

Pablo Guerrero Vázquez

Freno constitucional al
endeudamiento y
descentralización política: El
impacto del principio de
estabilidad presupuestaria en el
Estado autonómico

Departamento
Derecho Público

Director/es
Contreras Casado, Manuel
Garrido López, Carlos

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606





Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

**FRENO CONSTITUCIONAL AL ENDEUDAMIENTO
Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL IMPACTO
DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO**

Autor

Pablo Guerrero Vázquez

Director/es

Contreras Casado, Manuel
Garrido López, Carlos

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Derecho Público

2018



Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza

TESIS DOCTORAL

FRENO CONSTITUCIONAL AL ENDEUDAMIENTO
Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA:
EL IMPACTO DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO.

Autor:

D. Pablo Guerrero Vázquez

Directores:

Prof. Dr. D. Manuel Contreras Casado

Prof. Dr. D. Carlos Garrido López

Zaragoza, 2018.

*El dinero está considerado, con razón,
como el principio vital del cuerpo político,
y como tal sostiene su vida y movimientos
y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales.*

Hamilton, El Federalista XXX.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ABREVIATURAS UTILIZADAS | 6 |
| INTRODUCCIÓN..... | 8 |
| CAPÍTULO 1 | |
| CRISIS ECONÓMICA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA E INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS..... | 15 |
| I. <i>La emergencia del principio de estabilidad presupuestaria en el proceso de construcción del federalismo estadounidense.</i> | 15 |
| 1. Los albores del proceso de integración estadounidense a la luz de su Historia económica..... | 15 |
| 2. La primigenia constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en un escenario de federalismo dual. | 20 |
| 3. Las vicisitudes de la disciplina de mercado en un escenario de federalismo cooperativo. | 27 |
| II. <i>La adopción del principio de estabilidad presupuestaria en Suiza.</i> | 37 |
| III. <i>Europa: un nuevo paradigma en los sistemas de disciplina fiscal.</i> | 45 |
| 1. Rescate financiero <i>de facto</i> en un escenario formal de no <i>bailout</i> | 47 |
| 2. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria como respuesta jurídico-constitucional a una situación económica crítica..... | 57 |
| CAPÍTULO 2 | |
| MODELOS EUROPEOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DISCIPLINA FISCAL EN LA UE: LAS RELACIONES DEL CENTRO CON LOS ENTES SUBCENTRALES..... | 67 |
| I. <i>Disciplina fiscal en el ámbito de la Unión Europea y su repercusión en los Estados miembros.</i> | 67 |
| 1. El principio de estabilidad presupuestaria en la eurozona antes de la crisis: la ineficacia de la prevención sin medidas de represión..... | 67 |
| 2. El papel de las Constituciones nacionales en el sistema europeo de disciplina fiscal..... | 84 |
| 3. El reforzamiento del poder supervisor y sancionador de la UE en el marco de la nueva gobernanza económica y la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). | 87 |
| 3.1. La coordinación presupuestaria como arquetipo de la nueva gobernanza económica: el semestre europeo. | 89 |

| | |
|--|------------|
| 3.2. La supervisión del déficit estructural y el diseño de un momento represivo en la vertiente preventiva del PEC. | 95 |
| 3.3. El control del déficit nominal en una situación económica ordinaria durante el “otoño europeo”. | 103 |
| 3.4. Un nuevo supuesto de hecho sancionable en la vertiente preventiva del PEC: la aparición de desequilibrios macroeconómicos excesivos. | 107 |
| 3.5. La exigua reforma de la vertiente disuasoria del PEC..... | 112 |
| 3.6. La manipulación de estadísticas: un supuesto de hecho atípico en el sistema represivo de la gobernanza europea..... | 118 |
| 4. A modo de recapitulación: excesos y defectos del sistema europeo de disciplina fiscal..... | 120 |
| <i>II. El sistema alemán de control del endeudamiento como paradigma de la tutela de los intereses de los entes subcentrales.</i> | <i>128</i> |
| 1. La incorporación de un freno al endeudamiento a la Ley Fundamental de Bonn: del des-enlazamiento de 2006 al re-entrelazamiento de 2009. | 128 |
| 2. El diseño constitucional del freno al endeudamiento y su incidencia sobre la autonomía presupuestaria de los <i>Länder</i> | 146 |
| 3. El Consejo de Estabilidad como órgano supervisor y la no articulación de un componente represivo en el sistema alemán de disciplina fiscal..... | 156 |
| 4. A modo de recapitulación: equilibrio entre unidad y autonomía en el sistema alemán de disciplina fiscal. | 166 |
| <i>III. La implementación del principio de estabilidad presupuestaria en un Estado regional: el caso de Italia.</i> | <i>167</i> |

CAPÍTULO 3

| | |
|---|-----|
| CONSTITUCIONALIZACIÓN Y DESARROLLO NORMATIVO DE LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA Y SU REPERCUSIÓN EN LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CCAA..... | 176 |
|---|-----|

| | |
|---|------------|
| <i>I. La consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.</i> | <i>176</i> |
| 1. Síntesis del sistema de disciplina fiscal español precedente a la reforma constitucional..... | 176 |
| 2. La incorporación constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y su repercusión práctica..... | 187 |
| 2.1. La gestación política de la reforma constitucional de septiembre de 2011..... | 187 |

| | |
|--|-----|
| 2.2. Análisis técnico del artículo 135 CE y de su repercusión jurídica..... | 193 |
| II. <i>El desarrollo normativo del principio constitucional de estabilidad presupuestaria.</i> | 206 |
| 1. La concreción de las limitaciones constitucionales al endeudamiento y al déficit a través de los principios legales de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y los objetivos de estabilidad presupuestaria..... | 209 |
| 1.1. El principio de estabilidad presupuestaria..... | 209 |
| 1.2. Los objetivos de estabilidad presupuestaria. | 214 |
| 1.3. El principio de sostenibilidad financiera. | 217 |
| 2. La regla de gasto como presupuesto mediato del incumplimiento del artículo 135 CE. | 220 |
| 3. La ampliación del principio de sostenibilidad financiera mediante la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal..... | 228 |
| 3.1. La reacción del legislador frente al recurso deuda comercial como subterfugio para soslayar los objetivos de estabilidad presupuestaria..... | 228 |
| 3.2. La constitucionalidad de la incorporación de la deuda comercial en el sistema de disciplina fiscal y su posicionamiento en el sistema de fuentes..... | 231 |
| III. <i>El principio de estabilidad presupuestaria en los ordenamientos jurídicos autonómicos.</i> | 236 |
| 1. Los Estatutos de Autonomía ante el principio de disciplina presupuestaria..... | 236 |
| 2. El desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria por parte del legislador autonómico: las leyes autonómicas de estabilidad presupuestaria..... | 242 |
| IV. <i>Dinámicas centrípetas tras la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en el Estado autonómico.</i> | 252 |

CAPÍTULO 4

| | |
|---|-----|
| LA CONSTRICCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO: LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS. | 259 |
| I. <i>Funciones de la Administración General del Estado en el reparto de los objetivos de déficit y deuda pública.</i> | 259 |
| 1. La participación de las CCAA en el modelo precedente de reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. | 260 |

| | |
|--|-----|
| 2. El establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas. | 263 |
| 3. Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas. | 277 |
| 4. La determinación de los objetivos de déficit y de deuda en un escenario de parlamentarismo atomizado: las competencias del Gobierno en funciones. | 282 |
| II. <i>La aprobación del límite de gasto no financiero y la dotación del fondo de contingencia como instrumentos de gestión presupuestaria al servicio del principio de estabilidad.</i> | 287 |
| III. <i>La elaboración de las leyes de presupuestos de las CCAA: supervisión estatal, impugnación en caso de incumplimiento y prórroga automática.</i> | 294 |
| 1. Leyes de presupuestos de las CCAA y parámetro de constitucionalidad presupuestaria. | 294 |
| 2. La supervisión de las leyes autonómicas de presupuestos como requisito para su impugnación: la labor de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. | 299 |
| 3. La prórroga presupuestaria como consecuencia de la impugnación constitucional de las leyes de presupuestos autonómicas y su repercusión jurídica. | 307 |
| 4. La constitucionalidad de otras normas autonómicas con repercusión presupuestaria. | 311 |

CAPÍTULO 5

| | |
|---|-----|
| EL COMPONENTE REPRESIVO DEL PACTO INTERNO DE ESTABILIDAD: LOS INSTRUMENTOS DEL ESTADO PARA GARANTIZAR EL RETORNO DE LOS ENTES SUBCENTRALES A UNA SITUACIÓN DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. | 317 |
| I. <i>Novedad y tradición en la regulación del momento represivo del sistema de estabilidad: de la supervisión sin sanción a la imposición de sanciones sin anclaje constitucional.</i> | 317 |
| II. <i>Las medidas automáticas de prevención y advertencia del riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y la regla de gasto.</i> | 321 |
| 1. La supervisión de la situación presupuestaria como medida preventiva en sentido lato. | 321 |
| 2. El particular freno al endeudamiento del sistema español de disciplina fiscal. | 326 |

| | |
|---|-----|
| 3. La simple advertencia de la existencia de un riesgo de incumplimiento como antesala de la coerción. | 328 |
| III. <i>Las medidas correctivas para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.</i> | 332 |
| 1. Las medidas automáticas de corrección como instrumento para enervar en el corto plazo una situación de incumplimiento. | 333 |
| 1.1. El control por parte del Estado de las operaciones autonómicas de endeudamiento como primer elemento correctivo. | 333 |
| 1.2. El poder subvencional del Estado como instrumento para disciplinar la situación presupuestaria de las CCAA. | 336 |
| 2. Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio como medidas correctivas en el medio plazo. | 340 |
| IV. <i>El momento represivo para garantizar el cumplimiento de los objetivos autonómicos de deuda comercial.</i> | 349 |
| 1. Medidas preventivas y correctivas para garantizar el cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores. | 349 |
| 2. Alcance y extensión de la autonomía financiera de las CCAA tras la STC 101/2016, de 25 de mayo. | 354 |
| V. <i>Las medidas coercitivas de la LOEPSF y su impacto sobre la autonomía financiera de las CCAA: coerción estatal en el sistema de disciplina fiscal.</i> | 360 |
| VI. <i>La aplicación del momento represivo de la LOEPSF: de norma retórica a verdadero Derecho.</i> | 375 |
| CAPÍTULO 6 | |
| MOTIVACIÓN Y PROPUESTA DE LEGE FERENDA SOBRE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN..... | 383 |
| I. <i>Propuesta de redacción para un nuevo artículo 135 de la Constitución.</i> | 384 |
| II. <i>Comentario a la propuesta de reforma constitucional.</i> | 385 |
| CONCLUSIONES..... | 397 |
| BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y JURISPRUDENCIA. | 415 |
| A) Bibliografía..... | 415 |
| B) Fuentes documentales..... | 439 |
| C) Jurisprudencia..... | 443 |

ABREVIATURAS UTILIZADAS

| | |
|-----------|---|
| AIReF | Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. |
| ARRA | <i>American Recovery and Reinvestment Act.</i> |
| BCA | <i>Budget Control Act.</i> |
| BCE | Banco Central Europeo. |
| BGBI | Boletín Oficial Federal (<i>Bundesgesetzblatt</i>) |
| BSE | Constitución Federal Suiza (<i>Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i>) |
| BUS | <i>First Bank of the United States.</i> |
| B-VG | Constitución Federal Austriaca (<i>Bundes-Verfassungsgesetz</i>) |
| CA | Comunidad Autónoma. |
| CCAA | Comunidades Autónomas. |
| CE | Constitución Española. |
| CI | Constitución Italiana (<i>Costituzione della Repubblica Italiana</i>) |
| CPFF | Consejo de Política Fiscal y Financiera. |
| ECOFIN | Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. |
| ECP | Escenario de Consolidación Presupuestaria. |
| EELL | Entidades Locales. |
| EPAC | Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento. |
| FFF | Fondo de Facilidad Financiera. |
| FFPP | Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores. |
| FJ | Fundamento Jurídico. |
| FLA | Fondo de Liquidez Autonómico. |
| GG | Ley Fundamental de Bonn (<i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i>). |
| HGrG | <i>Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder.</i> |
| IDR | <i>In depth review.</i> |
| KonsHilfG | <i>Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen.</i> |
| LGEP | Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. |
| LGob | Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. |
| LFC | <i>Loi sur les finances de la Confédération</i> , de 7 de octubre de 2005. |
| LO | Ley Orgánica. |
| LOAIRF | Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. |
| LOAPA | Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. |
| LOC | Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. |
| LOEPSF | Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera. |
| LOFCA | Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. |
| LOPJ | Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. |
| LOTIC | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. |
| MEDE | Mecanismo Europeo de Estabilidad. |
| OGPE | Orientaciones Generales de política económica. |
| OME | Orientaciones en materia de empleo. |
| OMP | Objetivo presupuestario a medio plazo. |

| | |
|-----------|---|
| OMT | <i>Outright Monetary Transactions.</i> |
| PEC | Pacto de Estabilidad y Crecimiento. |
| PEF | Plan económico-financiero. |
| PGE | Presupuestos Generales del Estado. |
| PIB | Producto Interior Bruto. |
| PMP | Periodo medio de pago a proveedores. |
| PSPP | <i>Public Sector Purchase Programme.</i> |
| QE | <i>Quantitative Easing.</i> |
| RCD | Reglamento del Congreso de los Diputados. |
| SBUS | <i>Second Bank of the United States.</i> |
| StabiRatG | <i>Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.</i> |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional. |
| TC | Tribunal Constitucional. |
| TCE | Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. |
| TCF | Tribunal Constitucional Federal (<i>Bundesverfassungsgericht</i>) |
| TECG | Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza. |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea. |
| TMEDE | Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad. |
| TUE | Tratado de la Unión Europea. |
| UE | Unión Europea |
| VV.AA | Varios autores. |

INTRODUCCIÓN

La recesión económica iniciada en 2008, y la subsiguiente crisis de deuda soberana desatada en 2010 en varios países de la Eurozona, han quebrado sólidas categorías jurídico-públicas y están cuestionando tanto el crecimiento sostenido del gasto público, que caracterizaba hasta la fecha al Estado Social, como las fórmulas de división del poder, en su dimensión horizontal, al provocar un reforzamiento del poder ejecutivo, y especialmente en su dimensión vertical, en los Estados descentralizados europeos, al desencadenar en los mismos una dinámica centrípeta. El desplome generalizado de las fuentes de ingresos públicos y el importante crecimiento experimentado por diferentes partidas de gasto, dirigidas fundamentalmente a paliar los efectos de la crisis, han provocado acusados desequilibrios presupuestarios. Y frente a ellos, las autoridades nacionales y europeas, han reaccionado reforzando sus compromisos de disciplina fiscal.

Es cierto que la implementación del principio de estabilidad puede tener efectos nocivos en los derechos sociales, máxime cuando se pretende materializar exclusivamente por la vía del gasto. Pero su reconocimiento no implica necesariamente la negación de aquellos. Es más, la consolidación y pervivencia del Estado Social puede requerir de la observancia del principio de estabilidad presupuestaria, atendiendo a los perversos efectos que el endeudamiento excesivo tiene en el Estado Social, y en la distribución de la riqueza¹. Ningún Estado endeudado es un Estado libre para acometer una política redistributiva en los términos que decidan sus ciudadanos². El expresidente del Tribunal Constitucional, Pascual Sala, ha afirmado que el principio de estabilidad presupuestaria no condiciona los presupuestos básicos del Estado Social, sino que conduce a una optimización de los recursos públicos en la prestación de los derechos

¹ Un sujeto con recursos económicos, racionalmente, preferirá adquirir títulos de deuda y cobrar un interés antes que pagar impuestos en un sistema tributario de carácter progresivo. Aunque en el corto plazo el recurso a la deuda pública puede permitir acometer determinadas inversiones bien valoradas por la mayoría de los ciudadanos, en el medio y en el largo plazo termina provocando una redistribución perversa de la riqueza, incrementando la desigualdad, ya que una parte sustancial de la recaudación futura deberá destinarse a abonar los intereses de la deuda. La emisión de deuda, en definitiva, es el reconocimiento de un fracaso: el del Estado en su obligación de recaudar. Cfr. PIKETTY, T. *El capital en el S. XXI*, Fondo de cultura económica, Madrid, 2014, págs. 605-641.

² El propio John Adams, ya en 1783, años antes de acceder a la presidencia de los Estados Unidos, puso de manifiesto que los tenedores de la deuda americana eran quienes tendrían la capacidad de controlar la dirección económica futura del país. Cfr. LOUBERT, A. "Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation", *European Constitutional Law Review*, vol. 8, núm. 3, pág. 444.

sociales³. Tajadura, partiendo de que el equilibrio presupuestario puede alcanzarse tanto por la vertiente de los ingresos como por la de los gastos, ha sostenido que, en un principio, asumir la regla de estabilidad presupuestaria no constituye *per se* un triunfo ideológico o imposición del neoliberalismo, ni una rendición ante los mercados ni un ataque al Estado Social⁴. Para Bastida⁵ o Esteve Pardo⁶, incluso, el principio de estabilidad presupuestaria es un principio implícito de pervivencia del propio Estado. En efecto, como acertadamente apuntó Rubio Llorente, cuando las prestaciones sociales se financian recurriendo al endeudamiento en lugar de al poder impositivo, el Estado se ve obligado a servir a dos señores distintos con intereses contrapuestos, el pueblo del Estado y el pueblo del mercado. Mientras la legitimidad del Estado ante su propio pueblo depende, en buena medida, de su disposición para reducir la desigualdad, la legitimidad del Estado frente al pueblo del mercado depende de su capacidad para pagar los intereses y el capital⁷. Y ambas legitimidades no suelen ser coincidentes.

Los efectos que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria ha provocado en la división vertical del poder son, en cambio, profundos y mucho más evidentes. Y su estudio es especialmente interesante atendiendo al mayor riesgo que existe de que las crisis económicas afecten de manera más intensa a la sostenibilidad financiera de aquellos Estados en los que el gasto se encuentra descentralizado. Este trabajo parte de la evidencia de que la consolidación normativa del principio de estabilidad presupuestaria ha alterado el paradigma dominante de las relaciones de poder entre la Unión Europea y los Estados miembros, entre los propios Estados y, en el seno de los Estados, entre el poder central y los entes subcentrales. Ante el agudo escenario de crisis de la deuda soberana, las instituciones de la Eurozona reforzaron las reglas fiscales comunitarias de estabilización presupuestaria e instaron –o conminaron– a incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a los respectivos

³ SALA SÁNCHEZ, P. “La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica”, *Revista Española de Control Externo*, vol. 16, núm. 46, 2014, pág. 38.

⁴ Cfr. TAJADURA TEJADA, J. “Reforma constitucional e integración europea”, *Claves de razón práctica*, núm. 216, 2011, págs. 20-28. En este mismo sentido, más recientemente, cfr. TAJADURA TEJADA, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*, Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 193-195.

⁵ BASTIDA FEIJEDO, F.J. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, pág. 173.

⁶ ESTEVE PARDO, J. *La nueva relación entre Estado y sociedad*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 146-147.

⁷ RUBIO LLORENTE, F. “Igualdad y autonomía”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 19, 2015, pág. 35.

ordenamientos internos de los Estados miembros, preferentemente a nivel constitucional. La consecuencia directa de la consagración normativa del principio de estabilidad presupuestaria ha sido una profunda reestructuración del sistema de relaciones intergubernamentales entre los Estados miembros de la UE, que ha dado lugar a una mayor integración en el marco de un nuevo sistema de gobernanza económica multinivel. En los procesos de construcción federal, como es el europeo, las crisis económicas potencian los poderes centrales por ser ésta la única manera de evitar que el riesgo de *default* se traslade desde la periferia a la Federación en su conjunto. Asimismo, este proceso está condicionando decisivamente la escala nacional y alterando las reglas de la distribución territorial del poder en los Estados miembros con estructura descentralizada, al dotarse a las instancias centrales de gobierno de una capacidad de iniciativa y un poder de intervención sobre los entes subcentrales del que carecían con anterioridad. La España autonómica, en el duro contexto de la crisis desencadenada en 2008, no ha escapado a esta lógica y no constituye una excepción.

La consagración de la regla de oro en el ordenamiento jurídico español ha incidido, directamente, en la autonomía financiera de las CCAA y, a través de ésta, ha alterado la dimensión de su autonomía política. Pero, ¿en qué aspectos la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se ha visto redefinida como consecuencia de la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria? Esta es la pregunta a la que nuestra investigación pretende dar respuesta. Aunque a lo largo de este trabajo son analizados otros sistemas de disciplina fiscal, desarrollados en experiencias federales y regionales de nuestro entorno (EEUU, Suiza y, especialmente, la UE, Alemania e Italia), conviene adelantar que no estamos ante un estudio de Derecho comparado. Es indudable que el análisis de otras experiencias resulta útil para construir, por comparación, un discurso. Pero al estudiar otros sistemas lo que se persigue es situarnos en una posición más ventajosa para evaluar la intensidad con la que la constitucionalización del principio de estabilidad ha repercutido en nuestro Estado autonómico. Con tal pretensión, el trabajo se ha dividido en seis partes, cuyo contenido se pasa sintéticamente a exponer.

El Capítulo 1, de contenido fundamentalmente teórico, indaga en los orígenes de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en los estados federados de EEUU tras la crisis de 1840. A la luz de los elementos fundamentales del sistema de estabilidad presupuestaria estadounidense, y por comparación, se identifican

las principales características de lo que, tiempo después, cabe denominar modelo europeo de disciplina fiscal, dentro del cual puede enmarcarse el sistema español, el alemán, el propio sistema de disciplina fiscal de la UE y, en cierta medida, el sistema italiano. El sistema suizo, aunque es abordado tangencialmente, puede considerarse un *tertium genus*, ya que comparte algunos de los rasgos más característicos del modelo estadounidense y, también, del europeo. La exposición del modelo europeo permite extraer dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, que existen una serie de parámetros, claramente identificados y de suma importancia, compartidos por los sistemas de disciplina fiscal que se han encuadrado bajo el mismo; pero a la vez, y ésta es la segunda de las conclusiones, que presentan entre ellos algunas diferencias que conviene poner de relieve.

El Capítulo 2 de la obra, de carácter comparado, afronta ya con voluntad decididamente normativa el estudio de los sistemas de disciplina fiscal de la Unión Europea, de Alemania y de Italia. El capítulo ahonda en las principales concomitancias y divergencias que estos sistemas presentan entre sí y, fundamentalmente, respecto al sistema español. El estudio del sistema de disciplina fiscal de la UE, que es abordado en primer lugar, reviste un doble interés. Por un lado, tiene importancia como un modelo autónomo propio de un escenario “federal” pues, aunque es comúnmente conocido que la UE no es, a día de hoy, un Estado federal, no cabe duda de que en el proceso de integración europeo subyace un esfuerzo federalizante por parte de los Estados miembros. Pero además, atendiendo a que España es simultáneamente Estado soberano y ente subcentral de la Unión, difícilmente puede abordarse el estudio del modelo español de disciplina fiscal si se desconocen las líneas maestras del sistema de la UE. En segundo lugar, se aborda el sistema alemán como un supuesto paradigmático que, aun habiendo sido impuesto por el centro a la periferia, es sumamente cuidadoso en preservar el equilibrio de poder entre el *Bund* y los *Länder*. Por último, resulta de interés el estudio del sistema italiano, ya que el mismo, al desarrollarse en un Estado regional integrado en la Eurozona, permite su confrontación con otros implementados en contextos más descentralizados y, en especial, con nuestro Estado de las Autonomías, que en ocasiones ha sido visto por la doctrina como una experiencia descentralizadora a medio camino entre el regionalismo y el federalismo. Aunque Italia se aleja de los rasgos más característicos de los sistemas de disciplina fiscal desarrollados en otras experiencias federales o *cuasi-federales* propios de la Eurozona,

comparte no pocos rasgos con nuestro sistema en punto a algunas cuestiones de detalle, pero no por ello insignificantes. Por el contrario, y por diferentes razones, han sido excluidos de este análisis otros sistemas de disciplina fiscal experimentados también dentro de la Eurozona en escenarios descentralizados. El modelo austriaco no se aborda por su elevada similitud con el alemán, que podría hacer en ocasiones el análisis redundante⁸. Y tampoco se estudia el sistema belga, que se desarrolla en un sistema federal nítidamente centrífugo, con una estructura territorial atípica y que, además, hasta la fecha parece no estar dando los resultados esperados⁹.

Todos los sistemas de disciplina fiscal estudiados en el Capítulo 2 son abordados siguiendo el siguiente esquema. En primer lugar, se analizan 1) las razones que provocaron la constitucionalización del freno al endeudamiento en cada uno de ellos; posteriormente, 2) el papel que juega el centro durante la fase de elaboración presupuestaria de los entes subcentrales; y, por último, 3) la posible regulación de un momento coercitivo para que el poder central pueda garantizar el retorno a una situación de equilibrio presupuestario en los casos de incumplimiento periférico.

Los tres aspectos a los que acabamos de hacer alusión son abordados respectivamente, en punto al sistema español, en los Capítulos 3, 4 y 5. El análisis del sistema de disciplina fiscal español se inicia en el Capítulo 3 con un estudio del proceso de constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, desde una perspectiva primero política y, con posterioridad, técnico-jurídica. No obstante, el análisis del artículo 135 CE es estéril si no se complementa con el estudio de la ley orgánica que lo desarrolla, por mandato del propio precepto constitucional. Por ello, el estudio de esta disposición constitucional se complementa con el de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, una norma ambiciosa que, además de completar el artículo 135 CE, excede su propia literalidad, y constituye, por

⁸ Si bien el sistema austriaco se construye a partir de un pacto entre la Federación y los estados, formalizado con base en el artículo 15a B-VG, que le dota de una mayor homogeneidad que el sistema alemán, donde es muy amplio el margen con el que cuentan los *Länder* para regular de manera autónoma algunos aspectos. O, también, es especialmente llamativo que mientras el sistema alemán de disciplina fiscal se caracteriza por su marcado carácter interno, ignorando el sistema europeo, en Austria se ha abordado con más naturalidad la pertenencia del Estado a la Unión. Y también es relevante la mayor extensión con la que el sistema austriaco aborda la regulación de su momento represivo. Cfr. *Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012*, BGBl de 23 de enero de 2013.

⁹ Cfr. YERNAULT, D. “La dette publique dans le système constitutionnel et fédéral belge”, en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules –Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 45-84.

lo tanto, la verdadera clave de bóveda del sistema español de disciplina fiscal. Antes de finalizar el Capítulo 3 se aborda también el –reducido- papel que los Estatutos de Autonomía y las leyes de estabilidad presupuestaria autonómicas tienen como garantes del principio de estabilidad.

La LOEPSF sitúa al Gobierno central en una posición dominante en sus dos momentos fundamentales: en la definición de las políticas de gasto (Capítulo 4) y, posteriormente, una vez aprobado el presupuesto autonómico, en el momento represivo que se desencadena en caso de incumplimiento de sus obligaciones de carácter presupuestario (Capítulo 5). En el marco del Capítulo 4 se aborda el sistema diseñado por la LOEPSF para repartir, anualmente, los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública entre los diferentes subsectores de la Administración y, a la luz de este sistema, se aprovecha para profundizar en el parámetro de constitucionalidad de las leyes autonómicas de presupuestos, así como en la supervisión que de estas normas debe realizarse como paso previo a su impugnación. Evidentemente, tras ello subyace el complejo control jurisdiccional del principio de estabilidad presupuestaria.

En el Capítulo 5 se estudia el elenco de medidas preventivas, correctivas y coercitivas con las que cuenta el Estado para garantizar que las CCAA cumplen sus obligaciones presupuestarias, como son la imposición de multas, el ejercicio por parte del Estado de las competencias normativas en relación con los tributos cedidos o el envío de una comisión de expertos para que “recomiende” la adopción de una serie de medidas que permitan superar la situación de incumplimiento. El análisis se detiene especialmente en el estudio de la coerción estatal, prevista en el artículo 26 LOEPSF que remite al artículo 155 CE como instrumento de *ultima ratio* para velar por la observancia del principio de estabilidad presupuestaria. Y el Capítulo concluye evaluando la aplicación del momento represivo previsto en la LOEPSF que, tras un largo periplo, ha terminado teniendo una verdadera eficacia normativa.

Una vez analizados en los Capítulos 3, 4 y 5 los diferentes parámetros del sistema español, todo apunta a que la constitucionalización del principio de estabilidad, y principalmente el modo en el que ha sido desarrollado legislativamente, ha provocado que la autonomía financiera de las CCAA haya quedado vigilada e intervenida, mutando su significación constitucional y quedando mermadas sus garantías. Teniendo ello en consideración, pasado más de un lustro desde la reforma constitucional de 2011 y

constatados sus principales defectos, en el Capítulo 6 se realiza, de manera previa a las conclusiones, una propuesta de *lege ferenda* de reforma del artículo 135 CE. La modificación constitucional que proponemos persigue, por un lado, superar aquellos aspectos de constitucionalidad controvertida que presenta el sistema y, por otro, optimizar aquellos otros extremos que, siendo constitucionales, admiten una mejor regulación. La propuesta, además, parte de la convicción de que tras la manifiestamente mejorable reforma de 2011, no solo desde un punto de vista sustantivo, sino principalmente procedimental, la revisión de esta disposición constitucional puede constituir una oportunidad para reconciliar a la opinión pública con las reglas fiscales.

En definitiva, el presente proyecto pretende realizar un tratamiento exhaustivo del freno constitucional al endeudamiento y de su implementación legislativa, aproximándose al mismo desde una perspectiva concreta: analizando la incidencia que esta regla tiene sobre la autonomía financiera de las CCAA y, derivada de ésta, la tensión a la que queda sometido nuestro Estado autonómico. Aquí descansa la originalidad de este proyecto, que no podría haber salido adelante sin el inestimable apoyo brindado por sus directores. Los profesores Contreras Casado y Garrido López siempre me alentaron, desde un inicio, a no cejar en el estudio de un tema novedoso, pero ineludible, para el Derecho Constitucional. La constancia que exige culminar un trabajo de estas características solo ha sido posible gracias a ellos. También me gustaría tener unas palabras de agradecimiento para el resto de miembros del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza, por el cariño con el que me he sentido tratado desde un primer momento, y por la inmejorable atmósfera de trabajo de la que he podido disfrutar durante estos años. Por último, no puedo dejar de manifestar mi gratitud a los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, y muy especialmente a la profesora González Alonso, cuyo estímulo ha sido tan generoso como enriquecedor.

CAPÍTULO 1. CRISIS ECONÓMICA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA E INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS.

I. La emergencia del principio de estabilidad presupuestaria en el proceso de construcción del federalismo estadounidense.

1. Los albores del proceso de integración estadounidense a la luz de su Historia económica.

En el ámbito del Derecho Constitucional, el análisis de la experiencia estadounidense es ineludible cuando se aborda, como aquí, algún aspecto relacionado con la división vertical del poder y la descentralización política. El análisis de la historia económica y constitucional estadounidense es el mejor reflejo de cómo, en los Estados en los cuales el poder político se encuentra repartido entre diferentes niveles de poder, los escenarios de crisis desencadenan movimientos centrípetos que refuerzan el centro frente a la periferia. La dilatada experiencia constitucional estadounidense, iniciada en 1787, permite contar con múltiples ejemplos para contrastar, empíricamente, el modo en el que las crisis de carácter económico o financiero han alterado el equilibrio territorial del poder con el beneplácito, en el caso de EEUU, del Tribunal Supremo, que ha sido en la práctica el órgano encargado de impulsar al otro lado del Atlántico todo el sistema constitucional¹⁰.

Desde fechas tempranas, el Tribunal Supremo, bajo la presidencia de Marshall, jugó un papel fundamental en la consolidación de la Federación, concretando alguna de las omisiones más relevantes que, por falta de consenso, no fueron incorporadas con claridad a la Constitución por la Convención de Filadelfia en 1787, entre las que podemos destacar la institución de la *judicial review* de las leyes federales (*Marbury vs. Madison*, 1803) y estatales (*Fletcher vs. Peck*, 1810), así como la posibilidad de que el propio Tribunal Supremo revisase las Sentencias dictadas por los máximos órganos jurisdiccionales de los estados¹¹ (*Martín v. Hunter's Lessee*, 1816).

La primera ocasión en que el Tribunal se pronunció para salvaguardar la constitucionalidad de una medida de carácter económico adoptada en un contexto de crisis, que reforzaba al centro frente a la periferia, fue en *McCulloch vs. Maryland*, en

¹⁰ Cfr. BIANCHI, A. *Historia Constitucional de los Estados Unidos*, Cathedra Jurídica, Buenos Aires, 2008, vol. 1, págs. 130-132.

¹¹ De aquí en adelante, y en todo el trabajo, Estado, con mayúscula, se reserva para aquella organización política protagonista del Derecho internacional público. Por el contrario, cuando hablamos de estados, con minúscula, nos referimos a aquellas entidades subcentrales así denominadas por el Derecho Constitucional de un concreto Estado federal.

1819. Entre 1812 y 1815 se desarrolló la Guerra anglo-americana (*War of 1812*) que, en términos políticos, fue una demostración de unidad nacional y fortaleza internacional que consolidó definitivamente, a los ojos de Londres, la independencia de las antiguas colonias. Desde una perspectiva militar y económica, la lectura es, sin embargo, distinta. En primer lugar, no se logró incorporar a la Federación ningún territorio de la denominada Norteamérica británica -actual Canadá- y en segundo, y es lo que aquí nos interesa, el comercio de EEUU con Europa sufrió un duro revés, debido al bloqueo al que fueron sometidos los puertos de la Costa Este por parte de la *Royal Navy*. El hundimiento del comercio, que se redujo entre 1807 y 1814 en más del 90%, provocó una fuerte reducción de la entrada de oro, pues los Estados Unidos eran un Estado netamente exportador y, mientras a nivel interno solían emplearse anotaciones bancarias como medio de pago, el medio habitual de pago empleado en el comercio internacional eran las monedas de este material precioso. En un momento en el que el dinero papel seguía siendo convertible, la reducción de las reservas de oro provocó una disminución del valor de las anotaciones de muchos bancos, y dejó a muchas de estas entidades al borde de la quiebra. La situación se vio agravada por el hecho de que en 1811 hubiese dejado de actuar el *Bank of the United States* (BUS), cuya carta orgánica, de 1791, dictada sin un anclaje constitucional claro, preveía expresamente que el mismo desarrollaría su actividad exclusivamente por un periodo de veinte años. Durante dicha etapa, el BUS fue estricto respecto al control de las reservas de oro que debían mantener las entidades de crédito, pero, tras su desaparición, muchos bancos estatales aumentaron sus anotaciones sin incrementar, correlativamente, sus reservas de oro. A este escenario de crisis bancaria se sumó la crisis fiscal de la propia Federación, al verse afectada su principal fuente de ingresos, que provenía de los impuestos establecidos sobre las exportaciones, y dispararse sustancialmente sus gastos militares como consecuencia de la guerra. Todo ello provocó que la Federación, en un periodo de 3 años, pasase de presentar un superávit de 6 millones de dólares en 1811 a un déficit de 24 millones en 1814.

El Secretario del Tesoro, Alexander Dallas, reconocía en 1814 por carta al Secretario de Marina, William Jones, la necesidad de constituir un nuevo banco nacional que financiase al Gobierno, al cual solo se oponían, alegando su

inconstitucionalidad, “unos pocos editores rabiosos y banqueros rivales”¹². También el mundo empresarial consideraba que la ausencia de un banco central que, por un lado, controlase a la banca comercial y, por otro, prestase dinero al Gobierno para acometer gastos extraordinarios, había contribuido, indudablemente, a agravar la situación económica¹³. Por ello, en 1816, y tras varios intentos infructuosos, la Federación reaccionó mediante la creación del *Second Bank of the United States* (SBUS), de nuevo sin un anclaje constitucional claro y del que se esperaba, con mucha mayor nitidez que del BUS, que llevase a cabo una labor de verdadero banco central, aunque sus funciones seguirían estando alejadas de lo que entendemos a día de hoy, en sentido estricto, por política monetaria.

El presidente James Madison, quien se había opuesto años antes a la creación del BUS¹⁴, terminó firmando en abril 1816, después de haber vetado diferentes propuestas aprobadas por ambas Cámaras del Congreso, la ley que preveía la constitución del SBUS pues, si bien continuaba sin existir una previsión expresa respecto al mismo en el sistema institucional dibujado por la Constitución, el Presidente tomó conciencia de que su puesta en marcha era posiblemente la única vía para garantizar la existencia de una sola moneda en la Federación y, más importante todavía, asegurar la propia supervivencia de ésta.

A nivel estatal se veía con recelo la constitución de un nuevo banco nacional, considerado inconstitucional e invasivo para la soberanía de los estados, al tiempo que se negó su necesidad desde un punto de vista económico¹⁵. Ello llevó a numerosos estados, como Georgia, Kentucky, Pensilvania, Ohio o Maryland a aprobar impuestos aparentemente de carácter general sobre los bancos supraestatales que, a efectos

¹² Cfr. WALTERS, R. “The Origins of the Second Bank of the United States.” *Journal of Political Economy*, núm. 53, vol. 2, 1945, págs. 119-120.

¹³ En 1814, 150 empresarios de Nueva York se dirigieron al Congreso para pedir la creación de un segundo banco nacional. Federal Reserve Bank of Philadelphia, “The Second Central Bank of the United States. A Chapter in the History of Central Banking”, 2010, pág. 4.

¹⁴ La creación de un Banco por parte de la Federación fue impulsada, en 1790 por Alexander Hamilton, a la sazón Secretario del Tesoro. James Madison, que había abogado en 1787 por regular a nivel constitucional la posibilidad de que el Congreso constituyese un Banco, se opuso entonces a la creación del mismo, por no contar, expresamente, con anclaje constitucional. En la Convención de Filadelfia se había impuesto la tesis sostenida por el delegado de Massachusetts, Rufus Kings, quien mantuvo que la creación de un Banco federal constreñiría en exceso las competencias de los estados. Cfr. Federal Reserve Bank of Philadelphia, *The First Central Bank of the United States. A Chapter in the History of Central Banking*, 2009, 20 págs.

¹⁵ Ciertamente, tras la finalización de la guerra, y la recuperación del comercio, la nefasta situación del Tesoro federal se invirtió rápidamente, y en el año de creación del SUBS el mismo presentó un superávit de 17 millones de dólares.

prácticos, recaían exclusivamente sobre las sucursales que el SUBS tenía en cada estado. Cuando un funcionario de la sucursal del SUBS en Baltimore, J. W. McCulloch, se negó a abonar dicho impuesto, fue inmediatamente denunciado por el estado de Maryland ante la jurisdicción del propio estado, que terminaría estimando las pretensiones de la parte actora. Como las Sentencias de las Cortes estatales eran, desde 1816, susceptibles de revisión por parte del Tribunal Supremo, su presidente, J. Marshall, tuvo una nueva ocasión para redactar una sentencia paradigmática y fundamental en el proceso de construcción de los Estados Unidos de América.

McCulloch vs. Maryland fue dictada el 6 de marzo de 1819, y en ella Marshall fijó las bases de la célebre doctrina de los poderes implícitos (*implied powers*)¹⁶. La Sentencia no hizo sino revivir el debate sustanciado unos años atrás, respecto al BUS, entre el federalista Hamilton y los republicanos Jefferson y Madison, sobre la interpretación de la Sección octava del Artículo primero de la Constitución, que habilita en su último punto al Congreso para adoptar todas las medidas “necesarias” y “convenientes” para llevar a cabo los poderes atribuidos a la Federación. Es la conocida como “*necessary and proper clause*”¹⁷. Los republicanos habían abogado por una interpretación restrictiva del precepto, entendiendo que la cláusula autorizaba a la Federación, exclusivamente, en punto a las funciones expresamente enumeradas en la Constitución: establecer impuestos para garantizar la defensa de EEUU, así como tomar dinero prestado para sufragar los gastos (*to borrow*), pero no prestar (*to lend*), que es la función que se pretendía atribuir al banco nacional. Por el contrario, los federalistas interpretaban más ampliamente esta cláusula, y en la práctica consideraban que ésta hacía referencia a todas aquellas medidas convenientes para gobernar. Jefferson, crítico con esta interpretación, había comparado esta manera de razonar con una conocida canción infantil titulada “*This Is the House That Jack Built*”, un cuento cumulativo en el que las cada vez más rocambolescas cuestiones terminan estando relacionadas, sorprendentemente, con la casa construida por Jack¹⁸.

¹⁶ Aunque podemos encontrar un precedente en *United States vs. Fisher* (1805), *McCulloch vs. Maryland* es considerado, por su mayor concisión, como el pronunciamiento judicial, todavía citado a día de hoy, en el que se establece la doctrina de los poderes implícitos.

¹⁷ Cfr. BARNETT, R. “The Original Meaning of the Necessary and Proper Clause”, *Georgetown Law Faculty Publications*, núm. 45, 2003, págs. 188 y siguientes.

¹⁸ National Founders, *From Thomas Jefferson to Edward Livingston, 30 April 1800*. Contenido disponible en línea: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-31-02-0460> [última consulta: septiembre 2018]

Marshall, a la hora de dictar Sentencia, acogió en su totalidad la tesis que, años atrás, había sostenido el federalista Hamilton. El Presidente del Tribunal Supremo entendió que, cuando el fin es legítimo, y está dentro de la Constitución, “todos los medios que son apropiados, que son simplemente adoptados para ese fin, que no están prohibidos, sino que están de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales”. Lo más paradigmático de esta interpretación es que la misma se realiza a pesar, incluso, de la X Enmienda, que había sido dictada precisamente para negar al Gobierno Federal el ejercicio de poderes implícitos. Esta Enmienda declaraba, y lo continúa haciendo, que los poderes no delegados a los Estados Unidos, ni prohibidos a los estados, están reservados a los propios estados o a su pueblo. Pero Marshall interpreta en *McCulloch vs. Maryland* que la Enmienda no es incompatible con que existan poderes delegados, de manera no expresa, a la Federación y, en consecuencia, hace depender de la interpretación razonable del propio Tribunal Supremo la decisión sobre si un poder particular ha sido delegado y, en su caso, dejar sin efecto a las normas estatales que entren en conflicto con el Derecho federal¹⁹.

La fecha de la Sentencia es también reveladora, porque se dicta en un contexto en el que la actuación del SBUS, solo tres años después de su creación, estaba puesta en entredicho, ya que su política crediticia laxa había contribuido a acrecentar la primera gran burbuja de la economía estadounidense y, con ella, el *Panic of 1819*, cuyos primeros síntomas empezaron a reflejarse en verano de 1818. A pesar de ello, una vez sustituido el presidente del SBUS²⁰, el banco siguió desarrollando su actividad durante 20 años, tal y como preveían sus estatutos, hasta 1836. Cuatro años antes, en 1832, el recién reelegido presidente Jackson, que tenía una gran animadversión a la banca en general y a la banca federal en particular, vetó una iniciativa legislativa del Congreso que preveía la renovación del mandato de esta institución²¹. Y, temeroso del poder que

¹⁹ Cfr. BLANCO VALDÉS, R. *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2006, págs. 189-192.

²⁰ El primer presidente del SBUS fue W. Jones, antiguo Secretario de Marina al que se había dirigido A. Dallas, en 1814, esgrimiendo la necesidad de constituir un nuevo banco nacional para garantizar la supervivencia de la Federación. Sin embargo, una vez en el cargo, Jones posiblemente estuvo más guiado por la búsqueda de su beneficio personal que por el interés general de EEUU. Cfr. BIXBY, B. “Panic of 1819”, en LEAB, D. (Ed.), *Encyclopedia of American Recessions and Depressions*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 2014, pág. 118.

²¹ Una mala experiencia personal, había vuelto a Andrew Jackson suspicaz con el dinero papel y con la actividad bancaria, confiando exclusivamente en el dinero mercancía, es decir, aquél cuyo valor proviene fundamentalmente del bien del que se compone (oro, plata...). Por otro lado, desde un punto de vista político, y a pesar de no militar en el partido republicano, consideraba que el SBUS constreñía en exceso los poderes de los estados y, fundamentalmente, veía con recelo a una institución cada vez más

el SBUS había ido ganando, ordenó que los depósitos federales fuesen transferidos a los bancos estatales. Solo un año después de que expirara definitivamente el mandato del SBUS, se desencadenaría la segunda crisis financiera de la Historia estadounidense, el *Panic of 1837*. A partir de ahí, y hasta la creación de la Reserva Federal en 1913, la economía estadounidense encadenó, en poco más de cincuenta años, al menos cinco crisis financieras más (1857, 1873, 1884, 1893 y 1907).

En el ámbito jurídico, las siguientes tres décadas estuvieron caracterizadas por el reforzamiento de los estados en detrimento de la Federación. Tras el fallecimiento de J Marshall, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, bajo la presidencia del conservador R. B. Taney (1836-1864), fortaleció el poder de los estados que se había visto debilitado durante los años anteriores. Taney, de hecho, había sido anteriormente el Secretario del Tesoro de Jackson que ordenó el traslado de los depósitos del SBUS a los bancos estatales. Ahora el Presidente le situaba en la cúspide del Tribunal Supremo, dándose inicio a una línea jurisprudencial muy favorable a los estados, cuyo máximo exponente se encuentra en *Dred Scott vs. Standford* (1857), en la que el Tribunal, en su afán por salvaguardar las competencias estatales, terminó justificando una cuestión tan execrable como la esclavitud. Durante la era Taney se consolidó el federalismo dual como valor constitucional, quedando separadas de manera cada vez más nítida dos esferas de gobierno independientes: la federal, por un lado, y las estatales, por el otro. Pero volvamos a 1837.

2. La primigenia constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en un escenario de federalismo dual.

La crisis estadounidense iniciada en 1837 fue provocada por tres factores reconducibles a solo uno: la excesiva acumulación de deuda. Por un lado, el rápido crecimiento de la industria algodonera se había fundamentado, desde 1820, en el crédito a muy corto plazo y en una cadena productiva, con múltiples intermediarios, en la que no faltaban los especuladores. En segundo lugar, a partir de 1830, el presidente Jackson llevó a cabo la que ha sido considerada como la primera gran privatización de la Historia, sacando a subasta las tierras arrebatadas a los nativos americanos con fundamento jurídico en la *Indian Removal Bill*. Este proceso privatizador se vio

poderosa que podía terminar haciendo sombra al propio Gobierno Federal. Cfr. Federal Reserve Bank of Philadelphia, "The Second Central Bank of the United States. A Chapter in the History of Central Banking", 2010, pág. 14.

afectado, también, por intereses especulativos y cierta corruptela, que permitió a unos pocos adquirir grandes extensiones de tierra. Una vez fraccionadas las propiedades adquiridas, estos intermediarios las vendían a precios muy superiores a unos agricultores que debían asumir una deuda elevadísima con una entidad de crédito²². Pero el problema de sobreendeudamiento no era solo privado, sino público. Y fue este tercer factor el que merece un mayor interés aquí: muchas administraciones, estatales y locales, afrontaron en estos años grandes inversiones en infraestructuras para conectar las nuevas extensiones de tierra fértil con los núcleos urbanos y la costa mediante la emisión de un importantísimo volumen de deuda que fue adquirida fundamentalmente por inversores extranjeros. Los estados preveían abonar los vencimientos de la deuda con los ingresos procedentes de impuestos sobre la propiedad, pero las previsiones de ingresos que realizaron fueron demasiado optimistas. En 1836, Indiana tenía unos ingresos de 50.000 dólares. En aquél año, el Estado decidió emitir bonos por un importe de 10.000.000 de dólares, a 30 años y al 5 por ciento de interés²³. Hacer frente a tamaña deuda implicaba aumentar por más de diez los ingresos anuales del Estado. Las felices expectativas sobre la recaudación impositiva terminaron por no cumplirse, abocando inevitablemente a los estados al impago.

Aunque no todos los estados estaban endeudados por igual, ni por los mismos motivos²⁴, en 1841 éstos, en conjunto, debían más de 200 millones de dólares²⁵. Pero en esta ocasión el Gobierno Federal, a diferencia de en 1790, no estaba dispuesto a hacerse cargo de esta deuda. Como se recordará, entonces, el Secretario del Tesoro Alexander Hamilton abogó en pro de que la Federación asumiese las deudas que los estados habían contraído durante la Guerra de Independencia²⁶. Hamilton era conocedor del riesgo que

²² Cfr. MERTENS, T. "El crash de 1837", *New Left Review*, núm. 84, 2014, págs. 170-171.

²³ WALLIS, J. J., SYLLA, R. y GRINATH, A. "Debt, and Taxes: Origins of the U.S. State Default Crisis, 1839 to 1842", *paper* presentado a colación de la Conferencia "Sovereign Debt and Default after the Financial Crisis of 2007-2008, Federal Reserve Bank of Atlanta, 28 y 29 de noviembre de 2011, pág. 6.

²⁴ Las principales inversiones en infraestructuras fueron acometidas por los estados del norte y del medio oeste. Entre los primeros, destacan los casos de Maryland y Pensilvania, que acometieron la construcción de grandes canales, para conectar el interior con la costa. En los estados del *Midwest*, las inversiones se centraron, fundamentalmente, en el desarrollo del ferrocarril. Los estados del sur, por el contrario, destinaron sus esfuerzos a poner en funcionamiento un sistema bancario propio, al estar el mismo en estos estados mucho menos desarrollado.

²⁵ WALLIS, J. "Constitutions, Corporations and Corruption: American States and Constitutional changes, 1842 to 1852", *Journal of Economic History*, núm. 65, 2005, pág. 216.

²⁶ Cfr. EDLING, M. "So Immense a Power in the Affairs of War: Alexander Hamilton and the Restoration of Public Credit", *The William and Mary Quarterly*, vol. 64, núm. 2, 2007, págs. 287-326. La cuestión también ha sido abordada, sintéticamente, por P.A. VAN MALLEGHEM. Cfr. (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America", en ADAMS, M., FABBRINI, F., y LAROCHE, P., ADAMS,

entrañaba acometer el rescate de los entes subcentrales por parte de la Federación, ya que creaba un incentivo perverso para que éstos, en el futuro, y ante la expectativa de ser rescatados por el Gobierno Federal, fuesen menos proclives a acometer medidas políticamente dolorosas como el recorte del gasto o el aumento de los impuestos²⁷. En el pasado prevaleció la voluntad de construcción nacional y, mediante la aprobación en agosto de 1790 de la *Funding Act*, el Gobierno Federal pasó a hacerse cargo de las deudas contraídas por los estados²⁸. Pero en esta ocasión, casi mediado ya el siglo XIX, los federalistas, como movimiento político, llevaban años languideciendo y la Federación, además, carecía de un banco central que le permitiese monetizar la deuda. A estos factores hay que añadir que los representantes de los estados más solventes tenían una mayoría en el Congreso suficiente para evitar que la Federación asumiese las deudas de los estados morosos²⁹. El rescate no se produjo e, inevitablemente, en 1842, ocho estados y el entonces territorio de Florida estaban en situación de *default*³⁰. La disciplina de mercado, y lo que hoy en día conocemos como cláusula de no rescate (*no bail-out clause*), recayó con todas sus consecuencias sobre los estados endeudados.

