se tramitaron —como la Ley del Concierto y como la Ley que aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006— como proyectos de ley de tramitación directa y lectura única, singularidad procedimental que nace de la naturaleza pactada de aquellas normas, que no tiene más objetivo que la incorporación al ordenamiento positivo de los acuerdos alcanzados entre la representación de la Administración del Estado y de la CAPV, y su modificación/derogación no puede ser en absoluta ajena, al igual que su tramitación, a su razón de ser, al hecho de que la norma sea materialización de un pacto previo, de un acuerdo.

Comparto las tesis de Martín M.^a Razquin Lizarraga (52) que defiende —en relación a las modificaciones del régimen del Concierto— que «el problema no se halla tanto en la reserva de Ley, sino en el carácter de Ley singular del concierto económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Ley que es aprobatoria de un texto previo negociado concordado entre el Gobierno de la nación y el de la Comunidad Autónoma como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo recordando la Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre, del Tribunal Constitucional (...), el concierto económico es un texto pactado en el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, siendo la forma de ley únicamente la veste formal que incorpora al ordenamiento jurídico el pacto entre la Comunidad Autónoma y el Estado, por lo que con plena defensa de este derecho histórico la disposición adicional segunda de la ley del concierto establece que las modi-

(52) RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M.^a, «La inconstitucionalidad de las modificaciones unilaterales del Concierto Económico (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 1995)», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 46, 1996.

ficaciones del mismo sólo pueden hacerse por el mismo procedimiento seguido para su implantación, exigiendo por tanto que cualquier alteración se haga de forma paccionada o pactada».

En definitiva, el Estado no podría acudir a vía unilaterales, directas o indirectas de modificación del Concierto.

La razón de esta tesis resulta incontestable, en palabras del mismo autor: «En el caso del convenio y del concierto económico la Constitución, los estatutos de Autonomía y el Amejoramiento del fuero establecen un procedimiento de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra que llega hasta el extremo del pacto, pacto que supone una intervención singular de estas comunidades en el procedimiento legislativo tanto de aprobación de la Ley del Concierto o convenio como de sus modificaciones y este pacto debe ser respetado por ambas partes puesto que su vulneración no es sólo una vulneración del Estatuto de Autonomía o del Amejoramiento del Fuero sino también del propio texto constitucional».

En definitiva, ni cabe una modificación unilateral de la Ley del Concierto por parte del Estado, ni la Ley Orgánica que se dicte en desarrollo del artículo 135 CE puede ignorar la singularidad derivada del Concierto Económico.

Una eventual derogación de la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 5/2001 por la Ley Orgánica que se dicte en desarrollo del artículo 135 CE, sin que sea fruto del acuerdo entre el Estado y la CAPV, sería a mi juicio directamente inconstitucional.

IV. La posición de los Territorios Históricos tras la reforma del artículo 135 CE

Ya se ha señalado al comienzo que el artículo 135 CE omite cualquier referencia a los Territorios Históricos, lo que dota de especial actualidad y trascendencia la cuestión acerca de cuál es la posición que los Territorios Históricos ostentan en relación con el repetido artículo.

La *particularidad* de los Territorios Históricos no ha escapado del debate parlamentario que ha precedido a la aprobación de la reforma, de ello dan buena cuenta las intervenciones en sede parlamentaria del Sr. Erkoreka Gervasio y del Sr. Alonso Suárez (53).

Interesa una parcial transcripción de la intervención del Sr. Erkoreka Gervasio con ocasión de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco a la reforma constitucional:

(53) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 269, de 30 de agosto de 2011.

«(...) el artículo 135 de la Constitución se refiere al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales, pero no hace un[a] sola referencia a los territorios forales y, sin embargo, señorías, en el mapa institucional que dibuja la Constitución (...) existen también los territorios forales a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución cuando ampara y respeta sus derechos históricos (...). El problema es que, al no citarlos, el artículo 135 de la Constitución tampoco dice nada con respecto al régimen que les será de aplicación en el ámbito del déficit público y del endeudamiento. (...). Sencillamente no dice nada, lo cual genera una incertidumbre notable. Señorías, es abundante la jurisprudencia que rechaza la equiparación de los territorios forales a las entidades locales (...). La enmienda por ello propone incorporar una referencia explícita a los territorios forales en los apartados 2 y 3 del artículo 135 (...), para que quede terminantemente claro que los territorios forales no son entidades locales y que, por tanto, no les es de aplicación el déficit cero rigurosamente establecido para estas [entidades locales]. El rechazo de esta enmienda, señorías, sumiría a los territorios forales en una especie de limbo jurídico en todo lo que tiene que ver con el régimen aplicable al déficit público y al endeudamiento (...).»