M., FABBRINI, F., y LAROCHE, P., *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford, 2016, págs. 153-157.

²⁷ Desde un punto de vista de la teoría de juegos nos encontramos ante un juego dinámico con información incompleta. Cfr. RODDEN, J. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006. Se maneja un borrador del mismo, disponible en línea (págs. 58 y siguientes). Contenido disponible en línea: <http://web.mit.edu/jrodden/www/materials/RoddenFinal.pdf> [última consulta: septiembre 2018]

²⁸ Un ejemplo similar lo encontramos, más de un siglo después, en Australia, donde el mismo día que los laboristas ganaban por primera vez las elecciones federales se votaba, en referéndum, que las deudas estatales fuesen asumidas por la Federación. Una decisión que, con una participación de más del 60%, fue respaldada por el 55% de los votantes. Cfr. Commonwealth of Australia Gazette, de 3 de junio de 1910.

²⁹ En 1841 la mayoría de estados del noreste no tenían ninguna deuda. Era el caso de Connecticut, Delaware, New Hampshire, New Jersey, Rhode Island y Vermont, estados de reducidas dimensiones que no habían necesitado asumir la construcción de grandes infraestructuras. Si a ellos les añadimos otros nueve estados endeudados moderadamente, es decir, con menos de 10 dólares de deuda per cápita, obtenemos que éstos controlaban el 65% de la Cámara de Representantes y el 61% del Senado. Y aunque la mutualización de la deuda no llegó a debatirse como *bill*, se dieron declaraciones en sede parlamentaria que apuntaban a una fractura de las Cámaras en este sentido. Es más, E. WIBBELS sostiene que si el equilibrio de poderes entre estados en las Cámaras hubiese sido otro, posiblemente el rescate habría sido una realidad. "Bailouts, Budget Constraints and Leviathans. Comparative Federalism and Lessons From the Early United States", *Comparative Political Studies*, vol. 36, núm. 5, 2003, págs. 494-499.

³⁰ A principios de 1841 entraron en *default* Mississippi y el territorio de Florida, que se constituiría como Estado unos años después, el 3 de marzo de 1845. Le siguieron Arkansas e Indiana, en julio de ese mismo año. Ya en 1842, en enero, quebraron Illinois, Maryland y Michigan. En agosto sería el turno de Pensilvania y, en diciembre, poco antes de terminar aquel fatídico año, llegaba el impago de deuda por parte de Luisiana que, paradójicamente, era el estado más endeudado de todos en términos per cápita (57,3 dólares debían cada uno de sus ciudadanos). Cfr. RATCHFORD, B. *American State Debts*, Duke University Press, Durham, 1941, pág. 98.

Ante la ausencia de una respuesta a nivel federal, tuvieron que ser los propios estados los encargados de articular medidas para evitar que una situación de estas características se repitiese en el futuro. Fueron varios los estados que, desde 1842, introdujeron restricciones constitucionales al endeudamiento. El primero en hacerlo, ese mismo año, fue el pequeño estado de Rhode Island, a pesar de que no tenía deuda alguna en 1841. Le seguirían Nueva Jersey (1844), Luisiana (1845), Nueva York (1846). Indiana, a cuyos excesos se acaba de hacer referencia, introdujo limitaciones al endeudamiento en su Constitución de 1851. En 1857, tras la enmienda constitucional aprobada en Pensilvania, 17 estados de los 31 que entonces componían los Estados Unidos de América habían incluido en sus Constituciones diferentes fórmulas para limitar su propio endeudamiento³¹.

Estas medidas jurídico-constitucionales, a la postre, resultaron acertadas ya que los inversores las tomaron por creíbles y ello permitió a estos estados, por lo tanto, reducir sus costes de financiación. En efecto, los bonos de aquellos estados que, tras 1842, modificaron su Constitución para implementar medidas que garantizaban la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo, tuvieron en los siguientes años un precio más alto, lo que se tradujo en un menor coste en términos de interés³². Este aparente éxito contribuyó a la generalización de este modelo, de manera que con el paso del tiempo prácticamente la totalidad de los estados fueron incorporando a sus respectivas Constituciones diferentes medidas de disciplina fiscal y, a día de hoy, el único estado que continúa sin incluir en su ordenamiento jurídico el principio de estabilidad presupuestaria es Vermont³³.

La categorización de estas normas no es tarea sencilla, pues cada estado ha implementado la disciplina fiscal fijando, por un lado, distintos requisitos procedimentales para evitar la aprobación de un presupuesto deficitario y, por otro,

³¹ WALLIS, J. "Constitutions, Corporations and Corruption: American States and Constitutional changes, 1842 to 1852", *op. cit.*, pág. 249.

³² Cfr. DOVE, J. "Credible commitments and constitutional constraints: state debt repudiation and default in nineteenth century America", *Constitutional Political Economy*, 2012, vol. 23, núm. 1, págs. 66-93.

³³ Minnesota, Mississippi, New Hampshire y Washington tampoco establecen, a nivel constitucional, limitaciones al endeudamiento, pero éstas están contempladas en normas de rango infraconstitucional. National Conference of States Legislatures, *State balanced budget provisions*, NCSL Fiscal Brief, 2010, págs. 11-12. A nivel infraconstitucional, Vermont recoge en la Sección 902 del Título 32 de sus Estatutos la obligación de que los ingresos propios del Estado y la deuda emitida cubran la totalidad de los gastos, si bien, por sí misma, y en ausencia de otras disposiciones adicionales, resulta una previsión estéril para controlar el endeudamiento.

diferentes límites al endeudamiento una vez que éste ha sido aprobado. Hou y Smith³⁴ han sintetizado las diferentes reglas fiscales implementadas por los Estados en nueve categorías, diferenciando si las mismas tienen carácter político o técnico. Entre las políticas, características de la fase de elaboración presupuestaria, destacan la obligatoriedad de que el Gobernador del Estado presente a la Asamblea, para que ésta apruebe, y que el Gobernador finalmente firme, un presupuesto equilibrado³⁵. Desde un punto de vista técnico, destaca la Constitución de Nuevo México que, sin prever ninguno de los controles políticos antedichos, sí establece la obligatoriedad de que la totalidad de los gastos estatales sean cubiertos, exclusivamente, mediante ingresos; sin que quepa, por lo tanto, el recurso al endeudamiento. Las reglas técnicas que merecen una mayor atención son, sin embargo, aquellas que despliegan sus efectos en sede de ejecución presupuestaria, ya que, cuando fallan las garantías diseñadas para activar sus efectos durante la elaboración del presupuesto, constituyen el último recurso para evitar el incumplimiento. Pese a su importancia, este tipo de provisiones se encuentran mucho menos extendidas, al menos a nivel constitucional. Solo siete estados establecen limitaciones constitucionales sobre los créditos suplementarios. Seis estados prevén, constitucionalmente, medidas que imponen la inejecución del gasto para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad. Y exclusivamente la Constitución de Alabama prohíbe, taxativamente, trasladar el déficit de un ejercicio fiscal a otro³⁶. Otros estados, nada menos que treinta y uno, prevén la necesidad de celebrar un referéndum para poder emitir deuda estatal garantizada³⁷ y, en estos estados, parece que

³⁴ Cfr. HOU, Y. y SMITH, D. “Framework for Understanding State Balanced Budget Requirement Systems: Reexamining Distinctive Features and an Operational Definition”, *Public Budgeting and Finance Review*, vol. 26, núm. 3, 2006, págs. 28-35.

³⁵ La opción constitucional más generalizada es la imposición a la Asamblea de que apruebe un presupuesto equilibrado, una medida que recogen 27 Constituciones estatales. En cuanto a la obligación para que el Gobernador remita a la Asamblea un proyecto de presupuesto equilibrado, está previsto en 11 Constituciones. Por último, solo la Constitución de California obliga al Gobernador a firmar, exclusivamente, aquellos presupuestos aprobados por la Asamblea que respeten el principio de equilibrio presupuestario.

³⁶ Sin perjuicio de que limitaciones similares estén previstas, a nivel estatutario, en Arizona, Mississippi, Montana, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Texas y Wisconsin.

³⁷ Cfr. BOHN, H. E., e INMAN, R. P., “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from de U.S. States”, *NBER Working Paper Series*, núm. 5533, 1996, pág. 59. La doctrina ha considerado que, junto al establecimiento de restricciones fiscales de carácter formal, existen otras cláusulas constitucionales que pueden contribuir a reducir el endeudamiento: la descentralización fiscal, muy elevada en el caso estadounidense, y los instrumentos de participación directa. Cfr. FELD, L. y KIRCHGÄSSNER, G. “On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience”, *Working paper*, núm. 21, 2006, pág. 3.

la previsión de este instrumento de democracia directa ha contribuido a frenar el sobreendeudamiento público³⁸.

El elemento que consideramos más relevante del sistema de estabilidad presupuestaria implementado en los entes subcentrales de EEUU es el hecho de que constitucionalmente lo que se proscribe, siempre a iniciativa propia de los estados, es la posibilidad de que dichas entidades territoriales incurran en déficits de carácter nominal. Es decir, se consagra un déficit cero que, por mandato constitucional, debe cumplirse bien año a año o de manera bianual. Sin embargo, ningún texto constitucional limita el déficit en términos estructurales, lo que le permitiría, en épocas recesivas, adoptar políticas económicas de carácter contra-cíclico.

En contraposición a la regulación a nivel subcentral de esta cuestión, la Constitución federal no ha sido enmendada, desde 1787, para regular con rango constitucional un freno al endeudamiento. Por supuesto, no faltaron iniciativas para hacerlo. No en un primer momento, atendiendo al escaso peso que tenía el presupuesto federal, pero sí con mayor frecuencia y respaldo a partir de 1930 y del *New Deal* de Roosevelt, que constituyó un verdadero punto de inflexión e incrementó hasta cifras insospechadas el gasto federal. A partir de la década de los 70, estas propuestas contaron con el inestimable respaldo teórico de la neoliberal Escuela de la Elección Pública (*public choice*), cuyo máximo exponente fue J. Buchanan³⁹. Si bien, el momento álgido de este movimiento lo debemos situar en 1995, cuando una iniciativa de reforma para constitucionalizar una regla de déficit fue frustrada una vez aprobada por la Cámara de Representantes por el rechazo del Senado a raíz de un pequeño

³⁸ Entre 1961 y 1990, aquellos estados que preveían la celebración de referéndums para la emisión de deuda garantizada emitieron, de media, un 33% menos de bonos que aquellos estados en los que no estaba previsto ningún mecanismo de democracia directa para controlar la capacidad de endeudamiento de los estados. Una decisión que no siempre tiene efectos positivos en el largo plazo, ya que las partidas que más sufren como consecuencia de estas decisiones son las destinadas a inversión, y no el gasto corriente. En Suiza, sin embargo, donde la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos se encuentra también altamente consolidada, son varios los estudios empíricos que niegan la existencia de una relación directa entre el nivel de endeudamiento y los instrumentos de participación directa habilitados para su control. No existen diferencias significativas en el nivel de endeudamiento de los Cantones en función de si en los mismos se celebran referéndums de carácter fiscal. Cfr. RAUDLA, R. *Constitution, Public finance and transition*, Peter Lang GmbH, Frankfurt, 2010, pág. 202. FELD, L. y MATSUSAKA, J. “Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons”, *Journal of Public Economics*, vol. 87, núm. 12, 2003, págs. 2703-2724.

³⁹ Sobre el pensamiento político de Buchanan, especialmente en relación a la constitucionalización de una regla de déficit, es muy enriquecedora la lectura del trabajo publicado por G. MORENO GONZÁLEZ. Cfr. “La teoría de la Constitución de James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177, 2017, págs. 57-88.

número de votos⁴⁰. El último intento de reforma constitucional hasta la fecha, impulsado de nuevo por los Republicanos en el Congreso, ha tenido lugar en 2016 y ha sido, también de nuevo, frustrado, al tratarse de una cuestión nada pacífica en la política estadounidense⁴¹. Una cláusula de estas características enfrenta a demócratas y republicanos en dos cuestiones ideológicas nada desdeñables, que enconan considerablemente el conflicto. Por un lado, la cuestión económica, sobre el papel que debe jugar el poder público en la economía y, por otro, la política territorial, que enfrenta a ambos en torno al equilibrio de poder que debe existir entre la Federación y los entes subcentrales. En este segundo eje ideológico, como hemos venido desarrollando, los demócratas tienden a posicionarse a favor de una mayor intervención federal, para salvaguardar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos de la Nación, y los republicanos, por el contrario, se han erigido como los grandes defensores de la autonomía de los estados para desarrollar, al margen de Washington, sus propias políticas⁴². Unas políticas que, normalmente, fueron en detrimento de las minorías y que persiguieron preservar la esclavitud, la segregación racial o el proteccionismo intraestatal.

Es cierto que en ocasiones se ha negado que este segundo eje, el territorial, sea relevante en EEUU ya que, se esgrime, ni demócratas ni republicanos defienden como principio el poder de los estados, sino que alegan el federalismo en función de sus objetivos políticos ordenados en el tradicional eje izquierda-derecha⁴³. Y aunque existen múltiples ejemplos en los cuales se ha asociado la defensa de la soberanía estatal a una concepción reduccionista de los derechos individuales -durante la *Civil War*, la primera

⁴⁰ Como se recordará, la Constitución estadounidense contempla en su Artículo V dos cauces procedimentales para acometer su reforma: bien mediante la convocatoria de una convención constitucional a propuesta de 2/3 de las Legislaturas de los Estados –procedimiento hasta ahora inexplorado-, o bien mediante la aprobación, por mayoría de 2/3, en cada una de las Cámaras del Congreso –la Cámara de Representantes y el Senado-. G. MORENO GONZÁLEZ ha visto en la ajustada votación de 1995 uno de los mejores ejemplos de los *checks and balances* que caracterizan el sistema constitucional estadounidense. Cfr. “La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Estados Unidos: lecciones de un debate inacabado”, *Revista Estudios de Deusto*, núm. 65-2, 2017, pág. 264.

⁴¹ Cfr. HAUNG, C. C., y CHO, C. “Balanced Budget Amendment Proposal Is Extreme by International Standards”, Working Paper, Center on Budget and Policy Priorities, 2016, 7 págs.

⁴² Un clivaje que conviene ser destacado porque difiere, completamente, del que acontece en nuestro país. Como maravillosamente ha sintetizado A. MUÑOZ MOLINA, en España “primero se hizo compatible ser de izquierdas y ser nacionalista. Después se hizo obligatorio. [Y] a continuación declararse no nacionalista se convirtió en la prueba de que uno era de derechas. Cfr. *Todo lo que era sólido*, Seix Barral, Navarra, 2013, pág. 78.

⁴³ Cfr. KINCAID, J. “State Challenges to Coercive Federalism in the United States”, FÄRBER, G. (Ed.), *Governing from the centre: the influence of the federal/central government on subnational governments*, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, 2012, págs. 65-74.

mitad de la década de 1930, de manera previa a la revolución constitucional o, posteriormente, durante la época del Tribunal Warren-, no debe obviarse que existen otros casos en los cuales los demócratas han denunciado una invasión de las competencias estatales ante medidas federales impulsadas por la derecha –como la *Real Id Act*, de 2005, que exigía unos estándares para las tarjetas de identificación nacional-. Normalmente, el conflicto competencial no es un conflicto por tener, sino por hacer, y, frecuentemente, los debates sobre federalismo son debates en buena medida instrumentales de otros subyacentes⁴⁴. Pero creemos que ambos clivajes –territorial y económico- pueden estar conexos cuando se trata de analizar políticas públicas con un fuerte impacto presupuestario, atendiendo a que los estados han constitucionalizado estrictas reglas de disciplina fiscal. Teniendo en consideración estos condicionantes, y aunque la constitucionalización estatal del principio de estabilidad presupuestaria hunde sus raíces en el siglo XIX, lejos de la ideología neoliberal⁴⁵, en EEUU defender el poder de los estados en detrimento de la Federación es equivalente en la mayoría de ocasiones a abogar en pro de un reducido papel del sector público en la economía⁴⁶.

3. Las vicisitudes de la disciplina de mercado en un escenario de federalismo cooperativo.

La Depresión de los años 30 y al *New Deal* de Roosevelt⁴⁷ tienen un impacto decisivo sobre el principio de estabilidad presupuestaria y la división vertical del poder. Entre mediados de 1929 y 1933 el PIB estadounidense se desplomó 30 puntos, el índice de precios, un 33 por ciento y el desempleo terminó alcanzando al 25 por ciento de la

⁴⁴ MONREAL FERRER, A. *La nación y los estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales*, Promociones y publicaciones universitarias, Barcelona, 1990, pág. 44.

⁴⁵ J. DE MIGUEL BÁRCENA ha señalado, agudamente, que yerra el tiro quien, insistentemente, señala que la estabilidad presupuestaria es un principio que tiene su origen, exclusivamente, en una ideología relacionada con el adelgazamiento del gasto público. Cfr. “Estabilidad financiera en entornos federales”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 26, 2016, pág. 19.

⁴⁶ Es revelador comprobar que, en dólares constantes, el montante de los *federal grants* se congela durante las dos presidencias de George W. Bush, para volver a crecer rotundamente tras la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama. Cfr. CONLAN, T. J. y POSTER, P. L., “Inflection Point? Federalism and the Obama Administration”, *The Journal of Federalism*, vol. 41, núm. 3, 2011, pág. 425. Si bien, llegado el momento, los estados demócratas también han rechazado fondos federales destinados a financiar programas con un componente ideológico muy acentuado. Por ejemplo, en 2007-2008, 24 estados rechazaron ayudas federales que debían destinarse a programas de educación sexual con un contenido cuidadosamente determinado e inamovible: prohibición de promover el empleo de anticonceptivos y, por el contrario, necesidad de que los maestros enfatizasen los supuestos perjuicios sociales y psicológicos de la crianza llevada a cabo al margen de la institución matrimonial. Cfr. HUFFSTUTTER, P. J., “States refraining from abstinence-only sex education: Refuse to accept dictates made by White House”, *Los Angeles Times*, 9 de abril de 2007.

⁴⁷ Sobre el abandono del federalismo dual tras el *New Deal*, cfr. SCHWARTZ, B. *El federalismo norteamericano actual*, Cívitas, Madrid, 1984, págs. 44-55.

población. La depresión de los años 30 fue un evento económico con unas dimensiones sin precedentes, sin que por su magnitud ni por su duración se hubiese dado anteriormente una situación equivalente⁴⁸. La espiral deflacionaria en la que estuvo inmersa la economía estadounidense a principios de los años 30 exigía, para su corrección, un cambio drástico y visible en la política económica. Los agentes económicos, particulares y empresas, tenían la firme expectativa de que los precios continuarían bajando en los próximos meses, y ello les llevaba a postergar sus decisiones de compra e inversión. Una decisión racional desde un punto de vista individual, pero con unos efectos catastróficos desde el punto de vista colectivo.

Después de algunas medidas discretas por parte de la Administración Hoover, las medidas económicas drásticas llegaron tras las elecciones presidenciales de diciembre de 1932, de la mano del 32º Presidente de los Estados Unidos, el demócrata Franklin D. Roosevelt. Los años precedentes, Roosevelt, había sido Gobernador del Estado de Nueva York (1929-1932), y allí, por mandato constitucional, llevó a cabo una política fiscal estricta, acometiendo importantes subidas impositivas, para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria⁴⁹. Ahora, sin embargo, al frente de la Federación, el Presidente no se encontró con estas restricciones de carácter constitucional y pudo valerse de un amplio elenco de herramientas fiscales para reactivar la entumecida economía norteamericana⁵⁰. Los estados estaban, y están, sometidos a unas estrictas normas de disciplina presupuestaria y a una elevada competencia fiscal con el resto de entidades subcentrales. La Federación, por el contrario, no estaba sometida a ninguna de estas dos limitaciones y su capacidad tributaria se había visto sustancialmente incrementada desde 1913, con la aprobación de la XVI enmienda, que posibilitó a la Federación el establecimiento del impuesto sobre la renta sin someterlo al prorrateo de los Estados.

⁴⁸ Sobre sus causas, que van más allá del crack de 1929, cfr. TEMIN, P. "The Great Depression", en ENGERMAN, S. y GALLMAN, R. (Ed.), *The Cambridge Economic of the United States*, vol. II, Madrid, 2000, págs. 301-306 y, sobre el desafortunado papel de la Fed, en su primera gran oportunidad para demostrar la conveniencia de haber recuperado en 1913 un banco nacional, págs. 310-313.

⁴⁹ No obstante, firme a sus convicciones, hizo lo posible por mantener cierto nivel de cobertura para los más desfavorecidos a través de programas de gasto, como la *Temporary Emergency Relief Administration*.

⁵⁰ Junto a las medidas de carácter fiscal, que son las que merecen nuestra atención, destacan otras de carácter monetario –como fue la devaluación del dólar, que hasta entonces había sido evitada para mantener el patrón oro- o financiero –entre las que destaca la aprobación de la en junio de 1933-.

Blanco Valdés⁵¹, con voluntad sintetizadora, propone agrupar las medidas adoptadas durante el *New Deal* en tres grandes grupos: intervenciones de regulación económica (v. gr. *Glass-Steagall Act*, de 1933, o la *Banking Act*, de 1935), de recuperación económica (v. gr. *National Industrial Recovery Act* o *Agricultural Adjustment Act*, ambas de 1933) y de auxilio económico. Estas últimas son las que reclaman nuestra atención, por su alcance y repercusión sobre la distribución territorial del poder⁵². En este grupo, Blanco, destaca la *Federal Emergency Relief Act*, de 1933, o la *Social Security Act*, de 1935. Ambas preveían un elenco de ayudas federales a los estados, pues la crítica coyuntura económica y la férrea disciplina presupuestaria observada por mandato constitucional en ellos, hizo inevitable la intromisión federal en las competencias estatales para mantener un estándar mínimo de bienestar.

El impulso de estas medidas se tradujo inevitablemente en un impulso centralizador. La financiación federal otorgaba un poder de control al centro sobre los estados, que quedaban obligados a implementar la ley en los términos establecidos por la Federación y respetando el estándar de protección previsto federalmente. Esta técnica de intervención federal no era, sin embargo, una novedad. Desde sus inicios en 1787, la Federación se valió de diferentes instrumentos para condicionar el ámbito de decisión estatal. En un primer momento, supeditando la donación de tierras federales al desarrollo de determinadas políticas de interés para la Federación (*land-grants*) y, posteriormente, directamente mediante la concesión de ayudas en efectivo para el desarrollo de políticas federales (*cash-grants*). Pero es a partir del *New Deal* cuando se incrementa con claridad la importancia cuantitativa de instrumentos de estas características, entre los que destacan especialmente los *grants-in-aid*, que exigían, en cualquier caso, el consentimiento de los estados para desplegar sus efectos⁵³. Este cambio de tendencia fue posible, desde una perspectiva económica, gracias a la XVI enmienda, introducida en 1913, que fortaleció la capacidad recaudatoria del centro y,

⁵¹ BLANCO VALDÉS, R. “Estados Unidos: una sola nación, bajo un Gobierno Federal”, en SOLOZÁBAL, J.J. (Ed.). “*La reforma federal. España y sus siete espejos*”, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, págs. 116-117.

⁵² La *Agricultural Adjustment Act* también tiene cierto interés, ya que cuando el Tribunal Supremo debió pronunciarse sobre su constitucionalidad (*United States vs. Butler*, 1936) afirmó, si bien *obiter dicta*, ya que la Sentencia termina negando la constitucionalidad de la ley, que el poder de gasto de la Federación es una facultad independiente de las competencias a ella expresamente atribuidas por el texto constitucional.

⁵³ Cfr. SÁENZ ROYO, E. *Estado social y descentralización política*. Civitas, Madrid, 2003, págs. 41-56. DILGER, R. “Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues”, *Congressional Research Service Reports*, 2017, págs. 12-17.

con ello, la posibilidad de que el mismo acometiese una ambiciosa política de atribución de subvenciones para reactivar la economía. Además, desde un punto de vista jurídico, el paso del federalismo dual anterior al federalismo cooperativo propio de estas fórmulas de financiación, fue posible gracias a una nueva doctrina del Tribunal Supremo, en el marco de la conocida como “revolución constitucional”⁵⁴, que comenzó a interpretar con mayor amplitud la cláusula de comercio (*commerce clause*) y, fundamentalmente, la cláusula de bienestar general (*general welfare clause*)⁵⁵.

El sistema estadounidense de estabilidad presupuestaria, como resultado de todo ello, presenta algunas paradojas. En primer lugar, éste se fundamenta –aparentemente– en la disciplina de mercado de los entes subcentrales; un modelo de disciplina fiscal con ribetes dualistas y origen decimonónico. “Cada palo debe aguantar su vela”, sería su máxima. En esta lógica, los estados deberían tener los suficientes incentivos para mantener unas cuentas saneadas, que les permitiesen financiarse a un menor tipo de interés. Y los inversores, ante el compromiso tácito de no-rescate por parte de la Federación, tendrían los incentivos suficientes para financiar, exclusivamente, a aquellos estados solventes. Formalmente, la disciplina de mercado sobrevive, a pesar de que los rasgos duales del federalismo norteamericano han sido sustituidos por otros que enfatizan en mayor medida la cooperación entre los diferentes niveles de poder. Y en principio ha dado un buen resultado, pues desde mediados del XIX, y con la salvedad del reciente caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico⁵⁶, ningún estado federado ha

⁵⁴ Una vez superada la era Taney (1836-1865), durante la que el Tribunal Supremo protegió tenazmente las competencias estatales, los últimos años del siglo XIX y primeros años del XX, se caracterizaron por una jurisprudencia de carácter conservador, en la que el Tribunal se opuso a cualquier medida socialmente avanzada, con independencia de que la misma fuese federal o estatal. Esta lógica fue la que llevó al Tribunal Supremo a declarar parcialmente inconstitucionales la *National Industrial Recovery Act* y la *Agricultural Adjustment Act* en 1935. Ante este escenario, que podía implicar la paralización judicial del *New Deal*, Roosevelt presentó al Congreso un proyecto de ley de reorganización judicial, conocido como *court-packing plan*, y que hubiese permitido al presidente, en definitiva, alterar la mayoría conservadora existente en la Corte. Finalmente no fue necesario aprobar esta iniciativa, ya que fue el propio Tribunal, y concretamente el magistrado Roberts, el que cambió su criterio a partir de 1937. Cfr. BLANCO VALDÉS, R. “Estados Unidos: una sola nación, bajo un Gobierno Federal”, *op. cit.* págs. 112-113 y 118. El propio Roberts señaló que prefería ser recordado como una persona capaz de cambiar de opinión que como alguien sostenedor de una posición equivocada.

⁵⁵ Tras *Helvering vs. Davis* (1937), el Tribunal Supremo entiende que la cláusula de bienestar general atribuye a la Federación, por sí misma, un poder separado y distinto que el del resto de cláusulas competenciales. Esta tesis fue la sostenida, frente a Madison, por Hamilton durante el proceso constituyente. Se trata de una interpretación más acertada desde un punto de vista sistemático, pues, de lo contrario, estaríamos ante una cláusula redundante, innecesaria, al limitarse a reconocer que la competencia federal para acometer una regulación relacionada con el bienestar general debería estar circunscrita a aquellos ámbitos materiales ya reconocidos a la Federación en otros títulos competenciales.

⁵⁶ El rescate fue articulado jurídicamente a través de la *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* (PROMESA), firmada por el Presidente Obama el 30 de junio de 2016, que

incurrido en *default*. Los estados, sin embargo, tienen una expectativa razonable de que los recortes presupuestarios que realicen, normalmente en partidas con un alto componente social, serán compensados por la Federación a través del pertinente programa de ayuda. A diferencia de hace 150 años, hoy en día existe una interconexión infinitamente superior entre las economías de los estados, al tiempo que la Federación ha asumido un mayor compromiso en el mantenimiento de los estándares de bienestar de los estados y, por lo tanto, no puede eludir el rescate material de éstos, aunque nominal y formalmente no estemos ante un supuesto de *default* y el mismo se articule a través de un fuerte incremento de las ayudas federales. Todo ello evidencia que es posible un *bailout* implícito, porque si la Federación ni siquiera está dispuesta a aceptar un recorte estatal del gasto sin compensarlo, difícilmente aceptará, sin similar intervención, un impago de la deuda⁵⁷.

En el modelo estadounidense de disciplina fiscal, en fin, no está prevista una solución jerárquica a los problemas que pudiesen derivarse de un incumplimiento generalizado por parte de los estados de sus obligaciones presupuestarias. Fundamentalmente, porque no existe ninguna disposición a nivel federal que obligue a los estados a equilibrar sus presupuestos y que sería el condicionante necesario para imponer, jerárquicamente, un elenco de sanciones en caso de incumplimiento. Hasta ahora el modelo no ha planteado problemas, porque los estados, dando cumplimiento *motu proprio* a sus propias Constituciones, han acometido severos ajustes presupuestarios, y han dejado que, transitoriamente, el espacio político abandonado haya sido ocupado por la Federación.

En los años 70 y 80 se diluyeron los rasgos más cooperativos del federalismo norteamericano, y éste tomó un cariz más coercitivo⁵⁸. Lo relevante, sin embargo, es que tras el *New Deal*, en EEUU se consolidó un modelo de estabilidad presupuestaria que obligaba a los entes subcentrales a observar una política económica pro-cíclica

estipulaba la creación de un órgano no electivo, la Junta de Control Fiscal, encargada de implementar un plan de ajuste que permitiese a la isla retornar una situación sostenible financieramente. La norma, que fue adoptada al amparo de la Sección tercera del Artículo IV de la Constitución, ha constituido, *de facto*, una verdadera intervención por parte de la Federación, ya que el Gobernador de Puerto Rico, en dicha Junta, no tiene derecho a voto (Título I, Sección 101).

⁵⁷ RODDEN, J. "Can Market Discipline Survive in the U.S. Federation?" en PETERSON, P. y NADLER, D. (Eds.), *The Global Debt Crisis. Haunting U.S. and European Federalism*. Bookings Institution Press, Washington D.C., 2014, pág. 50.

⁵⁸ SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pág. 32.

mientras que dejaba en manos de la Federación la adopción de políticas de carácter contra-cíclico. Esta fue decisión jurídico-constitucional es sorprendente, atendiendo a la elevada autonomía financiera que tienen los Estados federados⁵⁹, pero la misma se ha mantenido hasta nuestros días. En este sentido, hay que destacar la respuesta que la Administración Obama dio a la Gran Recesión, a través de la *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), de 2009, que contemplaba un efecto presupuestario de más de 787.000 millones de euros⁶⁰, pudiendo diferenciarse entre partidas destinadas, fundamentalmente, a paliar en el corto plazo la crisis presupuestaria de los entes subcentrales y aquellas otras que, con un horizonte temporal más amplio, pretendían garantizar un crecimiento sostenible en el medio plazo⁶¹.

En el año fiscal de 2008, la recaudación impositiva de algunos estados se hundió⁶², como era previsible si atendemos al carácter pro-cíclico de sus bases impositivas y, por consiguiente, los estados incurrieron en un déficit de 30.000 millones de euros. En 2009, lejos de corregirse esta tendencia, 46 estados presentaron déficit por un importe total de 99.000 millones de euros⁶³. La fuerte disciplina presupuestaria a la que están sometidos los estados obligó a éstos a realizar severos ajustes, que se concretaron en una drástica reducción de sus gastos –especialmente intensa en el ámbito educativo⁶⁴–, y no tanto un aumento de sus ingresos a pesar de que, en términos macroeconómicos, los efectos pro-cíclicos de estas últimas medidas de ajuste son

⁵⁹ Los *Länder* alemanes o, quizás con más matices, las CCAA españolas, tienen una mayor capacidad para diseñar políticas económicas de carácter contra-cíclico, a pesar de que la descentralización de los ingresos es sustancialmente menor en estos casos. Cfr. LAGO-PEÑAS, S. y VAQUERO GARCÍA, A. *Descentralización y sistema tributarios: lecciones de la experiencia comparada*, Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid, 2016, págs. 26-27. En España, por ejemplo, las administraciones que por mandato constitucional deben observar una política económica procíclica son las administraciones locales, caracterizadas por disfrutar de una reducida autonomía financiera.

⁶⁰ Congressional Budget Office. *Estimated macroeconomic impacts of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, Letter to the Honorable Charles E. Grassley, 2 de marzo de 2009.

⁶¹ Cfr. DINAN, J. y GAMKHAR, S. “The State of American Federalism 2008–2009: The Presidential Election, the Economic Downturn, and the Consequences for Federalism”, *The Journal of Federalism*, núm. 39, núm. 3, 2009, pág. 376.

⁶² Rockefeller Institute of Government. *Revenue Declines Less Severe, But States’ Fiscal Crisis Is Far From Over*, State Revenue Report, núm. 79, 2010, pág. 2.

⁶³ Aunque partimos de que son magnitudes difícilmente comprensibles para el ciudadano, a efectos comparativos podemos decir que, en 2009, año en el que el déficit público alcanzó sus cifras máximas, todas las Administraciones españolas, en conjunto, incurrieron en un déficit de 118.000 millones, lo que suponía el 11% del PIB.

⁶⁴ GAMKHAR, S. y PICKERILL, J. M., “The State of American Federalism 2011-2012: A Fend for Yourself and Activist Form of Bottom-Up Federalism”, *The Journal of Federalism*, vol. 42, núm. 3, 2012, pág. 363. Razón por la cual una parte importante de las ayudas previstas en la ARRA, 49.000 millones de dólares, se debían destinar al ámbito educativo, a la educación superior y a la pre-universitaria (K-12). Cfr. Committee for a Responsible Federal Budget, *Analysis of The American Recovery and Reinvestment Act*, 17 de febrero de 2009.

menores⁶⁵. Con ello parecía ponerse punto y final a una época en la que la agenda política estuvo focalizada en la actividad estatal.

Aunque en un primer momento la ARRA fue vista con recelo en algunos estados republicanos⁶⁶, finalmente todos los entes subcentrales se acogieron al menos a algunas de las ayudas previstas por la misma⁶⁷. E incluso la norma, una vez aprobada, fue expresamente apoyada por algunos gobernadores republicanos, como el mediático Arnold Schwarzenegger (California), o sus homólogos de Vermont, Florida o Connecticut. Pero este movimiento centrípeto fue breve, y se circunscribió a los años 2009 y 2010, en los cuales los demócratas controlaban ambas Cámaras del Congreso y la situación económica de los estados era muy preocupante. En estos dos ejercicios económicos la Federación realizó los principales desembolsos a los estados. Por ejemplo, en materia sanitaria –fundamentalmente el *Medicaid*–, educativa y desempleo se desembolsaron en estos dos años, respectivamente, 86.000, 61.000 y 63.000 millones de dólares⁶⁸.

Debido a una multiplicidad de factores, a partir de 2010 esta situación cambia, y la magnitud de los fondos federales destinados a los estados se reduce notablemente en 2011, y de manera drástica a partir de 2012⁶⁹. Las elecciones de mitad de mandato celebradas en 2010, provocaron la pérdida por parte de los demócratas del control de la Cámara de Representantes, y los republicanos pasaron a disfrutar en ella de la mayoría

⁶⁵ Entre 2009 y 2010 los estados redujeron su gasto, de manera agregada –a pesar de las notables diferencias existentes entre territorios– en 64.000 millones de dólares y, en ese mismo periodo de tiempo, aprobaron medidas destinadas a mejorar la recaudación por importe de algo menos de 40.000 millones. Cfr. National Association of State Budget Officers. *State budgeting and lessons learned from the economic downturn*, 2013, pág. 7.

⁶⁶ Los gobernadores de Carolina del Sur, Luisiana o Texas advirtieron de los riesgos que entrañaba aceptar una ayuda federal, de carácter temporal, a cambio de aceptar una modificación permanente en su legislación, fundamentalmente en materia de desempleo. Ya que una vez que la ayuda federal llegase a su fin, serían los estados los que deberían hacerse cargo de los programas sociales creados. Cfr. DINAN, J. y GAMKHAR, S. “The State of American Federalism 2008–2009: The Presidential Election, the Economic Downturn, and the Consequences for Federalism”, *op. cit.*, pág. 375.

⁶⁷ En materia educativa, por ejemplo, la asistencia financiera estatal solo fue rechazada por Carolina del Sur y Alaska, a cuyo frente se encontraba, como se recordará, la cabeza más visible del movimiento “tea party”: Sarah Palin. Cfr. Rejecting Aid, One Governor Irks His Own, *The New York Times*, 3 de abril de 2009.

⁶⁸ La ARRA tuvo su mayor impacto presupuestario en 2010, cuando la Federación desembolsó 235.000 millones. Cfr. Congressional Budget Office. *Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output in 2014*, 2015, pág. 2.

⁶⁹ En 2011 los fondos federales destinados a los estados se incrementan solo en un 1% y, en 2012 y 2013 decrecen un 9,8 y un 2,6%, respectivamente. Las cifras contrastan con el notable incremento de los fondos destinados a los estados en los ejercicios fiscales de 2009 y 2010, con incrementos del 19,3% y del 21,4%. Cfr. National Association of State Budget Officers. *State Expenditure Report 2015-2017*, 2017, pág. 2.

más abultada desde la década de 1920. La pérdida de control de una de las Cámaras puso en un brete al poder ejecutivo, agravándose esta situación tras las elecciones de mitad de mandato de 2014, en la que los demócratas, pese haber revalidado Obama la presidencia en 2012, perdieron también el control del Senado⁷⁰. En abril de 2011, el Presidente Obama y el *Speaker* de la Cámara de Representantes, el republicano John Boehner, acordaron significativos recortes presupuestarios para evitar el cierre del Gobierno Federal y, en agosto de ese mismo año el Presidente firmaba la *Budget Control Act* (BCA), con la que el Congreso aceptaba incrementar el techo de deuda, a cambio de introducir una serie de mecanismos para reducir el déficit, entre los que destaca la reducción automática del presupuesto si el Presidente y el Congreso no alcanzaban a finales de 2011 un acuerdo sobre la reducción del gasto federal, como terminaría sucediendo⁷¹.

Las dificultades para que la Administración Obama implementase su programa político no vino dada, exclusivamente, por esta confrontación entre las ramas legislativa y ejecutiva del *U.S. Federal Government*, que es relativamente frecuente en la política norteamericana, sino que se vio influida, fundamentalmente, por la elevada conflictividad política entre demócratas y republicanos que experimentó una polarización sin precedentes a partir de 2010⁷². En línea con ello, cuando las bases impositivas estatales comenzaron a recuperarse y los estados empezaron a superar su crisis presupuestaria⁷³, los republicanos decidieron extender a la arena territorial la férrea oposición política a los programas demócratas y, desde entonces, algunos gobernadores –todos ellos republicanos- comenzaron a rechazar una parte importante de las ayudas federales. Un fenómeno que tampoco es novedoso en el juego político estadounidense, pero que ha llamado la atención a la doctrina si se atiende a su volumen⁷⁴. Además, aunque el gasto estatal comenzó a recuperarse a partir de 2011, su

⁷⁰ Sobre el importante papel que juega el Congreso en el procedimiento presupuestario estadounidense (*congressional budgeting*), cfr. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, págs. 108-131.

⁷¹ Cfr. GAMKHAR, S. y PICKERILL, J. M. “The State of American Federalism 2011-2012: A Fend for Yourself and Activist Form of Bottom-Up Federalism”, *op. cit.*, págs. 359-360.

⁷² BULMAN-POZEN, J. y METZGER, G. E., “The President and the States: Patterns of Contestation and Collaboration under Obama”, *The Journal of Federalism*, vol. 46, núm. 3, 2016, pág. 311-312.

⁷³ Rockefeller Institute of Government, “Tax revenues surpass previous peak but growth softens once again”, *State Revenue Report*, núm. 87, 2012, 19 págs.

⁷⁴ NICHOLSON-CROTTY, S. “Leaving Money on the Table: Learning from Recent Refusals of Federal Grants in the American States”, *The Journal of Federalism*, vol. 42, num. 3, 2012, págs. 449-451.

incremento no fue de la magnitud suficiente como para compensar la drástica reducción de los fondos federales, lo cual ha sido señalado como uno de los factores que ha podido retrasar la recuperación económica en EEUU⁷⁵. Posiblemente los perversos efectos económicos de la férrea oposición republicana no fueron mayores gracias al activo papel de la Reserva Federal en el mercado de deuda, interviniendo a través de sus programas de expansión cuantitativa (*Quantitative Easing*, QE), impulsados, paradójicamente, por un republicano: Ben Bernanke⁷⁶.

El federalismo americano ha salido aparentemente muy fragmentado de la última crisis económica. Las restricciones presupuestarias implementadas a nivel federal, no por mandato constitucional, sino por voluntad política en un escenario de elevada conflictividad, han dificultado la planificación e implementación de políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Y a ello hay que sumar que, en esta ocasión, el Tribunal Supremo, lejos de favorecer en su jurisprudencia los intereses de la Federación, tal y como ocurriese durante la presidencia de Roosevelt, ha mantenido una posición ecléctica, avalando en ocasiones la prevalencia federal sobre la normativa estatal y, alternativamente en otros supuestos, protegiendo la soberanía de los estados frente a dinámicas centrípetas⁷⁷. La Federación ha dado muestras de debilidad a la hora de articular sus programas de asistencia financiera. Ello ha llevado a algunos académicos a evidenciar el camino que todavía queda por recorrer al federalismo americano, esgrimiendo que, aquello factible a mediados del XIX, a saber, un sistema asentado exclusivamente en la disciplina de mercado, es difícilmente imaginable ya bien entrado el XXI⁷⁸. Los defensores de esta tesis abogan en pro de un refuerzo de la Federación, aunque evitan enfatizar que la drástica reducción de los estímulos económicos fue impulsada también por el Congreso, como rama legislativa del Gobierno Federal. Otros autores han visto en los problemas que ha tenido la Federación para implementar su programa político una manifestación del juego de pesos y

⁷⁵ NEIL BAILY, M., y BOSWORTH, B. "The United States Economy: Why such a Weak Recovery?", *Paper prepared for the Nomura Foundation's Macro Economy Research Conference Prospects for Growth in the World's Four Major Economies*, 11 de septiembre de 2011, págs. 5-6.

⁷⁶ Incluso en los momentos políticos más adversos para el Presidente Obama, en 2012, Bernanke renunció a realizar una utilización partidista de la Reserva Federal, y decidió lanzar entonces la tercera fase de su programa de adquisición de activos públicos y privados. Cfr. BERNANKE, B. *The Courage to Act: A Memoir of a Crisis and its Aftermath*, W.W. Norton & Company, Londres, 2015.

⁷⁷ BOWLING, C. J. y PICKERILL, J. M. "Fragmented Federalism: The State of American Federalism 2012-13", *The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 3, 2013, págs. 332-337.

⁷⁸ RODDEN, J. "Can Market Discipline Survive in the U.S. Federation?", *op. cit.*, pág. 57.

contrapesos que caracteriza el sistema constitucional estadounidense⁷⁹, pero bajo este argumento también se resta importancia al hecho de que la recuperación económica estadounidense habría sido más tortuosa de no haber sido por la activa intervención de la Reserva Federal⁸⁰. La recuperación económica en EEUU ha sido inusitadamente lenta en comparación con otros periodos históricos, pero la política monetaria no convencional desarrollada por la Reserva Federal, heredera -con matices- del SBUS, ha contribuido, indudablemente, a fortalecer el crecimiento económico estadounidense: su repercusión en los indicadores de la economía real es difícilmente negable⁸¹.

Pese a todo, el sistema federal estadounidense, después de más de doscientos años de desarrollo, ha demostrado ser lo suficientemente sólido como para superar la Gran Recesión sin que ello haya llevado aparejado un impulso centralizador equiparable al producido en la década de los 30. En Alemania, donde el Estado federal se encuentra también consolidado, apenas se ha apreciado esta dinámica centrípeta, y ello no ha impedido una robusta recuperación económica. En la UE, sin embargo, como proyecto federalizador⁸², la cuestión ha sido bien distinta, y la dinámica centrípeta desencadenada por la crisis económica puede ser apreciada más claramente. Y ésta también se puede apreciar en España, cuyo sistema territorial, a pesar de no estar totalmente

⁷⁹ BULMAN-POZEN, J. y METZGER, G. E., “The President and the States: Patterns of Contestation and Collaboration under Obama”, *op. cit.*, pág. 329.

⁸⁰ Cfr. KOO, R. “Why US Quantitative Easing “worked” better than other QEs”, *Financial Times*, 19 de julio de 2016.

⁸¹ Un aspecto distinto es cuantificar la importancia que ha tenido la intervención de la Reserva Federal en la recuperación económica. Excede de los objetivos de este trabajo indagar sobre los motivos estrictamente económicos que han provocado que la recuperación económica norteamericana haya sido sustancialmente más débil que en épocas anteriores: ni siquiera es una cuestión pacífica entre la doctrina económica, que ha señalado a causas diversas a la hora de justificar el famélico crecimiento que la economía norteamericana experimenta desde 2010. Cfr. DOMINGUEZ, K. Y SHAPIRO, M. “Forecasting the Recovery from the Great Recession: Is This Time Different?”, *American Economic Review*, vol. 103, núm. 3, 2013, págs. 147-152. De hecho, hay quien ha señalado que el ritmo de recuperación entre los diferentes estados ha diferido, posiblemente, debido a sus distintas estructuras productivas, más que al papel que han podido jugar las ayudas federales. Cfr. WALDEN, M. “Recovery from the Great Recession: Explaining Differences Among the States”, *The Journal of Regional Analysis & Policy*, vol. 44, núm. 2, 2014, págs. 166-174. Otros autores, por el contrario, apuntan directamente a la falta de estímulos económicos por parte del poder público como causantes de la lenta recuperación, cfr. KRUGMAN, P. *End this depression now!*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2012. Una buena síntesis de ambas posiciones la encontramos en MOORE, S. *Moore vs. Krugman*, Encounter Broadside, 2016.

⁸² J. J. SOLOZÁBAL ponía de manifiesto, ya en 2004, que en la Unión Europea se apreciaban los rasgos propios de un sistema federal: la articulación institucional del pluralismo territorial y la maximización de la democracia. Por ello el autor considera que la UE, si bien carece de una Constitución federal, es un sistema político federal, es decir, una federación. Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, J. J. *Nación y Constitución*, Biblioteca Nueva, 2004, Madrid, pág. 249.

desconstitucionalizado, sí carece de límites concretos a los dos principios básicos que deben regir todo Estado descentralizado: unidad y autonomía⁸³.

II. La adopción del principio de estabilidad presupuestaria en Suiza.

La respuesta jurídico-constitucional a las crisis económicas se ha articulado, en ambos lados del Atlántico, fundamentalmente a través de dos instrumentos: por un lado, mediante la implementación por parte del centro de mecanismos de auxilio financiero en favor de la periferia y, por otro, a través de la incorporación a los ordenamientos jurídicos, central y subcentral, de determinadas reglas fiscales. Dentro de estos dos grandes bloques, a su vez, podemos diferenciar un elenco de parámetros que nos permiten diferenciar, *a priori*, entre dos grandes modelos: el europeo y el estadounidense. Como se tendrá ocasión de comprobar (Capítulo 1, III), en punto a los mecanismos de auxilio financiero pueden establecerse diferencias entre los modelos europeo y estadounidense respecto a su sometimiento o no a condicionalidad, a la posible participación de los entes subcentrales en el “rescate”, a la necesidad de reintegrar las ayudas otorgadas o a la posible intervención del Banco Central. En lo referente a la constitucionalización del principio de estabilidad, se aprecian diferencias respecto a los motivos que impulsan la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral, al sujeto impulsor de dicha incorporación, a la capacidad de los entes subcentrales para desarrollar políticas contra-cíclicas, a la constitucionalización de la regla de oro a nivel federal –inexistente en el caso de EEUU, como se acaba de comprobar-, o a la regulación de un momento represivo para los casos de incumplimiento por parte de un ente subcentral. Pues bien, mientras el modelo europeo y el estadounidense responden a lógicas diferentes, cuya caracterización es sencilla, el modelo suizo toma rasgos de éste y de aquél de manera indistinta. El modelo de estabilidad presupuestaria suizo constituye un *tertium genus* cuyo análisis resulta obligado

En primer lugar, el modelo suizo se separa, por igual, del europeo y del estadounidense por llevar hasta sus últimas consecuencias la vigencia de una cláusula de

⁸³ TUDELA ARANDA ha señalado que, en buena medida, los problemas que atraviesa nuestro Estado Autonomo se deben al no establecimiento por parte de la Constitución de unos mínimos indisponibles de unidad y autonomía. Lo cual ha provocado que, en muchas ocasiones, una Sentencia del Tribunal Constitucional pueda decir lo mismo y su contrario, sobre elementos esenciales del modelo, en función de la mayoría existente en el Tribunal. Cfr. *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

no rescate y, al menos hasta la fecha, no se ha articulado en el país helvético ningún mecanismo de auxilio financiero por parte de la Federación en favor de los cantones⁸⁴. En el marco de la Confederación Helvética no tiene sentido pararse a analizar las diferentes variables que, como acabamos de exponer, pueden caracterizar un sistema de disciplina fiscal en punto a la articulación de mecanismos de auxilio financiero. El artículo 47 BSE⁸⁵ reconoce a los cantones autonomía financiera para que desarrollen con plenitud sus competencias⁸⁶. Con base en dicha disposición, cuando en la década de los 90 incurrieron en pérdidas los bancos centrales de algunos cantones –Berna, Solothurn, Ginebra, Vaud, Appenzell Outer Rhodes y Glarus-, dichas entidades no fueron rescatadas ya que, se esgrimió, los cantones tenían la posibilidad de incrementar sus ingresos para evitar la quiebra de los mismos. Es más, a nivel cantonal, la Corte Suprema Federal –sita en Lausana- dictaminó en 2003 que el Cantón de Valais no tenía la obligación de rescatar a uno de sus municipios, Leukerbad. Una decisión sorprendente, por inesperada, pero que tuvo una repercusión inmediata en el coste de financiación de los cantones⁸⁷. Ni siquiera el Banco Nacional Suizo ha intervenido en el mercado de deuda durante la crisis económica aunque sí ha tratado de impulsar la economía mediante una política monetaria de tipos bajos. El modelo suizo, debido posiblemente a las múltiples particularidades que le caracterizan –desde su tamaño hasta, por diferentes motivos, su saneada economía-, se ha alejado por completo de la reacción característica que los sistemas descentralizados adoptan frente a las crisis económicas: un reforzamiento del centro frente a la periferia como consecuencia de la articulación por parte de la Federación de determinados programas de auxilio.

El segundo de los elementos que caracteriza a un sistema de disciplina fiscal es la posible incorporación al ordenamiento jurídico, normalmente con rango constitucional, de una limitación al endeudamiento. En el Viejo Continente la primera manifestación de regulación a nivel constitucional de una regla de freno al endeudamiento tuvo lugar,

⁸⁴ MERRIFIELD, J. y POULSON, B. *Restoring America's Fiscal Constitution*, Lexington Books, Londres, 2017, pág. 35.

⁸⁵ Constitución Federal Suiza (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*)

⁸⁶ Sobre la elevada autonomía financiera de la que disfrutaban los cantones suizos, entre los que existen no solo diferencias en los tipos de interés, sino también la propia estructura impositiva, cfr. RUIZ ALMENDRAL, V. y VAILLANCOURT, F. *Autonomy in Subnational Income Taxes. Evolving Powers, Existing Practices in Seven Countries*, McGill-Queen's University Press, 2013, págs. 121-140.

⁸⁷ Aunque la doctrina admite que la cuestión no es pacífica respecto a la hipotética responsabilidad federal de rescatar a los cantones. Cfr. FELD, L., KALB, A., MOESSINGER, M.D., OSTERLOH, S. "Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses – The Swiss Experience", *Journal of International Money and Finance*, núm. 70, 2017, pág. 324.

precisamente, en Suiza. Al igual que había sucedido en EEUU tras la crisis de 1840, en 1929 el cantón suizo de St. Gallen decidió de manera autónoma constitucionalizar una regla de equilibrio presupuestario que le permitiese, en el futuro, superar con mayor solvencia las turbulencias financieras a las que podía enfrentarse. A St. Gallen le siguió tres décadas después Friburgo, en 1960, y a éste Solothurn, en 1986, y así sucesivamente. Cada uno de ellos de manera muy dispar. A día de hoy solo 5 de los 26 cantones no han regulado medidas para tratar de disciplinar su situación presupuestaria (Appenzell Inner Rhodes, Schaffhausen, Schwyz, Ticino y Zug). Atendiendo a esta dinámica, en la que se constitucionalizaron a nivel subcentral las reglas fiscales a iniciativa de los cantones, el modelo suizo tampoco regula expresamente el momento represivo federal para los supuestos de incumplimiento por parte de algún cantón. Y también comparte con el modelo estadounidense, aunque a ello no se haya hecho referencia en el anterior párrafo, el empleo de instrumentos de democracia directa como garantía frente al endeudamiento.

El modelo de disciplina fiscal suizo se aleja, en cambio, del modelo estadounidense en punto al papel que juegan los entes subcentrales en el desarrollo de políticas económicas contra-cíclicas. A diferencia de EEUU, y en línea con la elevada autonomía financiera de la que disfrutaban los cantones suizos, el sistema de disciplina fiscal helvético no prevé que, a nivel subcentral, los entes federados deban mantener, año a año, un déficit cero. Aunque la regulación contenida en las diferentes constituciones cantonales difiere notablemente de un cantón a otro⁸⁸, todas ellas autorizan, explícita o implícitamente, que los cantones incurran en déficits nominales en épocas recesivas con el compromiso firme de compensar éstos a lo largo del ciclo económico. Quizás con la única salvedad del mencionado cantón de St. Gallen, cuya regla fiscal es la más antigua y, sin lugar a dudas, también la más estricta⁸⁹. Esta constitucionalización de la regla de oro en términos estructurales es importante, ya que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en términos

⁸⁸ De hecho, la doctrina ha señalado que las diferencias en el diseño de los frenos al endeudamiento entre cantones puede ser mayor, si cabe, que la existente entre los estados de EEUU; lo que convertiría a suiza en un laboratorio único para estudiar los efectos de las diferentes instituciones fiscales. FELD, L. y KIRCHGÄSSNER, G. “On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience”, *op. cit.*, pág. 1.

⁸⁹ KIRCHGÄSSNER, G. “Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland”, *Discussion Paper*, núm. 4, 2013, págs. 7-10. Sobre el resto de cantones, N. YERLY, en su tesis doctoral, ha cuantificado la dureza de los diferentes sistemas de disciplina fiscal cantonal cfr. *The Political Economy of Budget Rules in the the twenty-six Swiss Cantons. Institutional analysis, preferences and performances*, PhD Thesis, Universidad de Friburgo, 2013, pág. 231.

excesivamente rígidos –como la imposición de un déficit nominal cero- no hace sino acrecentar el comportamiento pro-cíclico de la economía⁹⁰. Este es un rasgo, como comprobaremos, que acerca al modelo suizo de disciplina fiscal al desarrollado en la UE y, en su seno, en los Estados miembros descentralizados políticamente. Las diferencias entre el modelo suizo y estadounidense aumentan si se atiende a que, desde 2001, tras una década -la de los 90-, en la que el endeudamiento federal –y cantonal- se incrementó notablemente, la propia Federación limitó a nivel constitucional su capacidad de endeudamiento⁹¹, sin impedir en cualquier caso al poder central –*a priori* junto a los cantones- que aplique políticas económicas de carácter contra-cíclico⁹². Cuando la Federación tuvo ocasión de incorporar a su propia Constitución un freno al endeudamiento, concretamente en su artículo 126, lo hizo en términos estructurales, estableciendo uno de los principales rasgos que, en el futuro, informarían las diferentes regulaciones constitucionales de esta cuestión en los Estados europeos. La definición del freno al endeudamiento en términos estructurales fue un éxito, pues permitió a la Federación adoptar políticas de carácter contra-cíclico tras el estallido de la crisis de 2007. En este sentido, el presupuesto de 2009 incrementó notablemente su gasto en inversión o, para 2010, se acordaron importantes ayudas destinadas a combatir el desempleo juvenil. Y todo ello respetando el freno al endeudamiento, que dejaba suficiente amplitud como para aplicar medidas fiscales discrecionales⁹³.

Con anterioridad a 2001, en 1958, fue introducido en la Constitución de 1874 un nuevo artículo, el 48 bis, que lacónicamente preveía la progresiva eliminación del déficit de la Federación. El precepto estuvo en vigor más de 40 años, pero su efectividad

⁹⁰ De hecho, a nivel cantonal, la excesiva rigidez de algunos sistemas de disciplina fiscal ha provocado algunos problemas en los últimos años. Cfr. SOGUEL, N. “The Swiss cantons: Fiscal conservatism and autonomy without much coordination”, paper presented at the seminar “The Financial Crisis and the Future of Federalism: Multi-level governance in an age of austerity”, celebrado en Monash University Prato Centre, Prato (Italy), el 2 y el 3 de octubre de 2014.

⁹¹ De hecho, la mayoría de los cantones introdujeron sus propios frenos al endeudamiento con posterioridad a que, en 2001, se acordase su incorporación a la Constitución federal (Zúrich y Lucerna en 2001, Berna en 2002, Ginebra en 2006...). Cfr. Fondo Monetario Internacional, “A New Rule: The Swiss Debt Brake”, *Working Paper*, núm. 18, 2002, pág. 4.

⁹² En castellano, sobre la reforma constitucional de 2001, cfr. ARENAS RAMIRO, M. “La reforma constitucional suiza: el origen de la regla de oro fiscal”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 455-480. En inglés, cfr. BODMER, F. “The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong”, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 142, núm. 3, 2006, págs. 307-330. Y, por último, en alemán, cfr. SIEGENTHALER, P. y ZURBRÜGG, F. “Die Schweizer Schuldenbremse”, en KASTROP, C., MEISTER-SCEUFELN, G. y SUDHOF, M (Hrsg.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010, págs. 355-368.

⁹³ Cfr. SOGUEL, N. “The Swiss cantons: Fiscal conservatism and autonomy without much coordination”, *op. cit.*, pág. 16.

fue discreta. En 1978, de nuevo, se trató de corregir el desequilibrio de las finanzas de la Federación imponiéndole, en un novedoso artículo 31 quinqués, un desarrollo económico equilibrado, para lo que debería tener en cuenta la situación económica a la hora de diseñar sus presupuestos. Sin embargo, la tendencia de crecimiento indefinido de la deuda solo pudo corregirse tras la reforma de 2001⁹⁴. Por ello la reforma constitucional suiza de 2001 puede considerarse la primera experiencia en el Viejo Continente de constitucionalización a nivel central, en un Estado descentralizado, de un freno al endeudamiento⁹⁵.

Pero la influencia del sistema suizo en la configuración de otros sistemas de disciplina fiscal, no queda limitada a la regulación de un freno al endeudamiento en términos estructurales. Otros elementos del sistema de disciplina fiscal suizo, como la posibilidad de incurrir en déficits superiores en situaciones inesperadas e incontrolables (art. 126.3 BSE), por ejemplo las provocadas por una catástrofe natural, han sido recogidas con posterioridad en Alemania (art. 109.3 GG) y España (art. 135.4 CE)⁹⁶. Y otros elementos, como la configuración de una cuenta de compensación, en la que anotar las desviaciones del saldo estructural con la pretensión de irlos compensando en los años subsiguientes (art. 126.4 BSE), no ha sido explícitamente reconocido en nuestra Constitución, pero sí, aunque con algunas diferencias, en Alemania respecto al *Bund* (art. 115 GG).

El sistema suizo de disciplina fiscal se separa a este respecto del alemán especialmente por su simplicidad y transparencia, valores fundamentales para favorecer su observancia. El sistema parte de que el techo anual de gasto debe equipararse a los ingresos esperados tras tener en cuenta la situación económica (art. 126.2 BSE). Dando cumplimiento a esta previsión constitucional, el techo de gasto que cada año recoge el presupuesto de la Federación se calcula a partir de una doble estimación⁹⁷. Para ello,

⁹⁴ Cfr. ZIENLNIEWICZ, A. “The Swiss “Success Story” of Sustainable Public Finance: Debt Restrictions and Budgeting Processes in the Swiss Confederation”, en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules –Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 267-297.

⁹⁵ Previamente solo Polonia –un Estado descentralizado exclusivamente de manera administrativa– había incorporado en 1997 una regla de estas características a su Constitución estatal. Cfr. LABNO, A., SULKOWSKI, J., “La protección del equilibrio presupuestario en la Constitución de Polonia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 355-368.

⁹⁶ El sistema suizo, no obstante, tiene rasgos característicos propios que no han sido incorporados en otras experiencias. Cfr. FERNÁNDEZ-WULFF BARREIRO, P. “Límites Constitucionales al Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania”, *Fedea*, 2012, págs. 13-14.

⁹⁷ La previsión constitucional es desarrollada en la *Loi sur les finances de la Confédération*, de 7 de octubre de 2005 (LFC).

como es habitual, se estiman los ingresos a recaudar a lo largo del ejercicio económico pero, por otro lado, dicho montante es revisado por un factor corrector. Dicho factor está conformado por un ratio en cuyo numerador se sitúa el PIB tendencial y en el denominador el PIB real, de manera que cuando aquél es mayor que éste –y la economía se encuentra en una fase recesiva del ciclo- el techo de gasto es mayor y, por el contrario, en épocas económicamente boyantes, el gasto autorizado debe ser inferior a los ingresos estimados (art. 13 LFC). Evidentemente, durante la fase recesiva del ciclo económico, la Federación incurrirá en déficit, pero el mismo será de naturaleza cíclica, y se recuperará cuando en un momento económicamente favorable, en el que el gasto autorizado es inferior a los ingresos estimados, se genere superávit, obviamente, también de naturaleza cíclica. Al final de cada ejercicio económico se compara el gasto con los ingresos obtenidos finalmente, y la diferencia se anota en el debe o en el haber de una cuenta de compensación, donde las cuantías se irán compensando en los subsiguientes ejercicios económicos⁹⁸.

Al margen de este supuesto, el techo de gasto al que hace referencia el artículo 126.2 BSE puede ser superado, con base en el apartado 3 del artículo 126 BSE, en algunos supuestos excepcionales incontrolables para la Federación (art. 15 LFC)⁹⁹. Para ello, no obstante, es necesario contar con el respaldo de la mayoría absoluta de ambas Cámaras de la Asamblea Federal, una decisión que, indudablemente, fortalece la posición de los cantones: que tienen voz y voto, a través del Consejo de los Estados, a la hora de decidir sobre los supuestos de endeudamiento extraordinario de la Federación. Este rasgo del sistema suizo, con un distinguido componente confederal, no es compartido por el sistema alemán, donde esta decisión radica exclusivamente en el *Bundestag*, por mayoría simple (Capítulo 2, II.2). Y tampoco por el español, que exige que el Congreso de los Diputados se pronuncie por mayoría absoluta a este respecto (Capítulo 3, I.2.2)¹⁰⁰.

⁹⁸ En el caso de que el descubierto sea superior al 6% de los gastos totales del ejercicio anterior, la compensación deberá producirse en los tres siguientes años (art. 17.2 LFC).

⁹⁹ Junto a este motivo, la norma regula dos adicionales, de menor trascendencia: supuestos de ajuste en el modelo contable y casos en los que lo así lo exige un pico de las necesidades de tesorería.

¹⁰⁰ Parte de la doctrina alemana ha criticado, sin embargo, la falta de participación del *Bundesrat*, al considerar que el recurso por parte del *Bund* al endeudamiento por encima de los límites previstos en un principio, tiene una indudable repercusión para los *Länder*. Cfr. PÜNDER, H. “Objects and Procedures of Budgetary Planning and Limits to Borrowing. “Debt Brake” in the Federal Republic of Germany” en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules –Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 101-138.

Además de esta cuestión, existen otras diferencias también notables entre el sistema suizo y el del resto de sistemas desarrollados en Europa, incluso en aquellos rasgos, *a priori*, compartidos entre ambos. Por ejemplo, todos estos sistemas de disciplina fiscal se caracterizan por haber regulado, a nivel federal, y en términos estructurales, una regla de freno al endeudamiento. Pero solo en Suiza dicha modificación constitucional fue sometida a referéndum. Aquí no nos estamos refiriendo a un referéndum de carácter fiscal que habilite la emisión de deuda, como los celebrados en algunos estados de EEUU, o en los cantones de la propia confederación Helvética, y que pueden ser considerados un instrumento de control del endeudamiento¹⁰¹. En el caso citado estamos ante un referéndum sobre la propia reforma constitucional, que es exigible en todos los supuestos de revisión constitucional (art. 140 BSE). La preceptiva consulta fue celebrada el 2 de diciembre de 2001 y la reforma propuesta contó con el apoyo del 85% de los votantes –si bien, con una baja participación: 37,82%-¹⁰². La participación de los ciudadanos en esta decisión federal no carece de importancia, pues la observancia y respeto de la normativa de estabilidad no dependen solo de su simplicidad y transparencia, sino también de su aceptación generalizada por parte de los ciudadanos.

Por otro lado, la Constitución Federal Suiza regula, expresamente, el tipo impositivo máximo que cabe imponer en impuestos tales como los ingresos de las personas físicas (art. 128 a) BSE), los beneficios, el capital y las reservas de las personas jurídicas (art. 128 b) y c) BSE), o el valor añadido de los bienes y servicios (art. 130 BSE). La cuestión no es baladí. Previamente a la introducción de un sistema de disciplina fiscal, ésta restricción constitucional fue uno de los elementos que provocó un notable crecimiento del nivel de endeudamiento, al introducir un incentivo que condujo a los poderes públicos a recurrir a la deuda, en lugar de a las subidas impositivas, para incrementar el gasto per cápita. Tras la reforma del artículo 126 BSE

¹⁰¹ Su eficacia, como ya se ha apuntado, resulta acreditada en EEUU, pero no lo está tan claramente en Suiza, donde un análisis empírico niega la existencia de una relación directa entre el empleo de esos instrumentos de democracia directa y un menor nivel de endeudamiento. Cfr. FELD, L. y MATSUSAKA, J. “Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons”, *op.cit.*, págs. 2703-2724.

¹⁰² La Ley Fundamental de Bonn no prevé la posibilidad de someter a referéndum su propia reforma (art. 79 GG) y, en el caso español, solo está contemplada como opción para una reforma de estas características (art. 167 CE). A nivel subcentral, algunos *Länder* sí han celebrado referendums a la hora de acometer una reforma de su Constitución para adaptar la misma a la modificación de la Ley Fundamental de 2009 que incorporó al ordenamiento jurídico alemán el freno al endeudamiento. Fue el caso de Baviera (Capítulo 2, II.1).

en 2001, cualquier modificación impositiva al alza por encima de los umbrales previstos, exigiría una reforma de la Constitución. De manera que el ajuste que, potencialmente, tenga que acometerse durante una fase recesiva del ciclo económico deberá hacerse por la vía de los gastos.

Es cierto que la configuración del freno al endeudamiento en términos estructurales persigue evitar una política fiscal de carácter pro-cíclico, a saber, que el nivel de gasto deba reducirse durante las fases recesivas del ciclo económico. Un sistema de estas características prevé que durante la fase expansiva del ciclo se haya conseguido ahorrar un excedente que será empleado para la aplicación de políticas contra cíclicas (v. gr. subsidios de desempleo) cuando la fase expansiva concluya. Sin embargo, este sistema parte de la consideración de que la economía fluctúa en torno a una tendencia a largo plazo. Y no tiene en cuenta que, en ocasiones, impactos aparentemente puntuales en el PIB pueden terminar siendo permanentes¹⁰³. No debemos olvidar que la fase recesiva del ciclo económico puede ser mucho más agresiva que la subsiguiente recuperación, dificultándose de este modo que se compensen íntegramente los déficits y los superávits nominales en los que haya incurrido el poder público en cada una de estas fases. El principal problema que plantea este sistema radica, en definitiva, en que el mismo se asienta en una magnitud estimada, el déficit estructural, y en las notables dificultades técnicas que existen para calcular dicho déficit con precisión. Por ello creemos que la limitación constitucional de los ingresos que recoge la Constitución Federal Suiza no es inocua ya que se resiente el postulado que consideramos básico para aceptar la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria en un texto de naturaleza constitucional: que las reglas fiscales, *per se*, sean neutras respecto al papel que está llamado a desempeñar el Estado en la economía¹⁰⁴.

En el marco de una economía social de mercado, parece preferible que la Constitución sea lo suficientemente flexible y permita el desarrollo de diferentes opciones de política económica que, como toda cuestión de legalidad ordinaria, deberán ser concretadas dentro de los límites marcados por la propia Constitución. Los resultados electorales serán, en última instancia, los encargados de determinar el modo

¹⁰³ GEIER, A. “The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level”, *Working Paper of the Federal Finance Administration*, núm. 15, 2011, pág. 24.

¹⁰⁴ Algo similar ocurre en el estado de California, donde la aprobación en 1978 de la denominada “Proposición 13”, introdujo limitaciones constitucionales a la capacidad de financiación, vía impuestos, del Estado. Lo que ha obligado en la práctica a dar cumplimiento al principio de estabilidad presupuestaria ajustando los gastos.

en el cual debe alcanzarse el equilibrio presupuestario. Pero imponer *ex constitutione*, aunque sea de manera mediata, que dicho equilibrio deba alcanzarse mediante la reducción de los gastos, restringe peligrosamente y sin justificación el ámbito de actuación política.

III. Europa: un nuevo paradigma en los sistemas de disciplina fiscal.

La crisis económica desencadenada en diciembre de 2007 en EEUU tardaría unos meses en desplegar sus efectos en el Viejo Continente. Cuando lo hizo, sin embargo, tuvo unas consecuencias devastadoras en los mercados de deuda soberana de los Estados miembros de la UE. La quiebra de Lehman Brothers, el 14 de septiembre de 2008, quizás no fuera la causa determinante de la internacionalización de la crisis económica, pero constituyó el aldabonazo que desató todas las alertas. La quiebra del gigante bancario estadounidense fue provocada por la implosión de la burbuja generada en torno a las hipotecas *subprime*, que comenzó a manifestarse en 2007, como consecuencia de la caída de los precios en el mercado inmobiliario estadounidense. En 2007, sin embargo, en España el PIB creció un 3,6%. En el primer trimestre de 2008 el crecimiento económico en España experimentó un fuerte retroceso, en el segundo, el crecimiento del PIB fue nulo y, en el tercero, España y el resto de Estados europeos entraron en una profunda recesión¹⁰⁵. Al igual que en EEUU, aunque quizás con menor intensidad, la crisis económica afectó negativamente a la situación presupuestaria de los Estados europeos y ello terminó desembocando en una crisis de deuda soberana porque los mercados exigieron una mayor rentabilidad para financiar los cada vez más abultados déficits presupuestarios¹⁰⁶.

No analizaremos aquí las causas que provocaron el contagio y agravamiento de la crisis estadounidense en Europa, sino la reacción jurídico-constitucional articulada a nivel europeo para dar respuesta a este desafío, tanto en la UE, como en el seno de sus Estados miembros de estructura descentralizada. En EEUU, la respuesta inicial fue unívoca, y se ha centrado, al igual que ya ocurriese en la década de los 30, en la aplicación por parte de la Federación de una política contra-cíclica mediante la

¹⁰⁵ SIRVENT ZARAGOZA, G. “Nuevo análisis sobre la crisis de deuda en Europa”, Documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 10, 2012, pág. 2.

¹⁰⁶ En EEUU, fundamentalmente a partir de los inicios de 2008, comenzó a experimentarse un fuerte crecimiento de la prima de riesgo entre los bonos de la Federación y los emitidos por algunos estados como California, Illinois o Texas. Cfr. NADLER, D. y HONG, S. “Political and Institutional Determinants of Tax-Exempt Bond Yields”, *Harvard Kennedy School Report*, núm. 4, 2011, pág. 22.

financiación de determinados programas y, en la misma línea, a través de la intervención de la Reserva Federal en los mercados de deuda. En Europa, sin embargo, hay que diferenciar dos dinámicas distintas: por un lado, en línea con la reacción estadounidense, se implementó la articulación de diferentes mecanismos extraordinarios de financiación en favor de los entes subcentrales (a *grosso modo*, aunque no estrictamente, un rescate financiero¹⁰⁷); por otro, y éste ha sido el primer rasgo diferenciador de la respuesta europea a la crisis, ha tenido lugar un refuerzo de los instrumentos jurídicos destinados a garantizar que las entidades subcentrales mantuvieran, a futuro, unas cuentas públicas saneadas, objetivo que se ha concretado en la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.

Como se puede comprobar, en Europa estamos ante dos instrumentos que en EEUU aparecieron en diferente momento histórico y al amparo de distintas construcciones teóricas del fenómeno federal. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, a iniciativa de los propios estados federados, surgió tras la crisis de 1840 en un escenario de federalismo dual. Casi un siglo después, en el marco del federalismo cooperativo y tras la crisis de la década de 1930, el *New Deal* articuló una serie de ayudas federales que permitieron evitar la explosión y los conflictos sociales así como la quiebra de los estados que habían asumido el compromiso de mantener equilibrado su presupuesto. En la UE, aunque la implementación a nivel subcentral del principio de estabilidad presupuestaria estuvo condicionada por el reto de implementar la moneda única y hunde sus raíces en la década de los 90 del pasado siglo, la “constitucionalización” de este principio y la puesta en funcionamiento de determinados mecanismos de auxilio financiero han coincidido en el tiempo, hasta el punto de que ambas respuestas han quedado influenciadas recíprocamente, ya que para los Estados miembros la percepción de determinada asistencia financiera quedó condicionada a la incorporación, “preferentemente” a nivel constitucional, del principio de estabilidad presupuestaria¹⁰⁸.

Esta coincidencia temporal no se limita al ámbito de la UE, sino que se ha reproducido prácticamente de manera análoga en aquellos Estados miembros de

¹⁰⁷ Por rescate debe entenderse, en sentido estricto, el auxilio financiero otorgado para evitar una situación de impago.

¹⁰⁸ El Considerando 5 del Tratado de Mecanismo Europeo de Estabilidad supeditaba la percepción de las ayudas de este mecanismo de financiación a la ratificación del Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza, cuyo artículo 3 contiene la obligación de incorporar, “preferentemente” a nivel constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria a los ordenamientos jurídicos internos.

estructura descentralizada, especialmente en Alemania y España. En todos ellos se puede apreciar, aunque con diferente intensidad, una dinámica centrípeta como reacción a la crisis económica. El contraste con la configuración del modelo estadounidense es notable, de modo que si caracterizáramos los rasgos principales de los sistemas de auxilio financiero y de disciplina fiscal desarrollados a ambos lados del Atlántico, cabría concluir que las diferencias entre ambos no son exclusivamente cronológicas. La reacción jurídica provocada en Europa, a nivel supranacional y nacional, responde a unos parámetros fácilmente identificables que nos permiten hablar de un modelo europeo, quizás no de manera tan clara en punto al sistema de auxilio financiero¹⁰⁹ pero sí, sin lugar a dudas, respecto al sistema de disciplina fiscal.

1. Rescate financiero *de facto* en un escenario formal de no *bailout*.

Ante la crítica situación financiera vivida en algunos Estados de la eurozona, como Grecia, Portugal, Irlanda y España, desde el año 2010, y bajo distintas fórmulas jurídicas, se articularon a nivel europeo diferentes mecanismos de ayuda en favor de dichos Estados. Fue el caso del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF, 2010), de presupuesto reducido, del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF, 2010), temporalmente acotado y, finalmente, del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, 2012), de carácter permanente¹¹⁰. El auxilio financiero percibido en el marco del MEDE no es una ayuda a fondo perdido, condicionada simplemente a ser destinada a un fin concreto, como los *grants* estadounidenses. En la Unión Europea la asistencia financiera “federal” se ha articulado a través de préstamos o líneas de crédito y, por lo tanto, bajo una doble condicionalidad, puesto que otorgan un poder indirecto al centro para imponer determinados programas de reformas y, al mismo tiempo, obligan al receptor de la ayuda a su devolución. Es cierto que el destino de los fondos europeos no es decidido por las instituciones de la Unión, lo que podría dar la imagen de una condicionalidad de baja intensidad, pero como su aceptación es voluntaria, el Estado

¹⁰⁹ Como se tendrá ocasión de comprobar, existen notables diferencias, dentro de los sistemas de auxilio financiero de la UE, alemán y español, entre los cuatro parámetros que se han tomado como referencia para su análisis, a saber: la exigencia de condiciones a cambio de la percepción de la ayuda, la participación de los entes subcentrales en la financiación del propio rescate de otras entidades “federadas”, la obligatoriedad de reintegrar la ayuda por parte del receptor y, por último, la intervención del Banco Central en el mercado de deuda.

¹¹⁰ El MEDE, Mecanismo Europeo de Estabilidad, fue constituido por un Tratado Internacional cuyo instrumento de ratificación, en España, se publicó en el BOE el 4 de octubre de 2012, una vez que las Cortes Generales autorizaron la misma, tal y como dispone el artículo 94 CE. El Tratado ha sido suscrito por todos los Estados miembros de la eurozona.

receptor asume el compromiso de adoptar una serie de reformas en los ámbitos más variopintos, en los que necesariamente no tiene competencia la Unión, como ha sido, en el caso griego y solo a título de ejemplo, la determinación del número de horas que deben ser impartidas por un docente¹¹¹. Y si bien la filosofía de este sistema, al menos cualitativamente, no difiere en exceso de algunos instrumentos característicos del federalismo norteamericano, como las *cross-over sanctions*¹¹², la diferencia más reveladora del sistema de rescate de la Unión respecto de aquellos radica en que, en este ámbito, la ayuda percibida para superar una situación económica crítica debe ser devuelta, en el plazo y con los intereses acordados¹¹³.

Junto a estos instrumentos también destaca el papel especialmente activo del BCE en el mercado secundario de deuda a partir de 2015. El Presidente del BCE, Mario Draghi, en septiembre de 2012 anunció en rueda de prensa las líneas maestras de un programa de compra de deuda pública de los Estados miembros en el mercado secundario (*Outright Monetary Transactions, OMT*), señalando de manera tajante, en un escenario económico muy convulso, lo siguiente: “haré todo lo que tenga que hacer y, créanme, será suficiente”. La implementación de este sistema no fue inmediata, ni finalmente necesaria, atendiendo a la importancia de las expectativas en materia de política monetaria, pero los efectos jurídicos de la misma fueron incuestionables y provocaron la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional Federal alemán ante el TJUE. Y no fue hasta a marzo de 2015 cuando el BCE decidió dictar la Decisión (UE) 2015/774, del Banco Central Europeo, de 4 de marzo, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios (BCE/2015/10).

¹¹¹ Comisión Europea, *Memorandum of understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and The Hellenic Republic and The Bank of Greece*, 2015, pág. 23.

¹¹² Se trata de un instrumento que permite a la Federación, en el caso de que un estado incumpla una condición de un concreto programa subvencionado, sancionar al estado en relación con otros programas diferentes. Pero en EEUU, la posibilidad de sancionar al estado incumplidor de una condición de un determinado programa suele circunscribirse a otros programas de la misma área funcional. Y, además, ha sido habitual que la doctrina haya supeditado la constitucionalidad de las condiciones de las subvenciones a su grado de relación con la finalidad específica pretendida por aquella. Cfr. MIZERK, G. J. “The coercion test and conditional federal grants to the states”, núm. 40, 1987, págs. 1190-1191.

¹¹³ Como contrapartida, aunque en el sistema estadounidense las ayudas articuladas tras la Gran Recesión, fundamentalmente a través del ARRA, se han destinado en una parte muy importante a la cobertura de déficits –y no a la realización de nuevas inversiones–, este tipo de asistencia financiera es altamente discrecional y no alivia por completo los problemas de deuda de los estados. Cfr. HENNING, C. R. y KESSLER, M. *Fiscal Federalism: U.S. History for architects of Europe’s Fiscal Union*, Bruegel Essay and Lecture Series, 2012, págs. 23 y 29.

Desde el punto de vista temporal, se ha criticado en ocasiones la lentitud con la que las instituciones europeas, y los Estados miembros, han afrontado los problemas de financiación que han atravesado algunos socios europeos tras el estallido de la crisis económica. En descarga del modo de proceder a nivel europeo debe señalarse que era la primera ocasión en que la Unión se enfrentaba a una crisis de tal dimensión. En EEUU, tras la gran recesión iniciada en 1929, se tardó más de un lustro, hasta la llegada a la Presidencia de Roosevelt, para que se articulase con éxito una respuesta federal a la crisis económica. Además, el diseño de los instrumentos de rescate europeo ha estado condicionado por las limitaciones contenidas en el ordenamiento de la Unión. El artículo 123 TFUE cierra el paso a la monetarización de la deuda por parte del BCE y el artículo 125 TFUE contiene, expresamente, una cláusula de no rescate. De manera previa a la creación del MEDE fue modificado el artículo 136 TFUE para permitir, con carácter excepcional, ante una situación de riesgo para la estabilidad de la eurozona, que los Estados miembros creasen un mecanismo de rescate en el cual la concesión de ayudas debería quedar supeditada a una “estricta” condicionalidad. Pese a ello, el esfuerzo interpretativo que ha tenido que realizar el TJUE para aceptar la conformidad a los Tratados de estos mecanismos jurídico-constitucionales ha sido notable y, si bien no estamos ante un giro jurisprudencial radical como el acontecido en EEUU en 1937, durante la crisis el Tribunal de Luxemburgo se ha confirmado como un actor fundamental en el proceso de integración europeo. Son buenos ejemplos de ello el Caso Pringle (2012)¹¹⁴, que avalaría la constitucionalidad del MEDE pese a que el mismo condiciona en la práctica la política de coordinación económica¹¹⁵, o el Caso Gauweiler (2015)¹¹⁶, en el que se admitiría la conformidad con el Derecho de la Unión de que el BCE, en principio como un instrumento de política monetaria, adquiriese deuda soberana de los Estados de la eurozona, pese a la prohibición contenida en el artículo 123 TFUE¹¹⁷. Pero en ambos pronunciamientos el TJUE supedita la conformidad a los

¹¹⁴ STJUE de 27 de noviembre de 2012 (ECLI:EU:C:2012:756).

¹¹⁵ En otros Estados, como Estonia, Alemania y Austria, también fue cuestionada la conformidad a Derecho del MEDE, sin embargo, solo la *Supreme Court* de Irlanda presentó una cuestión prejudicial ante el TJUE. Cfr. BARDUTZKY, S. y FAHEY, E. “Who got to Adjudicate the EU’s Financial Crisis and Why? Judicial Review of the Legal Instruments of the Eurozone”, en ADAMS, M., FABBRINI, F., y LAROCHE, P., *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, *op. cit.*, pág. 348.

¹¹⁶ STJUE de 16 de junio de 2015 (ECLI:EU:C:2015:400).

¹¹⁷ Sobre estas sentencias, resulta de interés, en castellano, cfr. AGUILAR CALAHORRO, A. “La decisión Pringle en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, págs. 337-380 y TODA CASTÁN, D. “La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre las “*Outright Monetary Transactions*”: una respuesta y muchas preguntas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24, 2017, 35 págs. En inglés, cfr.

Tratados de estos instrumentos, principalmente, al hecho de que su puesta en marcha se lleve a cabo bajo una estricta condicionalidad. Y solo la aceptación –al menos formalmente- voluntaria por parte del receptor de la ayuda justifica esta intromisión en el ámbito competencial de los Estados.

En Alemania y en España también se ha admitido el rescate por parte del centro de las entidades subcentrales en supuestos de crisis económica. En el caso alemán, donde *a priori* no existe un artículo equivalente al artículo 125 TFUE, en ocasiones se afirma que los *Länder* alemanes cuentan *de facto* con una garantía de rescate que se ve reforzada, además, por la cláusula constitucional contenida en el artículo 72.2 GG que atribuye competencias a la Federación para garantizar unas condiciones de vida equivalente a los ciudadanos alemanes en todo el territorio federal¹¹⁸. Con base en ello, fue admitida ya en 1992 la constitucionalidad de los rescates por parte de la Federación. Y aunque el Tribunal Constitucional Federal enfatizó que no existía un derecho al rescate por parte de los entes subcentrales, no consiguió que el comportamiento de los inversores comenzase a regirse con una lógica de riesgo moral: es decir, dando por descontada la intervención federal¹¹⁹. El *Bundesverfassungsgericht* (TCF), en su Sentencia de 27 de mayo de 1992, estableció que cuando una entidad subcentral no fuera capaz de superar por sí misma sus problemas fiscales, era constitucionalmente admisible el rescate con base en el principio federal (BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992* - 2 BvF 1/88, 2/88, 1/89, 1/90). El § 333 de esta Sentencia consideró que, una situación de crisis presupuestaria extrema, como la que en aquel momento ya atravesaban el Sarre y Bremen, imponía al resto de miembros de la Federación la obligación de asistir coordinadamente al *Land* afectado en virtud del principio federal (*bundesstaatliche Prinzip*), reconocido en el artículo 20.1 GG, y con base normativa concreta a este respecto en el artículo 107.2 GG. Más adelante, en 2006, el TCF tuvo de

HINAREJOS, A. “*Gauweiler* and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic Monetary Union”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2011, págs. 563-576. Especialmente crítico con esta posibilidad se había manifestado P. YOWELL. Cfr. “Why the ECB Cannot Save the Euro”, en RINGE, W. G., y HUBER, P. M., *Legal Challenges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2014, págs. 81-119.

¹¹⁸ Cfr. ENDERLEIN, H. y VON MÜLLER, C. “German Federalism at the Crossroads”, en PETERSON, P. y NADLER, D. (Eds.), *The Global Debt Crisis. Haunting U.S. and European Federalism*. Bookings Institution Press, Washington D.C., 2014, pág. 135.

¹¹⁹ Cfr. HEPPKE-FALK, K. y WOLFF, G. “Moral hazard and bail-out in fiscal federations: evidence for the German Länder”, Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies, núm. 7, 2007, págs. 16-17.

nuevo ocasión de pronunciarse sobre el significado constitucional de las asignaciones complementarias previstas en el artículo 107.2 GG (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 - 2 BvF 3/03). Y aunque el Tribunal introdujo algunas precisiones, mantuvo su doctrina sobre la constitucionalidad del rescate. En efecto, el TCF estableció que las ayudas federales, para ser conformes a la Ley Fundamental, deben constituir una última solución para afrontar el saneamiento de los presupuestos de los *Länder*. Es decir, solo tendrían cabida en aquellos supuestos en los cuales, de no otorgarse dicho auxilio, una entidad subcentral dejaría de desempeñar, como sujeto constitucional, sus funciones públicas (§ 172, 2 BvF 3/03).

La ayuda federal otorgada para sanear la situación presupuestaria de un *Land* que no pueda cumplir con sus cometidos constitucionales, por tratarse de un mecanismo extraordinario sujeto al principio de *ultima ratio*, debe ser considerada como un elemento exógeno a las relaciones de compensación financiera propias del sistema ordinario de financiación¹²⁰. Y, para diferenciarlas del resto de transferencias verticales, son denominadas ayudas de saneamiento (*Sanierungshilfen*).

Junto a estas ayudas, la reforma constitucional de 2009¹²¹ incorporó a la Ley Fundamental dos nuevos supuestos de rescate financiero. Por un lado, habilitó expresamente a la Federación para otorgar a los *Länder* ayudas financieras destinadas a financiar inversiones especialmente relevantes, con independencia de que el *Bund* ostente un título competencial a ese respecto, en casos de catástrofe natural, o de situaciones extraordinarias de emergencia, que no dependan del control de los estados y que graven considerablemente su situación financiera (art. 104b GG). En segundo lugar, y de manera mucho más clara, la reforma de 2009 introdujo *ex novo* el artículo 143 d) Abt. 2 GG, que reconoció la posibilidad de otorgar ayudas a la consolidación (*Konsolidierungshilfen*) a los cinco *Länder* económicamente menos solventes - Berlín, Bremen, Sarre, Alta Sajonia y Schleswig-Holstein¹²²-, y solo a ellos, pues aparecen expresamente mencionados en la Ley Fundamental. Además, el constituyente determinó

¹²⁰ Cfr. PADRÓS REIG, C. “El modelo federal alemán de relaciones financieras (*Finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre estados (*Länderfinanzausgleich*), *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 17, 2013, pág.26.

¹²¹ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* de 29 de julio de 2009 (BGBl I, núm. 48, 2009).

¹²² Los cinco estados económicamente menos solventes no son los cinco *Länder* con una capacidad fiscal bruta menor. De hecho, de entre los cinco *Länder* perceptores de las ayudas a la consolidación solo uno, Alta Sajonia, que es el estado con menos recursos de la República Federal, se encuentra entre los cinco *Länder* con menor capacidad fiscal bruta. Cfr. DE LA FUENTE, Á. “La financiación regional en Alemania y en España: una perspectiva comparada”, *op. cit.*, pág. 9.

el importe de las ayudas que estos *Länder* debían recibir, así como el horizonte temporal en el cual se debía desarrollar el programa de asistencia financiera: se tenía la expectativa de que, en 2020, los estados beneficiarios de las ayudas pudieran presentar un presupuesto equilibrado.

Es decir, en un loable ejercicio de honestidad, en aras de la credibilidad de la reforma, lejos de incorporar a la Ley Fundamental una cláusula de no rescate, el constituyente optó por reconocer abiertamente esta posibilidad, con una serie de condicionantes temporales y cuantitativos. Además, aunque no prevista a nivel constitucional, la concesión de las ayudas a la consolidación se encuentra sometida al cumplimiento de una condición adicional. En efecto, los *Länder* beneficiados por el sistema de ayudas a la consolidación tienen la obligación de reducir, anualmente, un 10% su déficit estructural, si bien la percepción de las ayudas no se encuentra condicionada a la implementación de una política económica concreta (§ 4 *Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, Konsolidierungshilfengesetz* KonsHilfG)¹²³.

La acotación subjetiva y temporal en la Ley Fundamental del ámbito de aplicación de las ayudas a la consolidación podría plantear algunas dudas, en primer lugar, respecto a la constitucionalidad de la articulación de un rescate financiero a *Länder* diferentes a los expresamente enumerados en el artículo 143 d) GG y, por otro lado, en punto al establecimiento de instrumentos similares más allá de 2019. A este respecto, sin embargo, deben realizarse dos precisiones. Por un lado, la norma que regula las ayudas a la consolidación prohíbe expresamente que aquellos beneficiarios reciban otro tipo de auxilio económico destinado a la reestructuración de la deuda (§ 1 Abz 4 KonsHilfG). Pero nada impide, respecto al resto de *Länder*, continuar considerando vigente la jurisprudencia constitucional que estableció que, con base en el principio federal y en el artículo 107.2 GG, y como solución de última *ratio*, el rescate de una entidad federada es debido y, en consecuencia, deberá ser receptora de ayudas de saneamiento (*Sanierungshilfen*).

En segundo lugar, en relación a la prórroga de las ayudas a la consolidación más allá de 2019, hay que recordar que en Alemania la Norma Fundamental se reforma con frecuencia. Realmente se trata de un arma de doble filo, porque aunque otorga una gran

¹²³ Sin perjuicio, no obstante, de que el cumplimiento de los objetivos marcados en términos de déficit estructural sea supervisado por el Consejo de Estabilidad (Capítulo 2, II) cuyo incumplimiento puede provocar, además, la pérdida de las ayudas a la consolidación (§ 4 Anstz 3 KonsHilfG).

flexibilidad al modelo, también le resta credibilidad. De hecho, tras la reforma constitucional de julio de 2017, y una vez contrastado que los *Länder* de Bremen y Sarre continuaban atravesando dificultades financieras, se decidió prorrogar las ayudas a la consolidación para estos dos estados. Si bien, la propia reforma matiza que dicha ampliación tiene lugar debido a que ambos estados cumplían debidamente, a pesar de sus problemas económicos, con sus obligaciones presupuestarias. Para prorrogar estas ayudas en las dos entidades a partir de 2020, la reforma añade un párrafo cuarto al artículo 143 d) GG¹²⁴. Tras la reforma, no obstante, ha transmutado el régimen jurídico de estas ayudas. Hasta 2019, las ayudas recibidas por Bremen y el Sarre –y otros tres *Länder* más- eran ayudas a la consolidación (*Konsolidierungshilfen*), cofinanciadas por el *Bund* y el resto de *Länder*. A partir de 2020, sin embargo, el rescate financiero de Bremen y el Sarre pasa a estar financiado exclusivamente por el *Bund*, ante las airadas críticas que recibió el sistema anterior por parte de los *Länder* económicamente más solventes, que llegaron, incluso, a recurrirlo ante el TCF. Por ello, desde 2020, este tipo de ayudas no son consideradas ya ayudas a la consolidación sino que, atendiendo a su naturaleza vertical, se articulan como ayudas de saneamiento (*Sanierungshilfen*).

En cualquier caso, bien sea en el ámbito de las ayudas a la consolidación o en el de las ayudas de saneamiento, y de nuevo separándose del mecanismo de rescate de la UE, los *Länder* no tienen la obligación de devolver ni el montante de las ayudas ni, mucho menos, abonar interés alguno. Por último, es evidente que no cabe la intervención del *Bundesbank* de manera autónoma en el mercado de deuda, ya que la política monetaria es, por mor del artículo 3 TFUE, competencia exclusiva de la UE¹²⁵. A lo que debe añadirse, más allá de la ausencia de competencias en materia de política monetaria, la arraigada cultura política que existe en Alemania en contra de la monetarización de la deuda tras la hiperinflación vivida durante la República de Weimar

¹²⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, de 13 de julio de 2017 (BGBl I, núm. 47, 2017).

¹²⁵ La Decisión (UE) 2015/774, del Banco Central Europeo, de 4 de marzo, a la que nos hemos referido, se apoya en los Bancos Centrales del Eurosistema para adquirir una serie de activos en el marco del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) y, así, alcanzar sus objetivos en materia de política monetaria. Un rasgo característico del sistema monetario europeo es su funcionamiento descentralizado, ya que se apoya en los bancos centrales nacionales para ejecutar la política monetaria. Pero la decisión del *Bundesbank*, o del Banco de España, en ningún caso puede ser autónoma.

que, casi un siglo después de que tuviera lugar, sigue constituyendo un importante clivaje político en la actual República Federal¹²⁶.

En España también se ha aceptado el rescate de las CCAA por parte del Estado, pero el diseño jurídico del mismo se encuentra más próximo al modelo de la propia UE. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) recoge una cláusula de no rescate, pero desvirtúa sus efectos en su primera disposición adicional, que contempla la posibilidad de que las CCAA, bajo determinadas condiciones, reciban recursos económicos extraordinarios y adicionales a los previstos en el sistema de financiación (art. 8.2 y DA-1 LOEPSF¹²⁷). El instrumento normativo en el que se han articulado, con vocación de permanencia, los fondos estatales de rescate, es el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, que somete a un régimen específico las operaciones de endeudamiento autonómico a cambio de disfrutar de unas condiciones financieras mucho más favorables¹²⁸. La mayoría de las CCAA se adhirieron al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) o al Fondo de Facilidad Financiera (FFF)¹²⁹, regulados ambos por el citado Real Decreto-Ley, de tal modo que pueden solicitar, directamente a dichos fondos, auxilio económico para sufragar los vencimientos de deuda y las necesidades de financiación de su déficit público (arts. 16 y 21).

La incorporación al FLA conlleva la elaboración de un plan de ajuste y el sometimiento a una serie de condiciones fiscales y financieras (arts. 24-27 RD-Ley 17/2014)¹³⁰. El incumplimiento del plan de ajuste, al que queda condicionada la concesión de los sucesivos tramos del préstamo, abre la puerta a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 26 LOEPSF (apartado quinto de la disposición adicional primera LOEPSF), que abordaremos en el Capítulo 5 y que pone de manifiesto la existencia de vasos comunicantes entre los dos pilares de la respuesta

¹²⁶ Cfr. “El debate sobre la inflación se reabre en Alemania ante el miedo al repunte”, *El País*, 16 de mayo de 2012. Y en alemán, y más reciente, “Die wachsende Angst vor der Inflation“, *Die Welt*, 20 de octubre de 2016.

¹²⁷ LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹²⁸ El ahorro en intereses, para el conjunto de CCAA, se ha cuantificado en 3.500 millones de euros en el año 2015 y 2.900 millones en 2016. Ministerio de Hacienda. *Información sobre los acuerdos adoptados por la CDGAE del 8 de junio de 2016*, pág. 5.

¹²⁹ La norma, como es sabido, creó el FLA pensando en las Comunidades incumplidoras de los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 20), y el FFF para las cumplidoras (art. 15).

¹³⁰ La condicionalidad asociada a la incorporación al FFF es sustancialmente inferior, y se circunscribe, prácticamente, a la remisión periódica de determinada información (art. 19 RD-Ley 17/2014).

jurídica dada a la crisis presupuestaria en España. Las condiciones exigidas son, al igual que en el caso del MEDE, muy detalladas y abarcan cuestiones tales como la flexibilización de horarios comerciales, reordenación del sector público autonómico o centralización de compras de medicamentos¹³¹. Además, y de nuevo en sintonía con el mecanismo previsto a nivel europeo, el importe de la ayuda, lejos de ser a fondo perdido, debe ser reintegrado al Estado en el plazo previsto¹³². El sistema español de rescate financiero, al igual que el europeo, queda sometido a una doble condicionalidad: obligatoriedad de adoptar reformas en diferentes ámbitos políticos y, simultáneamente, de devolver el importe de la ayuda percibida.

Ninguna Comunidad Autónoma ha recurrido ante el Tribunal Constitucional los instrumentos extraordinarios de financiación regulados en el RD-Ley 17/2014, a pesar de su flagrante contradicción con el artículo 8.2 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Aunque, de haberlo hecho, con base en el principio de especialidad, y atendiendo a la redacción de la DA-1 LOFCA, es posible que el TC no hubiese tenido muchos problemas para declarar que el citado RD-Ley es conforme al bloque de constitucionalidad, al que pertenece esta ley orgánica. Ello ha evitado un “Caso Pringle” a nivel nacional. Pero lo que nos interesa son las razones por las cuales el RD-Ley 17/2014 no fue recurrido, y sí lo fue, en cambio, la reforma del TFUE que terminó posibilitando la aparición del MEDE. En España, todas CCAA se adhirieron a estos mecanismos de financiación, que fueron financiados íntegramente por el Estado. A nivel europeo, sin embargo, las ayudas del MEDE proceden de los Estados miembros de la eurozona más solventes económicamente, que tendrán en principio unas mayores reticencias a la hora de

¹³¹ A título de ejemplo, y para contrastar el amplio abanico de medidas exigibles a las CCAA suscriptoras del FLA, cfr. Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Información sobre el plan de ajuste para evaluar la condicionalidad fiscal del mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas*.

¹³² En verano de 2017, los expertos encargados de diseñar un nuevo modelo del sistema de financiación autonómico, propusieron mayoritariamente una reestructuración de la deuda autonómica asumida a través de estos mecanismos extraordinarios de financiación, pero nunca su quita, atendiendo al elevado riesgo moral al que la misma podría inducir. Cfr. Ministerio de Hacienda. *Informe de la Comisión de expertos para revisión del modelo de financiación autonómica*, 2017, págs. 93-94. Comunidades Autónomas como la Comunidad Valenciana, Cataluña, Murcia o Castilla-La Mancha sí reclamaban una quita de su deuda, esgrimiendo que los créditos recibidos a través de los diferentes instrumentos extraordinarios de financiación son, en la práctica, un anticipo del dinero que les corresponde en un contexto de infrafinanciación.

articular este tipo de mecanismos¹³³. En Alemania, donde las ayudas a la consolidación son financiadas a partes iguales por el *Bund* y los *Länder* (§ 3 KonsHilfG), el sistema fue recurrido al TCF por dos de los *Länder* más solventes: Baviera y Hesse¹³⁴. Y ello fue precisamente lo que motivó que se alterase su régimen jurídico en la reforma constitucional de julio de 2017, cuando estas ayudas decidieron prorrogarse para Bremen y el Sarre. En efecto, como ya hemos apuntado, a partir de 2020 estas ayudas dejarán de ser consideradas ayudas a la consolidación, cofinanciadas por el *Bund* y los *Länder*, y pasarán a ser ayudas de saneamiento, financiadas exclusivamente por el poder central.

En relación a los sistemas de auxilio financiero, no puede establecerse nítidamente una separación entre la lógica estadounidense y la europea –entendiendo por tal el sistema desarrollado en la UE y en sus Estados miembros con estructura territorial descentralizada-. Tal y como sintetiza el siguiente cuadro-resumen (Tabla 1), ninguno de los cuatro parámetros que hemos tomado como referencia es cumplido, simultáneamente, por los tres modelos “europeos” analizados. En cuanto a la condicionalidad, en Alemania la misma es muy débil, alejándose por completo del modelo de la UE y del español. En España, al igual que en EEUU, el resto de entes subcentrales no participan en el rescate de aquél quebrado, sino que dicho papel corresponde en exclusiva a la Federación. En el modelo español, sin embargo, el importe de las ayudas debe reintegrarse. Y ésta es, paradójicamente, una característica que comparte con el sistema de las ayudas otorgadas en el marco de la UE a través del MEDE. Por último, Alemania y España carecen de competencias en materia de política monetaria y la posibilidad de intervenir los mercados de deuda solo puede corresponder a una institución de la UE: el BCE.