La réplica del Sr. Alonso Suárez del Grupo Socialista y la justificación del rechazo de la enmienda propuesta merecen, también, tenerse en cuenta:

«(...) los regímenes forales tienen ya la mayor protección posible, que es aquella que les otorga la Constitución en su disposición adicional primera al amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales. Junto a ello, está claro que los elementos propios del régimen específico de las diputaciones no deben alterar la aplicación al País Vasco de los límites de déficit estructural previstos en la reforma, que, insisto, son límites referidos al conjunto de las administraciones públicas. Este límite general se distribuirá en su caso en el interior del País Vasco y en las relaciones entre la comunidad autónoma y las diputaciones del modo que corresponda con arreglo al sistema de financiación del concierto. Por tanto, protección constitucional máxima y ningún problema, con lo cual no hay ninguna necesidad de referirse a la foralidad en esta reforma constitucional».

Como cabe advertir de las intervenciones transcritas, nos hallamos ante dos posiciones formalmente antagónicas aunque sustancialmente no tan dispares o, al menos, no en lo que a la posición de los Territorios Históricos en el marco de la reforma constitucional se refiere.

En cualquier caso, antes de abordar la cuestión atinente a los Territorios Históricos no está de más efectuar un inicial comentario a la posición mantenida por el portavoz del Grupo Socialista en relación con la aplicación en el País Vasco de los límites déficit estructural.

Entiendo que no es acertada la manifestación del Sr. Alonso Suárez —«los elementos propios del régimen específico de las diputaciones no deben alterar la aplicación al País Vasco de los límites de déficit estructural previstos en la reforma, que, insisto, son límites referidos al conjunto de las administraciones públicas»—, pues ignora, sin más, las especificidades derivadas del Concierto Económico.

El Concierto Económico no solo define un régimen específico de los Territorios Históricos, establece un sistema de financiación propio y exclusivo de la CAPV que el artículo 135 CE no puede desconocer, pues tal posición sería tanto como ignorar la Disposición Adicional Primera de la CE.

El Concierto se escora, es cierto, sobre lo tributario, lo que no significa que puedan ignorarse las normas relacionales financieras que se definen en el Capítulo II de la Ley del Concierto, que incluyen un principio esencial de coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria que resulta del todo compatible con el artículo 135 CE.

No cabe un correcto entendimiento del artículo 135 CE de espaldas al Concierto y su desarrollo habrá de procurar necesariamente el respeto a la especificidad de la CAPV.

Una cosa es la determinación del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en su conjunto y otra, bien distinta, la que afecta a la determinación del déficit de esta CAPV que, como viene reiterándose, se ve directamente afectado por la Ley del Concierto Económico.

Pero, volviendo a la cuestión que se suscita en este epígrafe, y en lo que toca a la posición de los Territorios Históricos, afirmaba más arriba que no parecía sustancialmente distinta la posición de los dos grupos parlamentarios, y ello resulta *per se* suficientemente significativo.

En un caso, el grupo vasco, Partido Nacionalista Vasco, se posiciona expresamente sobre el particular régimen de los Territorios Históricos y, en otro, el portavoz del grupo socialista se remite a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera CE con alusión a la distribución del límite de déficit en el interior del País Vasco con arreglo al sistema de financiación del Concierto, lo que es tanto como negar la equiparación de los Territo-

rios Históricos a las entidades locales; justamente, el *quid* de la cuestión que ahora se analiza.

La sustancial equiparación de dos posiciones políticas que en apariencia resultan tan alejadas, pone de manifiesto que, en lo que a los Territorios Históricos se refiere, la afectación del artículo 135 CE se presenta pacífica.

Los promotores de la reforma y aquéllos que se opusieron a la misma coinciden en admitir la particular posición de los Territorios Históricos, en absoluto identificable con las entidades locales de régimen común.