Tabla 1. *Cuadro-resumen de las principales variables con relevancia territorial que caracterizan un sistema de disciplina fiscal (sistemas extraordinarios de financiación)*

| | Condicionalidad | Participación de los entes subcentrales en el “rescate”. | Reintegración de las ayudas | Intervención Banco Central |
|------|-----------------|--|-----------------------------|----------------------------|
| EEUU | Sí | No | No | Sí |

¹³³ Es sorprendente, no obstante, que el Caso Pringle fue provocado por una cuestión prejudicial presentada por la Corte Suprema de Irlanda, un Estado miembro rescatado, en el marco de un litigio que enfrentó al diputado Pringle al Gobierno estatal.

¹³⁴ KÖLLING, M. “Las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* a partir de 2020”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 12, 2016, pág. 35.

| UE | Sí | Sí (exclusiva financiación de los EEMM) | Sí | Sí |
|----------|--|---|----|----|
| Alemania | Débil (limitada al cumplimiento de los objetivos de déficit) | Sí (hasta 2019) | No | No |
| España | Sí | No | Sí | No |

Fuente: Elaboración propia.

2. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria como respuesta jurídico-constitucional a una situación económica crítica.

El segundo pilar de la respuesta jurídico-constitucional a la crisis económica en Europa ha sido el reforzamiento del principio de estabilidad presupuestaria, a nivel nacional y supranacional, y aquí, sin duda, la dinámica centrípeta se aprecia de manera indubitada. En adelante, se hace un esfuerzo para categorizar los principales rasgos del modelo de disciplina fiscal europeo –UE, Alemania y España- y contraponerlo, fundamentalmente, con el estadounidense. Para ello hemos tomado como parámetro de referencia cuatro aspectos fundamentales: 1) los motivos que provocan la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral, 2) la constitucionalización de la regla de oro a nivel federal, 3) el sujeto que toma la iniciativa de incorporar al ordenamiento jurídico subcentral el freno al endeudamiento, y por último, en cuarto lugar, 4) el papel que juegan centro y periferia en punto al desarrollo de políticas contra-cíclicas.

El motivo que provoca la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria es compartido por todos sistemas de disciplina fiscal, y no es otro el excesivo endeudamiento en el que incurre el sector público, que es siempre la razón que justifica -por sí misma o junto con otros elementos- la introducción de un freno al endeudamiento a nivel constitucional. En Europa, sin embargo, y a diferencia del supuesto estadounidense, y suizo, es digno de destacar que la implementación a nivel subcentral de un freno al endeudamiento estuvo estrechamente vinculada con el proyecto de unión monetaria, que ha constituido la mayor transferencia de soberanía llevada a cabo en la Historia de los Estados europeos¹³⁵. Los dos pilares fundamentales

¹³⁵ Como se recordará, Bodino, en *Los seis libros de la República* (1576), dictaminó que, junto con la potestad para hacer leyes, la soberanía de los Estados se concretaba en la capacidad para dar valor a su propia moneda. La Unión monetaria ha implicado, para los Estados miembros participantes en el euro, la pérdida de un elemento fundamental de su poder soberano.

de la política económica son la política fiscal y la monetaria. Por ello, tras la firma del Tratado de Maastricht, donde se pusieron las bases para establecer una moneda única, sin Estado, para los Estados miembros de la UE, se hizo necesaria una mayor coordinación en la política fiscal y, concretamente, la implementación de medidas que garantizaran el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. El establecimiento de una unión monetaria introducía un incentivo perverso para que los Estados expandiesen su política fiscal sin que ello repercutiese, inmediatamente, en un aumento de los tipos de interés de su economía nacional, de forma que si la unión monetaria no era acompañada de una mayor coordinación fiscal, desde el punto de vista de la teoría económica, el llamado equilibrio de Nash¹³⁶ sería una zona euro con un elevado déficit estructural y, a largo plazo, una crisis de sobreendeudamiento. Aunque el principio de estabilidad presupuestaria está estrechamente vinculado con la ideología liberal y la defensa de una intervención estatal mínima¹³⁷, el control del déficit público, y en mayor medida de la deuda, es también un elemento instrumental en una unión monetaria. La estabilidad no es más que la consecuencia, o una consecuencia más, de la coordinación de políticas económicas y constituye un *prius* lógico del establecimiento de una moneda única¹³⁸.

En los Estados miembros de la eurozona el principio de estabilidad presupuestaria rigió desde la puesta en funcionamiento del euro, pero su constitucionalización tuvo lugar, por vez primera, casi una década después de que el euro comenzase a ser oficialmente la moneda de curso legal. A partir de 2007 comenzó a gestarse en Alemania, cuyos entes subcentrales atravesaban una situación de sobreendeudamiento¹³⁹, una reforma constitucional que incorporarse al ordenamiento jurídico un freno al endeudamiento con el mayor rango posible. La reforma cristalizó en 2009. Alemania

¹³⁶ En el marco de la teoría de juegos el equilibrio de Nash se ilustra habitualmente con el llamado dilema del prisionero. Con el mismo se evidencia que en un escenario de decisión colectiva con conflicto de intereses, la solución adoptada finalmente por los agentes implicados es no cooperativa y el equilibrio que alcanzan es subóptimo al que obtendrían de existir coordinación entre ellos. Por todos, cfr. VARIAN, H., *Microeconomía intermedia*, Bosch Editor, Barcelona, 2007, págs. 523 y 543.

¹³⁷ Cfr. MORENO GONZÁLEZ, G. “La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional”, *op. cit.*, págs. 57-88.

¹³⁸ En este sentido, V. RUIZ ALMENDRAL. *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, 2008, págs. 27 y 153. No obstante,

¹³⁹ La deuda de los *Länder* aumentó considerablemente a partir de mediados de la década de los 90 y, en cuanto al *Bund*, la misma se disparó experimentó un fuerte crecimiento unos años después, a finales de la década. Cfr. DÖNNEBRINK, E., ERHARDT, M., HÖPPNER, F. y SUDHOF, M. “Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts“, en KASTROP, C., MEISTERSCHEUFELN, G. Y SUDHOF, M. (Hrsg.), *Die neue Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010, pág. 29.

fue seguida en 2011 por otro Estado descentralizado, España, que a pesar de partir de niveles de endeudamiento reducidos en los años previos a la crisis, vio cómo su deuda crecía rápidamente a partir de 2008¹⁴⁰. Y también en el otoño de 2011 comenzaron en Italia los trabajos parlamentarios que llevarían, en la primavera de 2012, a aprobar una reforma de su Constitución que incorporase a la misma el principio de estabilidad. Precisamente en marzo de 2012, y conforme la crisis de deuda soberana se agravaba en Europa, vio la luz un Tratado Internacional redactado al margen de la UE, pero con el compromiso de incorporarlo a su ordenamiento jurídico en el medio plazo, que imponía a los Estados miembros¹⁴¹ la obligación de incorporar a sus ordenamientos jurídicos, preferentemente con rango constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria (art. 3.2 TCEG). Todo ello permite concluir que en los tres sistemas, junto al proyecto de unión monetaria, la existencia de una preocupante tendencia en el comportamiento de las finanzas públicas influyó decididamente en la decisión de incorporar reglas fiscales a textos de naturaleza constitucional. Dicho en otras palabras, en Europa, al igual que en otras experiencias precedentes, se establece una relación directa y clara entre la existencia de una situación económica adversa y la incorporación a nivel constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, a partir de aquí, los sistemas de disciplina fiscal desarrollados en el marco europeo se separan con nitidez del modelo estadounidense. En primer lugar, y es determinante, en Europa se ha implementado un modelo de disciplina fiscal en el cual están previstas limitaciones constitucionales al endeudamiento para el propio poder central. En el sistema estadounidense, al menos hasta el momento presente, la Federación no tiene límite alguno a nivel constitucional para la aplicación de políticas de carácter contra-cíclico, como la ARRA del periodo Obama. La única garantía para evitar el sobreendeudamiento de la Federación es de naturaleza política y se sustancia, por lo tanto, en el Congreso. En cambio, en Alemania la Ley Fundamental, y en España la Constitución Española y la LOPESF, imponen un freno al endeudamiento en términos estructurales a todos los niveles de poder, incluidos el *Bund* y el Estado,

¹⁴⁰ En el año 2008, la Administración Central estaba endeudada en un 33% de su PIB, y las CCAA en un 6,7%. Solo dos años más tarde, en 2010, la deuda estatal ascendía al 51% del PIB, casi 20 puntos más, y la autonómica prácticamente se había doblado (11,5% PIB). Tras la reforma constitucional de 2011 la deuda de ambas administraciones continuó creciendo, hasta el año 2016, cuando cabe apreciar un cambio de tendencia. Cfr. Banco de España, *Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)*, 2017.

¹⁴¹ Con la excepción de la República Checa, las Altas Partes Contratantes del TCEG coinciden con los Estados miembros de la UE.

respectivamente. También el sistema italiano, desarrollado en un contexto descentralizado, pero de naturaleza regional, se adapta sin problemas a esta lógica. Y también el modelo suizo, a partir del año 2001, puede incluirse en este grupo. En la UE, como persona jurídica, el artículo 310.1 TFUE va incluso un paso más allá, y establece que el presupuesto de la Unión deberá estar equilibrado en ingresos y gastos, consagrando el déficit cero a nivel “federal”. Por lo tanto, aunque en el modelo europeo, a diferencia del estadounidense, se limita el endeudamiento del centro, el sistema de la UE –a diferencia del alemán y el español- cierra el paso, por ahora, a la aplicación de políticas contra-cíclicas orquestadas desde Bruselas. A este respecto, el modelo estadounidense y el sistema establecido en la UE no diferían en exceso, al menos en el punto de partida. En ambos casos existió originalmente la firme convicción de que el centro, con un presupuesto reducido, no debía endeudarse: el escaso montante al que ascendía el presupuesto federal estadounidense en relación con el de los estados a mediados del XIX puede ser equiparable, salvando las distancias, al volumen presupuestario de la UE en relación con el volumen del de todos sus Estados miembros. Pero mientras en EEUU no se constitucionalizó el principio de estabilidad a nivel federal, por tratarse de una norma no escrita pero comúnmente aceptada¹⁴², en la UE sí se ha optado por consagrar, expresamente, el déficit cero a nivel “federal”. La falta de una cláusula expresa en el sistema estadounidense similar al artículo 310.1 TFUE otorgó a la Federación un margen de maniobra para intervenir en la economía en momentos críticos, fundamentalmente a partir de la crisis de la década de los 30. En Europa solo el tiempo dirá si, conforme el proceso de integración europeo avanza y el presupuesto de la Unión adquiere cada vez una mayor importancia económica, se opta por posibilitar el endeudamiento de la Unión estableciendo, por ejemplo, una limitación al déficit en términos estructurales¹⁴³.

¹⁴² Cfr. BUCHANAN, J. “Clarifying confusion about the Balanced Budget Amendment”, *National Tax Journal*, vol. 48, núm. 3, 1995, pág. 347. G. MORENO GONZÁLEZ apunta que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria se debió, fundamentalmente, a la escasa importancia que en términos cuantitativos tenía el presupuesto federal en la primera mitad del XIX. Cfr. “La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Estados Unidos: lecciones de un debate inacabado”, *op.cit.*, págs. 252-253.

¹⁴³ La composición del presupuesto de la UE se ha ido modificando con el paso de los años. En un primer momento, al igual que ocurría en EEUU en su momento fundacional, la mayor parte de los recursos procedían de los aranceles del Mercado Interior. Con el paso de los años, el presupuesto de la UE se financia, fundamentalmente (70-75%), a partir de los recursos transferidos por cada Estado en función de su Renta Nacional Bruta.

En cualquier caso, la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución Española, la Constitución Italiana y el Derecho de la Unión Europea en diferentes cuerpos normativos de carácter equivalente a un texto constitucional, consagran el principio de estabilidad presupuestaria en todos sus niveles de poder: centro y periferia. Y en esta circunstancia encontramos el siguiente parámetro que define al modelo europeo de disciplina fiscal frente al estadounidense, y también en este caso frente al suizo. En efecto, en el marco europeo, ha sido el centro el que ha impuesto a la periferia el necesario respeto al principio de estabilidad. Si bien, existen notables diferencias entre los distintos sistemas de disciplina fiscal englobados en el modelo europeo.

La Ley Fundamental de Bonn, la Constitución Italiana y la Constitución Española consagran el respeto al principio de estabilidad presupuestaria en todos sus niveles de poder territorial, pero no imponen, expresamente, la constitucionalización a nivel subcentral del mismo. De hecho, aunque desde 2009 se ha iniciado en Alemania un goteo de reformas constitucionales en los *Länder* para adaptar sus constituciones a la nueva realidad de la Ley Fundamental (Capítulo 2, II), en España, desde septiembre de 2011, no ha sido reformado ningún Estatuto de Autonomía para incorporar expresamente dicho principio. En la esfera supranacional, por el contrario, tras la entrada en vigor del TCEG, existe una obligación expresa por parte del centro, dirigida a la periferia, para que sea introducido a nivel constitucional un freno al endeudamiento. En los Estados miembros, la regulación a nivel constitucional –o estatutario– subcentral del principio de estabilidad presupuestaria es posible, e incluso conveniente si se quiere adaptar el ordenamiento subcentral a la nueva realidad constitucional nacional, pero no obligatoria. Dicha circunstancia, sin embargo, está lejos de ser reflejo de la debilidad del poder central del Estado alemán y español para imponer a nivel subcentral el principio de estabilidad. Al contrario. A pesar de que solo algunos EEAA recogen expresamente dicho principio, fundamentalmente aquellos reformados entre 2006-2007 (Capítulo 3, III), no cabe duda de que todas las CCAA quedan vinculadas por él, ya que la propia Constitución impone la observancia del principio de estabilidad presupuestaria a todos los niveles de poder.

Posiblemente la previsión contenida en el artículo 3.2 TCEG admita, desde la perspectiva estatal, una lectura en negativo y otra en positivo. Por un lado, es cierto que el Tratado introduce una limitación adicional, de carácter sustantivo, al poder de reforma constitucional de los Estados miembros. El poder de reforma constitucional es,

por definición, un poder limitado, pero dichos límites, formales y sustantivos, solo podían ser establecidos hasta entonces por la propia Constitución¹⁴⁴. La posibilidad de que un Tratado internacional imponga la reforma constitucional constituye un verdadero ataque a la línea de flotación del concepto de soberanía, aunque trate de ocultarse o diluirse con argumentos similares a los ya empleados por el Tribunal Constitucional para distinguir la supremacía de la Constitución de la primacía del Derecho de la Unión (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, Capítulo 2 I.3.3)¹⁴⁵. Sin embargo, la necesidad de que el principio de estabilidad presupuestaria deba ser consagrado en las Constituciones nacionales para ser tomado en serio, también pone de manifiesto el poder que los Estados siguen conservando en el proceso de integración europeo, a pesar de que ni todos los Estados ostentan el mismo poder, ni todos ellos salen igual de reforzados tras la crisis. A nivel nacional, ninguna Constitución impone expresamente a sus entes subcentrales la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, pues no existe un ápice de duda de que éstos quedan vinculados por aquélla¹⁴⁶. En cualquier caso, y es lo relevante, en ninguno de los sistemas europeos la incorporación a nivel subcentral del principio de estabilidad es una decisión autónoma de las entidades federadas, sino que el mismo es impuesto por el centro. Éste es el primer rasgo nítidamente característico del modelo europeo de disciplina fiscal. Y aunque puede tener nocivas consecuencias, ya que uno de los elementos fundamentales para que la incorporación al ordenamiento jurídico del principio de estabilidad sea creíble es su aceptación voluntaria por parte de aquellos llamados a respetarla¹⁴⁷, es también una

¹⁴⁴ Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, J. J., “Límites y soberanía en el orden constitucional español”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 19, 2009, pág. 271.

¹⁴⁵ El propio Consejo de Estado cuestionó la DTC 1/2004, y afirmó, con una llamativa rotundidad, que el acervo europeo debe anteponerse a todas las normas jurídicas españolas, incluidas las constitucionales, provocando una suerte de mutación constitucional. Cfr. Consejo de Estado. Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, de 16 de febrero de 2006, págs. 74-75. F. RUBIO LLORENTE, que presidía en aquel momento esta institución, cuestionó también a título particular la DTC 1/2004 y señaló, con meridiana claridad, que en aquél caso la distinción entre primacía y supremacía resultaba absurda, ya que parece difícil negar que si una norma desplaza a la Constitución, ésta deje de ser suprema como fundamento de validez de todas las demás. Cfr. *La forma del poder*, vol. I, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pág. 265.

¹⁴⁶ En contra de esta consideración, que trata de poner en valor el papel que, presumiblemente tienen todavía los textos constitucionales nacionales, hay que destacar que, en el ámbito supranacional, posiblemente el TECG no era necesario desde un punto de vista legal, por estar sus previsiones en buena medida contenidas ya en el ordenamiento de la Unión. Y, por lo tanto, su motivación más razonable es que el mismo permitió a los Estados acreedores justificar más fácilmente sus contribuciones al MEDE de cara a su opinión pública interna. Una consideración que, de ser cierta, desacredita por completo cualquier rasgo de poder soberano de los Estados deudores. Cfr. PEERS, S. “The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?”, *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, pág. 441.

¹⁴⁷ Algunos autores han valorado positivamente, en contraposición con el europeo y por su mayor credibilidad, el modelo estadounidense de disciplina fiscal, caracterizado por la constitucionalización

muestra indudable de la fortaleza que tiene el centro frente a la periferia en el contexto europeo.

Desde el punto de vista de la UE, Alemania, España e Italia son paradójicamente una excepción, ya que las reformas constitucionales de 2009, 2011 y 2012 anteceden, formalmente, al TCEG. Sin embargo, los tres procesos se han visto influenciados, con mayor o menor nivel de intensidad, por el proceso de integración europeo. En Alemania, la preocupación por el sobreendeudamiento se vio incrementada una vez que el Consejo constató en enero de 2003, aunque finalmente no tuvo consecuencias jurídicas, que en Alemania existía un déficit excesivo. En julio de 2004, el TJCE confirmaría la ausencia de consecuencia jurídica por dicho incumplimiento (Capítulo 2, I), pero las repercusiones fueron notables: a nivel europeo, provocó una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el año 2005 y, a nivel interno, dio lugar a la publicación ese mismo año del primer Informe sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas por parte del Ministerio federal de Finanzas¹⁴⁸. En el caso alemán, el propio Tribunal Constitucional Federal, invitó abiertamente a introducir un freno constitucional al endeudamiento en un escenario de crecimiento insostenible de la deuda (Capítulo 2, II)¹⁴⁹, poniendo de relieve la libertad, formal y sustantiva, de la que disfrutó Alemania para constitucionalizar su freno al endeudamiento. En España y en Italia, por el contrario, la reformas constitucionales 2011 y 2012 estuvieron influenciadas más intensamente por una serie de factores externos que empujan a pensar que las mismas fueron “formalmente” soberanas, al ser previas a la aprobación del TCEG, pero materialmente impuestas por condicionantes externos (Capítulo 3, I y Capítulo 2, III).

El mandato contenido en el TCEG de constitucionalizar un freno al endeudamiento por parte de sus firmantes se concreta en la obligación que tienen las Partes Contratantes –a la postre los Estados miembros- de incurrir, como máximo, en un déficit estructural del 0,5% PIB. El déficit estructural se obtiene como diferencia entre el déficit cíclico y el déficit observado¹⁵⁰ y, por ello, es una magnitud de medio plazo

voluntaria del principio de estabilidad presupuestaria por parte de los Estados federados a partir de mediados del S. XIX. Cfr. HENNING, C. R. y KESSLER, M. *Fiscal Federalism: U.S. History for architects of Europe's Fiscal Union*, op. cit., pág. 29.

¹⁴⁸ Bundesministerium der Finanzen, *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, 17 de junio de 2005.

¹⁴⁹ Cfr. BVerfG, 2 BvF, 1/04, de 9 de julio de 2007.

¹⁵⁰ HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Boletín económico del Banco de España*, abril de 2013, pág. 66.

que permite la adopción de políticas económicas de carácter contra-cíclico: habilita para incurrir en déficits nominales –superiores al 0,5% del PIB- durante la fase recesiva del ciclo económico a cambio de que éste sea compensado durante el periodo álgido del mismo. Alemania, que había constitucionalizado el principio de estabilidad presupuestaria en 2009, limitó el déficit estructural en que podía incurrir el *Bund* en el 0,35% del PIB y, respecto a los *Länder*, impuso que debían observar un déficit estructural nulo (art. 109 GG). La Constitución Española, para determinar los límites de déficit estructural en el que pueden incurrir las Administraciones Públicas remite al previsto en una Ley Orgánica que deberá respetar, en todo caso, el estipulado por el ordenamiento de la Unión Europea (art. 135.2 CE); a la postre, e indirectamente, el TECEG. La LOEPSF, norma a la que se encomienda el desarrollo del artículo 135 CE, e integrada en el bloque de constitucionalidad, ha establecido, de manera más estricta que el TECEG y la Ley Fundamental, que ni el Estado ni las CCAA pueden incurrir en déficit estructural (arts. 3 y 11 LOEPSF).

A pesar de que la normativa española de estabilidad es más estricta en este punto que la europea y la alemana, lo importante es comprobar que los tres sistemas definen el déficit en el que pueden incurrir los entes subcentrales en términos estructurales. Y, dado que un déficit estructural nulo es compatible con el hecho de incurrir, puntualmente, en déficits nominales, en los tres sistemas se permite a la periferia desarrollar políticas económicas de carácter contra-cíclico en épocas recesivas. Sin embargo, este rasgo no es compartido por otras experiencias europeas, como la italiana, de marcado carácter regional. Por ello creemos que la capacidad de los entes subcentrales para articular medidas de carácter contra-cíclico constituye el rasgo más genuino del modelo europeo de disciplina fiscal desarrollado en contextos federales o cuasi-federales. Ello nos permite distinguir, con nitidez, los sistemas de disciplina fiscal desarrollados por un lado en la UE, Alemania y España y, por otro, el diseñado en el Estado regional italiano. Si bien, conforme se desciende en el análisis del sistema de disciplina fiscal español, son apreciables algunos rasgos que lo aproximan soterradamente al sistema italiano.

La posibilidad de que los entes subcentrales desarrollen políticas económicas de carácter contra-cíclico tampoco es un rasgo propio de la experiencia estadounidense, donde los estados –aunque por decisión propia- no tienen la capacidad de incurrir en déficit de tipo alguno: ni estructural, ni nominal. Por ello hay que subrayar que el

sistema de disciplina fiscal europeo desarrollado en contextos federales, a pesar de haber sido impulsado por el centro, otorga a los entes subcentrales un mayor margen de actuación que el desarrollado en EEUU. Son cuestiones diferentes determinar quién es el sujeto encargado de diseñar el sistema de disciplina fiscal, y los términos en los que éste lo hace. Pero también debe tenerse presente que si se opta, como se hace en el contexto europeo, por habilitar a los entes subcentrales para que desarrollen políticas de carácter contra-cíclico, es imprescindible la existencia de una integración política sólida, una gran coordinación institucional y, por encima de todo, una elevada dosis de lealtad.

Como se observa, por decantación, ha sido obtenido el modelo de disciplina fiscal europeo desarrollado en contextos federales o cuasi-federales, y que, en síntesis, se caracteriza porque el centro se impone a sí mismo, y también a la periferia, una limitación de la capacidad de endeudamiento en términos estructurales. Estos rasgos son característicos de los sistemas de disciplina fiscal de la UE, Alemania, España y, también, Italia. Sin embargo, estos sistemas no son homogéneos, y cuando se aborda el análisis de cuestiones de detalle de los mismos aparecen divergencias notables que son dignas de análisis aunque no tienen la entidad suficiente como para eclipsar el sustrato común que comparten.

Las diferencias que existen entre estos sistemas se articulan, fundamentalmente, en torno a tres ejes: i) el espacio que se deja a la normativa constitucional –o estatutaria– subcentral a la hora de regular su sistema de disciplina, ii) la capacidad de intervención del centro durante la fase de elaboración presupuestaria de la periferia y iii) la regulación de un momento represivo para los supuestos de incumplimiento subcentral. Y aunque al análisis de estas cuestiones se dedicarán los próximos capítulos de este trabajo, por ahora debemos adelantar que el sistema alemán de disciplina fiscal es el más tuitivo de todos con la autonomía financiera y política de sus *Länder*. En efecto, el sistema desarrollado en Alemania otorga un amplio espacio de libertad a sus entidades federadas para regular con libertad su propio sistema de disciplina fiscal, no prevé intervención alguna del *Bund* durante el procedimiento de elaboración de los presupuestos subcentrales y, por último, no contempla un momento represivo específico para los supuestos de incumplimiento de los *Länder*, más allá de la coerción federal prevista en el artículo 37 GG.

Este último vector es especialmente interesante, porque está estrechamente relacionado con el hecho de que, en el modelo europeo de disciplina fiscal, haya sido el centro el que haya impuesto a la periferia la implementación del principio de estabilidad presupuestaria. La consecuencia lógica de ello es que el centro se reserve un elenco de poderes para garantizar que, en caso de incumplimiento, los entes subcentrales retornen con premura a una situación de equilibrio presupuestario. En EEUU, y en Suiza, donde han sido las propias entidades federadas las que han decidido, autónomamente, asumir una serie de compromisos económicos, medidas de estas características carecen de sentido. En contraposición con ello, los ordenamientos jurídicos de la UE, de España, y también de Italia, sí contemplan, siguiendo esta lógica, un amplio abanico de medidas preventivas y correctivas para garantizar la observancia de los principios de disciplina fiscal. El sistema alemán, a pesar de compartir los rasgos fundamentales del modelo europeo, es paradigmático por constituir una muestra del escrupuloso equilibrio de poder entre centro y periferia que ha caracterizado a la República Federal.

El siguiente cuadro-resumen (Tabla 2), recoge los rasgos característicos de los diferentes sistemas de disciplina fiscal, y en el mismo puede apreciarse la estrecha relación existente entre los sistemas de disciplina fiscal englobados en el modelo europeo y, especialmente, entre aquellos desarrollados en contextos federales o cuasi federales.

Tabla 2. Cuadro-resumen de las principales variables con relevancia territorial que caracterizan un sistema de disciplina fiscal (constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria).

| | Motivos que impulsan la incorporación-constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral. | Constitucionalización de la regla de oro a nivel federal. | Sujeto impulsor de la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral. | Capacidad de los entes subcentrales para desarrollar políticas contracíclicas. |
|----------|---|---|---|--|
| EEUU | Excesivo endeudamiento | No | Iniciativa propia | No |
| Suiza | Excesivo endeudamiento | Sí | Iniciativa propia | Sí |
| UE | Implementación de la Moneda única – excesivo endeudamiento. | Sí | Centro | Sí |
| Alemania | Excesivo endeudamiento | Sí | Centro | Sí |
| España | Excesivo endeudamiento | Sí | Centro | Sí |
| Italia | Excesivo endeudamiento | Sí | Centro | No |

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 2. MODELOS EUROPEOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DISCIPLINA FISCAL EN LA UE: LAS RELACIONES DEL CENTRO CON LOS ENTES SUBCENTRALES.

I. Disciplina fiscal en el ámbito de la Unión Europea y su repercusión en los Estados miembros.

Los dos elementos fundamentales de la política económica son la política fiscal y la monetaria. Por ello, tras la firma del Tratado de Maastricht, donde se pusieron las bases para establecer una moneda única, sin Estado, para los Estados miembros de la UE, fue necesaria una mayor coordinación en la política fiscal y la implementación de medidas que garantizaran el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. El artículo 3 TFUE atribuye a la UE la competencia exclusiva sobre la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda sea el euro. Por su parte, el artículo 2.3 TFUE impone a los Estados la obligación de coordinarse en las políticas económicas, cuestión esta última reiterada en los artículos 5, 119, 121 y, en especial respecto a la política fiscal, en el artículo 126 TFUE. Las competencias de coordinación, en contraposición a las exclusivas (art. 3 TFUE) y compartidas (art. 4 TFUE), son consideradas un *tertium genus* en el marco europeo. Sin embargo, éstas responden a una lógica de centralización de las competencias en materia económica propia de los modelos federales¹⁵¹ y, por ello, no cabe duda de que el sistema de disciplina fiscal de la UE responde a una lógica centrípeta, en la que se impone a la periferia el respeto al principio de estabilidad presupuestaria. Un rasgo que, como se apuntó en el Capítulo 1 III, se ha visto acentuado tras la firma del TCEG en 2012, en un contexto de crisis económica y de endeudamiento en la mayoría de Estados de la eurozona.

1. El principio de estabilidad presupuestaria en la eurozona antes de la crisis: la ineficacia de la prevención sin medidas de represión.

Para evitar una crisis de sobreendeudamiento en la zona euro, el TCE –en su redacción dada por el Tratado de Maastricht¹⁵²– diseñó ya los dos pilares sobre los que

¹⁵¹ DE MIGUEL BÁRCENA, J. *El gobierno de la economía en la Constitución europea. Crisis e indeterminación institucional*. Bosch Editor, Barcelona, 2011, pág. 71.

¹⁵² El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, modificó el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) e hizo perder a esta organización comunitaria la adjetivación de “Económica” con la finalidad de hacerle asumir un papel más político en el proceso de integración europeo. A. MANGAS MARTÍN y D. LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 2015, pág. 38-39. Desde entonces, y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, debemos hablar de Comunidad Europea y, consecuentemente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El Tratado de Lisboa modifica el TCE y lo rebautiza como TFUE de forma que, a día de hoy, las previsiones del

se asentaría el sistema de disciplina fiscal europeo: preventivo y represivo. El artículo 103 TCE, a fin de prevenir la aparición de desequilibrios presupuestarios, reguló desde 1992 un procedimiento para que el Consejo, con apoyo de la Comisión, coordinase y supervisase la política económica de los Estados miembros¹⁵³. En punto al momento represivo, el modelo solo quedó parcialmente diseñado, ya que el artículo 104 C TCE se limitó a establecer un mandato dirigido a los Estados miembros de evitar déficits excesivos, pero ni introdujo criterio alguno para definir qué debía entenderse por tal, ni diseñó con precisión las consecuencias derivadas de un posible incumplimiento. El Tratado únicamente reguló un proceso para que la Comisión y el Consejo pudiesen ejercer presión sobre los Estados que incumpliesen una obligación no fijada en el TCE. Fue en un Protocolo adicional del propio Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo¹⁵⁴, donde se concretaron y especificaron los valores de referencia a los que hacía alusión el artículo 104 C TCE: 3% de déficit público nominal y 60% de deuda pública, en relación con el PIB a precios de mercado. Sin valorar la cifra concreta en la que se fijó el límite al endeudamiento europeo, que no es nada pacífica, hay que destacar que un modelo de estas características introduce un incentivo perverso para que el límite legal máximo de endeudamiento permitido termine por convertirse en el mínimo real, fenómeno que, en teoría económica, es conocido como

antiguo artículo 104 C TCE (artículo 104, si atendemos a la versión consolidada del TCE tras el Tratado de Ámsterdam) se encuentran recogidas en el artículo 126 TFUE.

¹⁵³ Desde el 1 de mayo de 1999, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, estas previsiones quedaron recogidas en el artículo 99 TCE. A día de hoy es el artículo 121 TFUE el encargado de regular estas cuestiones. Los antecedentes a la Unión Monetaria que comenzó a fraguarse a partir de 1992 han sido abordados recientemente, con precisión, por S. RUIZ TARRÍAS. Cfr. *Las dimensiones constitucionales de la Unión Económica y Monetaria europea*. Thomson Reuters, Pamplona, 2016, págs. 39-67.

¹⁵⁴ Actualmente, Protocolo Adicional número 12 del TFUE, sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, de 9 de mayo de 2008. Para facilitar la aplicación de este Protocolo fue aprobado el 22 de noviembre de 1993 el Reglamento (CE) núm. 3605/93, del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. En el mismo se reguló, por ejemplo, la obligación de notificar a la Comisión dos veces al año los déficits públicos reales y previstos, así como los niveles de deuda pública reales (art. 4). A pesar de ser objeto de múltiples modificaciones, estuvo en vigor entre el 1 de enero de 1994 y el 29 de junio de 2009, fecha en la que fue reemplazado por su versión codificada (Reglamento (CE) núm. 479/2009, del Consejo). Por otro lado, el Protocolo anejo al TCE remitía al Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) para definir los términos “déficit”, “público” e “inversión”. Este sistema fue modificado en 1996, con la adopción del Reglamento (CE) núm. 2223/96, del Consejo, relativo al sistema europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95) y de nuevo en 2013, tras la aprobación del Reglamento (UE) núm. 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al sistema europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010). La modificación ha reducido numéricamente los ratios de deuda y déficit en relación con el PIB, al permitir capitalizar el gasto en I+D e incorporar al PIB, no sin polémica, estimaciones sobre actividades como la prostitución y el tráfico de drogas. Por último, debemos indicar que el SEC 2010 es, actualmente, el sistema empleado para calcular el déficit nominal, no el estructural, que se rige por unos criterios distintos tal y como veremos.

“solución de esquina”. Pero ni el TCE ni dicho Protocolo establecían un elenco de sanciones a aplicar en caso de incumplimiento. Por lo tanto, aunque desde 1992 el ordenamiento de la Unión regulaba un sistema de disciplina fiscal asentado en dos momentos, preventivo y represivo, ninguno de los dos pilares del sistema tuvo para los Estados miembros una especial repercusión.

La puesta en marcha de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, que se inició el 1 de enero de 1999 e implicaba la fijación irrevocable de los tipos de cambio de once divisas, exigía una mayor coordinación fiscal entre los Estados miembros. Por ello, en 1997, impulsado por Alemania, fue aprobado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que arbitró una serie de instrumentos para reforzar la obligación de los Estados de mantener unas finanzas públicas saneadas en torno a los dos pilares señalados: la vertiente preventiva tendente a advertir y evitar las desviaciones y la vertiente represiva implementada para forzar su corrección. El fundamento político de dicho Pacto fue recogido en la Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de 17 de junio de 1997, que incorpora orientaciones políticas firmes para la aplicación del PEC por parte de los Estados miembros, la Comisión y el Consejo. Con posterioridad, el 7 de julio de ese mismo año, fueron aprobados dos Reglamentos que regularon normas de carácter preventivo y disuasorio en desarrollo de los artículos 103 y 104 C TCE, respectivamente: en primer lugar, el Reglamento (CE) núm. 1466/97, del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; en segundo, el Reglamento (CE) núm. 1467/97, del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

En su vertiente preventiva, la regulación contenida en el Reglamento (CE) núm. 1466/97 fue muy ambigua. Tras su entrada en vigor, los Estados miembros de la eurozona debían elaborar un programa de estabilidad que recogiera, entre otros contenidos previstos en su artículo 3, su objetivo a medio plazo en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit, así como la trayectoria de ajuste para alcanzarlo. Aunque no se establecía expresamente, parece que el citado artículo se refería a un déficit definido en términos estructurales, no en términos nominales. La razón de esta interpretación estribaba en que el artículo 5 atribuía al Consejo potestad para examinar si el objetivo presupuestario establecido en el programa de estabilidad aportaba un margen de seguridad suficiente como para evitar que se produjera un déficit

excesivo. Y como este último sí está definido en términos nominales, aquél debía estarlo en términos estructurales, siendo esta diferencia la que justificaba la labor examinadora del Consejo para acreditar la compatibilidad entre ambos¹⁵⁵. De aquí se extrae lo que es uno de los rasgos más característicos del sistema de la Unión Europea de disciplina fiscal: la articulación de su vertiente preventiva en términos de déficit estructural, al menos en una situación económica ordinaria, y la configuración en términos de déficit nominal de su vertiente represiva. Desde el punto de vista de la distribución territorial del poder la distinción es interesante, porque el sistema europeo, en este punto, es más intrusivo que el alemán, donde la vertiente represiva no se define en términos de déficit nominal, y menos que el español, en el que el déficit nominal sí tiene un papel relevante en la fase preventiva del sistema. En cualquier caso, la vertiente preventiva del sistema europeo se ha visto notablemente reforzada tras la Gran Recesión, por lo que el sistema de la Unión, incluso en su vertiente preventiva, puede ser considerado más intrusivo que el propio sistema español en algunos aspectos, como se analizará más adelante.

Por su parte, el artículo 6 Reglamento (CE) núm. 1466/97 desarrolló el sistema de supervisión multilateral previsto en el artículo 103.3 TCE. En dicho artículo, el Reglamento atribuía este poder al Consejo para vigilar la aplicación de los programas de estabilidad, a través de un sistema que descansaba en las recomendaciones emitidas por dicha institución comunitaria, de forma que, con base en el artículo 103.4 TCE, el Consejo podía recomendar a un Estado miembro la adopción de medidas correctoras cuando detectara desviaciones importantes de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo (OMP). Linde Paniagua denunció que este sistema provocaba una mutación en la naturaleza jurídica de la recomendación como instrumento normativo en el marco de la política económica y monetaria pues, a pesar de su forma externa, unas recomendaciones con tal contenido se aproximaban más a las directivas o a las decisiones¹⁵⁶. Y ello a pesar de que en 1997 el marco regulador de la

¹⁵⁵ Recordemos que para el cálculo del déficit estructural es necesario atender a la diferencia existente entre el PIB real y el potencial, esto es, el nivel de PIB si se utilizasen todos los recursos existentes en la economía sin generar inflación (es decir, cuando la tasa de desempleo es la más baja posible sin hacer subir los salarios: *Non Accelerating Wages Rate of Unemployment –NAWRU-*). Por tanto, como recuerdan P. HERNÁNDEZ DE COS y J. J. PÉREZ, el déficit estructural se obtiene como diferencia entre el déficit cíclico y el déficit observado. Cfr. “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Boletín económico del Banco de España*, abril de 2013, pág. 66.

¹⁵⁶ E. LINDE PANIAGUA. “Las recomendaciones en el marco de la política económica y monetaria: un ejemplo de mutación normativa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6, 1999, págs. 393-394.

vertiente preventiva del TEC no preveía todavía, como hará más tarde, ninguna sanción en el caso de que el Estado miembro afectado no atendiese al contenido de la recomendación formulada por el Consejo.

Respecto al pilar o vertiente disuasoria, cuyo objeto era corregir el déficit público considerado excesivo conforme a los valores de referencia, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Su artículo 3.4 facultaba al Consejo para advertir de la existencia de déficit excesivo y del plazo para corregirlo mediante recomendación dirigida al Estado miembro afectado. De incumplirse la recomendación y persistir el déficit, el artículo 10.2 permitía al Consejo formular una advertencia al Estado afectado, precisando las medidas que debían adoptarse de inmediato. Y de comprobarse posteriormente que el Estado afectado incumplía la advertencia y no implementaba esas medidas, el Consejo podía directamente sancionar el incumplimiento. El artículo 11 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, en desarrollo del artículo 104.11 TCE, contemplaba como sanción la constitución de un depósito sin intereses que comprendería un componente fijo (0,2% del PIB) y otro variable (10% de la diferencia entre el déficit expresado en términos de PIB y el valor de referencia del PEC). Nótese que lo característico de este marco regulador es que el supuesto de hecho que desencadena el momento represivo -en este caso la imposición de una sanción pecuniaria- en el sistema de disciplina fiscal europeo es, como norma general, la inobservancia de las recomendaciones o advertencias del Consejo y no la perseverancia del incumplimiento económico que las provoca. Ello refuerza el poder del centro frente a la periferia pero, al mismo tiempo, es consecuente con el poder que le otorga, y no cabría la imposición de sanciones en supuestos en los cuales un Estado perseverase en el incumplimiento por haber seguido unas recomendaciones poco afortunadas por parte de las instituciones europeas.

Pronto se constató que los valores de referencia del déficit excesivo definidos en términos nominales en el artículo 104 C TCE eran de quimérico cumplimiento en un momento recesivo del ciclo económico¹⁵⁷. Al definirse los valores de referencia como una proporción entre el déficit y la deuda con el PIB a precios de mercado, una

¹⁵⁷ Si se analizan los veinte ejercicios presupuestarios anteriores a 1992, los valores de referencia del PEC fueron superados en 202 ocasiones, el 50% de las ocasiones. Y solo en cuatro ocasiones, señala M. GARCÍA CRESPO, no hubiese procedido la imposición de sanciones. Cfr. “Los costes de la estabilidad presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 13, 2003, pág. 20.

disminución de este último provoca un aumento de dicho ratio, con independencia incluso de que nominalmente las magnitudes “déficit” y “deuda” permanezcan estables. A ello hay que añadir que la disminución del PIB va ligada al crecimiento del numerador de dicho cociente, por ser habitual en las fases recesivas del ciclo económico un hundimiento de la recaudación impositiva y un incremento del gasto público, como consecuencia del papel que juegan los estabilizadores automáticos de la economía (v. gr. las prestaciones por desempleo)¹⁵⁸.

El choque de la norma con la realidad económica era tan previsible que tan solo quedaba aguardar el incumplimiento del Pacto, que se materializó en enero del año 2003, cuando el Consejo, con base en el artículo 104.6 TCE, resolvió mediante Decisión 2003/89/CE que en Alemania, principal impulsor del PEC, existía un déficit excesivo, como consecuencia de un crecimiento considerable del déficit en sus entes subcentrales¹⁵⁹. Unos meses después, en junio, por Decisión 2003/487/CE, el Consejo consideró que dicha situación de déficit excesivo también concurría en Francia. Apoyándose en el artículo 104.7 TCE y el artículo 3.4 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, el Consejo recomendó a ambos Estados la aplicación de diversas medidas en un plazo determinado para corregir sus desequilibrios. La Comisión, considerando que dichas medidas eran insuficientes, recomendó al Consejo que advirtiera a ambos Estados conforme al modelo represivo descrito, pero llegados a este punto el Consejo desoyó la recomendación de la Comisión. Y la advertencia prevista en el artículo 104.9 C TCE, que, de haberse adoptado, habría permitido la imposición de sanciones económicas en caso de que posteriormente se hubiese comprobado que los Estados miembros afectados no habían adoptado medida alguna o las adoptadas resultaban

¹⁵⁸ La doctrina ya había advertido que los parámetros escogidos como referencia no eran los más idóneos. El 60% de deuda se fijó atendiendo a la media europea en 1991 y, el 3% de déficit, a la media de la inversión en el periodo 1974-1991. M. C. GALLASTEGUI denunció que de estos criterios se deducía que los firmantes del PEC contaban con que el PIB de los Estados miembros creciese a un ritmo, en todos ellos, del 5% de manera continuada. Cfr. “El déficit público, los criterios de convergencia y el papel de las Comunidades Autónomas”, *Estado y Economía. Elementos para un debate*. Fundación Banco Bilbao-Vizcaya, 1995, págs. 73-74.

¹⁵⁹ Lo que provocó que, en Alemania, se centrasen especialmente los esfuerzos en articular un modelo que garantizase el cumplimiento de los objetivos de estabilidad a nivel subcentral. Cfr. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Stellungnahme Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes*, 2003, 29 págs.

inadecuadas, no llegó a formularse, por lo que el régimen sancionador quedó inédito, fundamentalmente por falta de previsión y realismo¹⁶⁰.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas, de 13 de julio de 2004, aun sin entrar en el fondo de la cuestión¹⁶¹, confirmó la ausencia de repercusiones por dichos incumplimientos, lo que impulsó que se acometiera una reforma del PEC que corrigiese los errores de diseño con los que nació tanto la vertiente preventiva como la propiamente represiva, que más clamorosamente había fallado. En la práctica, la propuesta trataba de debilitar en mayor medida el frágil esfuerzo coordinador realizado en 1992 y 1997. La reforma llegó en el año 2005, en un periodo de crecimiento económico sostenido, y con ella la UE facilitó una política presupuestaria anti-cíclica, amplió todos los marcos temporales para corregir los déficits excesivos y flexibilizó el criterio de equilibrio introduciendo factores relevantes que exoneraban de responsabilidad en caso de incumplimiento¹⁶². Lo cual provocó, como contrapartida, que el sistema viese acentuada notablemente su complejidad.

En este sentido, el Reglamento (CE) núm. 1055/2005, del Consejo, modificó la vertiente preventiva del PEC e introdujo al Reglamento (CE) núm. 1466/97 un artículo 2 bis que, con precisión, definió en términos estructurales el objetivo presupuestario a medio plazo de los Estados miembros de la Eurozona y del MTC II¹⁶³. Desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) núm. 1055/2005 el saldo presupuestario de dichos

¹⁶⁰ En el Consejo (ECOFIN) celebrado el 25 de noviembre de 2003 no se alcanzó la mayoría exigida por el artículo 104.13 TCE para aprobar la pertinente advertencia. Sin embargo, ese mismo día el ECOFIN adoptó dos Conclusiones con similar contenido en relación con cada uno de los Estados miembros afectados. De forma que, sin negarse la oportunidad de las nuevas recomendaciones, el Consejo paralizó el procedimiento de déficit excesivo (PDE) y eludió la posibilidad de imponer sanciones económicas en caso de que se produjese un nuevo incumplimiento. Estas Conclusiones fueron anuladas por el TJCE en su Sentencia de 13 de julio de 2004, por entender que el Consejo no puede modificar sus recomendaciones sin un nuevo pronunciamiento de la Comisión, institución a la que corresponde el derecho de iniciativa.

¹⁶¹ T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI señaló, en un cuidadoso análisis de esta Sentencia, que el TJCE, precisamente, dejó sin resolver el nudo gordiano del problema planteado. A saber, el grado de discrecionalidad del que goza el Consejo a la hora de adoptar recomendaciones y decisiones en las sucesivas fases del proceso de déficit excesivo. En este sentido, el comisario de economía, Pedro Solbes, criticó tras la reunión del Consejo que la decisión adoptada en su seno suponía el paso de un sistema basado en las reglas a otro basado en las decisiones políticas. Pero el TJCE para desestimar el recurso, en lugar de razonar en estos términos, esgrimió un argumento procesal, limitándose a señalar que la no adopción de una Decisión por parte del Consejo no es susceptible de impugnarse por la vía del recurso de anulación, sino por la del de omisión. Cfr. “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004”, *Revista de Estudios Políticos*, 126, 2004, págs. 151-176.

¹⁶² ESPARZA OROZ, M. “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 2012, pág. 158.

¹⁶³ El Mecanismo de Tipo de Cambio (MTC II) sustituyó el Sistema Monetario Europeo (SME), que quedó obsoleto desde la introducción del Euro.

Estados debía situarse entre un déficit del 1% y el equilibrio o el superávit “en términos de ajuste en función del ciclo económico y una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales”. Por otro lado, se dotó de una nueva redacción al artículo 5, de forma que este precepto recoge desde entonces que el valor de referencia para examinar si un Estado miembro observa adecuadamente la trayectoria de ajuste hacia su objetivo presupuestario a medio plazo, en caso de haberse alejado del mismo, es en términos estructurales de déficit el 0,5% del PIB. En la vertiente preventiva del PEC, sin embargo, la reforma continuó sin prever sanción alguna en caso de incumplimiento de estos objetivos.

La vertiente disuasoria del PEC, regulada en el Reglamento (CE) núm. 1467/97, también fue modificada por el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, del Consejo. A pesar de que los valores de referencia para determinar si un Estado miembro incurría en déficit excesivo continuaron definiéndose en términos nominales, indirectamente se introdujo un elemento estructural al flexibilizar los supuestos en los cuales el exceso en el déficit podía considerarse excepcional. Con ello, se dificultaba, en la práctica, la imposición de sanciones, pues aumentaban los supuestos en los cuales las instituciones comunitarias podían no apreciar la concurrencia de un déficit excesivo. En 2005, por tanto, se elevó a norma la debilidad que, en la práctica, había demostrado el centro para imponer a la periferia sanciones en caso de incumplimiento.

Esta mayor flexibilidad se logró mediante una modificación de la redacción del artículo 2 del Reglamento (CE) núm. 1467/97 que, como norma general, se limitaba originariamente a prever que la superación del valor de referencia debido a una grave recesión económica únicamente sería excepcional cuando se registrara, como mínimo, una disminución anual del PIB real del 2%. En 2005 esta condición se eliminó, y se habilitó a la Comisión y al Consejo para considerar excepcional la superación del valor de referencia en situaciones de grave recesión económica cuando la misma se derivara de “una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen” (con independencia de su magnitud) o, yendo un paso más allá, cuando se produjera “un periodo prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial”. Por ello la Comisión, a la hora de realizar el informe previsto en el artículo 104.3 TCE (art. 126.3 TFUE) debía tomar en consideración la evolución de las situaciones económicas y presupuestarias a medio plazo. Y a esos mismos factores también debía atenderse para declarar la existencia de un déficit excesivo (art. 104.6 TCE) siempre que el déficit

general se mantuviese cercano al 3% y su superación se considerase temporal (art. 2.4). Sin embargo, estos elementos no podían ser considerados a la hora de derogar las decisiones ya adoptadas en el marco de los apartados 7, 8, 9 y 11 del artículo 104 TCE (art. 2.6).

Por otro lado, la reforma amplió la mayoría de los plazos, salvo el previsto para corregir el déficit excesivo en situaciones normales, que debería seguir consiguiéndose en un plazo de un año desde su identificación salvo que concurriesen circunstancias excepcionales (art. 3.4). Además, se dispuso que dicho plazo pudiese ser ampliado cuando el Estado en cuestión hubiese tomado medidas eficaces para ajustarse bien a la recomendación formulada con arreglo al artículo 107.4 TCE, o bien a la advertencia prevista en el artículo 107.9 TCE. De nuevo había que diferenciar, y aquí de forma más evidente, entre la adopción de medidas eficaces para ajustarse a las recomendaciones o advertencias del Consejo y, por otro, la eficacia de las mismas para superar una situación de desequilibrio excesivo. La posibilidad de prorrogar el plazo para superar dicho desequilibrio procedía cuando el Estado hace un esfuerzo por adaptarse a las indicaciones del Consejo, a pesar de que las mismas no produjeran el resultado esperado por aparecer factores económicos adversos, e inesperados, con importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública (arts. 3.5 y 5.2).

La crisis económica, que comenzó a manifestarse en Europa con mayor intensidad a partir de 2008, dejó, sin embargo, un escaso margen para que el PEC reformado fuese aplicado en un escenario expansivo del ciclo económico. El desequilibrio provocado en las cuentas públicas tanto en España como en la mayoría de los países de la UE fue notorio y, consecuentemente, inevitable el incumplimiento del marco europeo de control del endeudamiento, amén del nacional. Dentro de la Eurozona, en el año 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 104.6 TCE, declaró la existencia de un déficit excesivo en Grecia, Irlanda, Francia, Eslovenia, Portugal y España, y se dirigieron con arreglo al artículo 104.7 TCE recomendaciones para superarlo¹⁶⁴. El 27 de abril de 2009 el Consejo declaró la existencia de un déficit excesivo en España (Decisión 2009/417/CE) y adoptó una recomendación para su corrección a más tardar en 2012, considerando que concurrían circunstancias excepcionales suficientes como para

¹⁶⁴ También en 2009 se declaró su existencia en Letonia y Lituania, si bien por aquel entonces no pertenecían a la Eurozona. Se incorporaron, respectivamente, en 2014 y 2015, habiéndose puesto en 2013 en ambos Estados fin a esta situación de desequilibrio presupuestario.

ampliar el plazo de un año previsto, como norma general, en el artículo 3.4 del Reglamento (CE) núm. 1467/97. Posteriormente, con base en el artículo 3.5 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, atendiendo a la aparición de factores económicos adversos y a la consideración de que España había adoptado medidas efectivas para adaptarse a las recomendaciones formuladas, el Consejo adoptó reiteradamente diferentes recomendaciones revisadas para ampliar el plazo previsto para superar la situación de déficit excesivo¹⁶⁵. En 2010, llegó el turno de Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Finlandia, Holanda e Italia, cuyo déficit también superó los valores de referencia y recibieron sendas recomendaciones para adopción de medidas urgentes. Y lo mismo aconteció en 2013 con Malta.

En este contexto de abierta crisis se fraguó el nuevo diseño institucional en la gobernanza económica de la UE, implementado entre 2011 y 2013 a través de diferentes instrumentos jurídicos de diversa naturaleza. El nuevo diseño pretendió dar respuesta a las deficiencias del modelo: falta de supervisión *ex ante* de las políticas nacionales, falta de vinculatoriedad jurídica de las recomendaciones respecto a los OMP e incapacidad de las instituciones para imponer las sanciones previstas en la vertiente correctiva del PEC¹⁶⁶. Nació así un nuevo sistema de disciplina fiscal, restrictivo y riguroso con el gasto excesivo de las Administraciones Públicas, que iba a incidir sensiblemente sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros y, en el seno de estos, inevitablemente, sobre la autonomía financiera de los entes subcentrales allí donde, como en el caso de España, existe una marcada descentralización del poder político y del gasto público en los entes subcentrales.

¹⁶⁵ El 2 de diciembre de 2009 se amplió el plazo hasta 2013, el 10 de julio de 2012 se hizo lo propio hasta 2014 y, de nuevo, el 21 de junio de 2013 el Consejo consideró que el *deadline* para conseguir la corrección del déficit excesivo debía situarse en 2016, ejercicio que debería cerrarse con un 2,8% de déficit nominal en términos de PIB. Sin embargo, esta tendencia se vio quebrada el 12 de julio de 2016. En esa fecha, con base en el artículo 126.8 TFUE, el Consejo, por Decisión, dictaminó que España no había adoptado medidas eficaces para dar cumplimiento a la Recomendación de 2013. Y unos días más tarde, el 8 de agosto, y de nuevo por Decisión, el Consejo con base en el artículo 126.9 TFUE formuló una advertencia a España para que adoptase las medidas necesarias para reducir su déficit, entre las que se encontraba la aplicación, a nivel interno, de las medidas previstas en la LOEPSF. Nuestro Estado quedó en ese momento a solo un estadio de provocar que se desencadenase el momento represivo del PEC. Esta última Decisión, de agosto de 2016, fue la que fijó la senda de ajuste que, a la postre, ha resultado ser la definitiva. En cumplimiento de la misma, el déficit español quedó finalmente por debajo del 3% del PIB en el año 2018, 9 años después de haberse activado el PDE.

¹⁶⁶ A ello hay que añadir la inexistencia de un mecanismo de solidaridad financiera para los Estados que atraviesan problemas para financiarse en los mercados de capitales. Cfr. LÓPEZ ESCUDERO, M. “La nueva gobernanza económica de la unión europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, págs. 365-366.

“*Europe is at an Alexander Hamilton moment*”, sentenció Paul Volcker en un conferencia a comienzos de 2012¹⁶⁷. Y aunque el expresidente de la Fed se apresuró a apostillar que, en su opinión, no había en Europa ningún Alexander Hamilton a la vista, es indudable que la crisis económica ha desencadenado en la UE una dinámica centrípeta de gran magnitud. Similar, si no mayor, que la acaecida en EEUU a comienzos del XIX (Capítulo 1, I). En la UE, esta dinámica centrípeta se ha articulado en torno a tres ejes que, aunque suelen presentarse de manera conjunta, no deben confundirse. En nuestro caso, de hecho, tan solo nos interesa uno de ellos, que es precisamente el que diferencia de manera más nítida, desde un punto de vista de la distribución territorial del poder, la reacción estadounidense y europea a un escenario de sobreendeudamiento.

En primer lugar, la crisis económica ha dado lugar a la articulación por parte de los Estados miembros de diferentes instrumentos extraordinarios de financiación, que han puesto de relieve las dificultades prácticas que entraña el desarrollo de una cláusula de no rescate (art. 125 TFUE) en el marco de un proyecto federalizador en el que existen paulatinamente relaciones económicas más intensas entre cada una de los entes subcentrales. Entre estos mecanismos destaca el MEDE¹⁶⁸, instrumentado en un Tratado internacional con vocación de permanencia, y la intervención del BCE mediante su actuación en el mercado secundario de deuda.

El MEDE fue configurado en un Tratado internacional con vocación de permanencia, celebrado entre los estados de la eurozona, cuyo instrumento de ratificación, en el caso español, se publicó en el BOE el 4 de octubre de 2012, una vez que las Cortes Generales lo autorizaron tal y como dispone el artículo 94 CE. Para que los Estados miembros de la zona euro pudiesen aprobar este instrumento de estabilidad, fue modificado previamente el artículo 136 TFUE por Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo, cuya validez fue avalada por STJUE de 27 de noviembre de 2012, que resuelve el paradigmático Caso “Pringle” en el que se pone una vez más de relieve el

¹⁶⁷ Cfr. VOLCKER, P., “*What Europe can learn from Alexander Hamilton*”, Reuters, 17 de enero de 2012.

¹⁶⁸ Con anterioridad, en el rescate financiero griego, portugués e irlandés jugaron un papel relevante el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), que desde el 30 de junio de 2013 no puede participar en nuevos programas de auxilio, y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF). Este último fue regulado por el Reglamento (UE), núm. 407/2010.

importantísimo papel que ha jugado el TJUE en el proceso de integración europeo¹⁶⁹. El elemento más característico de las ayudas otorgadas al amparo del MEDE es su sometimiento a una estricta condicionalidad, que es el rasgo que evidencia el impulso centralizador que ha caracterizado a este instrumento de rescate. A través de estos mecanismos la UE, indirectamente, se ha erigido en competente –si bien de manera transitoria- en un amplio abanico de materias de las que carece de competencia expresa con base en el TFUE.

Estrechamente relacionada con esta dinámica cabe destacar la intervención del BCE en los mercados de deuda, ya que en un principio, el programa OMT, en los términos anunciados en 2012 por el Presidente Mario Draghi, también debía quedar supeditado a una estricta condicionalidad. Y sobre un programa con estas características fue sobre el que se pronunció el TJUE, avalando su conformidad a los Tratados, en la STJUE de 16 de junio de 2015, que resolvió el Caso “Gauweiler”. La intervención del BCE en los mercados de deuda se demoró hasta 2015, y se instrumentó a través de la Decisión (UE) 2015/774, del Banco Central Europeo, de 4 de marzo, que activó el *Public Sector Purchase Programme* (PSPP). El programa diseñado por el BCE en 2015 también supeditó la implementación del mismo a una estricta condicionalidad, si bien de carácter mediato. En este sentido, el PSPP no permite al BCE fijar directamente un elenco de medidas a adoptar por los Estados beneficiados por el programa, que sería, además, difícilmente compatible con la consideración del PSPP como un instrumento estrictamente de política monetaria (esta fue la razón fuerza empleada por el TJUE para avalar la conformidad a los Tratados de un programa de estas características¹⁷⁰). La

¹⁶⁹ E. LINDE PANIAGUA ha manifestado en contra de lo dispuesto por el TJUE en dicha Sentencia (párrafo 65), que no existía un impedimento jurídico para que la articulación de un mecanismo de estabilidad tuviese lugar al margen del ordenamiento de la UE, cabiendo en última instancia el recurso a la técnica de la cooperación reforzada (arts. 326 y siguientes TFUE). Cfr. “La mutación de la Unión Europea y su Derecho originario: la modificación del artículo 136 del TFUE, y otros Tratados (Tratados parásitos) suscritos por Estados de la Unión Europea, en particular el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 23, 2012, págs. 91-92.

¹⁷⁰ El artículo 127.1 TFUE establece que la estabilidad de precios será el “principal” objetivo del SEBC y, solo si ésta se encuentra garantizada, podrá apoyar las políticas generales de la Unión y garantizar, por lo tanto, la estabilidad financiera. Pero la estabilidad de precios es condición necesaria de la estabilidad financiera, y, por ello, la mejor contribución posible de la política monetaria a la estabilidad financiera es garantizar la estabilidad de precios. Además, el artículo 123 TFUE prohíbe expresamente que los desajustes presupuestarios de los Estados miembros sean financiados por el BCE o por los bancos centrales nacionales. Estas constricciones “constitucionales”, condicionan indudablemente la actuación del SEBC que, a diferencia de la Reserva federal estadounidense, no puede orientar su política monetaria directamente a la creación de empleo. De ahí la necesidad de acreditar que el PSPP es un instrumento de *ultima ratio* para transmitir adecuadamente la política monetaria en un escenario en el que esta función no puede llevarse a cabo mediante la modificación de los tipos de interés, por estar ya próximos a cero.

manera de articular dicha condicionalidad es indirecta, y se consigue al establecer como criterio para admitir la adquisición de determinados activos que el Estado emisor, previamente, hubiese obtenido una valoración positiva en punto al cumplimiento de sus obligaciones como perceptores de ayudas del MEDE¹⁷¹. Por ello podemos seguir afirmando la dimensión centralizadora de esta medida y, además, su estrecha relación con el programa extraordinario de financiación articulado a través del MEDE.

El segundo eje centrípeto se ha manifestado mediante un refuerzo de las competencias de la Unión, especialmente en el ámbito bancario, donde se han producido significativos avances en materia de supervisión y resolución bancaria¹⁷², y en el derecho de la competencia, en el que se ha desarrollado un peculiar federalismo de ejecución, consolidándose los instrumentos de coordinación entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia. En la actualidad, lejos de haberse detenido, y auspiciado por crisis de carácter migratorio, económico o en materia de seguridad, el proceso de integración avanza en otros ámbitos tales como el control de las fronteras, la política comercial o la defensa militar¹⁷³.

A efectos de esta investigación, sin embargo, lo más relevante es el refuerzo de los mecanismos jurídicos que pretenden garantizar la sostenibilidad financiera de los Estados miembros. Su implementación se ha llevado a cabo, en primer lugar, en el denominado *six pack*, conformado por los Reglamentos (UE) núms. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 y 1177/2011 y de la Directiva 2011/85/UE, que constituyen el primer paquete de disposiciones que reforzó la coordinación presupuestaria de los Estados miembros, introduciendo nuevas obligaciones a los Estados de la eurozona y facilitando la imposición de sanciones a estos en caso de incumplimiento. Posteriormente, el *six pack* ha sido completado por el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG o *Fiscal Compact*) de 2012 y *el two*

¹⁷¹ Además, quizás para tratar de superar las reticencias de los Estados más solventes, el PSPP prevé la adquisición de activos de todos Estados de la eurozona, en proporción a su participación en el capital social del BCE. A pesar de ello el programa ha sido de nuevo cuestionado ante el TJUE por parte del TCF. Cfr. LÓPEZ CASTILLO, A. “Cuestión prejudicial en segunda ronda. Una nueva escaramuza a propósito de la política monetaria del BCE”; *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 25, 2017, 18 págs.

¹⁷² Cfr. Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, mediante el que se aprueba el Mecanismo Único de Supervisión y Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, sobre el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución.

¹⁷³ Cfr. ALMUNIA, J. J. “El federalismo en la Unión Europea: una valoración de la última década”, *Conferencia impartida con ocasión del VIII Observatorio “Novedades del federalismo en Europa”*, celebrado por la Fundación Manuel Giménez Abad en Zaragoza el 22 de noviembre de 2017.

pack de 2013, integrado por el Reglamento (UE) núm. 472/2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre riesgo de experimentar graves dificultades, y por el Reglamento (UE) núm. 473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. El *six pack*, el *two pack* y el TCEG, constituyen el puzzle normativo con el que se pretenden garantizar, a través del máximo rigor fiscal, el equilibrio presupuestario en los Estados miembros¹⁷⁴. El TCEG es un Tratado internacional suscrito al margen la UE, a diferencia del TMEDE, por todos los Estados miembros con la salvedad de la República Checa¹⁷⁵; si bien está prevista la incorporación del TCEG al ordenamiento jurídico de la UE en un plazo de cinco años desde su entrada en vigor (art. 16 TCEG)¹⁷⁶.

El sistema de disciplina fiscal europeo, en suma, se nutre de la experiencia acumulada, se halla en constante evolución, está conformado por un abanico amplísimo de disposiciones recogidas en diferentes cuerpos normativos y, por último, y a pesar de los esfuerzos realizados para garantizar su coherencia, es un compendio de normas demasiado amplio, cada vez más sofisticadas, que cambian constantemente y cuya consistencia entre ellas no está siempre garantizada¹⁷⁷.

Desde un punto de vista formal, tiene interés el análisis del procedimiento de aprobación de estos instrumentos normativos, especialmente el seguido para incorporar

¹⁷⁴ C. CLOSA MONTERO. “Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea”. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 2014, pág. 67.

¹⁷⁵ A la excepción de la República Checa debe añadirse el caso de Reino Unido, que desde junio de 2016 se encuentra en negociaciones para abandonar la Unión. Tampoco fue ratificado por Croacia, ya que no tuvo la condición de Estado miembro hasta julio de 2013.

¹⁷⁶ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES ha indicado que, jurídicamente, el artículo 16 TCEG es poco más que una cláusula de buenas intenciones, ya que la incorporación al ordenamiento jurídico de la UE de las disposiciones del Tratado no será, en ningún caso, automática ya que dependerá de la voluntad de los Estados. En cualquier caso, el precepto sí revela la voluntad política de dotar al Tratado de un carácter provisional. Cfr. “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, pág. 407. Su incorporación al ordenamiento de la UE está prevista para mediados de 2019. Comisión Europea. “Nuevos pasos hacia la plena realización de la unión económica y monetaria europea: una hoja de ruta”, de 6 de diciembre de 2017, pág. 16.

¹⁷⁷ J. L. ESCRIVÁ. “Retos en el marco de gobernanza fiscal de la UE”. Conferencia impartida en la IV Jornada de Auditoría del Sector Público, celebrada el 5 de mayo de 2016 en Madrid. Especialmente crítico se ha mostrado M. LÓPEZ ESCURDEO, para quien la articulación jurídica del sistema de disciplina fiscal europeo es, desde el punto de vista de sus instrumentos de coordinación, “muy deficiente y extremadamente complejo”. Cfr. “La nueva gobernanza económica de la unión europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *op. cit.*, 428-429.

al ordenamiento europeo el *six pack* y el *two pack*. El TECEG, por tratarse formalmente de un Tratado Internacional, se elaboró al margen de las instituciones europeas, y bastó que los Estados firmantes, como sujetos de Derecho Internacional Público, hiciesen constar su consentimiento en obligarse internacionalmente mediante la ratificación para que fuese posible su celebración¹⁷⁸. Por el contrario, el *six pack* y el *two pack* debieron someterse para ser aprobados al procedimiento previsto en el artículo 294 TFUE. En ambos casos, todos los instrumentos normativos fueron aprobados por el Parlamento Europeo en primera lectura y, con posterioridad, por unanimidad en el Consejo. En efecto, en la institución en la que se encuentran representados los gobiernos de los Estados miembros, ambos paquetes normativos obtuvieron los 345 votos posibles¹⁷⁹. Sin embargo, en el Parlamento Europeo, los acontecimientos se desarrollaron de manera diferente. El 28 de septiembre de 2011 fue sometida a votación en la Cámara el *six pack*. A su favor se posicionaron conservadores, liberales y verdes, y, en contra, el euroescepticismo de extrema izquierda y de extrema derecha. Con Mélenchon, Nigel Farage y los Le Pen, padre e hija, a la cabeza. Pero la votación fue paradójica porque provocó la fractura del Grupo Parlamentario socialdemócrata. La mayoría de sus integrantes votaron en contra de estas medidas, mientras que una pequeña minoría, entre la que se encontraban los europarlamentarios españoles del PSOE, votaron a favor. Los socialistas de Portugal e Italia votaron en contra. También lo rechazaron los socialistas franceses. E incluso los alemanes, a pesar de que el SPD había apoyado la reforma constitucional alemana de 2009, que incorporó a la Ley Fundamental un freno al endeudamiento¹⁸⁰. En una Cámara que representa a la ciudadanía europea (art. 14.2

¹⁷⁸ En el caso de España, el Consejo de Estado dictaminó que de la ratificación del TECEG atribuía a la UE el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y, por lo tanto, la ratificación debía ser autorizada mediante ley orgánica, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 93 CE exigía previamente la autorización mediante ley orgánica. Cfr. Consejo de Estado. *Dictamen 362/2012*, de 12 de abril. Dicha autorización fue obrada por LO 3/2012, de 25 de julio; que, en el Congreso de los Diputados, fue aprobada con 311 votos a favor y tan solo 19 en contra. A favor se pronunciaron PP, PSOE, CiU, PNV y UPyD. Cfr. Congreso de los Diputados, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 43, sesión plenaria 42 celebrada el 21 de junio de 2012, pág. 41.

¹⁷⁹ El vigente sistema de votación entró en vigor el 1 de noviembre de 2014, de manera que no regía en el momento de ser sometida al Consejo la aprobación de estos instrumentos normativos (art. 16.4 TUE). Cfr. Consejo de la Unión Europea, resultados de la votación de la Sesión núm. 3122 del Consejo de la Unión Europea, celebrada el 8 de noviembre de 2011, y de la Sesión núm. 3237, celebrada los días 13 y 14 de mayo de 2013.

¹⁸⁰ Cfr. Parlamento Europeo, *Acta de la sesión celebrada el 28 de septiembre de 2011*, Anexo “Resultados de la votación nominal”, págs. 41-43. Contenido disponible en línea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20110928+RES-RCV+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [última consulta: septiembre 2018]. El acceso a esta documentación fue facilitada por la Unidad de Transparencia del Parlamento Europeo, cuya amabilidad y diligencia, que desde aquí agradezco, permitieron completar en este punto la investigación.

TUE), el grupo socialdemócrata se fraccionaba aparentemente en clave territorial. En el Consejo, por el contrario, donde están representados los Gobiernos de los Estados, y donde *a priori* con mayor intensidad se tenían que manifestar los intereses territoriales, el *six pack* fue aprobado por unanimidad. La fractura del grupo socialdemócrata, sin embargo, no respondió a razones territoriales sino partidistas. En el momento de acometerse la votación en el Parlamento Europeo, en junio de 2011, en Alemania se había roto la Gran Coalición entre democristianos y socialdemócratas, que permitió sacar adelante la reforma de la Ley Fundamental en 2009. La CDU de Merkel se apoyaba tras las elecciones de otoño de 2009 en los liberales del FDP para gobernar. En Francia, el presidente de la República era Nicolás Sarkozy. En Italia, Silvio Berlusconi era Primer Ministro, y en Portugal dicho cargo lo ocupaba el conservador Passos Coelho. Los socialistas españoles que apoyaron el *six pack* no estaban defendiendo, al menos directamente, los intereses territoriales de España, sino que estaban apoyando la posición que mantendría el Gobierno de España, de su partido, en el Consejo. Exactamente igual les ocurría a los socialistas alemanes, que no estaban actuando en clave territorial, defendiendo los intereses de Alemania, sino en clave partidista: aprovechando la coyuntura para hacer oposición política a escala nacional¹⁸¹.

Este modo de actuar por parte de una de las grandes familias ideológicas europeas podía ser un síntoma de las dificultades que atravesaba el proyecto de integración, ya que el Parlamento se instrumentalizó para escenificar la tensión política existente a escala nacional. El proceso de integración europeo se ha consolidado siempre ante situaciones críticas, y aunque en 2011 los gobiernos demostraron haber comprendido la magnitud del reto al que se enfrentaba el proyecto, al aprobar por unanimidad en el Consejo un elenco de normas que desencadenaron una contundente dinámica centrípeta en el seno de la UE, quizás en aquel momento el riesgo al que se enfrentaba la Unión todavía no se apreciaba con suficiente nitidez desde Estrasburgo. Por fortuna, esta tendencia se corrigió en 2013, cuando el *two pack* tuvo que ser aprobado por el Parlamento Europeo. En esta ocasión, toda la familia socialdemócrata, junto con los populares, los liberales y los verdes votaron a favor de esta segunda reforma del sistema de disciplina fiscal europeo, que vino a reforzarlo, acentuando sus rasgos más

¹⁸¹ Los dos diputados socialdemócratas griegos (Arsenis y Stavrakakis) constituyen una excepción a esta lógica, ya que votaron en contra, a pesar de que Papandreou era todavía Primer Ministro griego, si bien el que el PASOK comenzaba a dar muestras de desintegración. Y tampoco responde a esta lógica la posición mantenida por los socialistas holandeses, daneses y suecos, que apoyaron el *six pack* en un momento en el que el Gobierno en sus Estados era controlado por la derecha.

centrípetos. Y ello con independencia de que en todos los Estados mencionados existían gobiernos de sesgo conservador¹⁸². Solo los euroescépticos quedaron ahora al margen¹⁸³.

Pese a las reformas introducidas, el sistema de disciplina fiscal resultante tras la aprobación de ambos paquetes normativos presenta algunos déficits. Por un lado, podría haber sido más tuitivo con la soberanía presupuestaria de los Estados sin que ello hubiese puesto en entredicho el principio de sostenibilidad financiera en el ámbito de la Unión. Por otro lado, la reforma continuaba sin permitir con claridad que la propia Unión, como persona jurídica y junto con los Estados, pudiera desarrollar políticas económicas de carácter contra-cíclico que paliaran las nocivas consecuencias derivadas de una situación económica crítica. Las reformas acometidas en el sistema de disciplina fiscal de la UE pecaron en ocasiones por exceso, y en otras por defecto (Capítulo 2, I.3), pero las críticas de quienes se negaron a su aprobación no caminaban, ni mucho menos, en el sentido de las que aquí se señalan. La aprobación del *six pack*, del *TECG* y del *two pack* debe ser contextualizada en un momento crítico, en el que se exigían reacciones rápidas. Pasados unos años, desde las propias instituciones europeas se reconocen algunas de las carencias, y en absoluto es descartable una nueva reforma del sistema de disciplina fiscal de la Unión, más ponderada, gracias a la perspectiva que solo la estabilidad económica y el transcurso del tiempo pueden dar¹⁸⁴. Hasta que ello suceda, aquí debe acometerse el estudio del sistema de disciplina fiscal actualmente vigente en la UE que se caracteriza por dejar un amplio espacio para que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros interioricen la normativa de estabilidad presupuestaria (Capítulo 2, I.2), pero que, en contrapartida, ha otorgado a las instituciones europeas, en primer lugar, importantes facultades para supervisar el procedimiento de elaboración presupuestaria en cada Estado miembro y, en segundo

¹⁸² En Italia, el Primer Ministro era Mario Monti, sin afiliación partidista, que fue elegido por su perfil técnico. Si bien el sesgo conservador, o neoliberal, de los perfiles tecnocráticos ya fue denunciado por J. RUIPÉREZ ALAMILLO, cfr. “¿La Constitución en crisis? El Estado constitucional democrático y social en los tiempos del neoliberalismo tecnocrático”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, 2003, págs. 138-139.

¹⁸³ Cfr. Parlamento Europeo, *Acta de la sesión celebrada el 12 de marzo de 2013*, Anexo “Resultados de la votación nominal”, págs. 18-20. Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/proces_verbal/2013/03-12/votes_nominaux/P7_PV\(2013\)03-12\(RCV\)_XC.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/proces_verbal/2013/03-12/votes_nominaux/P7_PV(2013)03-12(RCV)_XC.pdf) [última consulta: septiembre 2018]

¹⁸⁴ Comisión Europea. “Nuevos pasos hacia la plena realización de la unión económica y monetaria europea: una hoja de ruta”, de 6 de diciembre de 2017.

lugar, les ha dotado de una robusta potestad sancionadora, que no cuentan en muchas ocasiones con un anclaje claro en el derecho originario (Capítulo 2, I.3).

2. El papel de las Constituciones nacionales en el sistema europeo de disciplina fiscal.

En marzo de 2012, y conforme la crisis de deuda soberana se agravaba en Europa, vio la luz un instrumento normativo redactado al margen de la UE, pero con el compromiso de incorporarlo a su ordenamiento jurídico en el medio plazo: el TCEG. En puridad, el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG) constituye un tratado internacional al margen del diseño institucional de la Unión Europea, si bien su artículo 16 prevé, en un plazo máximo de cinco años, su incorporación al marco jurídico de la Unión, aunque la misma no se puede producir *ex lege*, al no estar previsto el cauce procedimental oportuno. El Tratado en cualquier caso fue ratificado por la práctica totalidad de los Estados miembros, con la salvedad de la República Checa y de Croacia, que se incorporó a la Unión el 1 de julio de 2013¹⁸⁵.

El artículo 3.1 TCEG proscribía incurrir, a los firmantes del Tratado, en déficits estructurales superiores, como norma general, al 0,5% de su PIB. Una obligación que, como se verá (Capítulo 2, I.3.1), no era ajena por completo al ordenamiento de la UE. Lo más relevante del TCEG es que impone a sus firmantes la obligación de incorporar a sus ordenamientos jurídicos, preferentemente con rango constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria (art. 3.2 TCEG). Y no bastando con ello, disciplina un momento represivo para garantizar que todos los firmantes, a la postre todos los Estados miembros, incorporan esta obligación a sus ordenamientos jurídicos preferentemente con el máximo rango jurídico posible. El momento represivo no lo provoca en este caso la desviación por parte de un Estado miembro de los objetivos presupuestarios, sino la falta de incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de las disposiciones previstas en el artículo 3.1 TCEG en normas de rango preferentemente constitucional.

En efecto, el artículo 8 TCEG faculta al TJUE para conocer del posible incumplimiento, por parte de una Parte Contratante, de incorporar a su ordenamiento jurídico “preferentemente” con rango constitucional un freno al endeudamiento que,

¹⁸⁵ Tampoco fue ratificado por Reino Unido, si bien dicho Estado se encuentra inmerso en la actualidad en un incierto procedimiento de salida del club europeo. En España la ratificación del TCEG exigió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 CE, la previa autorización de las Cortes por Ley Orgánica (LO 3/2012, de 25 de julio).

como máximo, permita incurrir a dicho Estado en un déficit estructural máximo del 0,5% del PIB. El procedimiento a seguir es similar al previsto para el recurso de incumplimiento previsto en los artículos 258-260 TFUE y exige que se produzca, por parte del Estado demandado, un doble incumplimiento (*manquement sur manquement*). El esquema procesal del TCEG no es exactamente igual al del TFUE al regular el recurso por incumplimiento, ya que, a diferencia de lo establecido en los artículos 258 y 260 TFUE, el sistema previsto en el artículo 8 TCEG niega legitimación activa directa a la Comisión, de manera que aquí solo los Estados miembros pueden interponer el pertinente recurso ante el TJUE. La Comisión, no obstante, tiene un papel relevante a la hora de acreditar el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3 TCEG, tanto en la fase precontenciosa como en la contenciosa.

Si la Comisión Europea, voluntariamente, detecta que un Estado miembro ha incumplido la obligación ex artículo 3 TCEG, el propio Tratado impone al resto de Partes Contratantes la obligación de denunciar dicho incumplimiento ante el TJUE (art. 8.1 TCEG). La sentencia del TJUE, continúa estipulando el TCEG, será vinculante para las partes en el procedimiento, que adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo que decida dicho Tribunal. Es decir, el TCEG faculta al TJUE para dictar una sentencia vinculante en la que el Tribunal lo que dictamina será el modo en el cual un Estado miembro deberá incorporar a su ordenamiento jurídico –insistimos, porque la cuestión no es menor: preferentemente con rango constitucional- un freno al endeudamiento¹⁸⁶. ¿Es imaginable, a nivel interno, una Sentencia del Tribunal Constitucional en la que se obligue a regular estatutariamente, en una Comunidad Autónoma, el principio de estabilidad presupuestaria? El proceso centrípeto vivido en la UE no tiene parangón a nivel interno, y este supuesto es tan solo una muestra más de una dinámica mucho más amplia.

La cuestión no queda ahí, pues si la Comisión considera que la parte demandada no ha dado cumplimiento a la Sentencia del TJUE, cualquier Estado podrá someter el asunto de nuevo al Tribunal y solicitar la imposición de sanciones pecuniarias¹⁸⁷. Y si el

¹⁸⁶ M. LÓPEZ ESCUDERO se ha pronunciado sobre la difícil posición en la que quedará el TJUE a la hora de conocer de un recurso de estas características. Cfr. “Las interminables reformas de la gobernanza económica en la zona euro”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 27, 2012, pág. 8.

¹⁸⁷ Aunque en la práctica la Comisión ha considerado que los Estados han dado cumplimiento de manera generalizada a las exigencias establecidas por el TCEG. Comisión Europea, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, de 22 de febrero de 2017, págs. 11-13.

TJUE declara que la Parte Contratante afectada ha incumplido su Sentencia, podrá condenar a ésta al pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva cuyo montante deberá adaptarse a las circunstancias del incumplimiento pero que no podrá exceder, en ningún caso, el 0,1% del PIB.

La mera posibilidad de imponer una sanción a una Parte Contratante en el caso de que no cumpla una sentencia que puede prever la necesaria constitucionalización de un freno al endeudamiento, supone indudablemente introducir un condicionante al poder constituyente. Aunque siempre podrá esgrimirse que, en última instancia, es en la propia Constitución donde radica la legitimidad del TECG.

El artículo 95.1 CE prevé que no cabe la celebración de un Tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución, por lo que de haber existido una cláusula de intangibilidad que hubiese impedido la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, formalmente no podría haberse celebrado el TECG. La argumentación resulta, en cualquier caso, débil, fundamentalmente en aquellos Estados en los cuales el apoyo financiero brindado por el MEDE, para cuya recepción se hacía imprescindible la ratificación del TECG, era, *de facto*, la única manera posible de evitar el *default*.

Lo que se discute, sin embargo, no es que de un Tratado ratificado se deriven, posteriormente, obligaciones contrarias para la Constitución (una problemática que ya se planteó en la DTC 1/2004, de 13 de diciembre y que se superó diferenciando con insólita minuciosidad entre primacía del Derecho de la Unión y supremacía constitucional), sino que un Tratado, una vez ratificado, termine por condicionar el ejercicio del propio poder de reforma constitucional, pudiéndose imponer medidas coercitivas en el caso de no ser ejercido en el sentido deseado por entidades no soberanas. En plano teórico se esgrimirá que el Estado podría denunciar el Tratado, abandonar la UE y, de tratarse de un Estado de la Eurozona, renunciar a la moneda única. El artículo 50 TUE regula el procedimiento a seguir para que un Estado miembro pierda su condición de socio¹⁸⁸. En realidad, sin embargo, la salida, no tanto de la

¹⁸⁸ El mismo proceso de progresiva pérdida de la estatalidad de la Constitución se vivió en EEUU, donde durante por un largo periodo de tiempo fue innegable la posibilidad de que un estado pudiese retirarse del acuerdo federal. Sin embargo, el devenir de los hechos terminó provocando que unos años después, en 1869, el Tribunal Supremo en *Texas vs. White* aprovechó el silencio guardado por la Constitución de 1787 al respecto (lo cual, es cierto, constituye una notable diferencia con el TUE, en el que la salida de la Unión está prevista expresamente) para determinar que “[t]he Constitution, in all its provisions, looks to an indestructible Union composed of indestructible States” (§5), y, consecuentemente, “[w]hen Texas became one of the United States, she entered into an indissoluble

Unión, sino de la Unión monetaria, no es posible sin un altísimo coste¹⁸⁹. Posiblemente inasumible.

Es sorprendente la naturalidad con la que los Estados han asumido la regulación en una norma supraestatal de un mandato del tenor del artículo 3 TCEG. Y aunque dicha regulación es reveladora del importante papel que continúan desempeñando las Constituciones nacionales como producto normativo -ya que refleja que el sistema interno de disciplina fiscal, para ser tomado en serio, debe ser regulado en la propia Constitución-, es también manifestación del impulso centrípeto desencadenado tras la crisis económica en la Unión Europea e, indudablemente, el precepto ha puesto en entredicho la soberanía como categoría, como poder incondicionado respecto al exterior. En contrapartida, el sistema europeo de disciplina fiscal deja un amplio margen a las Constituciones nacionales para regular su propio sistema de disciplina fiscal, siempre que cumplan las estipulaciones contenidas en el TCEG. En este sentido, los Estados europeos son libres para regular, por ejemplo, el procedimiento para 1) determinar cuándo concurre una circunstancia extraordinaria que permite superar los límites establecidos de déficit estructural –haciendo recaer dicha decisión, por ejemplo, en el Parlamento por mayoría cualificada, o para 2) compensar los déficits nominales, en los que incurran en fases de recesión, con los superávits característicos de los momentos de expansión¹⁹⁰. Esta cuestión es de suma relevancia, pues en ella se fundamenta la posibilidad de que los Estados miembros desarrollen políticas económicas de carácter contra-cíclico. Sin embargo, esta libertad regulatoria es menos amplia de lo que podría parecer en un principio, pues la misma, además de respetar las estipulaciones previstas en el TCEG, deberá respetar el resto de mandatos previstos en otras disposiciones del Derecho de la Unión. Y estos se han visto notablemente reforzados en los últimos años.

3. El reforzamiento del poder supervisor y sancionador de la UE en el marco de la nueva gobernanza económica y la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

relation” (§6). Una unión que, en opinión del propio Tribunal, solo puede destruirse por medio de un acto de carácter revolucionario, pero nunca jurídico.

¹⁸⁹ Cfr. RUBIO LLORENTE, F. “Constituciones nacionales e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 217, 2011, pág. 6.

¹⁹⁰ Si bien con el límite de un déficit nominal del 3% del PIB, que es el umbral que determina la apertura de un PDE.

Uno de los elementos principales del sistema europeo de disciplina fiscal, y que le dota de cierta consistencia, es el llamado semestre europeo y, por ello, su estudio debe arrancar del análisis de sus principales características (Capítulo 2, I.3.1). El impulso federalizador que se ha dado al ciclo presupuestario europeo en los últimos años y, por ende, al pilar preventivo del PEC, es de tal dimensión que no tiene parangón en los propios Estados miembros de estructura descentralizada. Al margen del semestre europeo, son especialmente dos las novedades más reseñables en el sistema de disciplina fiscal de la UE: en primer lugar, han sido previstas una serie de sanciones para los casos en los que un ente subcentral se aleje de sus objetivos presupuestarios a medio plazo (Capítulo 2, I.3.2) y, en segundo lugar, el denominado “otoño europeo”, introducido en 2013 como parte del *two pack*, ha reforzado la supervisión presupuestaria y ha otorgado un poder de grandes dimensiones a la Comisión para controlar el déficit no ya estructural, sino presupuestario, en el que pueden incurrir los Estados miembros (Capítulo 2, I.3.3).

Con posterioridad, aunque también estrechamente relacionado con el semestre europeo, se abordará una nueva obligación no estrictamente presupuestaria, pero indudablemente de naturaleza económica. Dicha obligación, que debe ser incluida al menos en sentido lato en el pilar preventivo del PEC, impele a los Estados miembros a evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos excesivos y, en caso de inobservancia, está previsto que se desencadene un momento represivo (Capítulo 2, I.3.4). Estamos ante una obligación que, de nuevo, no tiene equivalente en Alemania y en España. Como se puede intuir, la dinámica centrípeta que ha experimentado el sistema europeo de disciplina fiscal desde 2011 ha sido colosal, provocando un avance difícilmente previsible hace unos años en el proceso de integración. La gravedad de la crisis desencadenada en 2008 ha sido indudablemente el catalizador de una reforma que, en caso contrario, difícilmente habría tenido lugar. Paradójicamente, y a ello nos referiremos en quinto lugar, las novedades introducidas en el componente disuasorio del PEC han sido menos relevantes (Capítulo 2, I.3.5). Por último, centraremos nuestra atención en una sanción, también innovadora, consistente en una multa de hasta el 0,2% del PIB, pero que queda al margen de la vertiente preventiva y represiva del PEC, ya

que está prevista para desincentivar que, con deslealtad manifiesta, un Estado miembro falsee su contabilidad nacional (Capítulo 2, I.3.6)¹⁹¹.

3.1.La coordinación presupuestaria como arquetipo de la nueva gobernanza económica: el semestre europeo.

El Reglamento (UE) núm. 1175/2011 incorporó a la vertiente preventiva del PEC el denominado semestre europeo, que se encuentra regulado en el artículo 2 -bis del Reglamento (CE) núm. 1466/97. Este mecanismo se desarrolla en los seis primeros meses del año y constituye desde un punto de vista cronológico el primer instrumento europeo de supervisión y coordinación no solo presupuestaria, sino también económica. El semestre europeo, que se desarrolla de enero a junio, es seguido por el conocido como semestre nacional, que abarca los meses de julio a diciembre y que culmina, como norma general, con la aprobación de los presupuestos en los Estados miembros. La lógica centrípeta a la que responde el semestre europeo es indudable pues, con ocasión del mismo, se habilita a las instituciones de la UE para ofrecer a los Estados miembros una serie de orientaciones con anterioridad a que éstos adopten determinadas decisiones a escala nacional.

Con tal propósito el semestre europeo se subdivide, a su vez, en dos trimestres. El primer trimestre, que comprende los meses de enero a marzo, permite a las instituciones europeas formular sus orientaciones a escala supraestatal, es decir, en el ámbito de la Unión y sin hacer referencia a un Estado concreto. Entre enero y febrero el Consejo y el Parlamento Europeo debaten el conocido como Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento (EPAC), que recoge recomendaciones de carácter general. El Consejo Europeo, en marzo, sobre la base de este Estudio Prospectivo, formaliza una serie de orientaciones de carácter político sobre aspectos económicos. En el mes de marzo, además, la Comisión publica los informes por país, trasladándose desde este momento la atención del Semestre europeo a la dimensión nacional. En ellos la Comisión, si ha apreciado la existencia de algunos desequilibrios, en concreto en determinados Estados miembros, puede recomendarles a éstos la adopción de determinadas medidas. Los Estados miembros, consecuentemente, deben tener en consideración los informes por país de la Comisión y las conclusiones del Consejo Europeo sobre el EPAC para

¹⁹¹ Una primera aproximación a estas cuestiones puede encontrarse en GUERRERO VÁZQUEZ, P. “Gobernanza económica y régimen sancionador en caso de incumplimiento en la Eurozona” *Revista de Derecho Constitucional Europeo*”, núm. 26, 2016, 24 págs.

elaborar una documentación que deberán presentar a las instituciones europeas a partir de abril.

En abril de cada año comienza el segundo trimestre del Semestre europeo, cuya atención se centra en exclusiva en los planes, objetivos y políticas de cada Estado de manera individualizada. Los Estados, principalmente, deben elaborar dos documentos: el Programa Nacional de Reformas, sobre las medidas estructurales que pretende adoptar para fomentar el crecimiento y el empleo, y el Programa de Estabilidad, sobre los aspectos de carácter presupuestario¹⁹², cuya aprobación corresponde al Gobierno respectivo.

A nivel interno, ambos programas deben ser considerados como actos de naturaleza política no susceptibles de control jurisdiccional: ni innovan el ordenamiento jurídico, ni el procedimiento seguido para su aprobación se asemeja al de elaboración de los reglamentos, ni son publicados como norma. En ningún caso ello provoca un espacio de inmunidad del poder, que violentaría un principio básico del Estado de Derecho, ya que el control jurisdiccional del plan procede cuando el mismo se materialice en normas con eficacia jurídica *ad extra*: fundamentalmente, en el caso del programa de estabilidad, las leyes de presupuestos¹⁹³.

Los programas de estabilidad no son una novedad en el sistema de disciplina fiscal europeo, ya que los mismos se presentan desde 1997. Su contenido, desde un inicio, ha girado en torno al OMP, que como ya apuntamos se encuentra definido en términos de déficit estructural. El modelo europeo de disciplina fiscal, englobando en el mismo el sistema de la Unión Europea, el alemán y el español, se caracteriza frente al modelo estadounidense por diseñar su regla de oro en términos de déficit estructural (Capítulo 1, III). Y es la regulación en términos estructurales del freno al endeudamiento lo que permite, a priori, que los entes subcentrales articulen medidas de

¹⁹² El artículo 4 Reglamento (UE) núm. 473/2013 impone a los Estados miembros presentar antes del 30 de abril su programa nacional de reforma y su plan fiscal nacional a medio plazo. Como el Programa de Estabilidad es el documento esencial por el que se diseña la política fiscal en el corto, medio y largo plazo, el mismo tiene la consideración de plan fiscal a medio plazo al que hace referencia el artículo 4 del Reglamento (UE) núm. 473/2013. Así lo permite el propio artículo 4 de este Reglamento y así lo ha venido entendiendo desde un primer momento el Ministerio de economía. Ministerio de Economía. *Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017*, 30 de abril de 2014.

¹⁹³ En contra se ha posicionado B. SÁNCHEZ PAVÓN, que a la hora de analizar los programas nacionales de reformas –íntimamente relacionados con el programa de estabilidad-, ha considerado que los mismos deben encuadrarse en el marco de la función planificadora a la que hace referencia el artículo 131 CE. Cfr. “Programa de reformas de la Constitución económica”, *CEFLegal: revista práctica de Derecho*, núm. 192, 2017, págs. 99-130.

carácter contra-cíclico para amortiguar la intensidad de los ciclos económicos y, de este modo, se compatibiliza el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos y el mantenimiento de unos niveles sostenibles de deuda.

Con el transcurso de los años ha tenido lugar una progresiva reducción de los límites dentro de los cuales debía establecerse dicho OMP. En este sentido, en un principio, en 2005, se concretaron entre el 0% y el 1% del PIB (art. 2 bis Reglamento (CE) núm. 1466/97) y, posteriormente, dicho margen se redujo tras la firma del TCEG en 2012. La entrada en vigor del TCEG el 1 de enero de 2013, sin alterar la redacción del Reglamento (CE) núm. 1466/97, ha reducido *de facto* el intervalo previsto en su artículo 2 bis y, para los 25 Estados que ratificaron el TCEG, el déficit estructural máximo en el que podrán incurrir será de hasta el 0,5% del PIB¹⁹⁴, ampliable al 1% cuando el nivel de deuda, en términos de PIB, esté muy por debajo del 60% (art. 3.1 b) y d)¹⁹⁵. El artículo 3.1 c) TCEG también ha previsto, adicionalmente, la posibilidad de desviarse temporalmente de objetivo a medio plazo, o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, en situaciones excepcionales. Es decir, cuando concurre un acontecimiento inusual que esté fuera de control de la Parte Contratante y tenga gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en aquellos periodos de grave recesión económica, siempre que la desviación temporal no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo (art. 3.3 TCEG). Pero más allá de estas alteraciones de carácter cuantitativo, el contenido de los programas de estabilidad, en el que se fijan los OMP, no ha sufrido tras la reforma de 2011 modificaciones cualitativas de relieve¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Este margen del 0,5% previsto en el TCEG es de los pocos extremos en los que el sistema europeo de disciplina fiscal es más indulgente con la autonomía de sus entes subcentrales que los sistemas alemán y español. Ni la Ley Fundamental de Bonn ni la LOESPF, como norma integrada en el bloque de constitucionalidad, permiten a los *Länder* o a las CCAA incurrir en déficit estructural alguno. La Ley Fundamental sí autoriza al *Bund* para incurrir en un déficit estructural del 0,35% del PIB, que es respetuoso con el límite previsto en el TCEG para Alemania como Estado. Pero el sistema alemán y español de estabilidad presupuestaria impiden a sus entes subcentrales incurrir en déficit estructural, sin perjuicio de que, puntualmente, puedan presentar déficit nominal. El sistema italiano, por el contrario, lo que proscribía es que sus regiones presenten déficit nominal, impidiéndoles diseñar políticas de carácter contra-cíclico.

¹⁹⁵ Más allá de ello, la relevancia del TCEG es principalmente simbólica, ya que al estar supeditada la recepción de ayudas del MEDE a la ratificación del TCEG (Considerando 5 TMEDE), los Estados más solventes podían justificar más fácilmente sus contribuciones al MEDE de cara a su opinión pública. Cfr. PEERS, S. “The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?”. *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, pág. 441.

¹⁹⁶ Los programas de estabilidad, además de recoger el objetivo presupuestario a medio plazo, deben contener desde 2011 información sobre las obligaciones implícitas relacionadas con el envejecimiento de la población y sobre los pasivos contingentes que puedan tener una gran incidencia

La progresiva concreción del límite máximo de déficit estructural en el que pueden incurrir los Estados europeos es relevante, pero desde una perspectiva territorial poco nos dice más allá del hecho, objetivo, de que es el centro el que impone a la periferia un elenco de obligaciones en materia de disciplina fiscal y, en concreto, de déficit estructural. Lo determinante para analizar la intensidad con la que dichas obligaciones se imponen es conocer las facultades que se abroga el centro para garantizar el cumplimiento de la obligación impuesta. La letra e) del artículo 3.1 TECEG prevé lacónicamente que las Partes Contratantes tendrán la obligación de adoptar medidas automáticas para corregir las desviaciones del OMP. Pero la determinación del OMP no es libérrima para el Estado, ni la supervisión de su cumplimiento se hace descansar en la adopción por parte del incumplidor de las medidas que estime oportunas para corregir la desviación. Como se ha indicado, el OMP se integra en el programa de estabilidad y, consecuentemente, en relación con el mismo deben ser estudiadas su evaluación inicial y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento¹⁹⁷.

La innovación que introduce el semestre europeo y que responde a una lógica centrípeta radica en el hecho de que, una vez que el Programa de Estabilidad –y el Programa Nacional de Reformas- haya sido entregado a las instituciones europeas, la Comisión, durante el mes de mayo, se encarga de evaluarlo y presentar recomendaciones específicas por país. Posteriormente, en junio, dichas recomendaciones son estudiadas por el Consejo y refrendadas, en su caso, por el Consejo Europeo. En julio, finalmente, el Consejo aprueba las recomendaciones específicas por país, invitando a los Estados miembros a que las apliquen. Éstas son las orientaciones generales en política económica a las que hace referencia el artículo 121.2 TFUE y, una vez aprobadas, corresponde de nuevo a los Estados elaborar sus proyectos de presupuestos atendiendo a las recomendaciones formuladas por las instituciones europeas.

sobre las cuentas públicas (como las garantías públicas entre los que se encontrarían, por ejemplo, los Esquemas de Protección de Activos suscritos en favor de la banca o los avales otorgados por el Estado español, a través del FEEF, sobre las emisiones de deuda griega).

¹⁹⁷ En opinión de E. MARCO PEÑAS la reforma de la gobernanza económica de la Unión ha conllevado una vinculación más directa de los programas de estabilidad con las decisiones que, a nivel interno, se adoptan en materia presupuestaria. “Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, pág. 37.

Para llevar a cabo el examen inicial del OMP, las instituciones europeas analizan dos variables o pilares (*two-pillar approach*)¹⁹⁸: por un lado, en aquellos supuestos en los cuales el déficit estructural sea superior al permitido, tienen en cuenta si el Estado adopta medidas adecuadas tendentes a alcanzar un déficit estructural del 0,5% del PIB. En aquellos Estados en los que el nivel de deuda sea superior al 60% del PIB, además, dicho esfuerzo se concreta en un ajuste anual, al menos, del 0,5% del PIB en términos estructurales. En segundo lugar, y de manera complementaria, el Consejo y la Comisión tendrán en consideración la observancia de una regla de gasto, respecto a la cual pueden plantearse dos escenarios. Por un lado, en aquellos supuestos en los cuales el Estado miembro haya alcanzado el OMP, se atenderá a que el crecimiento anual de su gasto no exceda de la tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo. Cuando, en cambio, el Estado miembro no haya alcanzado aún su OMP, se establece un requisito más estricto, y el crecimiento anual del gasto no podrá exceder de una tasa inferior a la del crecimiento potencial del PIB a medio plazo (art. 5.1 II). De esta manera, se refuerza en mayor medida el ahorro de ingresos extraordinarios¹⁹⁹.

En un principio, parecería que el Consejo debería circunscribirse a examinar la adecuación del plan de estabilidad a estas cuestiones y, de no ser así, advertirlo y recomendar determinadas medidas para que fuesen tenidas en consideración por los Estados miembros durante la elaboración de sus presupuestos, a fin de que pudiesen revertir esta situación. De hecho, aunque en un principio podría parecer que el Reglamento concede un amplio poder al Consejo a la hora de analizar el OMP de un Estado miembro, ha sido esta propia institución la que ha auto-limitado su capacidad decisora y ha disciplinado su intervención publicando una serie de indicadores y reglas de decisión. Por ejemplo, ha previsto que si la producción potencial de un Estado se encuentra por debajo de un determinado umbral, el ajuste que debe realizar el Estado en

¹⁹⁸ Comisión Europea, *Public Finance in EMU*, núm. 3, 2011, págs. 71-73.

¹⁹⁹ Una regla de gasto lo que persigue es que en situaciones en las cuales la economía se encuentre sobrecalentada, al ser la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo inferior a la del PIB presente, el gasto público deberá crecer a una velocidad inferior a la que lo hace la economía, favoreciendo el ahorro de los ingresos extraordinarios y tratando de limar el carácter acentuado de los ciclos económicos. Por el contrario, en un momento en el que la economía se encuentre deprimida, al ser el crecimiento a medio plazo superior al presente, cabrá el incremento del gasto público por encima de la evolución actual del PIB, estimulando la economía. Por ello la regla de gasto es considerada como una condición instrumental de naturaleza preventiva (Capítulo 3, II.2).

términos de déficit estructural es menos exigente que si dicha brecha es inferior o, incluso, si es positiva²⁰⁰.