En este marco, de consenso no explicitado, no parece previsible que pueda defenderse otra tesis, tratando de equiparar los Territorios Históricos a una entidad local más, pues tal posición ignoraría las peculiaridades que derivan de la Disposición Adicional Primera de la CE y del Concierto Económico, que no hacen sino evidenciar la especial posición de los repetidos Territorios en el sistema de financiación de la CAPV y en el marco relacional financiero que se establece entre la CAPV y el Estado.

La tesis que aquí se defiende encuentra razón de ser tanto desde el adecuado entendimiento del artículo 142 CE, como desde la posición de los Territorios Históricos en el sistema de financiación de la CAPV.

A diferencia del sistema financiero local, que aparece informado por el principio de suficiencia financiera (artículo 142 CE), que ha sido entendido por el Tribunal Constitucional (por todas, STC 4/19814, de 2 de febrero) como un principio que *no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económica financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que esos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios*, el sistema financiero foral —si se admite la expresión—, se rige por un esencial principio de autonomía financiera, equiparable al de las Comunidades Autónomas.

El alcance del principio de suficiencia financiera no tiene la intensidad que la propia CE ha procurado para las Comunidades Autónomas, de forma que el artículo 142 CE no garantiza a las entidades Locales una autonomía económica-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios, tanto patrimoniales como tributarios, suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que disponen es la suficiencia de aquellos medios para el cumplimiento de las funciones que la ley les atribuye.

El principio de autonomía financiera que en el marco de la CAPV se materializa a través del peculiar sistema de financiación que deriva del Concierto Económico, sitúa la potestad tributaria foral en el eje del sistema, como elemento material constitutivo de la especialidad vasca, vertebrador del sistema de Concierto.

El propio TJCE (54) se ha hecho eco de las particularidades que derivan del Concierto y, en relación con la potestad normativa tributaria de los Territorios Históricos, ha señalado:

«Si bien parece desprenderse de dicho principio que los Territorios Históricos no están dotados de una competencia de gran amplitud por lo que se refiere a la presión fiscal global que puede establecerse mediante las normas forales, ya que esta debe ser equivalente a la que existe en el resto del Estado español, las partes están de acuerdo, sin embargo, en que la presión fiscal global es tan sólo uno de los elementos que han de tomarse en consideración a la hora de adoptar una norma tributaria. Así pues, siempre y cuando respeten ese principio, los Territorios Históricos están facultados para adoptar disposiciones tributarias que difieran en diversos aspectos de las disposiciones aplicables en el resto del referido Estado (...) procede señalar que, como se deduce de las disposiciones nacionales aplicables y, en particular, de los artículos 63 y 64 del Concierto Económico, no cabe concluir que el Gobierno central pueda intervenir directamente en el proceso de adopción de una norma foral para imponer la observancia de principios como el de solidaridad, el de armonización fiscal, u otros principios como los invocados por las demandantes en el procedimiento principal».

Autonomía financiera de los Territorios Históricos que encuentran fundamento en la Disposición Adicional Primera, CE y en la Ley del Concierto, que se materializa en el reconocimiento de una esencial autonomía de gasto —con idénticas limitaciones a las de las Comunidades Autónomas—, fundada en la histórica capacidad de los territorios forales para establecer su propio sistema tributario.

La competencia tributaria de los Territorios Históricos, eje como ha quedado dicho del peculiar sistema de financiación que para la CAPV deriva del Concierto, trae causa directa de la Disposición Adicional Primera CE y del artículo 41 del Estatuto de Autonomía, y no —como corresponde a las entidades locales de régimen común— en la competencia del Estado para fijar los principios básicos en orden a las competencias que deban reconocerse a las entidades locales —como necesaria concreción de

(54) Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera), de 11 de septiembre de 2008; dictada en los asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06), con ocasión de las peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la interpretación del artículo 88 CE, apartado 3 y las medidas fiscales adoptadas por entidad infraestatal que establecen un tipo impositivo reducido con relación al tipo nacional y una serie de deducciones fiscales específicas.

la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales—, ni en la determinación que de las competencias locales realice la legislación sectorial —estatal o autonómica—, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

El anclaje constitucional de la competencia tributaria de los Territorios Históricos y la trascendencia de tal competencia en la definición de la autonomía financiera de la CAPV sitúa a aquellos en una posición de necesaria asimilación con una Comunidad Autónoma, a los efectos del artículo 135.2 segundo apartado CE, lo que excluye cualquier posibilidad de obligar a los Territorios Históricos a cumplir el mandato de equilibrio presupuestario que el artículo 135 impone a las entidades locales.

Colofón del papel singular que en nuestro sistema de financiación ocupan los Territorios Históricos, es la previsión de la Disposición Adicional Quinta (55) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Se trata del reconocimiento de la *garantía jurisdiccional* del Concierto que demanda la sujeción de las Normas Forales Tributarias al control que mejor se acomoda a su naturaleza, esto es, el examen de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional (56).

Finalmente, señalar que la conclusión acerca de la singular posición que en el entramado institucional de la CAPV ocupan los Territorios Históricos se ve apoyada, bien que con carácter auxiliar, por distintas previsiones legales que reconocen su singularidad:

1. Las Disposiciones Adicionales Decimosexta y Decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, que introducen a las Diputaciones Forales en el elenco de las Administraciones públicas y las asimilan a las de las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la función consultiva que en el ámbito estatal asume el Consejo de Estado.
2. La Disposición Adicional primera de la ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la que se equipara a las mesas de las Juntas Generales a las de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos al delimitar el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

(55) Introducida por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

(56) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, «La reserva al Tribunal Constitucional del control jurisdiccional de las normas fiscales vascas y la creación del conflicto en defensa de la Autonomía Foral frente a las Leyes del Estado», dentro de la obra colectiva *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*. Instituto de Derecho Público. Madrid, 2010.

En definitiva, no existen razones constitucionales para entender que los Territorios Históricos se hallan vinculados por el mandato de equilibrio presupuestario que el artículo 135 CE impone a las entidades locales.

Los Territorios Históricos aparecerán vinculados por el déficit estructural que en sede de Comisión Mixta del Concierto se defina como límite para la CAPV.

V. Conclusiones

La modificación del artículo 135 CE no ha supuesto auténtica novedad en nuestro Derecho —más allá de la elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria— ni, desde luego, ha alterado el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se trata de una modificación del texto constitucional un tanto aislada cuyo recto entendimiento exige la interpretación de la norma en necesaria conjunción con los artículos 156.1, 157.3 y con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera CE, sin que en modo alguno resulte admisible su consideración como título competencial autónomo.

En cualquier caso, la estructura del Estado demanda la instauración de instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones que afecten a objetivos globales y la determinación del déficit global y particular de cada una de las Comunidades Autónomas, así como la fijación del límite de su endeudamiento.

Por lo que se refiere a la CAPV, la reforma del artículo 135 CE se presenta absolutamente compatible con la Ley del Concierto.

No cabe un recto entendimiento de la reforma constitucional de espaldas al Concierto por lo que, en coherencia, la Ley orgánica que se dicte en desarrollo del artículo 135 CE habrá de garantizar el respeto a la especificidad que para la CAPV deriva del Concierto, bastando, a tal efecto, una simple referencia a la *salvedad del régimen foral*.

En este contexto, la Comisión Mixta del Concierto está llamada a jugar un papel vertebral en la determinación del déficit o del límite de endeudamiento de la CAPV.

Una posición que negara la especificidad que para el País Vasco deriva del Concierto resultaría de muy dudosa constitucionalidad, al igual que cualquier eventual intento de materializar la derogación de la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a través de la Ley orgánica de desarrollo del artículo 135 CE sin que tal intento vaya acompañado del previo acuerdo entre el Estado y la CAPV, aval

imprescindible para dar a aquella derogación auténtica carta de naturaleza. De otro modo, la Ley orgánica sería, a mi juicio, directamente inconstitucional.

En lo que toca a los Territorios Históricos, nada obsta a su asimilación a una Comunidad Autónoma, lo que excluye cualquier posibilidad de imponerles el mandato de equilibrio presupuestario que, para las entidades locales, deriva del artículo 135 CE.

Trabajo recibido el 4 de noviembre de 2011.

Aceptado por el Consejo de Redacción el 2 de diciembre de 2011