Si así fuese, cuando el Consejo examinase el Programa de Estabilidad de un Estado miembro, estaríamos ante un procedimiento objetivo que respondería a un criterio técnico y estaría circunscrito a una cuestión estrictamente presupuestaria. Sin embargo, en la práctica, el Consejo se ha excedido de estos buenos propósitos y ha tendido a pronunciarse sobre las más variopintas materias, que quedan situadas normalmente al margen del ámbito presupuestario, e incluso se sitúan lejos del espacio competencial de la UE²⁰¹. El Consejo, por ejemplo, ha recomendado a España completar la reforma del sector de las cajas de ahorro, promover la contratación por tiempo indefinido, garantizar una rápida aplicación de la ley de unidad de mercado –a la postre declarada parcialmente inconstitucional, en punto a uno de sus aspectos más controvertidos: la licencia única (STC 79/2017, de 22 de junio)²⁰²–, reforzar la coordinación entre los servicios autonómicos de empleo, los servicios sociales y las empresas, o, conforme se fue consolidando la recuperación económica, hacer frente a las disparidades autonómicas y la fragmentación en los sistemas de renta mínima garantizada²⁰³, cuestión esta última que, atendiendo al sistema español de distribución de competencias, es difícil de lograr considerando que las CCAA deberían tener, en todo caso, la capacidad de mejorar el estándar mínimo común establecido por el Estado. Así las cosas, y aunque en el plano teórico se ha esgrimido tradicionalmente que la Unión no prejuzga el sistema interno de distribución de competencias, en la práctica, a través de sus recomendaciones, es indudable que, por lo menos, es poco respetuosa con el mismo.

Este exceso ha sido favorecido por la circunstancia de que el Plan de Estabilidad y el Plan Nacional de Reformas suelen ser presentados ante las instituciones europeas de manera simultánea, y el Consejo, consecuentemente, tiende a valorarlos conjuntamente,

²⁰⁰ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact*, 30 de noviembre de 2015.

²⁰¹ Sobre la efectividad del semestre europeo cfr. DEROOSE, S. y GRIESSE, J., “Implementing Economic Reforms. Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations?”, *ECFIN Economic Brief*, núm. 37, 2014, 9 págs.

²⁰² Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España*, 16 de junio de 2014, págs. 19-22.

²⁰³ Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de España*, 12 de junio de 2017, pág. 14.

siendo difícil deslindar el análisis de ambos²⁰⁴. El Consejo, en sus recomendaciones específicas por país, va mucho más allá del ámbito meramente presupuestario y apunta a un elenco de reformas sobre las materias más dispares. Y ello con independencia de que un Estado miembro se encuentre sometido a un programa de asistencia financiera, donde la condicionalidad está justificada, desde un punto de vista teórico, porque al mismo se recurre de manera formalmente voluntaria. Aquí no existe voluntariedad alguna, y el *six pack* ha abierto la puerta a que las instituciones europeas se pronuncien, año a año, y con independencia de la situación económica en la que se encuentre un Estado, sobre aspectos que no son de su estricta competencia. La única justificación que puede encontrar este sistema es que cuando el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, considera que el programa de estabilidad es insuficiente, y que es necesario reforzar sus objetivos y medidas, formalmente solo invita al Estado miembro para que lo modifique (nuevo art. 5.2 Reglamento (CE) núm. 1466/97)²⁰⁵. Y por ello en este instante, de no ser atendida la invitación del Consejo, no está prevista la posibilidad de imponer una sanción al Estado incumplidor²⁰⁶.

3.2. La supervisión del déficit estructural y el diseño de un momento represivo en la vertiente preventiva del PEC.

En el momento de evaluación de los planes presupuestarios, las instituciones europeas, en última instancia el Consejo, recomiendan a los Estados miembros un elenco de medidas a adoptar, pero sin que quepa la imposición de sanción alguna en caso de incumplimiento. La sanción, en cambio, si podrá imponerse cuando, habiendo sido ya aprobado el programa de estabilidad, se perciba que el Estado miembro se desvía de forma significativa de su OMP o de la trayectoria de ajuste apropiada para alcanzarlo, lo que constituye la primera novedad indudablemente centrípeta introducida por el *six pack*.

²⁰⁴ Los Estados miembros no participantes en el euro deben presentar, en lugar de un Programa de Estabilidad, un Programa de Convergencia (arts. 7 y siguientes Reglamento (CE) núm. 1466/97), pero el presente análisis se centra en los Estados miembros de la eurozona, en los que concurre con mayor intensidad el fenómeno federalizante y suscitan un mayor interés teórico. Amén de que, al menos sobre el papel, todos los Estados miembros no participantes en el euro se encuentran en una situación transitoria hasta reunir las condiciones económicas que les permitan adherirse a la moneda única.

²⁰⁵ En este punto el Consejo actúa sobre la base de una recomendación de la Comisión, y tras consultar con un órgano de composición técnica: el Comité Económico y Financiero (art. 5.2 Reglamento (CE) 1466/97).

²⁰⁶ A diferencia de lo previsto, como se tendrá ocasión de comprobar, en relación a los planes de medidas correctoras (art. 8 Reglamento (UE) núm. 1176/2011 en relación con el art. 3.1 Reglamento (UE) núm. 1174/2011).

Con una regulación de estas características se intenta corregir el escenario que aconteció de manera previa a la crisis económica de 2008. En los años anteriores al estallido de la Gran Recesión, los Estados miembros cumplían con el criterio del déficit previsto en el marco del PDE, pero incumplían sus respectivos OMP. Es decir, aunque no incurrieran en déficits excesivos y no cabía por lo tanto la activación de la vertiente disuasoria del PEC, presentaban desequilibrios presupuestarios de carácter estructural lo que provocó, una vez que se desencadenó la crisis económica, que no tuviesen margen de maniobra para introducir medidas de carácter anticíclico²⁰⁷. El establecimiento de medidas sancionadoras dentro de la vertiente preventiva del PEC, aunque puede resultar contradictorio, pretende impeler a los Estados miembros a tomarse en serio sus OMP, ya que es la única manera de intentar garantizar que durante la fase recesiva del ciclo no se incumplan los criterios de déficit nominal y endeudamiento a los que se vincula el pilar disuasorio del PEC.

Desde su entrada en vigor en 1997, el artículo 6 del Reglamento (CE) núm. 1466/97 facultaba al Consejo para formular recomendaciones en el caso de que detectara desviaciones importantes de la situación presupuestaria respecto del OMP. El rasgo característico de estas recomendaciones ha sido tradicionalmente su carencia de obligatoriedad, al punto de que algunos autores les habían negado su naturaleza jurídica y otros, manteniéndoles su consideración de norma jurídica, no creían que cupiese en caso de incumplimiento la imposición de sanciones directas²⁰⁸. Como la imposición de una sanción no podía asentarse en el incumplimiento de una recomendación, en 2011, cuando se quiso implementar un momento represivo por incumplimiento del OMP, fue necesario diseñar un sinuoso sistema que recuerda en muchos aspectos al previsto en el marco disuasorio del PEC pero que, a diferencia de éste, fue implementado sin un anclaje claro en el derecho originario. Efectivamente, mientras el artículo 126 TFUE prevé expresamente la posibilidad de imponer sanciones a un Estado miembro en caso de incumplimiento de las obligaciones propias de la vertiente disuasoria del PEC, el artículo 121 TFUE no contiene disposición alguna a este respecto. Es cierto que el diseño de un sistema de disciplina fiscal en términos de déficit estructural exige un elevado nivel de integración política y coordinación institucional, pero es criticable,

²⁰⁷ Cfr. MARCO PEÑAS, E. “Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 53, 2016, pág. 122.

²⁰⁸ Cfr. MANGAS MARTÍN A., LIÑÁN NOGUERAS D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, pág. 385.

desde un punto de vista técnico-normativo, que dicha coordinación se quiera llevar a cabo en contra de la interpretación indubitada del derecho originario.

El artículo 6.2 del Reglamento (CE) 1466/97 dispone que en el caso de que un Estado se desvíe significativamente de su OMP, la Comisión, de conformidad con el artículo 121.4 TFUE, dirigirá una advertencia al Estado miembro de que se trate. Hasta aquí, la referencia al TFUE resulta adecuada, ya que la posibilidad de que la Comisión advierta al Estado miembro incumplidor está expresamente prevista en los Tratados.

La advertencia por parte de la Comisión procede cuando esta institución aprecie que la desviación del saldo estructural respecto al OMP resulta “significativa”, tomando como parámetro de referencia el saldo estructural y el respeto de una regla de gasto, que son los mismos criterios a los que debe atenderse cuando las instituciones europeas evalúan inicialmente el programa de estabilidad. “Desviación significativa” es un concepto jurídico indeterminado que ha querido concretar el propio Reglamento en su artículo 6.3, al establecer que dicho incumplimiento se considerará significativo cuando la desviación del saldo estructural sea, o bien del 0,5% del PIB en un año, o al menos de 0,25% del PIB como promedio anual en dos años consecutivos. Por el contrario, cuando el incumplimiento provenga de la inobservancia de la regla de gasto, se atenderá a que la misma provoque una repercusión en el saldo presupuestario del 0,5% del PIB en un año, o en dos de manera acumulada; si bien el incumplimiento por sí mismo de la regla de gasto no será relevante cuando el Estado haya superado su OMP (art. 6.3 Reglamento (CE) 1466/97)²⁰⁹.

En el plazo de un mes a partir de la fecha de adopción de la advertencia de la Comisión, y a partir de una recomendación dictada por esta institución, el Consejo examinará la situación y adoptará una recomendación sobre las medidas políticas de ajuste necesarias. La recomendación fijará un plazo máximo de cinco meses para resolver la desviación, que se reducirá a tres meses si la situación es especialmente grave y requiere medidas urgentes. Si el Estado miembro afectado en dicho plazo no

²⁰⁹ En el sistema europeo de disciplina fiscal la regla de gasto queda configurada como un parámetro a tener en consideración para acreditar, en su caso, el incumplimiento del OMP. Es decir, por sí mismo, y ello es una diferencia relevante entre el sistema europeo y el español, el incumplimiento de la regla de gasto prevista en el Reglamento (CE) núm. 1466/97 no desencadena automáticamente el momento represivo. El sistema austriaco, por ejemplo, que también ha previsto la regulación de una regla de gasto, acoge directamente la regulación de la UE (art. 9 *Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012*, BGBl de 23 de enero de 2013).

toma medidas efectivas, la Comisión recomendará inmediatamente al Consejo que adopte una decisión, por mayoría cualificada, en la que se constate dicha circunstancia. En un primer momento, el Reglamento deja claro que el Consejo no está obligado a seguir el criterio sugerido por la Comisión. Y por ello prevé, expresamente, que en caso de que el Consejo no adopte la decisión sobre la recomendación de la Comisión en la que se constate que no se han tomado medidas efectivas, y el Estado miembro de que se trate continúe sin adoptar las medidas oportunas, la Comisión, transcurrido un mes de su primera recomendación, recomendará al Consejo que adopte la decisión en la que se constate –de nuevo- que no se ha tomado ninguna medida efectiva. En este segundo instante, el Reglamento refuerza la posición de la Comisión e introduce un sistema inverso de votación en el Consejo para que esta institución adopte una decisión en sintonía con la segunda recomendación de la Comisión. En este sentido, el Reglamento establece que la decisión del Consejo se considerará adoptada a menos que éste decida, por mayoría simple, rechazar la recomendación en el plazo de diez días tras su adopción por la Comisión²¹⁰. Para acreditar dicho incumplimiento, además, está prevista la posibilidad de que la Comisión realice visitas *in situ* a los Estados miembros indiciariamente incumplidores (art. 11.2), un ejemplo más del refuerzo que ha experimentado la posición de esta institución en el reformado sistema de disciplina fiscal europeo.

El artículo 6.2 *in fine* del Reglamento (CE) núm. 1466/97 establece dos requisitos adicionales a observar durante el proceso de conformación de la voluntad del Consejo como órgano. En primer lugar, prevé que en la adopción de la decisión sobre incumplimiento únicamente votarán los Estados miembros cuya moneda sea el euro. La medida es coherente, ya que la decisión del Consejo abre la puerta a la imposición de determinadas sanciones en el caso de que el incumplimiento persista. Y dichas sanciones solo son aplicables a los Estados miembros de la eurozona. Adicionalmente, y sin necesidad de mayor explicación, prevé que el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro afectado.

²¹⁰ Tras la reforma de 2011, y con los matrices que estudiaremos, este es el principio general que rige para la adopción de decisiones en los Reglamentos (UE) núms. 1173/2011 y 1174/2011. Pero el supuesto que aquí se aborda es diferente, porque no se está haciendo referencia a la imposición de la sanción, sino a la aprobación de las decisiones que contienen medidas cuya no observancia abre la puerta al momento represivo.

Una vez que el Consejo, mediante decisión, constata que un Estado miembro no ha tomado ninguna medida efectiva, si el Estado sigue sin cumplir eficazmente las medidas en ella indicadas, cabe la imposición de sanciones con base en los artículos 4 y 5 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011. Dicho Reglamento refuerza la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria, pero su ámbito de aplicación se circunscribe a la zona euro. Por ello, la posibilidad de aplicación de sanciones en el caso de que se produzca un incumplimiento en la vertiente preventiva del PEC, se circunscribe a aquellos Estados que, por compartir moneda, deben quedar circunscritos a unos objetivos más exigentes en materia de estabilidad.

El supuesto de hecho que desencadena el momento represivo en la vertiente preventiva del PEC parte de la decisión adoptada por el Consejo con base en el artículo 6.2 Reglamento (CE) núm. 1466/97. En estos supuestos, el artículo 4 Reglamento (UE) 1173/2011 prevé que la Comisión, en el plazo de veinte días a partir de la adopción de la decisión del Consejo, recomiende al Consejo que, en virtud de una decisión ulterior, obligue al Estado miembro interesado a constituir ante la Comisión un depósito con intereses equivalente al 0,2 % de su PIB. El elemento determinante que abre la puerta a la imposición de sanciones es, por tanto, la inobservancia de las recomendaciones dadas por el Consejo sobre las medidas políticas de ajuste necesarias para evitar un desvío significativo del OMP.

La circunstancia de que el momento represivo lo desencadene el incumplimiento de estas recomendaciones dota de cierta flexibilidad al sistema, ya que en un principio impide imponer sanciones a los Estados miembros que aplican de manera efectiva unas medidas que, a la postre, resultan ser insuficientes para evitar un desvío significativo del OMP²¹¹. Sin embargo el sistema es en potencia muy agresivo con la soberanía de los Estados, si las instituciones interpretan ampliamente el poder que les otorgan estos Reglamentos e insisten en realizar recomendaciones sobre materias sustantivas y no estrictamente sobre cuestiones presupuestarias. En España, por ejemplo, el documento en el que se recogen el elenco de medidas a adoptar por una Comunidad Autónoma para

²¹¹ Flexibilidad que, desde otro punto de vista, podemos considerar incertidumbre. En este sentido, P. GARCÍA PEREA y E. GORDO han denunciado que las mayores dificultades en la implementación de estas reglas radican en la complejidad de los procedimientos establecidos para determinar si un país ha adoptado o no «acciones efectivas». Cfr. “Los mecanismos de supervisión presupuestaria en la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 3 (marzo), 2016, Banco de España, pág. 59.

superar una situación de desequilibrio es el plan económico-financiero (PEF)²¹², que puede llegar a contener medidas muy concretas sobre cuestiones de competencia autonómica. Pero dicho documento es elaborado por la propia Comunidad Autónoma, y avalado por el Estado. Y en caso de que la Comunidad Autónoma ignore las medidas previstas en dicho documento, y persista el incumplimiento, el Tribunal Constitucional continúa manteniendo –aunque últimamente de manera más retórica que efectiva- que la única manera de sustituir la voluntad autonómica es mediante el recurso al instituto de la coerción estatal, que nuestra Constitución prevé en el artículo 155 CE y que carece de equivalente a nivel europeo (Capítulo 5)²¹³.

Que la sanción impuesta sea un depósito remunerado, a devolver junto con los intereses devengados cuando desaparezcan las causas que motivaron la recomendación del Consejo no resta gravedad a la cuestión. La diferencia entre un depósito remunerado, uno sin remunerar y una multa, sin pasar por alto la distinta naturaleza jurídica de los dos primeros y de la tercera, tiene un carácter más cuantitativo que cualitativo. El artículo 126.11 TFUE, regula de manera conjunta el depósito y la multa como medidas represivas a adoptar en el pilar disuasorio del PEC, pues ambas medidas responden a una lógica represiva. Pero el artículo 121 TFUE, a diferencia del artículo 126 TFUE, no prevé en ningún momento la posibilidad de anudar un momento represivo a la vertiente preventiva del PEC. El Reglamento (UE) núm. 1173/2011 ha regulado la imposición de un depósito remunerado en caso de incumplimiento de las decisiones del Consejo en la vertiente preventiva del PEC con el mismo anclaje en los Tratados con el que podría haber impuesto una multa: con un anclaje nulo. Es más, el artículo 5 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 dispone que si el Consejo decide con posterioridad, conforme al artículo 126.6 TFUE, que existe un déficit excesivo en un Estado miembro que ha constituido un depósito con intereses, la Comisión recomendará al Consejo que dicho depósito deje de estar remunerado. Y yendo un paso más allá, y anticipándose al momento previsto en el artículo 126.11 TFUE, que en puridad debería

²¹² En sentido estricto, el PEF es un documento que se elabora en los supuestos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria –definidos en términos de déficit nominal-, del nivel de endeudamiento o de la regla de gasto (art. 21 LOEPSF). El sistema español de disciplina fiscal no ha articulado un procedimiento específico para tutelar la observancia del principio de estabilidad presupuestaria, entendido como equilibrio en términos de déficit estructural.

²¹³ El sistema español es más rígido a este respecto, ya que el momento represivo lo desencadena la mera persistencia en el incumplimiento de las obligaciones presupuestarias. Es decir, en nuestro país no puede eludirse el momento represivo si el Estado avala un PEF desafortunado y una Comunidad Autónoma, a pesar de haber aplicado disciplinadamente todas las medidas previstas en el mismo, persiste en el incumplimiento.

ser el único momento en el que con base en los Tratados cupiese imponer una sanción a los Estados miembros, el artículo 6 Reglamento (UE) núm. 1173/2011 establece que dicho depósito sin intereses puede convertirse en multa cuando el Consejo, de conformidad con el artículo 126.8 TFUE, decide que un Estado miembro no ha adoptado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo.

La ausencia de una previsión expresa en los Tratados que justifique la regulación de un momento represivo en la vertiente preventiva del PEC plantea otro problema teórico no menor, más allá de la debilidad de su anclaje normativo. En la vertiente disuasoria del PEC, el artículo 126.10 TFUE, con la finalidad de dejar exclusivamente en manos del Consejo la posibilidad de imponer sanciones, excluye la posibilidad de que la Comisión presente ante el TJUE un recurso de incumplimiento²¹⁴. En la vertiente preventiva del PEC, el artículo 121 TFUE no contiene una previsión equivalente (arts. 258-260 TFUE), siendo discutible que se pueda negar, de plano, legitimación activa a la Comisión para litigar, directamente, ante el TJUE.

Íntimamente relacionado con ello, es indudable que la reforma del sistema de disciplina fiscal europeo ha introducido una segunda dinámica centrípeta, en este caso dentro de la propia Unión, al producirse un trasvase de poder del Consejo a la Comisión, que es la institución que, por su composición, mejor representa la aspiración integradora del proceso. Más allá de la hipotética legitimidad de la Comisión para litigar directamente ante el TJUE en caso de incumplimiento, como acaba de exponerse, las reformas introducidas han previsto un original sistema de votación para la imposición de sanciones por parte del Consejo. El Consejo, a la hora de pronunciarse sobre dichas sanciones, no decide propiamente adoptar la recomendación de la Comisión, sino que la normativa le habilita para rechazar la misma, normalmente por mayoría cualificada. Tras la reforma no se ha estipulado directamente si el Consejo, a la hora de rechazar la recomendación de la Comisión, puede actuar con discrecionalidad o su actuación está reglada. En este sentido, no han sido superados los problemas ya apuntados al analizar la STJCE de 13 de julio de 2004, una Sentencia que eludió pronunciarse sobre el fondo del asunto que se dirimía: a saber, si el Consejo podía de manera libérrima separarse del criterio de la Comisión. A pesar de ello, en el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 sí

²¹⁴ Todo ello, evidentemente, sin perjuicio de la legitimación que corresponda al Estado miembro condenado para interponer el pertinente recurso de anulación (art. 263 TFUE) contra la Decisión del Consejo en la que se impone la sanción.

encontramos algunos elementos que permiten deducir indirectamente que el margen de discrecionalidad del Consejo se ha visto reducido y, con él, ha quedado debilitado un diseño institucional que pretendía contener la fuerza de la Comisión en beneficio de la soberanía de los Estados.

Con tal pretensión, el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 establece, en primer lugar, un sistema de mayoría inversa que, además de facilitar la imposición de sanciones, favorece el control de los motivos por los cuales el Consejo decida, en su caso, rechazarlas. Los artículos 4.2 y 5.2 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 exigen en este sentido pronunciamiento expreso de rechazo por parte de los representantes de los Estados. En segundo lugar, por lo que respecta a la sanción consistente en no remunerar el depósito, el artículo 5.4 del Reglamento faculta a la Comisión para que, una vez adoptada la sanción por el Consejo, pueda apreciar si concurren circunstancias económicas excepcionales que justifiquen su cancelación o reducción, recomendando en ese caso al Consejo que adopte una decisión por la que la cancele o reduzca. Es decir, el Reglamento entiende que el momento procedimental para discutir si concurren circunstancias económicas excepcionales que desaconsejen la sanción es posterior a su adopción y no antes. En este segundo instante, lo que se discute es si la concurrencia de estas circunstancias económicas excepcionales aconsejan reducir o cancelar la sanción, no si las mismas impidieron al Estado miembro ajustarse a las medidas recomendadas por el Consejo, que es, en puridad, a lo que debe circunscribirse el análisis del Consejo en un primer momento. La posición de la Comisión se ve reforzada en este segundo momento, ya que la posibilidad de exonerar a un Estado miembro de la sanción impuesta se produce, siempre, a iniciativa de esta institución. El Consejo carece de potestad para apreciar, por sí mismo, que en un Estado concurren una serie de circunstancias económicas que desaconsejan seguir aplicando medidas de carácter sancionador²¹⁵.

²¹⁵ En términos de control democrático, la actividad sancionadora impulsada por la Comisión es controlada por el Consejo, un órgano en el que se encuentran representados los gobiernos nacionales democráticamente elegidos. El Parlamento Europeo es, en líneas generales, la institución preterida en el sistema de disciplina fiscal europeo. Pero el modo en el cual se ve postergado el Parlamento Europeo no es mayor de lo que lo hacen las Cortes Generales en el sistema de disciplina fiscal español. En el ámbito europeo el Consejo puede servir de contrapunto a la Comisión, mientras que a nivel nacional, no existe un contrapeso político a la intervención del Gobierno de España en el ámbito sancionador.

3.3.El control del déficit nominal en una situación económica ordinaria durante el “otoño europeo”.

Hasta este momento, el análisis del sistema europeo de disciplina fiscal se ha centrado en el estudio de la vertiente preventiva del PEC y, en consecuencia, han sido abordados los diferentes instrumentos con los que cuentan las instituciones europeas para controlar el déficit estructural en el que pueden incurrir los Estados miembros. A tal efecto se han analizado diferentes reglamentos que forman parte del *six pack* de 2011 y el TCEG de 2012. En el año 2013, el sistema europeo de disciplina fiscal fue un paso más allá e introdujo, dentro de la vertiente preventiva del PEC, tradicionalmente vinculada a un control del déficit estructural, un mecanismo que permite llevar a cabo un control mucho más estrecho del déficit presupuestario. Una magnitud que, *a priori*, ha estado vinculada desde sus comienzos a la vertiente disuasoria del PEC.

Tras examinar el Plan de Estabilidad de los Estados, en el mes de julio el Consejo emite las recomendaciones específicas por país. El contenido principal del Plan de Estabilidad sigue siendo el OMP definido en términos de déficit estructural. El Consejo emite una serie de recomendaciones con la finalidad de que los Estados, en principio voluntariamente, elaboren sus proyectos de presupuestos conforme a ellas.

En el ámbito de la zona euro, para garantizar el cumplimiento de estas recomendaciones, el semestre europeo se ha visto reforzado con el conocido como “otoño europeo”, que se inserta en la segunda mitad del semestre nacional. Durante octubre y noviembre, las instituciones europeas vuelven a jugar un papel determinante en el diseño de las políticas presupuestarias de los Estados. Los artículos 4.2 y 6.1 del Reglamento (UE) núm. 473/2013 imponen a los Estados de la eurozona la remisión a la Comisión y al Eurogrupo de sus planes presupuestarios para el siguiente ejercicio antes del 15 de octubre. Desde el punto de vista de su contenido (art. 6.2), lo más relevante es que dicho documento deberá contener el objetivo para el saldo presupuestario de las administraciones públicas, es decir, el déficit presupuestario en el que se espera que incurra el Estado en cuestión. Dichos planes, en el caso de los Estados descentralizados, deben recoger información de todas las administraciones, incluidas las subcentrales.

Lo característico de esta previsión es que la presentación por parte de los Estados de la eurozona de sus objetivos presupuestarios en términos de déficit nominal tiene lugar todos los ejercicios, con independencia de la situación económica que atraviese el

Estado. Como sabemos, en aquellos supuestos en los cuales un Estado se encuentra incurso en un PDE, por ser su déficit superior al 3% del PIB, las instituciones europeas pautan la senda de ajuste que debe seguirse y, consecuentemente, el objetivo de estabilidad para cada ejercicio. La novedad descansa aquí en otorgar a las instituciones europeas un poder nada desdeñable en la determinación del déficit nominal nacional al margen del PDE, cuando tradicionalmente, en una situación presupuestaria ordinaria, el único poder que las instituciones podían asumir en relación con los presupuestos nacionales era a través de los OMP, establecidos en términos de déficit estructural. En este punto, el sistema europeo se aleja por completo del alemán, pero sí que guarda cierto paralelismo con el español, donde el Ministerio de Hacienda tiene capacidad de determinar en situaciones económicas ordinarias los objetivos de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma (Capítulo 4, I)²¹⁶.

El plan presupuestario ha de recoger los principales componentes de las partidas de gasto de todas las Administraciones. En él deberá incluirse información sobre los gastos de las administraciones públicas por función, incluidos los sectores de la educación, la asistencia sanitaria y el empleo (art. 6.3 c). Ello refuerza, indudablemente, la capacidad fiscalizadora de las instituciones europeas.

La Comisión, sin intervención del Consejo, evalúa anualmente los planes presupuestarios antes del 30 de noviembre y, en caso de que constate que se incumplen de forma especialmente grave las obligaciones presupuestarias establecidas en el PEC, solicitará la presentación de uno nuevo (art. 7). A pesar de que no está previsto anular sanción alguna si el nuevo plan es insuficiente, o directamente no se presente, esta disposición ejemplifica de nuevo cómo la Comisión ha visto reforzada su posición en el sistema de disciplina fiscal. Frente al Consejo o el Consejo Europeo, cuyos rasgos confederales son evidentes si se atiende a su composición, la Comisión encarna junto con el Parlamento la vocación federal del proyecto europeo. Y por ello el refuerzo de cualquiera de estas dos instituciones responde a una lógica centralizadora que debe ser leída como un impulso al proceso de integración. La mera posibilidad de que en una situación económica ordinaria la Comisión cuestione el plan presupuestario de un Estado miembro constituye un punto de inflexión en el sistema de coordinación

²¹⁶ Es más, en este aspecto el sistema español puede ser más intrusivo con la autonomía financiera de las CCAA porque es el Ministerio el órgano competente para determinar, directamente, los objetivos de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma. En el sistema europeo, la iniciativa parte de cada Estado miembro, y la Comisión, de manera pasiva, decide sobre el mismo.

presupuestaria de la Unión, que no cuenta con un equivalente en sus Estados miembros descentralizados. Con base en la competencia de coordinación económica explícitamente reconocida en el TFUE, la Comisión ha asumido un protagonismo en el ciclo presupuestario inimaginable para el Gobierno alemán e, incluso aunque con más matices, para el español, en relación con los *Länder* y las CCAA. Sobre el papel, el poder que se concede a la Comisión es enorme y solo la práctica pondrá de relieve el alcance con el que esta institución ejercita las competencias que le reconoce el Reglamento (UE) núm. 473/2013.

El Reglamento (UE) núm. 473/2013 no otorga directamente a la Comisión el poder de pronunciarse sobre el proyecto de presupuestos de los Estados miembros, pero, interpretado con generosidad el contenido del plan presupuestario, se llega a un resultado muy similar, al arrojar a esta institución una competencia amplísima en la definición de las políticas públicas estatales. La conformidad a los Tratados de esta previsión descansa exclusivamente en que la misma carece de carácter vinculante y, aunque dicho carácter no ha sido descartado a futuro, existe un consenso generalizado respecto a que una previsión de estas características exigiría una modificación del derecho originario²¹⁷. Solo en este nuevo escenario normativo cabría pensar en cuestiones tales como la atribución a la UE de competencias para armonizar – vinculantemente- las leyes presupuestarias nacionales y recurrir las mismas al TJUE en caso de incumplimiento²¹⁸, unas medidas que alterarían por completo el esquema teórico de la Unión y que a nivel interno provocaría una mutación constitucional evidente²¹⁹-.

El refuerzo de la posición institucional de la Comisión no está reñido con la necesaria rendición de cuentas que debe caracterizar el desempeño del poder en democracia. En el caso de que la Comisión solicite a un Estado miembro la presentación de un nuevo programa presupuestario, el Parlamento Europeo o el Parlamento Nacional

²¹⁷ Con anterioridad a que este mecanismo viese la luz, Habermas, europeísta confeso, advirtió que resultaría desvergonzado pretender que una injerencia de este tipo por parte de la Comisión -en el derecho de los parlamentos a aprobar sus presupuestos- no afecta a los Tratados. Cfr. HABERMAS, J. *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012, pág. 111.

²¹⁸ Cfr. LÓPEZ ESCUDERO, M. “La nueva gobernanza económica de la unión europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *op. cit.*, págs. 418.

²¹⁹ J. C. CANO MONTEJANO ha denunciado que los Estados miembros, y en concreto sus parlamentos, han perdido ya rasgos muy relevantes de su autonomía y sus competencias. Cfr. “La nueva gobernanza económica: repercusión para España” en PENDÁS, B. (dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectoria y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, vol. V, pág. 4648.

implicado podrán exigir a la Comisión que comparezca ante la Cámara correspondiente. Este extremo tampoco tiene parangón a nivel estatal: es difícil imaginar al Gobierno estatal²²⁰ dando explicaciones ante un Parlamento autonómico de los motivos por los cuales considera inidóneo el proyecto de ley de presupuestos autonómico²²¹, a pesar de las diferencias existentes entre éste y el plan presupuestario. Posiblemente la falta de un mecanismo equivalente a nivel nacional se deba a que la capacidad que tiene el Gobierno del Estado para cuestionar un presupuesto autonómico es inferior a la otorgada a la Comisión respecto al plan presupuestario estatal. Un mayor poder exige articular mecanismos más exigentes de responsabilidad.

Posiblemente todavía quede un largo camino por recorrer en el ámbito de la supervisión presupuestaria, pero es indudable que en los últimos años ha tenido lugar un rotundo esfuerzo de federalización a nivel europeo del ciclo presupuestario. Y así lo refleja, en España, la propia jurisprudencia constitucional, que se ha referido al ciclo presupuestario europeo como “ciclo presupuestario complejo” –lo cual es indiscutible, a la vista de lo expuesto- o, más precisamente, como “doble ciclo presupuestario” (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 8). Solo la perspectiva que da el tiempo nos permitirá apreciar la dimensión de este impulso centralizador.

A día de hoy, el Estado es formalmente libre de no atender las recomendaciones de la Comisión, ya que, en ese caso, no está contemplada la aplicación de sanción alguna²²². Pero las recomendaciones formuladas por la Comisión, a pesar de carecer de eficacia jurídicamente vinculante, suelen ser observadas por los Estados atendiendo a la elevada presión que existe, en buena medida, por parte del resto de Estados miembros.

²²⁰ Hay que tener en cuenta que, más allá del TJUE, que se identifica con facilidad con el poder judicial de la Unión, en la UE no existe una separación orgánica del poder que permita identificar una función con una institución. Ni la función ejecutiva corresponde en exclusiva a la Comisión, ni la función legislativa al Parlamento; pues el Consejo, en el que se encuentran representados los Gobiernos estatales, sigue teniendo un relevante papel en ambas funciones.

²²¹ En España el control *ex ante* del presupuesto autonómico corresponde a una autoridad independiente, la AIREF, que se limita a dictaminar sobre la adecuación de los objetivos de déficit adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de los proyectos de leyes de presupuestos de las Administraciones Públicas antes del 15 de octubre (arts. 17 y 27 LOEPSF). Si bien, tampoco está prevista la comparecencia ante un parlamento autonómico por parte de los representantes de la AIREF en caso de informe desfavorable (Capítulo 4, III.2).

²²² M. MEDINA GUERRERO se decanta por esta posición, aunque ha señalado los formidables problemas jurídico-constitucionales que entrañaría atribuir a la Comisión un verdadero poder de veto en punto al examen del proyecto de ley de presupuestos de los Estados miembros. Cfr. Ponencia “Las consecuencias del 135 sobre la actividad económica del Parlamento. Parlamento nacional y economía vs Unión Europea”, impartida durante las VI Jornadas sobre Derecho parlamentario, celebradas en Madrid los días 28 y 29 de abril de 2015. Contenido disponible en línea: <https://canal.uned.es/video/5a6f592db111fcd6b8b4580> [última consulta: septiembre 2018]

En muchas ocasiones, como ha denunciado J. Habermas con acidez, los jefes de gobierno quieren poder mirarse unos a otros por encima del hombro, en el Consejo Europeo, en función del cumplimiento que han dado a diferentes obligaciones presupuestarias –u otras, como la ampliación de la edad de jubilación, la desregulación del mercado laboral o del sistema sanitario-²²³.

3.4. Un nuevo supuesto de hecho sancionable en la vertiente preventiva del PEC: la aparición de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

El Reglamento (UE) núm. 1176/2011, parte integrante del *six pack*, introdujo en el sistema de disciplina fiscal europeo una nueva obligación, de carácter no estrictamente presupuestario, pero que debe ser considerada, al menos en sentido lato, integrada en la parte preventiva del PEC. El Reglamento persigue detectar, prevenir y corregir, dentro del semestre europeo, la existencia de desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros. Su entrada en vigor ha permitido a las instituciones europeas extender sus facultades de control en materia económica más allá de la situación presupuestaria de los Estados miembros e, incluso, del control del sector público. El Reglamento autoriza a las instituciones europeas para controlar el nivel de endeudamiento privado de una economía estatal, haciendo especial hincapié en el sector inmobiliario, y atendiendo a otras cuestiones, como la evolución del saldo por cuenta corriente en la balanza de pagos, los tipos de cambio reales, los distintos elementos de la productividad o la evolución del mercado financiero (art. 4.3).

Para la detección rápida y el seguimiento de los desequilibrios macroeconómicos, la Comisión –de nuevo la Comisión, que es la institución que sale más reforzada tras la reforma del sistema de disciplina fiscal- elaborará un informe anual basándose en una serie de indicadores como los que se acaban de apuntar. Estos indicadores se pondrán en relación con unos umbrales determinados previamente, pero el Reglamento advierte que no cabe una lectura mecánica de los umbrales, sino que deberá ser tenida en cuenta su tendencia y el valor de referencia que marquen en el resto de Estados miembros²²⁴. Una vez que la Comisión haya evaluado, con estas cautelas, la situación macroeconómica de los Estados miembros, elaborará un informe en el que se determinarán los Estados

²²³ Cfr. HABERMAS, J. *La Constitución de Europa*, op. cit., pág. 117.

²²⁴ Es más, la Comisión actualizará al menos anualmente los indicadores de los valores de referencia. Sobre la aplicación de dichos umbrales a España, cfr. GARCÍA PEREA, P. y DE LOS LLANOS MATEA, M. “Las recomendaciones específicas de España en el marco del Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico de 2017”, *Boletín económico del Banco de España*, núm. 3, 2017, pág. 2.

miembros que, a su juicio, puedan presentar desequilibrios o estar expuestos a padecerlos.

El modo en el que ha sido diseñado este instrumento de disciplina guarda cierto paralelismo con el sistema alemán, en lo referente a que éste también se ha articulado en torno al examen de una serie de indicadores. Pero las diferencias son notorias. En primer lugar, el examen de un elenco de indicadores es el único instrumento existente en Alemania para supervisar la situación presupuestaria de los *Länder*. En la UE es uno más de los mecanismos regulados para tal fin. En Alemania los indicadores previstos están exclusivamente circunscritos a la vertiente pública de la economía y en ningún caso se incorporan elementos de carácter privado, como el endeudamiento en el sector inmobiliario o los costes laborales unitarios de un *Land* como indicador de su productividad. Por último, la supervisión de estos indicadores en Alemania no corresponde al *Bund*, sino a un órgano constitucional de composición mixta centro-periferia: el Consejo de Estabilidad (Capítulo 2 II.3).

Desde un punto de vista teórico la justificación de un instrumento de estas características en la UE responde a la gran divergencia económica que continua existiendo entre los Estados miembros, muy superior a la existente entre los diferentes entes subcentrales de un Estado nacional. La medida, por lo tanto, no es irrazonable, máxime si tenemos en consideración que en su origen la Gran Recesión fue provocada por los fuertes desequilibrios existentes en el sector privado²²⁵ de los Estados deudores, pero también en el de los acreedores²²⁶. A nivel estatal, quizás no existe una causa objetiva que justifique la introducción de una medida de estas características, pero estamos indudablemente ante una nueva dinámica centrípeta en el ámbito de la UE que no cuenta con equivalente a nivel nacional.

²²⁵ Sin perjuicio de las responsabilidades en las que incurrieron, en el caso español, los Ayuntamientos, que reclasificaron suelo rústico en urbano para obtener financiación, las CCAA, que aprobaron sin impedimento las modificaciones de los planes urbanísticos de las Entidades Locales, y las Cajas de Ahorro, con una participación pública indudable, que contribuyeron a financiar todo este entramado. Cfr. ALZAGA VILLAAMIL, Ó. “Invitación, desde el realismo, al estudio de la constitucionalización al límite al endeudamiento público, con la vista puesta en la integración política de Europa, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pág. 78.

²²⁶ El desequilibrio también se produce cuando un Estado miembro acumula amplios y continuos superávits, como es el caso de Alemania. En estos casos, la Comisión debería asegurarse de que se aplican medidas que contribuyan a fortalecer la demanda interna, con la finalidad de dinamizar la economía europea en su conjunto. Cfr. Consejo Económico y Social: *Informe 01/2016: Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*, 2016, pág. 46.

Regresando al análisis del instrumento previsto en el Reglamento (UE) núm. 1176/2011, si la Comisión, en su supervisión anual de la situación macroeconómica de los Estados miembros, concluye que alguno de ellos presenta desequilibrios macroeconómicos, o está en riesgo de parecerlos, someterá a dicho Estado a un examen exhaustivo (IDR, *in depth review*), en la que son analizados una amplia gama de variables económicas, utilizando instrumentos analíticos y datos cualitativos específicos de cada país, con la pretensión de dilucidar si los desequilibrios indiciariamente detectados en un primer momento existen y, de ser así, si son excesivos o no (art. 5)²²⁷.

En el supuesto de que la Comisión, en torno al mes de febrero y tras realizar el pertinente IDR, considere que en un Estado existe un desequilibrio –excesivo o no–, el Estado deberá diseñar una serie de medidas para evitarlo, plasmándolas en su PNR, que es remitido a las instituciones europeas en torno al mes de abril, y sobre el que se pronuncia el Consejo allá por julio. Todo ello, como sabemos, en el ámbito del semestre europeo. El Consejo, basándose en una recomendación de la Comisión, podrá constatar la existencia de dicho desequilibrio y recomendar la adopción de medidas correctoras al Estado miembro incumplidor. Esta recomendación, sorprendentemente, tiene diferente anclaje normativo en el derecho originario en función de si el desequilibrio es considerado excesivo (art. 121.4 TFUE) o no (art. 121.2 TFUE).

En el caso de España, que tradicionalmente ha incurrido en desequilibrios macroeconómicos no excesivos, las recomendaciones del Consejo se dictan con base en el artículo 121.2 TFUE de manera simultánea a las recomendaciones específicas por país, cuyo estudio se ha abordado en el epígrafe I.3.1 de este Capítulo. Quizás por ello su contenido se ha excedido con creces del ámbito estrictamente presupuestario. La aprobación del Reglamento (UE) núm. 1176/2011 prueba de manera irrefutable que la vertiente preventiva del PEC se ha extendido mucho más allá del ámbito presupuestario y del control de los OEP, definidos en términos de déficit estructural. Las medidas recomendadas con base en el artículo 121.2 TFUE pueden tener cabida en el derecho originario, siempre y cuando dichas recomendaciones carezcan de carácter vinculante. Las medidas recomendadas con base en dicho precepto versan sobre una gama amplísima de materias que quedan al margen del ámbito competencial de la UE e

²²⁷ El artículo 2 del Reglamento (UE) núm. 1176/2011 establece la diferencia entre desequilibrios excesivos y aquellos que no lo son, de forma que será excesivo cuando comprometan, o puedan comprometer, el correcto funcionamiento de la UEM con independencia de que se produzcan en un Estado de la eurozona.

inciden, además, en la distribución interna del poder de aquellos Estados que, como España, cuentan con una estructura descentralizada. La crítica que debe realizarse al sistema de disciplina fiscal de la UE, como ya se ha señalado (Capítulo 2, I.3.2), es que el incumplimiento de estas recomendaciones puede terminar derivando en la imposición de sanciones con base en el Reglamento (UE) núm. 1173/2011, unas sanciones que, a lo sumo, y salvo que el Estado incumplidor incumpla alguna obligación propia de la vertiente disuasoria del PEC, no irán más allá de la obligatoriedad de constituir un depósito que será, en todo caso, remunerado.

No obstante, el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 prevé un cauce alternativo que puede terminar suponiendo la imposición de una multa para los Estados miembros que incumplan las recomendaciones del Consejo en aquellos supuestos en los cuales, con anterioridad, se haya determinado que su cuadro macroeconómico presenta desequilibrios de carácter “excesivo”; a saber, que comprometan, o puedan comprometer, el correcto funcionamiento de la UEM. En el supuesto de que la Comisión considere en su IDR que en un Estado existe un desequilibrio excesivo, el Consejo, basándose en una recomendación de la Comisión, podrá constatar la existencia de dicho desequilibrio y, directamente, recomendar la adopción de medidas correctoras con base en el artículo 121.4 TFUE (art. 7). En este supuesto, se permite al Estado miembro que sea objeto de un procedimiento de desequilibrio excesivo la presentación de un plan de medidas correctoras al Consejo y a la Comisión, que deberá basarse en la recomendación del Consejo, quien termina fijando, por lo tanto, el centro de gravedad en torno al cual girarán las medidas propuestas por el Estado incumplidor (art. 8). El Reglamento prevé, además, que el plan de medidas correctoras sea acorde con los OGPE que, evidentemente, continúan siendo dictados por el Consejo con base en el Reglamento (CE) núm. 1466/97 al margen de este proceso. El Consejo, basándose en un informe de la Comisión, valorará el plan de medidas correctoras en los dos meses siguientes a su presentación. Si, por recomendación de la Comisión, el Consejo considera suficiente el plan de medidas correctoras, lo respaldará mediante una recomendación que enumere las acciones específicas requeridas y los plazos para adoptarlas. Si, por el contrario, y de nuevo por recomendación de la Comisión, el Consejo considera insuficiente las medidas o el calendario previstos en el plan de medidas correctoras, adoptará una recomendación dirigida al Estado miembro para que presente, como norma general en el plazo de dos meses, un nuevo plan de medidas

correctoras. A diferencia de lo que ocurría en punto al plan presupuestario, aquí sí está prevista la imposición de una sanción en el caso de que el nuevo plan de medidas correctoras presentado por el Estado miembro sea insuficiente o, directamente, no sea presentado. Al menos respecto a los Estados pertenecientes a la eurozona, que son los destinatarios de las medidas sancionadoras previstas en el Reglamento. Dicha norma prevé en su artículo 3.2 a) que si el Consejo vuelve a considerar por segunda vez insuficiente el programa presentado por el Estado, procederá la imposición de una multa del 0,1% del PIB.

El modelo diverge, pero en sentido contrario, respecto al sistema establecido en el ámbito del “otoño europeo” en otro aspecto. Mientras el plan presupuestario era evaluado por la Comisión (Capítulo 2, II.2.3), siendo ello una muestra de fortaleza de la institución que mejor encarna el proyecto de integración europeo, el plan de medidas correctoras es evaluado por el Consejo, sin que esté prevista además una regla específica para la adopción de decisiones. No se produce, como en otros momentos, una inversión del sistema de votación, que en la práctica supondría un refuerzo indudable de la posición de la Comisión. Pero ello no debilita la dinámica centrípeta. En primer lugar, el papel de la Comisión se ve reforzado porque corresponde a esta institución la supervisión del cumplimiento de las medidas previstas en la recomendación del Consejo, unas medidas que, por lógica, serán al menos tan agresivas como las previstas en el OGPE para aquellos Estados que hayan incurrido en desequilibrios macroeconómicos no excesivos. La Comisión queda asimismo autorizada para realizar misiones de supervisión *in situ* de los Estados miembros que sean objeto de una recomendación del Consejo (art. 13). Periódicamente, sobre la base de un informe de la Comisión, el Consejo evaluará si efectivamente el Estado miembro en cuestión ha tomado las medidas correctoras recomendadas. Y a la hora de pronunciarse sobre el cumplimiento de dichas medidas por parte del Estado, si la Comisión considera contrastado el incumplimiento, el Consejo queda obligado a adoptar una decisión que así lo reconozca salvo que, por mayoría cualificada, expresamente lo rechace (art. 10). El sistema de mayoría inversa se introduce en este instante para fortalecer, de nuevo, la posición institucional de la Comisión.

El Reglamento (UE) núm. 1174/2011, además, ha introducido un mecanismo sancionador para tratar de garantizar, coercitivamente, la observancia de las medidas recomendadas por el Consejo. En los casos en los que el Consejo, mediante decisión,

constate el incumplimiento de las mismas, la Comisión recomendará al Consejo la adopción de una nueva decisión mediante la que se imponga al Estado de la eurozona incumplidor la constitución de un depósito remunerado por un importe del 0,1% del PIB. Con posterioridad dicho depósito remunerado puede convertirse en una multa periódica en el caso de que se constate, en dos ocasiones, que el Estado miembro persiste en su incumplimiento y no da respuesta adecuada a las recomendaciones del Consejo. Es decir, cuando el Consejo considere que un Estado miembro no ha tomado las medidas correctoras recomendadas, adoptará una decisión en la que se constate el incumplimiento. Y, además, si el Estado incumplidor lo es de la eurozona, el Consejo adoptará simultáneamente una segunda decisión en la que impondrá a dicho Estado un depósito con intereses del 0,1% del PIB que podrá devenir en multa en caso de que el incumplimiento persista. En ambos supuestos la posición de la Comisión se ve reforzada, pues en los dos se establece un mecanismo de mayoría inversa, que exige que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada para rechazar la propuesta de la Comisión²²⁸.

3.5. La exigua reforma de la vertiente disuasoria del PEC.

Hemos tenido ocasión de comprobar que una de las principales novedades de la reforma del sistema de disciplina fiscal de 2011 fue la incorporación de medidas sancionadoras a la vertiente preventiva del PEC. La vertiente disuasoria del PEC, por el contrario, ya contaba con un momento represivo que, además, tiene desde sus orígenes anclaje en el derecho originario (art. 104 TCE y, posteriormente, art. 126 TFUE). En la vertiente disuasoria el margen de actuación era menor. Y se vio sustancialmente reducido ya que, mientras se diseñaba la reforma, se abandonó la idea de introducir sanciones de naturaleza diferente a la pecuniaria: fundamentalmente sanciones de carácter político, como la pérdida del voto en el Consejo por parte del Estado incumplidor, porque habría alterado notablemente la configuración del modelo. Precisamente por ello, por la necesidad de acometer una reforma de los Tratados para

²²⁸ La única salvedad establecida en los Tratados, en punto al procedimiento a seguir para que el Consejo como órgano conforme su voluntad, es que en la votación relativa a la constatación del incumplimiento participan todos los Estados miembros mientras que, en punto a la imposición de la sanción, solo lo hacen los Estados miembros cuya moneda es el euro. Una decisión lógica ya que el ámbito subjetivo del Reglamento (UE) núm. 1174/2011 está circunscrito a los Estados participantes en la moneda común.

implementar una medida de estas características, se abandonó la idea de asociar sanciones no estrictamente pecuniarias a los supuestos de incumplimiento²²⁹.

La principal novedad introducida en la vertiente disuasoria del PEC fue que el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 adelantó el momento represivo dentro de esta vertiente, y que el Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, realizó modificaciones puntuales en el Reglamento (CE) núm. 1467/97²³⁰. Por ello, aunque el sistema europeo de disciplina fiscal mantiene, en líneas generales, sus dos pilares característicos, la importancia del pilar disuasorio sí ha sido alterada. Tras la reforma de 2011, la vertiente disuasoria del PEC, otrora su pilar fundamental, se ha visto postergada y, a futuro, posiblemente está llamada a desempeñar un papel secundario, porque la vertiente preventiva ya tiene su propio momento represivo. La vertiente disuasoria del PEC no se deroga, pero una vez superada la actual crisis económica, su activación parece menos probable.

El componente disuasorio del PEC se activa exclusivamente cuando un Estado miembro supera un determinado umbral medido en términos de PIB, bien sea de déficit en términos nominales (3%) o de deuda (60%). El sistema alemán de disciplina fiscal no cuenta con una previsión equivalente, ya que en el mismo no se establece ningún mecanismo para controlar el déficit de carácter nominal. El modelo español, *a priori*, podría parecer más incisivo con la autonomía financiera de las CCAA, ya que, aunque el sistema no prevé ningún umbral infranqueable, el momento represivo lo activa el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, definidos por el Estado en términos de déficit nominal, para cada ejercicio, y para cada Administración, con independencia de la situación económica en la que se encuentren las mismas (Capítulo 4, IV). Sin embargo, los amplios poderes otorgados a las instituciones europeas en la vertiente preventiva del PEC, debe hacernos ser cautos antes de concluir algo semejante. El reforzamiento de la vertiente preventiva ha difuminado las fronteras entre ésta y la vertiente disuasoria. La tendencia del sistema europeo es el adelantamiento de la intervención, reforzando la coordinación presupuestaria (Capítulo 2, I.3.1, I.3.3) y

²²⁹ Cfr. RUFFERT, M. “The European Debt Crisis and European Union Law”, *Common Market Law Review*, núm. 48, 2011, pág. 1803.

²³⁰ A. WEBER ha destacado que la reforma del sistema de gobernanza económica de 2011 ha incidido mayoritariamente en los mecanismos preventivos del PEC, en tanto que el componente represivo del mismo solo ha resultado discretamente reforzado. Cfr. “Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la unión monetaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, pág. 46.

compeliendo al cumplimiento de los objetivos de déficit estructural mediante la implementación de un sistema sancionador (Capítulo 2, I.3.2).

En el sistema de disciplina fiscal europeo, por otra parte, el supuesto de hecho que activa el momento represivo -en este caso la imposición de una sanción pecuniaria- es, como norma general, la inobservancia de las recomendaciones o advertencias del Consejo, y no la perseverancia del incumplimiento económico que las provoca, tal y como ocurre en el sistema español (Capítulo 5, III.2)²³¹. Sin embargo, en la vertiente disuasoria del PEC, el sistema europeo de disciplina fiscal presenta una excepción. En Europa, los Estados miembros asumen una obligación, en primer lugar, de medios, ya que el Consejo realiza un elenco de recomendaciones cuyo incumplimiento desencadena el momento sancionador. Pero la obligación derivada de la activación de la vertiente disuasoria del PEC es también de resultado, porque los artículos 3.4 y 5.1 del Reglamento (CE) núm. 1467/97 prevén que el Consejo, a la hora de realizar su advertencia con base en los apartados 7 y 9 del artículo 126 TFUE, pida al Estado miembro que logre una mejora anual mínima equivalente al 0,5% del PIB del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas excepcionales y otras de carácter temporal. Este mismo montante, además, es el considerado tras su reforma de 2005 por el Reglamento (CE) núm. 1466/97 para evaluar la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario de medio plazo en los programas de estabilidad y de convergencia (arts. 5 y 9, respectivamente). Y ello es una muestra más de la tendencia a la unificación de los dos pilares que caracterizan el sistema de disciplina fiscal europeo²³².

La reforma de la vertiente disuasoria del PEC de 2011 realiza un esfuerzo notable por reducir el margen de discrecionalidad de las instituciones europeas, especialmente del Consejo, en punto a desencadenar el momento represivo de la vertiente disuasoria del PEC. Tras la reforma, aunque se mantiene un criterio flexible para determinar si un

²³¹ Como contrapartida, el Estado se descarga por completo de responsabilidad en el caso de que el PEF, avalado por el CPFF -en el que el Ministerio cuenta con mayoría-, sea manifiestamente insuficiente. En tales supuestos, aunque la Administración autonómica dé pleno cumplimiento a las medidas previstas en dicho documento, si el incumplimiento persiste, no sería descartable la aplicación de las medidas coercitivas de la LOEPSF (art. 24.3 LOEPSF).

²³² Desde el año 2005 se aprecia un acercamiento de la vertiente disuasoria del PEC hacia la preventiva. Muestra de ello es la entrada progresiva de términos de medio plazo y estructurales en la vertiente disuasoria, bien para flexibilizar la declaración de una situación de déficit excesivo o bien, incluso, para fijar objetivos presupuestarios con la finalidad de garantizar la corrección del déficit excesivo dentro del plazo establecido.

Estado ha incumplido los objetivos de déficit o de deuda, el artículo 2 Reglamento (CE) 1467/97 fue modificado con la finalidad, principalmente, de esclarecer el modo en el que deben valorarse los factores de flexibilidad cuando la existencia de un déficit excesivo es evaluada con base al criterio de la deuda. Esta decisión pone de manifiesto que el aspecto más característico de la reforma de la tradicional vertiente correctora del PEC ha sido, fundamentalmente, el refuerzo de la deuda pública como criterio decisivo para decidir la apertura de un procedimiento de déficit excesivo²³³. Y ello es muestra, una más, de que lo relevante en un sistema de disciplina fiscal es el control del nivel de endeudamiento.

Con la finalidad de evitar que el sistema de supervisión fuese aplicado de manera desigual en función de los Estados miembros, también se ha reducido el ámbito de discrecionalidad con el que cuenta el Consejo cuando el criterio incumplido es el de déficit, aunque en este caso la reforma no se ha acometido mediante una modificación del derecho derivado –Reglamento (CE) núm. 1467/97-. La reforma en este caso se llevó a cabo un año después de la aprobación del *six pack*, en 2012, mediante la aprobación del TCEG. La reducción del margen de discrecionalidad del Consejo no se llevó a cabo mediante un esclarecimiento del modo en el que deben valorarse los factores de flexibilidad sino que, separándose de nuevo del sistema establecido respecto al criterio de la deuda, lo que se hizo fue favorecer que, llegado el momento, el momento represivo se active de manera casi automática. En efecto, cuando el Consejo decide sobre las propuestas o recomendaciones de la Comisión, formuladas en el marco de un PDE por incumplimiento del criterio de déficit, y el incumplidor es un Estado de la eurozona, los Estados que han ratificado el TCEG deberán apoyar en el Consejo dichas propuestas o recomendaciones (art. 7 TCEG). La regla de decisión ordinaria, regida por el principio de mayoría cualificada, trasmuta a un sistema de mayoría inversa para facilitar la adopción de decisiones²³⁴. Tras esta reforma se sigue, sin embargo, sin dar respuesta de nuevo (Capítulo 2, I.3.2) a los problemas de fondo que quedaron sin resolver en la STJCE de 13 de julio de 2004, ya que el artículo 7 TCEG exceptúa su aplicación cuando la mayoría cualificada de los Estados de la zona euro se opongan a la

²³³ Cfr. MARCO PEÑAS, E, “Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria”. *op. cit.*, pág. 78.

²³⁴ A. WEBER. “Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la unión monetaria”, *op. cit.*, pág. 47.

decisión propuesta o recomendada. Y no queda determinado si los motivos por los que cabe dicha oposición son, o no, discrecionales²³⁵.

La observancia de estas recomendaciones se ha visto reforzada por la aprobación del ya mencionado Reglamento (UE) núm. 1173/2011, que adelanta la activación del momento represivo. Esta es la novedad más importante introducida en la vertiente disuasoria del PEC. En el marco de la vertiente preventiva, el Reglamento establece en su artículo 4 la posibilidad de obligar a constituir un depósito remunerado del 0,2% del PIB a los Estados de la eurozona que no siguiesen las recomendaciones del artículo 6 del Reglamento (CE) núm. 1466/97. El artículo 5 del Reglamento dispone que dicho depósito dejará de producir intereses si el Consejo decide, con base en el artículo 126.6 TFUE, que en dicho Estado existe un déficit excesivo. Adicionalmente, el artículo 6 dispone que cuando el Consejo decida, con base en el artículo 126.8 TFUE, que un Estado de la eurozona no ha adoptado las medidas recomendadas en virtud del artículo 126.7 TFUE, se impondrá al mismo una multa, irrecuperable, del 0,2% de su PIB, salvo que el Consejo decida rechazar por mayoría cualificada la pertinente recomendación de la Comisión en un plazo de diez días y sin poder valorar aquí para su rechazo la concurrencia de circunstancias económicas excepcionales²³⁶.

Formalmente la sanción se impone tras constatar la no adopción efectiva de medidas por parte del Estado miembro. Dichas medidas no adoptadas habrían sido incluidas en una simple recomendación dictada de conformidad con el artículo 126.7 TFUE, de forma que, de nuevo, y en la misma línea que lo apuntado respecto al sistema represivo regulado en el artículo 3 del Reglamento (UE) núm. 1174/2011, ello puede ser leído como una mutación de la recomendación como instrumento normativo.

Evidentemente, cuando un Estado de la zona euro no adopte medidas en respuesta a la advertencia prevista en el artículo 126.9 TFUE, o las mismas se consideren insuficientes, su conducta seguirá siendo sancionable con base en el Reglamento (CE)

²³⁵ Es sorprendente que este criterio de decisión por mayoría inversa no haya sido establecido cuando el Consejo decide sobre la existencia de un déficit excesivo con base en el criterio de la deuda. Máxime cuando en la vertiente disuasoria del PEC sí que se ha establecido un criterio semejante: en el marco del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 o del Reglamento (UE) núm. 1174/2011.

²³⁶ Al igual que el sistema previsto en el artículo 5 del propio Reglamento (UE) núm. 1173/2011 y en el artículo 3 del Reglamento (UE) núm. 1174/2011, será necesario para que la sanción se reduzca o cancele por la concurrencia de circunstancias económicas excepcionales que la Comisión, una vez impuesta la multa, así lo aprecie y le proponga al Consejo que adopte una decisión en este sentido (art. 6.4).

núm. 1467/97. Desde 2011, sin embargo, la sanción imponible como norma general no será ya un depósito sin intereses, sino una multa irrecuperable que seguirá teniendo dos componentes: uno fijo (0,2% del PIB) y otro variable (10% de la diferencia entre el saldo presupuestario del año anterior y el 3%, que como sabemos es el valor de referencia del PEC)²³⁷, sin que pueda superar en ningún caso el 0,5% del PIB²³⁸. A ello hay que añadir, por ejemplo, la posibilidad de suspender, total o parcialmente, los compromisos del Fondo de Cohesión en favor de un determinado Estado (art. 4 Reglamento (CE) 1084/2006, de 11 de julio)²³⁹, una medida que sin ser estrictamente sancionadora –como es la imposición de una multa-, compele a cumplir con los objetivos europeos de disciplina presupuestaria.

Como manifestación del proceso centralizador que se ha dado a nivel europeo, el papel de la Comisión también ha sido reforzado en la vertiente disuasoria del PEC. De manera previa a que el Consejo decida sobre la observancia de las recomendaciones previstas en los apartados 7 y 9 del artículo 126 TFUE, la Comisión podrá realizar una recomendación autónoma, con base en el artículo 11.2 del Reglamento (UE) núm. 473/2013. Cuando la Comisión aprecie la existencia de riesgo de incumplimiento del plazo para la corrección del déficit excesivo, dirigirá una recomendación al Estado miembro en riesgo, bien para que aplique las medidas previstas en la recomendación (art. 126.7 TFUE) o en la decisión (art. 126.9 TFUE) del Consejo, bien para que adopte otras medidas, o bien para ambas cosas²⁴⁰. Y, para determinar si se han adoptado las medidas efectivas en respuesta a la recomendación o decisión del Consejo, la Comisión podrá realizar supervisiones *in situ* en el Estado miembro afectado (art. 10 bis, en relación con los artículos 4.2 y 6.1, del Reglamento (CE) núm. 1467/97).

²³⁷ Como ya hemos visto, hasta 2011 lo habitual era la constitución de un depósito sin intereses por este mismo importe, de naturaleza *a priori* reembolsable. Solo si dos años después de haberse tomado la decisión de exigir tal depósito el déficit excesivo no se había corregido, el Consejo convertía el mismo en multa.

²³⁸ Es decir, cuando el déficit público llega al 6%, se alcanza la mayor multa posible: $0,2\% + 0,1 \times (6\% - 3\%) = 0,5\%$.

²³⁹ Una previsión, sin embargo, que no se encuentra vigente a día de hoy, al haber sido derogado el Reglamento (CE) 1084/2006, de 11 de julio por el Reglamento (UE) n° 1300/2013, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión, que no contempla una medida semejante. No obstante, *a priori* nada impediría en el actual diseño institucional de la UE recuperar una medida semejante.

²⁴⁰ Las recomendaciones realizadas por la Comisión pueden versar sobre las más diversas materias. Por ejemplo, el 9 de marzo de 2016 la Comisión recomendó a España la adopción de las medidas preventivas y correctivas previstas en la LOEPSF. Lo cual contribuyó, indudablemente, a que la normativa de estabilidad española saliese de su letargo, ya que durante los primeros años de vigencia de la misma permaneció en un estado latente (Capítulo 5).

Tras la reforma de 2011 se equiparan los sistemas previstos en el Reglamento (UE) 1173/2011 y en el Reglamento (CE) núm. 1467/97 respecto al destino que se da a los fondos recaudados como consecuencia de la imposición de estas sanciones. Si tradicionalmente las multas y los intereses devengados por los depósitos eran repartidos entre aquellos Estados de la eurozona que no tuviesen déficits excesivos, en 2011 se abandona este rasgo confederal y, desde entonces, las multas recaudadas se asignan al FEEF o al mecanismo que lo sustituya –el MEDE- (art. 16). Un criterio que también es seguido respecto a los ingresos obtenidos en el ámbito del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, tal y como dispone su artículo 10 y que permite superar una de las principales incoherencias del modelo anterior: la transferencia de fondos desde Estados que atraviesan una grave crisis presupuestaria a otros que tienen sus cuentas saneadas.

3.6. La manipulación de estadísticas: un supuesto de hecho atípico en el sistema represivo de la gobernanza europea.

El artículo 8 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 ha incorporado un último supuesto de hecho sancionable, consistente en la constatación de que un Estado de la zona euro tergiversa, intencionadamente o con negligencia grave, datos relativos a la deuda o al déficit pertinentes para la aplicación de los artículos 121 y 126 TFUE. Esta sanción queda al margen de los pilares preventivos y represivos del PEC, pero es una de las piedras angulares del sistema de disciplina fiscal europeo. Su fundamento se encuentra en el modelo orgánico-administrativo de la Unión que, como es sabido, responde a una lógica de federalismo de ejecución, en el que el tamaño de la Administración “federal” es muy reducido, correspondiendo a los Estados miembros la ejecución en exclusiva del Derecho del centro. Por ello, dejando a un lado los supuestos de supervisión *in situ* por parte de la Comisión de la situación económico-presupuestaria de un Estado miembro (Capítulo 2, I.3.2, I.3.4 y I.3.5), la efectividad del sistema de disciplina fiscal europeo se asienta, principalmente, en la leal actuación por parte de los Estados, que deben ser honestos respecto a la información que transmiten a las instituciones europeas. Solo cuando ello está garantizado, el sistema de disciplina fiscal europeo puede desplegar sus efectos con normalidad y de manera ecuánime.

Para evitar la manipulación estadística por parte de algunos Estados, que haría quebrar por completo la legitimidad del sistema en su conjunto, fue aprobado el artículo 8 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, que permite a la Comisión, cuando considere que hay indicios serios de tergiversación contable, solicitar a un Estado miembro que le

facilite información contable, pudiendo realizar en su caso inspecciones *in situ* en las que tendrá acceso a las cuentas de todos los organismos públicos a nivel central, estatal, local y de la seguridad social (art. 8.3). En caso de concluirse la existencia de una manipulación contable, cabe que el Consejo, sobre la recomendación de la Comisión, imponga una multa de hasta el 0,2% del PIB, montante que será modulable atendiendo a la naturaleza, la gravedad y la duración de la tergiversación. La cuantía recaudada, como es lo común desde 2011, se destina al MEDE.

Respecto al sistema de toma de decisiones, el artículo 8 se separa de la norma general del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, al requerirse en este caso concreto un pronunciamiento expreso y en positivo del Consejo sin que en este caso sea de aplicación una regla de inversión de la mayoría. *A priori* cabría pensar que ello dificulta la imposición de sanciones en aquellos supuestos en los que un Estado manipula deliberadamente o con negligencia grave sus estadísticas. Sin embargo, ha sido este supuesto el que ha desencadenado el primer caso de aplicación práctica de una sanción en el marco del PEC. Y ha sido precisamente nuestro país el primer destinatario de una decisión del Consejo de este tipo. En efecto, la Decisión (UE) 2015/1289, del Consejo, ha impuesto una multa a España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana (DOUE de 28 de julio de 2015). En su informe, la Comisión concluyó que dicha Comunidad Autónoma había incurrido en negligencia grave por la ausencia de registro de gastos sanitarios, incumpliendo el principio de devengo en las cuentas nacionales. La multa impuesta a España quedó muy lejos del 0,2% de su PIB, atendiendo al impacto limitado que supuso el desvío en el funcionamiento de la gobernanza económica, al alto grado de cooperación de las entidades españolas implicadas y al hecho de que la notificación de las cifras correctas se produjo poco después de la publicación, en abril de 2012, de los datos incorrectos²⁴¹.

Teniendo en cuenta el resto de sanciones previstas en las vertientes preventiva y disuasoria del PEC, el artículo 8 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 ha introducido en el nuevo sistema de gobernanza económica un supuesto de hecho desencadenante de

²⁴¹ La multa podía haber superado los 2000 millones de euros y ha quedado reducida a 18,93 millones. Aunque no debe olvidarse que el falseamiento de las cuentas se venía produciendo desde el año 1988, si bien la Comisión solo disponía de poderes para investigar las estadísticas nacionales desde la entrada en vigor del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 y la misma solo abarcó el ejercicio 2011-2012. Las irregularidades contables se pusieron de manifiesto como consecuencia de la puesta en marcha por parte del Estado del Fondo de Pago a Proveedores (FPP) que hizo aflorar una deuda autonómica que, hasta entonces, permanecía “escondida en los cajones” (Capítulo 3, II.3.1).

sanción totalmente atípico, pues aquí no se sanciona la inobservancia de las recomendaciones o advertencias del Consejo en punto a sus compromisos en materia económica, sino la tergiversación de sus estadísticas contables. Y, por atípico, al responde a una lógica diferente al resto, no se encuadra ni en la vertiente preventiva ni represiva del sistema de disciplina fiscal²⁴².

4. A modo de recapitulación: excesos y defectos del sistema europeo de disciplina fiscal.

El sistema de disciplina fiscal europeo es vasto y complejo, como ha reconocido la Comisión Europea que, en pos de favorecer su aplicación y su observancia, ha propuesto acometer una simplificación sustancial de estas reglas antes de 2025²⁴³. Desde 2011, la posibilidad de imponer sanciones se extiende a los dos pilares del sistema: preventivo y represivo. La mayoría de las sanciones no se imponen propiamente por la existencia de una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (Reglamento (CE) núm. 1466/97), ni por un déficit excesivo (Reglamento (CE) núm. 1467/97) o unos desequilibrios macroeconómicos excesivos (Reglamento (CE) núm. 1176/2011), sino por la no adopción por los Estados miembros de las medidas de ajuste recomendadas o decididas por el Consejo. Para evitar dichas anomalías.

Existen, no obstante, dos excepciones en las que las sanciones se imponen por concurrir dos supuestos de hecho distintos. Se trata, en primer lugar, de la sanción prevista en el artículo 5 del Reglamento 1173/2011, según el cual la no remuneración del depósito constituido conforme al artículo 4 se basa en una decisión del Consejo *ex* artículo 126.6 TFUE que se limita a declarar la existencia de déficit excesivo, sin proponer medida alguna. La segunda excepción se halla en el artículo 8 del mismo Reglamento, que tipifica como hecho sancionable la acción de tergiversación contable sin que medie pronunciamiento previo del Consejo más allá del acuerdo de imposición de la sanción.

Fuera de estas dos excepciones, el supuesto de hecho que desencadena las sanciones es la inobservancia de las medidas propuestas en las recomendaciones o en

²⁴² En el sistema español de disciplina fiscal encontramos un instrumento sancionador semejante, al menos en punto al presupuesto de hecho, en el artículo 27.7 LOEPSF (Capítulo 5, II).

²⁴³ Comisión Europea. “Nuevos pasos hacia la plena realización de la unión económica y monetaria europea: una hoja de ruta”, de 6 de diciembre de 2017, pág. 14.

las decisiones del Consejo. En el caso del Reglamento (UE) núm. 1174/2011, procede la constitución de un depósito con intereses cuando el Estado incumple la decisión del Consejo en la que se comprueba que un Estado de la eurozona no ha adoptado las medidas correctoras recomendadas. Y dicho depósito se convierte en multa si el Consejo adopta consecutivamente una segunda decisión en la que se constate que el Estado sigue sin adoptar medida alguna para corregir sus desequilibrios macroeconómicos excesivos (art. 3, apartados 1 y 2). Igualmente, cabe imponer la sanción prevista en el artículo 4 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 cuando un Estado de la zona euro no adopta ninguna medida como respuesta a la recomendación del Consejo prevista en el artículo 6 del Reglamento (CE) núm. 1466/97. Y la multa prevista en el artículo 6 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 se impone cuando un Estado no adopta medidas efectivas para corregir su déficit excesivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 126.8 TFUE, con independencia de su eficacia. La misma consideración cabe realizar respecto a la multa prevista en el artículo 11 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, cuya exigencia procede cuando un Estado de la zona euro no atiende, o lo hace insuficientemente, a las medidas advertidas por el Consejo con base en el artículo 126.9 TFUE.

Como norma general, el instrumento normativo en el que se recogen las indicaciones del Consejo que, de ser inobservadas, activan el régimen sancionador es la decisión. Así lo prevé el artículo 126 TFUE y el Reglamento (CE) núm. 1467/97; y, novedosamente, el artículo 6.2 del Reglamento (CE) 1466/97, en relación con el artículo 4 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, respecto al incumplimiento de los objetivos de déficit definidos en términos estructurales. Incluso la sanción prevista en el artículo 5 del Reglamento (UE) núm.1173/2011 se fundamenta en la decisión por la cual el Consejo se limita a declarar la existencia de un déficit excesivo, de conformidad con el artículo 126.6 TFUE, en un Estado miembro en el cual se había constituido un depósito remunerado con base en el artículo 4 del propio Reglamento (UE) núm. 1173/2011. La posibilidad de anudar una sanción pecuniaria al incumplimiento de una simple recomendación se limita a los supuestos previstos en el artículo 6 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, en caso de incumplir la recomendación adoptada conforme al artículo 126.7 TFUE, y en el artículo 3 del Reglamento (UE) núm. 1174/2011, relacionado con la aprobación y cumplimiento del plan de medidas correctoras al que hace referencia el Reglamento (UE) núm. 1176/2011. Desde un punto de vista sustantivo, lo determinante

es que el contenido de las decisiones del Consejo tiende a ser coincidente con el de las recomendaciones de la Comisión. Como indicamos *ut supra*, tradicionalmente el rasgo característico de una recomendación ha sido la carencia de obligatoriedad, de forma que anudar una sanción a su mera inobservancia no hace sino confirmar la tesis ya sostenida por Linde Paniagua en 1999, cuando subrayó que en el marco de la política económica y monetaria se había producido una mutación de la recomendación como instrumento normativo, pues, pese a su forma externa, las mismas podían contener medidas y producir efectos que las aproximaban a las directivas o a las decisiones²⁴⁴. En esta línea se ha pronunciado más recientemente De Witte, para quien la crisis del euro ha provocado una regulación legal híbrida que combina herramientas de *softlaw* con reglas sancionadoras²⁴⁵.

La reforma de 2011 del sistema europeo de disciplina fiscal se ha caracterizado por ampliar los supuestos de hecho que provocan la activación del momento represivo, pero en modo alguno ha alterado la naturaleza de las sanciones a imponer. En efecto, éstas continúan siendo de naturaleza financiera, ya que la incorporación de otras –de naturaleza política-, habría exigido la modificación de los Tratados. En cualquier caso, la sanción en sí siempre se establece por decisión y, para adoptarla, los nuevos Reglamentos del *six pack* (Reglamentos (UE) núms. 1173/2011, 1174/2011) se decantan por un sistema de mayoría inversa, que facilita su imposición y el control de la discrecionalidad de los acuerdos del Consejo. En estos casos, las propuestas de la Comisión que sirven de base para los acuerdos se entienden adoptadas en el plazo de diez días, siempre que no exista una mayoría cualificada que los rechace. El principio de mayoría cualificada sigue rigiendo en lo que respecta a la sanción adoptada conforme al Reglamento (CE) núm. 1467/97, si bien el artículo 7 TCEG ha modificado el sistema de toma de decisiones en el marco de este Reglamento. Y los 25 Estados miembros que lo han ratificado, en principio, tienen la obligación de apoyar las propuestas o

²⁴⁴ E. LINDE PANIAGUA. “Las recomendaciones en el marco de la política económica y monetaria: un ejemplo de mutación normativa” cit., págs. 393-394. En cualquier caso, de forma más amplia J. DE MIGUEL BÁRCENA ha señalado que esta mayor coordinación macroeconómica se ha convertido en un fuerte mecanismo disciplinante y ha condicionado las políticas que pueden desarrollar los Estados miembros en el ámbito de sus competencias. Cfr. *El Gobierno de la economía en la Constitución Europea. Crisis e indeterminación institucional*, cit., pág. 121.

²⁴⁵ B. DE WITTE. “Euro Crisis Responses and EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?”, *European Constitutional Law Review*, 11, 2015, pág. 442. El autor sostiene, no obstante, que la crisis del euro no ha provocado una mutación constitucional profunda en el sistema legal de la UE. Simplemente, ha profundizado las diferencias existentes entre la normativa propia de la UEM y el resto de áreas del ordenamiento jurídico comunitario.

recomendaciones de la Comisión cuando se refieran a un Estado de la eurozona y sean correlato de un incumplimiento del criterio de déficit (no del de deuda).

Teniendo en cuenta las amplias potestades del Consejo en materia sancionadora, las reformas del 2011 han pretendido reducir el margen de discrecionalidad otorgado a este órgano a la hora de adoptar, o rechazar, por decisión las recomendaciones formuladas por la Comisión. Es indudable que el sistema de mayoría inversa facilita el control sobre los motivos de rechazo de una propuesta de la Comisión, por exigir, al menos, un posicionamiento activo por parte de los representantes de los Estados en el Consejo. Además, para que el Consejo pueda cancelar o reducir, por la concurrencia de circunstancias económicas excepcionales, las sanciones previstas en los artículos 5 y 6 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011 y el artículo 3 del Reglamento (UE) núm. 1174/2011, es necesaria una recomendación previa de la Comisión dirigida al propio Consejo, por corresponder a aquella institución el derecho de iniciativa en esta materia. Es decir, en la votación del Consejo en que se decide la imposición de la sanción no cabría esgrimir, por los representantes de los Estados en el Consejo, la concurrencia de circunstancias económicas extraordinarias, pues la decisión a este respecto está reservada a un momento procedimental posterior²⁴⁶.

En el ámbito del Reglamento (CE) núm. 1467/97 parece que el margen de discrecionalidad del Consejo se ha visto reducido tras la entrada en vigor del artículo 7 TECEG, al menos a la hora de decidir sobre la imposición de sanciones por incumplimiento del criterio del déficit en un Estado de la zona euro. Pero aunque esta disposición debe ser tomada en cuenta, no es determinante, pues no hay sanción prevista en caso de que alguna Parte Contratante decida no seguir su compromiso de apoyar la recomendación formulada por la Comisión a este respecto. Y, de todos modos, esta obligación desaparece cuando una mayoría cualificada de las Partes Contratantes cuya moneda es el euro se oponga a la decisión propuesta, sin que se concreten los motivos que pueden servir de fundamento a esta oposición.

²⁴⁶ A pesar de ello, A.J. MENÉNDEZ ha considerado que los cambios introducidos en el sistema de disciplina fiscal europeo no son suficientes como para que su previsiones sean consideradas “reglas o, menos aún, Derecho”. Las modificaciones introducidas han provocado, en su opinión, el paso de la gobernanza blanda a la gobernanza dura. Cfr. “La mutación constitucional de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, 2012, pág. 83.

Aunque en ocasiones se ha sugerido la implementación de un sistema de imposición automática de sanciones²⁴⁷, no es sencillo eliminar este margen de discrecionalidad del Consejo si el supuesto de hecho para la activación del régimen sancionador es el incumplimiento de sus propias recomendaciones y decisiones, a menudo redactadas ambigüamente, y sobre aspectos cuya competencia no es clara que pertenezca en muchas ocasiones a la UE²⁴⁸. Máxime cuando las indicaciones dadas a los Estados miembros son bastante amplias. Mucho más, desde luego, que aquéllas a las que se han comprometido, bajo una estricta condicionalidad (art. 136.3 TFUE), los Estados miembros rescatados en sus respectivos Memorandos de Entendimiento²⁴⁹.

Desde un punto de vista empírico, una primera lectura del sistema de disciplina fiscal europeo tras la reforma de 2011 debe ser positiva. Si en 2011 había 23 Estados que tenían abierto un PDE, en 2014 solo 11 Estados se encontraban en dicha situación. Y 3 años más tarde, a comienzos de 2018, solo España seguía presentando un déficit público por encima del 3% del PIB (3,1% en el ejercicio 2017). Sin embargo, un análisis pormenorizado del modelo, una vez recapitulados sus rasgos principales, permite alcanzar una conclusión menos optimista. En primer lugar, hay que señalar que el principal esfuerzo de la reforma del sistema de disciplina fiscal se ha orientado a reforzar la vertiente preventiva del PEC, cuya efectividad, hasta la fecha, no ha tenido ocasión de ser comprobada. El éxito que se describe ha tenido lugar como consecuencia del correcto funcionamiento de la vertiente disuasoria que, implementada con flexibilidad, ha permitido a los Estados miembros con mayores problemas

²⁴⁷ WEBER, A. “Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la unión monetaria”, *op. cit.*, pág. 46.

²⁴⁸ En su última recomendación dirigida a España para atajar la situación de déficit excesivo que atraviesa, fechada el 20 de junio de 2013, el Consejo recomendó a nuestro Estado, entre otras medidas, terminar con el crecimiento del déficit estructural en la seguridad social y acometer reformas estructurales en la línea de las recomendadas en el semestre europeo, entre las que se encuentra, por ejemplo, la problemática adecuación de los salarios a la productividad en un país en el que el sector servicios tiene un gran peso.

²⁴⁹ DE WITTE, B. “Euro Crisis Responses and EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?”, *European Constitutional Law Review*, 11, 2015, pág. 452. El último ha sido suscrito el 19 de agosto de 2015 entre la Comisión Europea, en representación del MEDE, Grecia y su Banco Central. El mismo llega a abordar aspectos tan concretos como el número de horas lectivas que debe impartir cada profesor. Comisión Europea (2015): *Memorandum of understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and The Hellenic Republic and The Bank of Greece*. Contenido disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf [última consulta: septiembre 2018]

presupuestarios recuperar una situación equilibrada sin que haya sido necesario recurrir al momento represivo previsto en esta vertiente²⁵⁰.

A partir de aquí hay que señalar al menos cinco defectos del sistema de disciplina fiscal europeo. En primer lugar, y aunque ya se ha hecho referencia a ello, debe enfatizarse que estamos ante un sistema de disciplina fiscal extremadamente complejo. Cuanto más claras sean las reglas de disciplina fiscal y las consecuencias derivadas en los supuestos de incumplimiento mayores incentivos existirán para observarlas. Su segundo inconveniente es la flexibilidad que sigue conservando el sistema en alguno de sus extremos, que puede restarle credibilidad, al hacerlo menos previsible. Dicha flexibilidad solo se justifica por la definición que el sistema realiza de los supuestos de hecho que desencadenan el momento represivo: no se sanciona la persistencia en el incumplimiento de un objetivo presupuestario, sino la inobservancia de las recomendaciones formuladas por las instituciones de la Unión.

Los siguientes tres hándicaps del sistema de disciplina fiscal europeo están estrechamente relacionados con el notable movimiento centrípeto que su instauración ha provocado. En esta línea, cabe destacar que las reformas introducidas en la vertiente preventiva del PEC son muy intrusivas con la soberanía presupuestaria de los Estados miembros, ya que, y a diferencia del sistema implementado en Alemania, el sistema europeo no se limita a supervisar, año a año, una serie de parámetros tomados como referencia, sino que en su marco se realiza un seguimiento pormenorizado de los planes presupuestarios de los Estados miembros, con independencia de cuál sea su situación económica. Y, por ello, una vez que ha entrado en vigor el nuevo sistema de disciplina fiscal europeo, la función presupuestaria que las Constituciones estatales atribuyen a sus respectivos Parlamentos –arts. 134 CE o 110 GG- ha quedado, en buena medida, vaciada. Estrechamente relacionado con ello aparece un cuarto elemento deficitario, y es que la imposición por parte del centro a la periferia de un exigente sistema de disciplina fiscal dificulta que las reglas fiscales sean interiorizadas por parte de los entes subcentrales y sean aceptadas por su opinión pública. La correcta implementación de un sistema de disciplina fiscal ha de implicar un compromiso derivado de la

²⁵⁰ La Comisión ha sido consciente de la flexibilidad que contemplan los Reglamentos y ha aprobado un documento interpretativo de los mismos para evitar que la aplicación del marco europeo de estabilidad termine provocando que algunos Estados entren en una fase de crecimiento lento, cuando no de decrecimiento económico. Cfr. Comisión Europea, *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, 13 de enero de 2015.

responsabilidad del ente en el que se aplican, que debe sentirse propietario de las mismas (*ownership*). El presidente de la AIReF, J. L. Escrivá Belmonte, con ocasión de su comparecencia en la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico, tuvo ocasión de señalar la importancia que tiene para las entidades destinatarias interiorizar como propias las reglas fiscales que se les aplican. Y, en este sentido, en relación con el sistema europeo de disciplina fiscal, apuntó a la conveniencia de que dicho sistema fuese mucho menos intrusivo con la soberanía de los Estados miembros cuando éstos presentasen un déficit nominal inferior al 3% del PIB. En estos casos, Escrivá recomendó que la Comisión Europea adoptase un papel secundario – pudiendo ganar protagonismo las autoridades fiscales independientes de cada uno de los Estados miembros, que han acreditado sobradamente su independencia-²⁵¹.

En quinto y último lugar, hay que señalar de manera crítica que el sistema europeo de disciplina fiscal, en ocasiones también peca por defecto. Y dicha carencia se manifiesta, en primer lugar, en la configuración de un momento represivo, en ambas vertientes del PEC, asentado exclusivamente en multas y depósitos, cuando estas medidas no garantizan por sí mismas la observancia de las recomendaciones y decisiones del Consejo en el caso de que la deslealtad de un Estado sea contumaz²⁵². Es más, su imposición contribuye indudablemente a agravar los desequilibrios financieros del Estado condenado. La debilidad del sistema no estriba tanto en la falta de automaticidad de las sanciones, sino en la ausencia de un mecanismo que, en casos de incumplimiento deliberado y grave permita, en primer lugar, imponer con garantías sanciones de carácter político como la pérdida del voto en el Consejo y, como *ultima ratio*, la sustitución con proporcionalidad de la voluntad de un Estado miembro. Lo relevante es debatir cuáles serían las garantías, el trámite a seguir y las instituciones implicadas en su aprobación, así como el control jurisdiccional sobre las sanciones concretas adoptadas con posterioridad. Dicho mecanismo no debería circunscribirse al ámbito de la gobernanza económica, sino que su aplicación podría tener lugar en otros contextos, como la crisis de los refugiados sirios o las deportaciones de ciudadanos romaníes decididas no hace mucho en Francia. El sistema debería ir más allá del simple

²⁵¹ Cfr. Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 451, sesión de la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico de 28 de febrero de 2018, pág. 29.

²⁵² Pecuniaria es también, a lo sumo, la sanción impuesta en caso de que se estime que un Estado miembro no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de una Sentencia del TJUE pronunciada tras la presentación de un recurso de incumplimiento (art. 260.2 TFUE) y que puede demorarse notablemente en el tiempo.

recurso de incumplimiento (arts. 258-260 TFUE) y diferente al procedimiento sancionador previsto en el artículo 7 TUE para aquellos supuestos en los que se constata una grave violación de los valores europeos. La Unión Europea no es todavía un Estado federal, pero sí es un esfuerzo federalizador de Estados que debería contar con una figura equivalente a la coerción federal en casos de incumplimientos graves y, a su través, hacer frente a este tipo de situaciones con rotundidad y también con garantías²⁵³. Como ha señalado Requejo Pagés, la estatalización de la Unión no exigiría un cambio de cualidad o de concepto en la categoría de Estado. Las grandes instituciones que han caracterizado al Estado en general, y a los Estados descentralizados en concreto, como la coerción federal, seguirán existiendo en una nueva Europa. Lo que cambiará será, simplemente, la aplicación de estas categorías sobre una realidad territorial y personal cuantitativamente superior a la de los Estados nacionales²⁵⁴.

Existe, en fin, un segundo factor que, al no haber sido abordada su reforma en el periodo 2011-2013, puede debilitar por defecto el sistema de disciplina fiscal. El ordenamiento europeo continúa previendo, expresamente, una cláusula de estabilidad para el presupuesto de la Unión en el artículo 310 TFUE. Según este precepto, el presupuesto de la UE debe presentarse equilibrado en ingresos y gastos, es decir, el ordenamiento de la UE parece que recoge, de manera estricta, el principio de déficit cero para su propio presupuesto. Esta limitación al déficit no se recoge en términos estructurales, lo cual, en buena lógica, cierra el paso al endeudamiento de la Unión como persona jurídica. El modelo se aleja indudablemente de la pauta seguida en EEUU tras la crisis de 1837 (Capítulo 1, I). El punto de partida en ambos sistemas es semejante: el reducido peso que el presupuesto federal estadounidense tenía a mediados del XIX y el escaso montante al que asciende, a día de hoy, el presupuesto de la UE. Si bien, mientras en EEUU no se constitucionalizó el principio de estabilidad a nivel

²⁵³ Es muy interesante la manera en la que F. RUBIO LLORENTE ha categorizado las diferentes visiones que la doctrina mantiene sobre la naturaleza jurídica de la Unión Europea. Rubio distingue entre las posiciones neorrealistas, que se identifican con bastante nitidez en la jurisprudencia del TCF, las estatalistas –o federalistas–, defendidas por Mancini, y las comunitaristas, defendidas por Weiler y con las que Rubio, tal y como ha tenido ocasión de señalar el profesor Solozábal, tenía una mayor sintonía. RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder*, vol. I, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, págs 205-2112. Véase, así mismo, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. Ponencia “La identidad europea como problema constitucional”, defendida la Jornada “Perspectivas actuales del proceso de integración europeo”, celebrada en Zaragoza el 28 de febrero de 2018. Contenido disponible en línea: <http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Publicar/Videoteca2018/20180222093031.mp4> (a partir del minuto 14) [última consulta: septiembre 2018]

²⁵⁴ REQUEJO PAGÉS, J. L. *El sueño constitucional*, KRK Ediciones, Oviedo, 2016, págs. 242-243.

federal, por tratarse de una norma no escrita pero comúnmente aceptada²⁵⁵, una lectura apresurada del artículo 310 TFUE nos hace concluir que sí se ha optado por consagrar, expresamente, el déficit cero a nivel “federal”. En EEUU, la falta de una previsión constitucional al respecto otorgó a la Federación un margen de maniobra para intervenir en la economía en momentos críticos. Fundamentalmente, tras la crisis de 1929 y el *New Deal*. En Europa, si el proceso de integración avanza, y el presupuesto de la Unión adquiere cada vez una mayor importancia económica, no existe ninguna salvaguarda contra el comportamiento pro-cíclico de la economía. La interpretación más amable del artículo 310 TFUE impide adoptar una política presupuestaria de carácter contra-cíclico. Es cierto que las Constituciones históricas de los Estados miembros estipulaban, de manera semejante al artículo 310 TFUE, que los ingresos y los gastos previstos en los presupuestos debían equilibrarse (Capítulo 2, II.1 y Capítulo 3, I). Y que ello no constituyó ninguna cortapisa para que, a lo largo del XIX y del XX, los Estados se endeudasen sin límite alguno, ya que se entendía que entre los ingresos también debían ser computados los ingresos provenientes del crédito. Esta interpretación vaciaba por completo el significado constitucional de este tipo de disposiciones, pero permitió evitar la parálisis de los Estados en momentos históricos en los que la rentabilidad que se pagaba por la deuda era inferior al crecimiento económico que provocaba la inversión pública. Pero en un momento en el que los Estados miembros ya no deben recurrir a esta interpretación tan torticera, al haber constitucionalizado los límites al endeudamiento en términos de déficit estructural, sería conveniente que el TFUE incorporase una redacción que permitiese a las instituciones de la UE recurrir con límites al endeudamiento²⁵⁶.

II. El sistema alemán de control del endeudamiento como paradigma de la tutela de los intereses de los entes subcentrales.

1. La incorporación de un freno al endeudamiento a la Ley Fundamental de Bonn: del des-enlazamiento de 2006 al re-entrelazamiento de 2009.

²⁵⁵ Cfr. BUCHANAN, J. “Clarifying confusion about the Balanced Budget Amendment”, *National Tax Journal*, vol. 48, núm. 3, 1995, pág. 347. G. MORENO GONZÁLEZ apunta que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria se debió, fundamentalmente, a la escasa importancia que en términos cuantitativos tenía el presupuesto federal en la primera mitad del XIX. Cfr. “La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Estados Unidos: lecciones de un debate inacabado”, *Revista Estudios de Deusto*, núm. 65-2, 2017, págs. 252-253.

²⁵⁶ Cfr. FABBRINI, F. “From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges, en ADAMS, M., FABBRINI, F., y LAROCHE, P., *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, op. cit., págs. 399-417.

Desde mediados del S. XIX, las normas constitucionales alemanas han dispuesto que los gastos estatales deben ser cubiertos mediante ingresos. Dicho principio se encontraba ya en la *Paulskirchenverfassung*, de 1849, en la *Verfassung des Deutschen Bundes* de 1871 y, también, en la *Verfassung des Deutschen Reiches*, de 1919²⁵⁷. En 1949 la redacción originaria de la *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (GG, en adelante) previó, expresamente, que los presupuestos del *Bund* y los *Länder*, que eran independientes, debían equilibrarse en ingresos y gastos (art. 110.2 GG). Se trataba, sin embargo, de previsiones constitucionales no determinantes, puesto que una interpretación flexible de estos preceptos podía llevar fácilmente a la conclusión de que, si bien los ingresos debían equilibrarse a los gastos, entre aquéllos podían computarse los ingresos provenientes del endeudamiento.

A finales de los sesenta, bajo la influencia de las tesis keynesianas, y mitigado ya el recuerdo de la crisis de endeudamiento e inflación de los años veinte, todo parecía apuntar a la conveniencia de acometer una reforma constitucional que expresamente flexibilizase la redacción de la Ley Fundamental²⁵⁸. Entre 1963 y 1966 la economía alemana había crecido a buen ritmo, con tasas superiores al 4%, pero en 1967, y tras casi dos décadas de crecimiento económico sostenido, dicha tendencia dio muestras de agotamiento por vez primera desde la reforma monetaria de 1948. A ello hay que añadir que el 1 de diciembre de 1966 había sido investido canciller el conservador Kiesinger y, en el marco de la primera gran coalición (1966-1969), nombró como ministro de economía al socialdemócrata Karl Schiller (SPD), de pensamiento keynesiano²⁵⁹.

Tras un elenco de reformas constitucionales, que constituyeron un cambio sustancial en la concepción originaria de 1949²⁶⁰, el artículo 109.2 GG²⁶¹ dispuso, genéricamente, que el *Bund* y los *Länder* deberían tener en cuenta en su gestión presupuestaria las exigencias del equilibrio global de la economía, una redacción lo

²⁵⁷ MEYER, C. “Greift die neue Schuldenbremse?” *Archiv des oeffentlichen Rechts*, vol. 136, núm. 2, pág. 272.

²⁵⁸ Cfr. KÖLLING, M. “Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009”, *Revista d’estudis autonòmic i federals*, núm. 16, 2012, págs. 78-79.

²⁵⁹ G. KIRCHHOF apunta que la reforma de 1969 perseguía facilitar políticas económicas de carácter contra-cíclico en la línea del pensamiento keynesiano. Cfr. “Debt limits in Constitutional Law: The Debt Brake”, en RINGE, W. G., y HUBER, P. M., *Legal Challenges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2014, págs. 55.

²⁶⁰ ALBERTÍ ROVIRA, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pág. 314.

²⁶¹ *Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, de 8 de junio de 1967 (BGBl I, núm. 32, 1967)

suficientemente ambigua como para incurrir en deudas sin necesidad de recurrir a interpretaciones más alambicadas para hacerlo²⁶². En cuanto al *Bund* se refiere, además, el artículo 115 GG²⁶³ abrió la puerta a que, “excepcionalmente”, los créditos sirviesen para financiar gasto corriente con la finalidad de contrarrestar una alteración del equilibrio global de la economía²⁶⁴. Una previsión constitucional que, con posterioridad, y en el mismo sentido, fue incorporada en las Constituciones de los *Länder*²⁶⁵.

La flexibilidad con la que fue interpretada la cláusula “alteración del equilibrio global de la economía” favoreció el incremento del nivel de endeudamiento de todos los niveles de poder, del *Bund* y de los *Länder*. Ryczewski²⁶⁶, a la hora de sintetizar los principales problemas que adoleció este sistema de disciplina fiscal, apunta especialmente a la amplitud con la que fue interpretada la cláusula “alteración del equilibrio global de la economía”, así como la ambigüedad con la que ésta quedó redactada en la Ley Fundamental, lo cual dificultó enormemente su control jurisdiccional²⁶⁷ y permitió que el gasto público se comportase de manera pro-cíclica. Junto a estos problemas, el autor señala también la falta de regulación de un deber de retorno, que pautase la consolidación fiscal de las Administraciones alemanas en un escenario de sobreendeudamiento y denuncia, respecto a los *Länder*, la falta de correlación entre la autonomía financiera de éstos –relativamente baja en Alemania– y una gran facilidad para que los mismos recurriesen al crédito. En efecto, el sobreendeudamiento de las Administraciones alemanas, sobre todo de los *Länder* menos

²⁶² Esta cláusula permitía recurrir al endeudamiento para alcanzar diferentes objetivos, incluso contradictorios y de difícil consecución simultánea: como la estabilidad de precios y el pleno empleo. Cfr. KIRCHHOF, G. “Artikel 109”, en *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3 (arts. 83-146)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, págs. 1451-1452.

²⁶³ *Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, de 12 de mayo de 1969 (BGBl I, núm. 37, 1969)

²⁶⁴ Para un análisis, en profundidad, de la interpretación que realizó la doctrina desde finales de la década de los 70 de los artículos 109 y 115, cfr. FRIAU, K. H., “Staatskredit”, en ISENSEE, J. und KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1990, págs. 321-355.

²⁶⁵ Por ejemplo, en el caso de la Ciudad Estado de Bremen, hasta marzo de 1998 no se introdujo el artículo 131 bis a su constitución, redactado en términos similares al artículo 115 GG respecto al *Bund*. Otras, sin embargo, se adaptaron rápidamente al cambio constitucional, como fue el caso de Renania-Palatinado, que el 20 de diciembre de 1971 modificó el artículo 117 de su Constitución en el sentido apuntado.

²⁶⁶ RYZZEWSKI, C. Cfr. *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, Duncker & Humblot, Berlin, 2011, págs. 137-138.

²⁶⁷ Una buena muestra de ello se encuentra en la BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82*. Cfr. REIMER, E. “Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung”, en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, págs. 149-150.

sólidos económicamente, fue favorecido por un sistema de financiación que adolecía de notables carencias. Como ha señalado Arroyo Gil, el modelo de financiación vigente en aquel momento estaba dando muestras de agotamiento por ser incapaz de garantizar la suficiencia financiera de los *Länder* y, sobre todo, por fomentar comportamientos presupuestarios difícilmente justificables en aquellos estados perceptores de las conocidas como “ayudas a la nivelación”²⁶⁸.

Estos problemas de índole estructural solo podían ser superados mediante la reforma, a nivel constitucional, de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*. Pero una modificación constitucional de esta envergadura exigía concitar un amplio respaldo político, de manera que la misma solo pudo acometerse, de nuevo, en el marco de una *Große Koalition* (2005-2009) entre democristianos y socialdemócratas, la segunda en la historia de la República Federal. Esta coyuntura política, además, fue aprovechada para culminar un proceso de reforma más amplio del sistema federal, en el que se trabajaba desde 2003²⁶⁹ y que desembocó en un primer bloque de reformas constitucionales en 2006. Esta reforma ha sido, hasta la fecha, la de mayor calado desde la aprobación de la Ley Fundamental en mayo de 1949, y es conocida como I Reforma del Federalismo -a pesar de que alguna modificación puntual en la estructura territorial se había introducido ya en 1994-. Como el fondo de la I Reforma del Federalismo, y la forma en la cual salió adelante, condicionaron en buena medida la II Reforma del Federalismo -que es la que nos merece un mayor interés-, debemos detenernos en algunos aspectos de esta primera reforma de la Ley Fundamental en materia territorial. La reforma se centró fundamentalmente en aspectos competenciales, atendiendo a que el intrincado sistema de distribución de competencias alemán dificultaba la rendición de cuentas y había terminado provocando una situación de parálisis política²⁷⁰. En efecto, la finalidad de esta primera reforma fue desenlazar el enmarañado sistema de

²⁶⁸ Cfr. ARROYO GIL, A. “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 10, 2010, pág. 50.

²⁶⁹ En sentido estricto, no es exacto situar el punto de partida de la reforma de 2006 en el año 2003. Es cierto que en noviembre de 2003 se creó una Comisión conjunta del *Bundestag* y del *Bundesrat* para la modernización del federalismo alemán (*Bundesstaatskommission*). Y también que en abril de aquel año el Gobierno federal había formulado su posición básica. E incluso que un mes antes, en marzo, los Presidentes de los *Länder* establecieron las directrices a seguir para llevar a cabo una negociación con el Gobierno Federal. Pero el proceso de negociación de la reforma, realmente, se inicia en 2001, cuando el Canciller Schröder, socialdemócrata, acuerda en con los Presidentes de los *Länder* un procedimiento de reforma constitucional. Cfr. TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (Eds.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 23 y 175.

²⁷⁰ DARNSTÄDT, T. *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005.

distribución de competencias que regía en la República Federal (*Politikverflechtung*), que había sido objeto de sólidas críticas por parte de la doctrina²⁷¹. La reforma de 1969 había acentuado los rasgos cooperativos del modelo, provocando cierto inmovilismo en los procesos decisorios y, ante esta situación de parálisis, que era perniciosa para todos los niveles de poder, la reforma de 2006 pretendió desenredar el ovillo competencial al que había dado lugar el sistema (*Entflechtung*). La reordenación de las competencias legislativas entre el centro y la periferia pretendía evitar, o al menos minimizar, la dilución de responsabilidades propia de un sistema de distribución competencial intrincado así como la superación de las situaciones de bloqueo legislativo que acaecían en aquellos supuestos en que, siendo necesaria la intervención del *Bundestag* y del *Bundesrat*, existían en ellos diferentes mayorías políticas.

Las relaciones financieras que debían existir entre el *Bund* y los *Länder* para desarrollar correctamente el nuevo mapa competencial decidieron dejarse para más adelante, ante la falta de consenso existente en 2003 en este punto²⁷². El modo de proceder en la reforma fue lógico, ya que antes de determinar los recursos económicos con los que debe contar cada nivel de poder, era imprescindible concretar el ámbito material de intervención que corresponde a cada Administración. A lo largo de 2005, socialdemócratas y democristianos alcanzaron un acuerdo de reforma, que no fue formalmente aprobado hasta un año después, ya que su aprobación no era posible una vez que el *Bundestag* quedó disuelto de manera anticipada y fueron convocadas elecciones para septiembre de 2005. Los resultados de los comicios propiciaron la configuración de una gran coalición y, en este escenario, fue aprobada la I Reforma del Federalismo, que había sido consensuada en buena medida, y no sin problemas –sobre todo en materia de educación y medioambiente–, al final de la legislatura anterior²⁷³.

²⁷¹ Este concepto, *Politikverflechtung*, fue acuñado por F. SCHARPF en la década de los 70 del siglo pasado. Cfr. SCHARPF, F., REISSERT, B. y SCHNABEL, F., *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Scriptor Verlag, Kronberg, 1976.

²⁷² Cfr. HRBEK, R. “Der deutsche Föderalismus im Herbst 2003: Mängeldiagnose und Reformkonzepte – zur Einführung”, en HRBEK, R. y EPPLER, A. (Eds), *Deutschland vor der Föderalismus-Reform: eine Dokumentation*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen, 2003, págs. 7-25.

²⁷³ HRBEK, R. “La reforma del federalismo en Alemania”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 23-25.

La reforma fue aprobada en 2006²⁷⁴, pero para salir adelante debía concitar un elevado consenso político, no solo entre los ahora socios de Gobierno a nivel federal, sino también entre los territorios, al requerir toda reforma constitucional la mayoría de dos tercios en ambas Cámaras del Parlamento (art. 79.2 GG)²⁷⁵. Tras los comicios de finales de 2005, la CDU y el SPD contaban con mayoría en el *Bundestag*, pero carecían de ella en el *Bundesrat*²⁷⁶. Una mayoría de estas características solo era alcanzable si la reforma era apoyada por los *Länder* en los que los liberales del FDP formaban parte del gobierno, bien en coalición con la CDU, bien con el SPD²⁷⁷. Ello otorgaba al partido liberal una fuerte posición negociadora que no podía desaprovechar. El FDP siempre ha sido proclive a acentuar los rasgos competitivos del modelo y, por ello, condicionó su apoyo a la I Reforma del Federalismo a la apertura, de inmediato, de un segundo proceso de reforma constitucional orientado a incrementar la autonomía financiera de los *Länder*²⁷⁸. Y el compromiso se mantuvo a pesar de que en el momento de votarse la reforma constitucional en el *Bundesrat*, el voto de los liberales no era ya determinante²⁷⁹.

Redefinidos los ámbitos competenciales de los diferentes niveles de poder en 2006, debía abordarse la modernización de las relaciones financieras, que solo había

²⁷⁴ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, de 28 de agosto de 2006 (BGBl I, núm. 46, 2006).

²⁷⁵ Cfr. KÖLLING, M. “Problemas y reformas en el federalismo alemán en tiempos de crisis”, Comunicación presentada al *XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, “La política en tiempos de incertidumbre”, celebrado en Sevilla entre el 18 y el 20 de septiembre de 2013, págs. 6-8.

²⁷⁶ En efecto, democristianos y socialdemócratas solo controlaban, en un principio, con 36 votos de los 46 necesarios para poder acometer una reforma constitucional. A partir de mayo de 2006 los partidos de la gran coalición controlaron 44 de los votos del *Bundesrat*, por debajo, en cualquier caso, de la mayoría requerida. En marzo de 2006 se habían celebrado elecciones en tres *Länder*, viéndose alterada la composición del Consejo: en Waden-Württemberg, con 6 votos en el *Bundesrat*, se mantuvo la coalición entre la CDU y los liberales del FDP; en Renania-Palatinado, con 4 votos, el FDP abandonó la coalición de gobierno y pasó a la oposición, conformándose un gobierno monocolor del SPD; en Alta-Sajonia, también con 4 votos, continuó existiendo un gobierno de coalición, pero la CDU, ante la imposibilidad de repetir gobierno con el FPD, cambio de socio y dio entrada al SPD, reproduciéndose la gran coalición que, desde finales de 2005, existía a nivel federal.

²⁷⁷ La Ley Fundamental prevé que los votos de un *Land* solo pueden ser emitidos en bloque, ya que en caso contrario, una situación que puede darse con facilidad en el caso de gobiernos de coalición, los mismos serán considerados nulos (art. 51.3 GG). Pero la nulidad, *de facto*, se equipara al voto en contra: como norma general, atendiendo a que las decisiones del Consejo se adoptan, al menos, por la mayoría de sus votos (art. 52.3 GG) y, en el caso concreto de la reforma constitucional, porque se exige una mayoría cualificada de 2/3 (art. 79.2 GG).

²⁷⁸ Cfr. HEINZ, D. “Federal Reform II in Germany”, *Perspectives on Federalism*, vol. 2, núm. 2, págs. 3-4.

²⁷⁹ La reforma fue votada en el Consejo Federal el 7 de julio de 2006 y fue aprobada por 62 votos a favor, 4 abstenciones, correspondientes al *Land* de Schleswig-Holstein, donde gobernaba en coalición la CDU y el SPD, y 3 votos en contra, emitidos por los representantes de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, gobernado por el SPD en coalición con el ya extinto PDS, y que discrepaba respecto al acuerdo alcanzado sobre la distribución de competencias en materia de educación y medioambiente.

sido modificada en la I Reforma del Federalismo de manera incidental, en relación a aquellos aspectos más estrechamente relacionados con la distribución de competencias²⁸⁰. Para acometer esta segunda reforma, en diciembre de 2006 fue creada por el *Bundesrat* y el *Bundestag* la Comisión del Federalismo II, que iniciaría sus trabajos en abril de 2007 y los finalizaría en marzo de 2009, siendo ello muestra del sosiego con el que se abordó en Alemania la constitucionalización del freno al endeudamiento. Cuando la Comisión inició sus trabajos, el Tribunal Constitucional Federal había dictado una Sentencia que veladamente influiría en el devenir de la reforma (BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 - 2 BvF 3/03*), y en julio de 2007, el TCF recomendó directamente la reforma constitucional como manera de superar la situación de sobreendeudamiento que atravesaban algunas administraciones alemanas (BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 09. Juli 2007 - 2 BvF 1/04*).

Ambas decisiones deben de ser situadas en el contexto de crisis presupuestaria que atravesaba la República Federal. En la primera de ellas, dictada en relación a las dificultades presupuestarias padecidas por la Ciudad-Estado de Berlín, el Tribunal Constitucional Federal negó al Senado de Berlín el derecho a recibir una mayor cuantía por parte de la Federación en concepto de asignaciones complementarias (*Ergänzungszuweisungen*), de las previstas en el artículo 107.2 GG, por entender que, si bien la Ciudad-Estado se encontraba en una situación presupuestaria adversa, la magnitud de la misma no era de suficiente entidad como para impedirle desempeñar, como sujeto constitucional, sus funciones públicas (§ 172, 2 BvF 3/03). Hasta aquel momento, algunos *Länder* habían mantenido una política presupuestaria laxa, tanto por la vía de los gastos como por la de los ingresos²⁸¹, y habían esperado a que dicha situación de desequilibrio se compensase a través de las asignaciones complementarias. Pero el TCF estableció que el recurso a la ayuda federal solo tiene cabida cuando, habiéndose explorado todas las posibilidades restantes, el auxilio por parte del centro sea la única vía posible para superar dicha situación; que sea, en fin, la última *ratio*. El

²⁸⁰ Por ejemplo, se regula la atribución de fondos federales a los *Länder* para compensar que la asunción por parte de éstos de las competencias en materia de universidades. Cfr. ARROYO GIL, A. “La reforma del Estado federal alemán: un primer balance”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 158.

²⁸¹ Aunque a este respecto, la capacidad tributaria de los *Länder* es mucho más reducida que la de las CCAA. Cfr. DE LA FUENTE, Á. “La financiación regional en Alemania y en España: una perspectiva comparada”, *Fedea Policy Papers*, núm. 1, 2017, pág. 12.

TCF, en definitiva, compelia a los *Länder* a que desarrollasen una política presupuestaria más responsable.

La Sentencia de 9 de julio de 2007 trae causa de la controversia suscitada en el ejercicio presupuestario de 2004, en el cual, desde un primer momento, la oposición había denunciado un excesivo optimismo por parte del Gobierno federal a la hora de presentar su proyecto de presupuestos, ya que, a su juicio, existían datos objetivos que acreditaban la inconsistencia de las previsiones económicas en las que dicho proyecto se fundamentaba. El Gobierno se vio obligado a alterar las previsiones iniciales y tuvo que incrementar el límite de endeudamiento aprobado. Ante esta circunstancia, la oposición (CDU/CSU y FDP) consideró que la ley de presupuestos quedaba devaluada a ser un mero instrumento de aplicación, y no una verdadera herramienta de planificación y control parlamentario de la acción gubernamental. Y esgrimieron que debía interpretarse restrictivamente el artículo 115 GG, que permitía en aquel momento que el presupuesto del *Bund* recurriese al crédito para financiar gasto corriente con la finalidad de contrarrestar una alteración del equilibrio global de la economía. A este respecto, proponían que la perturbación del equilibrio macroeconómico, recogida por la Ley Fundamental, solo podía estar referida a una situación de crisis coyuntural, pero no podía convertirse en un modo habitual de proceder para hacer frente a crisis estructurales de carácter permanente.

El TCF recordó que el artículo 110 GG, cuando prevé que los ingresos y gastos del presupuesto del *Bund* deben ser equilibrados, debe interpretarse en el sentido de que, dentro de los ingresos, deben considerarse incluidos los ingresos provenientes del endeudamiento (§ 76, 2 BvF 1/04). Y señaló, a continuación, que el proyecto de presupuestos no había sido elaborado de manera arbitraria, sino que también cabía, con fundamento, considerar plausibles las previsiones con base en las cuales fueron elaborados (§ 105 y siguientes 2 BvF 1/04). Por último en lo que aquí interesa, avaló una interpretación flexible del artículo 115 GG, sin separarse de lo sostenido en su jurisprudencia anterior (BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82*). El TCF recordó que la interpretación del artículo 115 GG debe hacerse a la luz de las reformas constitucionales de 1967 y 1969, en las que subyacían con claridad reminiscencias keynesianas. Por ello el Tribunal consideró que la posibilidad de recurrir al endeudamiento para financiar gasto corriente –y no solo proyectos de inversión- no debía limitarse a los supuestos de extraordinaria emergencia, sino que era también

posible en aquellos casos en los cuales lo que se perseguía era evitar preventivamente una perturbación económica. Evidentemente el Tribunal debía limitarse a verificar que el recurso al endeudamiento era comprensible y justificable (§ 126-131, 2 BvF 1/04). Pero el TCF no se quedó ahí, ya que denunció la ausencia de herramientas constitucionales para realizar un control más férreo de los presupuestos del *Bund*, así como que el endeudamiento público excesivo y la creciente carga de interés dificultaban el crecimiento económico a largo plazo, reducían el alcance de la acción del Estado transfiriendo las cargas de financiación a las generaciones futuras. Por ello, concluyó que la redacción entonces vigente del artículo 115 GG no era el mejor instrumento para proteger las capacidades presentes y futuras del Estado democrático y social (§ 132-134, 2 BvF 1/04). Es decir, el máximo intérprete de la Ley Fundamental sugirió acometer, también respecto al propio *Bund*, una reforma constitucional para incorporar a la cúspide del ordenamiento jurídico un freno al endeudamiento²⁸².

Los diferentes expertos que comparecieron ante la Comisión creada para acometer la II Reforma del Federalismo compartían la sugerencia formulada por el TCF²⁸³. Y expusieron las diferentes maneras en las que puede articularse un sistema de disciplina fiscal: constitucionalizando un límite máximo al nivel de deuda, articulando un sistema de control del déficit en términos estructurales, combinando estas dos medidas o, por último, eludiendo fijar límite alguno al endeudamiento pero estableciendo, como contrapartida, un procedimiento de insolvencia para los casos de quiebra²⁸⁴. En líneas generales, existía la firme convicción de que era necesaria una reforma en profundidad de las relaciones financieras entre el *Bund* y los *Länder* para que todas las administraciones de la República Federal pudiesen desarrollar sus competencias sin necesidad de recurrir al sobreendeudamiento para financiarlas. Sin embargo, conforme los trabajos de la Comisión avanzaban, el acuerdo solo parecía próximo respecto a la incorporación a la Ley Fundamental de un freno al endeudamiento definido en términos estructurales, y no a otros aspectos, como los supuestos de exención o el sistema de

²⁸² La recomendación por parte del TCF de introducir en la Ley Fundamental un freno al endeudamiento no fue autónoma, sino que estuvo precedida de un Informe elaborado por un grupo de expertos, a propuesta del Ministerio Federal de Economía, que vio la luz en marzo de 2007. Pero es innegable la importancia que tiene que sea el máximo intérprete de la Ley Fundamental el que apunte a una concreta reforma de ésta. Cfr. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, marzo de 2007.

²⁸³ KOEMM, M. *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?*, Mohr Siebek, Tübingen, 2011, pág. 92.

²⁸⁴ Cfr. KOEMM, M. *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?*, op. cit., págs. 59-82.

seguimiento del cumplimiento. Las mayores divergencias radicaban en punto a la dimensión que debía otorgarse a la autonomía financiera de los *Länder*, a pesar de ser ésta precisamente la circunstancia que provocó la apertura de la segunda reforma constitucional. Después de más de un año de trabajo, los dictámenes de la Comisión continuaban limitándose a describir el problema, remitiendo a diferentes grupos de trabajo su estudio en profundidad²⁸⁵.

Debido a la falta de consenso necesario, el contenido de la reforma finalmente aprobada 2009²⁸⁶ fue, como señala Arroyo Gil, relativamente modesto²⁸⁷. La ampliación de la autonomía financiera de los entes subcentrales se vio finalmente frustrada. Se esgrimió que una reforma constitucional que hubiera dotado de una mayor autonomía financiera a los *Länder* hubiese acentuado los rasgos competitivos del sistema federal alemán²⁸⁸. En este sentido, por ejemplo, se rechazó la posibilidad de que los *Länder* pudiesen imponer recargos sobre los impuestos de sociedades y sobre la renta, ante el temor de que una competencia fiscal a la baja pudiese tener nocivos efectos sobre la recaudación²⁸⁹. Finalmente las fuerzas políticas tomaron conciencia del riesgo que tenía, para la igualdad entre territorios y para el principio de solidaridad, seguir fortaleciendo la autonomía financiera de los entes subcentrales. Al menos en la vertiente de los ingresos. Ahondar en la corresponsabilidad fiscal puede suponer que aquellas entidades subcentrales con menos recursos no puedan ejercitar, con la misma intensidad, las competencias que constitucionalmente les corresponden. Un sistema donde se sobredimensiona el principio de conexidad entre competencias y su financiación avoca a que dicho sistema, partiendo de una simetría *de iure* en relación a

²⁸⁵ Cfr. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, *Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, 23 de junio de 2008, págs. 2-3 y 5.

²⁸⁶ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* de 29 de julio de 2009 (BGBl I, núm. 48, 2009)

²⁸⁷ ARROYO GIL, A. “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, *op. cit.*, págs. 54 y 66.

²⁸⁸ Cfr. CORDERO GONZÁLEZ, E.M. “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los *Länder*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 318-319.

²⁸⁹ En este mismo sentido, resultan de sumo interés las intervenciones del socialdemócrata Hans Eichel, expresidente del *Bundesrat*, y exministro federal de finanzas, durante la Jornada “La reorganización de las constituciones financieras en España y Alemania: justicia y solidaridad territorial”, organizadas por la Fundación Manuel Giménez Abad, y celebradas en Zaragoza el 21 de marzo de 2018. En la misma criticó con dureza la lógica competitiva que hubiese introducido una reforma en este sentido, que hubiese terminado provocando una disminución de la presión impositiva en el conjunto de Estado. Contenido disponible en línea: <http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Publicar/Videoteca2018/20180321160000.mp4> [última consulta: septiembre 2018]. Sobre el sistema de financiación alemán, cfr. DE LA FUENTE, Á. “La financiación regional en Alemania y en España: una perspectiva comparada”, *op. cit.* 14 págs.

las competencias que ostenta cada Administración, termine provocando una asimetría *de facto* en las posibilidades de ejercitarlas²⁹⁰. Máxime cuando en Alemania ocho de los dieciséis *Länder* subsisten económicamente gracias a las transferencias verticales recibidas desde la Federación²⁹¹. Es más, lejos de no incrementar el nivel de corresponsabilidad fiscal del sistema, la reforma de 2009 introdujo un instrumento adicional de solidaridad: las ayudas a la consolidación (art. 143 d) GG), que en buena lógica, son contrarias al espíritu que en un principio justificaba la II Reforma del Federalismo.

En aquel momento, de los 16 *Länder*, 11 estaban presididos por la CDU (CSU, en el caso de Baviera) y 5 por el SPD. Pero en la mitad de ellos, en ocho, gobernaba alguno de los dos grandes partidos en coalición con un tercero, que podía haber condicionado el sentido del voto en el *Bundesrat* -que es unitario (art. 51.3 GG)-²⁹². La CDU gobernaba en coalición con los Los Verdes en Hamburgo y con el FDP en Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Renania del Norte, Baviera y Hesse; y el SPD lo hacía con Los Verdes en Bremen y con La Izquierda en Berlín²⁹³.

El 12 de junio de 2009 la reforma constitucional fue votada en el *Bundesrat* tras su paso por el *Bundestag* y, finalmente, solo 3 *Länder* se abstuvieron en la votación²⁹⁴. De estos tres *Länder*, tan solo en Berlín el SPD gobernaba en coalición con *Die Linke*, un partido de izquierdas que se oponía a la incorporación a nivel constitucional de un

²⁹⁰ Como contrapartida, como es evidente, un sistema que sobredimensione el principio de solidaridad corre el riesgo de introducir incentivos perversos para que algunos territorios emprendan ambiciosos programas de gasto que deban ser costeados por otros actores. Un Estado descentralizado, a la hora de regular las relaciones financieras que deben regir entre el centro y la periferia, debe tener en consideración el riesgo que entrañe cada uno de estos dos problemas, para decidir si desea ponderar en mayor medida la autonomía o la solidaridad.

²⁹¹ PADRÓS REIG, C. “El modelo federal alemán de relaciones financieras (*Finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre estados (*Länderfinanzausgleich*), *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 17, 2013, pág.51.

²⁹² De los ocho *Länder* restantes, en cinco de ellos se daba, al igual que a nivel federal, una gran coalición entre socialdemócratas y democristianos; correspondiendo la presidencia bien al SPD (Brandemburgo y Mecklemburgo-Pomerania Occidental) o de la CDU (Sajonia, Alta Sajonia y Schleswig-Holstein).

²⁹³ Los liberales del FDP habían ido recuperando la importancia política perdida en el *Bundesrat*, a mediados de 2006, desde octubre de 2008. de coalición negro-amarillo (CDU/CSU – FDP). A partir de octubre de 2008 esta situación se desvanece, y los democristianos, para mantener el gobierno en un *Land* tan relevante como Baviera, necesitan alcanzar acuerdos de coalición con los liberales y, por ello, a partir de octubre de 2008, los liberales forman parte de gobiernos que, en su conjunto, cuentan con 24 votos en el *Bundesrat*. Desde febrero de 2009, esta cifra se eleva a 29 –gobierno de coalición en Hesse- y, ya con posterioridad a la aprobación de la reforma constitucional, alcanza un máximo de 37 en septiembre de 2009. Por ello es sorprendente que la reforma de 2009 se desentendiese de acentuar los rasgos competitivos del sistema, y renunciase a incrementar la corresponsabilidad fiscal de los *Länder*.

²⁹⁴ Cfr. *Bundesrat. Stenografischer Bericht*, Plenarprotokoll 859, de 12 de junio de 2009, pág. 252.

freno al endeudamiento. En los otros *Länder* discrepantes, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Schleswig-Holstein, se reproducía a nivel regional la gran coalición vigente en el plano federal, por lo que sorprende su actuación, aunque tenían razones para ella. Junto con la reforma de los artículos 109 y 115 GG, la modificación constitucional de 2009 previó, en el apartado segundo del artículo 143 d), la posibilidad de otorgar ayudas a la consolidación (*Konsolidierungshilfen*) a los cinco Estados económicamente menos solventes: Berlín, Bremen, Sarre, Alta Sajonia y Schleswig-Holstein. Mecklemburgo-Pomerania Occidental, que había pertenecido a la antigua República Democrática Alemana, y que es el tercer *Land* con menor capacidad fiscal bruta²⁹⁵, consideró que el establecimiento de ayudas económicas de estas características perjudicaba a aquellos estados, como era su caso, que habían realizado un importante esfuerzo de consolidación presupuestaria en los ejercicios precedentes²⁹⁶. Es más, como Mecklemburgo-Pomerania Occidental era de los *Länder* sociológicamente proclives a la constitucionalización -a nivel central y subcentral- de un freno al endeudamiento, el rechazo en el *Bundesrat* solo puede ser leído en clave territorial, como muestra de rechazo ante una situación considerada injusta para los intereses del *Land*²⁹⁷. Por su parte, Schleswig-Holstein, que atravesaba una crisis de sobreendeudamiento, a pesar de compartir las limitaciones que establecía a futuro la reforma del Federalismo II²⁹⁸, discrepaba en cuanto a que su regulación se acometiese en la Ley Fundamental –y no en las Constituciones de los *Länder*- y en que en el marco de la reforma no se hubiese

²⁹⁵ Desde el punto de vista del principio de solidaridad interterritorial es importante destacar que los cinco estados económicamente menos solventes, y perceptores por tanto de las ayudas a la consolidación, no son los cinco *Länder* con una capacidad fiscal bruta menor. De hecho, de entre los cinco *Länder* perceptores de las ayudas a la consolidación solo uno, Alta Sajonia, que es el estado con menos recursos de la República Federal, se encuentra entre los cinco *Länder* con menor capacidad fiscal bruta. Cfr. DE LA FUENTE, Á. “La financiación regional en Alemania y en España: una perspectiva comparada”, *op. cit.*, pág. 9.

²⁹⁶ En esta línea, las declaraciones de su Presidente, Erwin Sellering (SPD), tras la aprobación de la reforma. Cfr. “Schuldenbremse erhält Verfassungsrang“, *Frankfurter Allgemeine*, 12 de junio de 2009.

²⁹⁷ No hay que olvidar, además, que en Mecklemburgo-Pomerania Occidental, y constituye una excepción, existe una identificación más fuerte con el *Land* que con el *Bund*. Una circunstancia que ni siquiera se da en Baviera. Cfr. PETERSEN, T. SCHELLER, H. y WINTERMANN, O., “Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and de Political Debate”, en MOORE, C. y JACOBY, W., *German federalism in transition*, Routledge, Oxford, 2010, págs. 124-125 y 136.

²⁹⁸ Al menos a nivel gubernamental, pues en este sentido se manifestó su Ministro de Finanzas, Rainer Wiegand (CDU), Cfr. WEILAND, S., Föderalismusreform droht das Aus, *Der Spiegel*, 25 de mayo de 2009. La población de Schleswig-Holstein, por el contrario, aunque por una pequeña diferencia, rechazaba la constitucionalización de una limitación al endeudamiento. Cfr. PETERSEN, T. SCHELLER, H. y WINTERMANN, O., “Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and de Political Debate”, *op. cit.*, pág. 136.

afrontado el debate sobre la reestructuración de la deuda ya contraída²⁹⁹. Esta segunda crítica al contenido de la reforma tenía seguramente un mayor fundamento, ya que como se tendrá ocasión de comprobar, tras su reforma, el artículo 109 GG deja un amplio margen de actuación a los *Länder* a la hora de concretar, a nivel subcentral, el freno al endeudamiento estatal. Solamente Berlín, gobernada por una coalición entre el SPD y *Die Linke*, criticó abiertamente el fondo de la reforma, ante la que se mostraron escépticos los dos socios de Gobierno³⁰⁰.

Por último, desde el punto de vista procedimental, hay que destacar que el cuerpo electoral no tuvo ocasión de manifestar en un referéndum su conformidad a la incorporación de un freno al endeudamiento a la Ley Fundamental, ya que su celebración no está prevista, ni discrecional ni preceptivamente, en el artículo 79 GG, sin que ello haya provocado en Alemania un descontento generalizado sobre la incorporación a la Ley Fundamental de un freno al endeudamiento. La opinión pública, de hecho, no veía con malos ojos la constitucionalización de un freno al endeudamiento y, sorprendentemente, dicho apoyo era más amplio en los *Länder* del este que, como es sabido, son menos sólidos económicamente³⁰¹. En todo caso, hay que apuntar que, aunque la incorporación a la Ley Fundamental de un freno al endeudamiento fue generalmente aceptada por la opinión pública alemana, es previsible que en Alemania también exista, al igual que ocurrió en España, una elevada contestación social a la adopción de concretas medidas de austeridad. En España, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria fue simultánea en el tiempo a una severa reducción del gasto público y de ahí, quizás, que haya existido una identificación nítida entre la reforma constitucional y la adopción de determinadas medidas presupuestarias.

La reforma constitucional de 2009 incidió notablemente sobre la dinámica del federalismo alemán. En primer lugar, se consideró que la constitucionalización de un freno al endeudamiento podía entrar en contradicción con los principios reconocidos en el artículo 20.1 GG: el principio democrático (*Dmokratieprinzip*) y el principio de estructura federal (*Bundesstaatprinzip*). La crítica no era baladí, ya que la cláusula de

²⁹⁹ Bundesrat. *Stenografischer Bericht*, Plenarprotokoll 859, de 12 de junio de 2009, pág. 267.

³⁰⁰ Cfr. "Berlin stimmt «Schuldenbremse» nicht zu", *Bild*, 9 de junio de 2009. En concreto, el Alcalde de la ciudad, Klaus Wowereit (SPD), calificó la reforma de "abstrusa". Cfr. SCHÄFERS, M., "Die Selbstfesselung", *Frankfurter Allgemeine*, 12 de junio de 2009.

³⁰¹ Cfr. PETERSEN, T. SCHELLER, H. y WINTERMANN, O., "Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and de Political Debate", *op. cit.*, pág. 136.

intangibilidad prevista en el artículo 79.3 GG proscribía cualquier reforma de la Ley Fundamental que afecte, entre otras cuestiones, al artículo 20.1 GG y a la organización de la federación en *Länder*. Bajo este prisma, la viabilidad de la reforma en el país germano entrañaba mayores problemas teóricos de los que conllevaba en España, donde la única duda técnico-jurídica giraba en torno a la disyuntiva de su tramitación por el cauce previsto en el artículo 167 o 168 CE (Capítulo 3, I.2.2).

Sobre la compatibilidad entre el *Demokratieprinzip* y el principio de estabilidad presupuestaria la doctrina ha considerado que el principio de estabilidad presupuestaria no solo respeta, sino que también garantiza, el principio democrático. El recurso al crédito durante la fase expansiva del ciclo económico no contradice el principio democrático, pero tampoco lo garantiza a futuro. La disciplina fiscal, sin embargo, garantiza el principio democrático desde una perspectiva intergeneracional, ya que evita que un elevado endeudamiento condicione en el futuro la capacidad ciudadana de decisión política. El legislador futuro, podría añadirse, solo es libre para decidir y actuar cuando el Estado no está sobreendeudado, ya que el recurso al crédito por parte del Parlamento no hace sino limitar su capacidad de intervención en el futuro³⁰². Por ello la doctrina ha considerado que la constitucionalización de un freno al endeudamiento garantiza el principio democrático desde una perspectiva intergeneracional, evitando que un elevado endeudamiento condicione en el futuro la capacidad ciudadana de decisión política³⁰³.

El debate fue mayor en punto a la posible incompatibilidad entre el *Bundesstaatprinzip* y el principio de estabilidad, especialmente porque, teniendo en consideración la reducida autonomía financiera de la que disfrutaban los entes subcentrales alemanes, la limitación de su capacidad de endeudamiento incidía directamente en el ejercicio de sus competencias. Esta consideración era especialmente reseñable si tenemos en cuenta que en la II Reforma del Federalismo se terminó evitando acometer una redefinición de las relaciones financieras entre el *Bund* y los *Länder* que ampliase la autonomía financiera de éstos. Como se recordará, el TCF había señalado que el recurso a la ayuda federal solo podía tener lugar cuando se hubiesen

³⁰² Cfr. CALLIES, C. “Innovationsföderalismus und nachhaltige Finanzverfassung“, en en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, op.cit., págs. 26-27. Cfr. RYCZEWSKI, C. *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, op.cit., págs. 166-168.

³⁰³ W. KAHL es el autor que mejor ha estudiado la sostenibilidad del Estado desde una triple perspectiva: económica, social y medioambiental. Cfr. “Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat - Einleitung”, en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, op. cit., pág. 1.

explorado todas las posibilidades restantes y entre ellas, se esgrimía, la emisión de deuda por parte de los estados federados era un recurso más. A pesar de que el endeudamiento no hace sino agravar la situación presupuestaria de los *Länder* en el medio y en el largo plazo, hubo quien consideró que el recurso al crédito debía considerarse como un paso previo, y por lo tanto legítimo, a la solicitud de la ayuda estatal³⁰⁴. En consecuencia, la reforma constitucional, al limitar la capacidad de endeudamiento de los *Länder*, no hacía sino cercenar injustificadamente su autonomía financiera.

Sin embargo, hay que recordar que, ya en 1999, el propio TCF había tenido ocasión de señalar que la autonomía financiera de los *Länder* no era incondicionada, sino que debía entenderse subordinada a otras prescripciones constitucionales como, en aquél caso, el principio de solidaridad (BVerfG *Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999* - 2 BvF 2, 3/98, 1, 2/99, § 219), tal y como precisamente habían puesto de manifiesto los impulsores de la reforma constitucional cuando formalmente presentaron la proposición ante el *Bundestag*³⁰⁵. Con todo, el argumento determinante que ha permitido a la doctrina alemana sostener, mayoritariamente, la constitucionalidad de la reforma, es que la misma no proscribía absolutamente el endeudamiento subcentral, sino que se circunscribe a impedir, exclusivamente, un déficit definido en términos estructurales, de modo que la Ley Fundamental simplemente limita, pero no sustrae, las competencias presupuestarias y la capacidad de endeudamiento de los entes subcentrales³⁰⁶. Es más, incluso se ha apuntado que la introducción del principio de estabilidad presupuestaria podría llegar a jugar a favor de los *Länder*, ya que si tradicionalmente éstos habían estado infra-financiados, ahora la Ley Fundamental garantizaba que estas entidades debían contar con los recursos suficientes para desarrollar sus competencias sin recurrir estructuralmente al crédito³⁰⁷. En todo caso, la cláusula de intangibilidad reconocida en el artículo 79.3 GG garantiza exclusivamente el

³⁰⁴ Una voz muy crítica con la reforma de 2009, por vulnerar el artículo 79.3 GG, es la de H. P. SCHNEIDER, cfr. SCHNEIDER, H. P., "Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer "Schuldenbremse" Zusammenfassung", *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, núm. 2, 2011, págs. 465-480.

³⁰⁵ Deutscher Bundestag. "Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes", Drucksache 16/12410, de 24 de marzo de 2009, pág. 6.

³⁰⁶ Cfr. RYCZEWSKI, C. *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, op.cit., págs. 150-151.

³⁰⁷ Cfr. RYCZEWSKI, C. *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, op.cit., pág. 165.

núcleo de los principios en ella contenidos³⁰⁸, es decir, el núcleo del *Bundesstaatprinzip*³⁰⁹.

Lejos de acentuar los rasgos competitivos del modelo, como en un principio perseguía la propuesta de reforma, la modificación de la LFB de 2009 y la constitucionalización del freno al endeudamiento ha terminado provocando un nuevo equilibrio en el federalismo alemán entre los dos principios fundamentales que rigen un Estado descentralizado, y en el cual, necesariamente, el principio de autonomía, aunque se ha visto potenciado, no ha eclipsado al principio de unidad, que también se ha visto reforzado como consecuencia de la introducción de algunas fórmulas propias del federalismo cooperativo.

Poníamos de manifiesto *ut supra* que la reforma de la Ley Fundamental de 2006 perseguía dar respuesta al intrincado sistema competencial alemán, que terminó provocando una notable parálisis política. El desenlazamiento (*Entflechtung*) fue el *leitmotiv* de la I Reforma del Federalismo. La II Reforma del Federalismo estaba encaminada a acentuar esta tendencia y con ella se pretendía, en un principio, aumentar la autonomía financiera de los *Länder* y fortalecer, consecuentemente, la relación entre competencia y presupuesto, es decir, el conocido en Alemania como principio de conexidad (*Konexitätsprinzip*). Se quería, en suma, incrementar la corresponsabilidad fiscal de los *Länder*, aunque como ya se ha visto, en este punto, la reforma de 2009 constituyó un fracaso.

La reforma de 2009 se caracterizó, fundamentalmente, por incorporar a la Ley Fundamental el principio de estabilidad presupuestaria de forma escrupulosamente respetuosa con la autonomía financiera de los *Länder*. La Ley Fundamental deja a los ordenamientos jurídicos subestatales un amplio espacio normativo para acometer, de manera autónoma, la regulación de su propio sistema de disciplina fiscal y no reconoce al *Bund* ninguna capacidad para intervenir durante la fase de elaboración presupuestaria de los *Länder*. Como se tendrá ocasión de comprobar en el siguiente epígrafe (Capítulo 2, II.2), la Ley Fundamental se ha limitado imponer a los entes subcentrales la

³⁰⁸ Cfr. KOEMM, M. *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?*, *op. cit.*, págs. 170-171.

³⁰⁹ El elemento más controvertido que, para la doctrina alemana, ha supuesto la constitucionalización de un freno al endeudamiento, ha sido precisamente su posible impacto en el *Bundesstaatprinzip*. El debate, desde España, resulta sorprendente, ya que en perspectiva comparada para nosotros el sistema alemán es el paradigma del respeto por los intereses de los entes subcentrales, frente al sistema español, que ha cercenado notablemente la autonomía financiera de las CCAA

prohibición de incurrir en déficits de carácter estructural, sin perjuicio de que, puntualmente, en un ejercicio concreto, y en los términos previstos en su propia normativa, incurran en déficits de carácter nominal cuando la situación económica difiera de la normalidad. Se trata de una decisión jurídico-constitucional que fomenta el principio de autonomía, pero que no promueve la competitividad.

El sistema alemán de disciplina fiscal, además, se caracteriza por no prever un momento represivo aplicable a los *Länder* incumplidores para garantizar su retorno a una situación de equilibrio presupuestario. No obstante, sí ha sido previsto un mecanismo para supervisar que las administraciones alemanas cumplen con sus obligaciones presupuestarias. El órgano encargado de llevar a cabo dicha supervisión es el Consejo de Estabilidad (Capítulo 2, II.3), un órgano del Estado en su conjunto, de composición mixta centro-periferia, que supervisa la situación presupuestaria de los *Länder* pero también del *Bund*.

La reforma de 2009, a pesar de acentuar indudablemente la autonomía de los *Länder* en algunos aspectos, evitó fomentar la competitividad entre ellos e introdujo una lógica cooperativa que puede ser considerada como el primer vestigio de un cambio de tendencia en el federalismo alemán. Sommermann ha puesto de relieve que, junto a la trampa del consenso, haciendo referencia a la obra de Darnstädt, existe la trampa del desenlazamiento, en la que se cae cuando se abordan problemas de carácter multinivel en foros “mononivel”³¹⁰. El estallido en Europa en 2008 de la crisis económica, provocó una convulsión a escala mundial que repercutió en el modo en el que debe ejercerse el poder a escala nacional. En Alemania, tras la crisis económica, ganó fuerza la idea de que la competencia no debe producirse entre las administraciones alemanas, sino que es la República Federal, en su conjunto, la que compete con el resto de Estados en un mundo globalizado³¹¹. Ello se tradujo en una superación de los rasgos más competitivos

³¹⁰ Cfr. SOMMERMANN, K. P., “El federalismo en la Unión Europea: una valoración de la última década del federalismo alemán”, ponencia defendida en el VIII Observatorio “Novedades del Federalismo en Europa”, organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad, y celebrado en Zaragoza el 22 de noviembre de 2017. Contenido disponible en línea: http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_weblinks_video&view=weblink_video&view=category&id=226&Itemid=100823&idv=524&av=2017&limitstart=&codint=2338178 [última consulta: septiembre 2018]

³¹¹ En este sentido, el ex Secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Heinrich Tiemann, en su ponencia “Elementos clave de la evolución de la constitución financiera alemana entre 1950 y 2030”, defendida en la Jornada “La reorganización de las constituciones financieras en España y Alemania: justicia y solidaridad”, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad y celebrada en Zaragoza el 21 de marzo de 2018. Contenido disponible en línea:

del sistema en aras, no del reforzamiento del *Bund*, sino de una mayor cooperación entre los diferentes niveles de poder³¹².

El constituyente, al otorgar importantes funciones al Consejo de Estabilidad y renunciar a los rasgos más competitivos, comprendió el riesgo que entrañaba abordar de manera unilateral los problemas, y alcanzó un equilibrio razonable entre entrelazamiento y desenlazamiento, entre unidad y autonomía. Éste es, en síntesis, el rasgo más característico de la reforma de 2009, que consiguió constitucionalizar un freno al endeudamiento introduciendo algunos elementos propios del federalismo dual, y otros del federalismo cooperativo, pero eludió por completo recurrir a fórmulas centrípetas³¹³.

El federalismo es una realidad dinámica, que debe ir adaptándose a un entorno cambiante. Ni la unidad ni la autonomía son valores por sí mismos positivos, ni deban ser maximizados. Al contrario, el éxito de un Estado descentralizado descansa en encontrar un equilibrio ponderado entre cohesión y diversidad que atienda a la realidad en la que se desarrolla. La reforma de 2009 tomó conciencia de que el sobreendeudamiento es un problema multinivel y, por lo tanto, abordarlo correctamente exige coordinar, e implicar en su corrección, al *Bund* y a los *Länder*. Este vaivén entre enlazamiento y desenlazamiento no es algo negativo. Un modelo rígido, inmóvil, como

<http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Publicar/Videoteca2018/20180321160000.mp4> [última consulta: septiembre de 2018]

³¹² En el momento de aprobarse la reforma constitucional de 2009, en todos los *Länder* superaba el 90% el porcentaje de ciudadanos favorables a afrontar conjuntamente, y no de manera separada, aquellos desafíos de mayor envergadura. Y en todos los *Länder*, más del 80% de la población es favorable que los entes subcentrales trabajen de manera conjunta y no entren en competición entre ellos. Cfr. PETERSEN, T. SCHELLER, H. y WINTERMANN, O., “Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and Political Debate”, *op. cit.*, págs. 128 y 130.

³¹³ El federalismo puede ser dual, centralizado o cooperativo. El primero de ellos, popularizado por Edward Corwin en la década de los 30 del pasado siglo, se caracteriza por perseguir una delimitación clara de los ámbitos competenciales de cada nivel de poder. La realidad pronto puso de relieve las dificultades prácticas que entrañaba un modelo de estas características en una realidad cada vez más compleja, en la que el poder público intervenía progresivamente con una mayor intensidad. El federalismo centralizado –el Estado federal unitario, para Konrad Hesse- surge al verse reforzado el centro, en detrimento de la periferia, en un contexto de creciente intervención del sector público en la economía. Por último, Morton Grodzins, ya en la década de los 60, denuncia lo improductivo que resulta afrontar las relaciones de poder entre el centro y la periferia desde la rivalidad, y sienta las bases del conocido como federalismo cooperativo, que se basan, fundamentalmente, en la coparticipación de los diferentes niveles de poder en el ejercicio de éste.

denunció R. Thoma en el contexto de la República de Weimar -en contraposición a C. Schmitt-³¹⁴, es mucho más frágil en una realidad cambiante³¹⁵.

2. El diseño constitucional del freno al endeudamiento y su incidencia sobre la autonomía presupuestaria de los *Länder*.

El sistema alemán de disciplina fiscal quedó definido en términos generales en el artículo 109 GG, y se desarrolla, respecto al *Bund*, en el artículo 115 GG y, respecto a los *Länder*, en sus propios ordenamientos jurídicos. Precisamente es el sistema de disciplina fiscal existente a nivel subcentral el que nos merece un mayor interés y, por ello, de aquí en adelante, el análisis trasciende de las previsiones de la Ley Fundamental, y en el mismo debe hacerse un hueco a las disposiciones de las constituciones de los *Länder*, que tienen una verdadera eficacia normativa.

Alemania estaba vinculada con anterioridad a la reforma de la Ley Fundamental de 2009 a las limitaciones al endeudamiento previstas por el ordenamiento europeo. A pesar de ello, la modificación constitucional por la que se incorpora el freno al endeudamiento a la Ley Fundamental se caracteriza por su marcado carácter interno, al no hacer referencia al Derecho de la Unión, cuya obligatoriedad se presume. El único aspecto relacionado con el sistema de disciplina fiscal europeo fue abordado, paradójicamente, por la I Reforma del Federalismo, que reguló la distribución de responsabilidades para los supuestos de incumplimiento de la vertiente preventiva del PEC, prevista en aquel momento en el artículo 104 TCE y, hoy en día, en el artículo 126

³¹⁴ SOMMERMANN, K. P., *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Mohr Siebeck, Turingia, 1997, pág. 334. El profesor Sommermann se remite al trabajo de R. THOMA, cfr. "Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung im allgemeinen", en NIPPERDEY, H. C., (Hrsg.), *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung*, Bd. 1, Berlin 1929, págs. 1-53.

³¹⁵ Después de la reforma de 2009, la Ley Fundamental volvió a reformarse en el año 2017 y, aunque esta modificación no afectó al sistema alemán de disciplina fiscal, que continúa caracterizándose por el equilibrio descrito entre unidad y autonomía, ha acentuado el principio de unidad, en ocasiones mediante fórmulas cooperativas y, en otras, ahora sí, introduciendo una lógica centrípeta. Es un rasgo cooperativo la reforma del artículo 107.2 GG, que impone la participación del *Bundesrat* en la aprobación de la ley que debe garantizar el equilibrio financiero entre los *Länder*. O, en este mismo sentido, la posibilidad, de nuevo con el consentimiento del *Bundesrat*, de mejorar la coordinación entre las diferentes agencias tributarias estatales (art. 108 GG Abz. 4a). Por el contrario, como un rasgo centrípeta de la reforma, destaca en materia educativa, una competencia tradicionalmente atribuida a los *Länder*, la posibilidad que la reforma otorga al *Bund* para acometer inversiones en infraestructuras educativas (art. 104c GG). Y, en estrecha relación con ello, en los supuestos en los cuales la Federación cofinancie un determinado programa, la atribución al Tribunal Federal de Cuentas competencias supervisoras (art. 114.2 GG). Como ha señalado H. SCHELLER, es difícil evaluar la reforma de julio de 2017 desde las grandes teorías del federalismo; si bien todo apunta a un progresivo refuerzo de los poderes del *Bund* Cfr. "The recent reform of the fiscal equalization scheme –an unpopular reform with serious impacts for Germany's Federal architecture", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 14, 2017, pág. 16.

TFUE. En 2006 se optó por incorporar un párrafo quinto al artículo 109 GG, que previó que, en estos supuestos, el *Bund* debe asumir el 65% de la responsabilidad por incumplimiento y los *Länder* el 35% restante; y, dentro de este último porcentaje, el 35% correspondería a todos los *Länder* –empleando como clave de reparto su población- y el 65% a los *Länder* incumplidores, atendiendo a la gravedad de su infracción. Este reparto, en el fondo, era una cuestión accesoria en un sistema de disciplina fiscal, pero fue de gran importancia en este caso, ya que Alemania, en 2003, y en mitad de una severa crisis presupuestaria, estuvo muy cerca de ser sancionada por el Consejo. Al ser posible un futuro incumplimiento de la normativa del PEC, se trató de alcanzar cuanto antes un acuerdo respecto a la distribución de responsabilidades que debían establecerse en estos supuestos. En cambio, más allá de ello, ni en 2006 ni en 2009 el constituyente hizo referencia a la vertiente europea de la política fiscal, una decisión político-constitucional sorprendente, teniendo en consideración que en 1992 el constituyente no había tenido reparo en hacer referencia expresa al otro pilar fundamental de la política económica: la política monetaria³¹⁶.

La Ley Fundamental de Bonn no limita, directamente, el déficit estructural del *Bund* y los *Länder*. El artículo 109.3 GG establece que, como norma general, el presupuesto de ambos niveles de poder será equilibrado, sin recurrir a ingresos provenientes de créditos; es decir, establece que en una situación económica ordinaria el déficit nominal de los *Länder* sea nulo y el del *Bund* del 0,35% del PIB³¹⁷. A continuación, el precepto faculta al *Bund* y a los *Länder* a separarse de dicho límite cuando concurra un desarrollo coyuntural divergente a la situación normal, dando entrada al componente cíclico del déficit. Y permite que ambas entidades territoriales acometan una regulación de excepción cuando concurren circunstancias extraordinarias, como catástrofes naturales y situaciones extraordinarias de emergencia que se sustraen al control del Estado. Evidentemente, la clave de bóveda del sistema descansa en determinar cuándo y en qué medida concurre un desarrollo coyuntural divergente a la situación normal. Y en este punto, al igual que ocurre en España, el sistema encuentra uno de sus principales puntos débiles, atendiendo a la complejidad técnica que entraña

³¹⁶ En efecto, el artículo 88 GG prevé la posibilidad de que el *Bundesbank* ceda sus competencias y tareas al Banco Central Europeo, dentro del marco de la Unión Europea. La regulación constitucional alemana es en este punto radicalmente opuesta a la española, que ha constitucionalizado la dimensión europea de la política fiscal, pero guarda silencio en punto a la política monetaria.

³¹⁷ Si bien, como es sabido, en aquellos supuestos en los cuales es estrecha la brecha de producción entre la producción real de una economía y su producción potencial, ambas magnitudes de déficit (estructural y nominal) tienden, lógicamente, a converger.

dicha estimación³¹⁸. La reforma también se plantea cómo debe instrumentarse jurídicamente el modo en el cual el *Bund* y los *Länder* deben de compensar los déficits nominales, en los que incurran en fases de recesión, con los superávits característicos de los momentos de expansión. A dicha compensación se le conoce como deber de retorno o *Rückführungspflicht*, que permite el endeudamiento en épocas económicamente adversas con una serie de condicionantes.

El anterior sistema de disciplina fiscal establecía un sistema para repartir el déficit nominal previsto a nivel europeo (3% del PIB) entre los diferentes niveles de gobierno. En un primer momento, dicho reparto tenía lugar de manera proporcional a los anteriores niveles de déficit o, alternativamente, según el gasto público total asumido por cada uno de ellos. Sin embargo, el rechazo al mismo por parte de los *Länder*, por dejar un mayor margen de maniobra al *Bund*³¹⁹, terminó provocando que los objetivos de déficit a corto plazo fuesen fijados por el Consejo de Planificación Financiera (*Finanzplanungsrat*), un órgano de coordinación multilateral creado en 1969 que asumió, con discretos resultados, esta función tras su reforma de 2002³²⁰. El sistema de disciplina fiscal de 2009 supera por completo este modelo asentado sobre el control del déficit nominal, consciente de que un freno al endeudamiento efectivo solo puede construirse a partir del control del déficit definido en términos estructurales.

En cuanto al *Bund* se refiere, la propia Ley Fundamental desarrolla las cuestiones nucleares del sistema de disciplina fiscal en el artículo 115 GG, pero remite al ordenamiento constitucional de cada *Land* la determinación de los detalles de su propio sistema de disciplina fiscal. La cuestión no es baladí ya que, como acabamos de ver, la Ley Fundamental impone a los entes subcentrales alemanes que su presupuesto sea

³¹⁸ Cfr. TRUGER, A. y WILL, H. “Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburgo, 2012, págs. 75-100.

³¹⁹ FERNÁNDEZ LLERA, R. “Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera: ¿disyuntiva o conjunción necesaria?, Ponencia presentada en el marco de los Seminarios de Economía Pública organizados por el Instituto de Estudios Fiscales. Celebrados en Oviedo el 21 de abril de 2005, pág. 9.

³²⁰ El Consejo de Planificación Financiera se limitaba, cuando lo hacía, a recomendar determinados objetivos presupuestarios en términos de déficit nominal a los distintos niveles de poder. La Comisión Europea denunció que la labor de este órgano, adscrito al *Bund*, adolecía de los siguientes problemas: a) defectuosa definición de los objetivos, b) falta de transparencia durante el monitoreo y c) ausencia de un momento represivo. Cfr. Comisión Europea *Public Finance in EMU*, núm. 3, 2006, pág. 249. En la doctrina S. THOMASIIUS ha sintetizado también los principales problemas de este órgano. “Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. op. cit.*, págs. 202-204.

equilibrado, sin recurrir a ingresos provenientes de créditos. Y, de este modo, si los *Länder* hubiesen optado por no adaptar sus respectivos ordenamientos jurídicos a la reforma constitucional de 2009, podrían haberse encontrado a partir del año 2020 – momento en el que entra en vigor el artículo 109 GG (art. 143 d) GG)- en una situación altamente perniciosa. En efecto, ante la ausencia de una regulación propia, el artículo 109 GG les hubiese impedido incurrir en déficits de carácter estructural y, en consecuencia, se les habría cerrado el paso a la aplicación de políticas económicas de carácter contra-cíclico, debiendo adoptar su presupuesto anual sin poder recurrir al crédito³²¹.

Los *Länder* han desarrollado por lo común su sistema de disciplina fiscal en sus propias Constituciones, eludiendo que la ausencia de regulación redujese su ámbito de intervención política. El sistema de disciplina fiscal del *Bund* está desarrollado, en cambio, en el artículo 115.2 GG. La densidad del precepto, en comparación con otros en los que se inspira, como el artículo 126 de la Constitución suiza (Capítulo 1, II), ha sido subrayada por la doctrina, pues, partiendo de su prolija redacción, y de las posibles excepciones que de su lectura se derivan, se ha criticado que más que un límite claro al endeudamiento el precepto constituye un simple incentivo a frenar el crecimiento de la deuda pública³²². E incluso a pesar de la extensa regulación constitucional del freno al endeudamiento federal, la misma no se agota en el extenso artículo 115 LFB, que no puede evitar remitir su propio desarrollo a una norma legal³²³.

En líneas generales la dinámica del sistema de disciplina fiscal previsto para el *Bund* no difiere en exceso del sistema previsto en Suiza: control del saldo presupuestario en términos estructurales –es decir, posibilidad de recurrir al endeudamiento cuando la situación económica difiera de la normalidad- y creación de una cuenta de control (*Kontrollkonto*) en la que ir anotando las desviaciones al final de cada ejercicio, con la pretensión de corregir la misma en los ejercicios venideros³²⁴. La

³²¹ BRAVIDOR, C. “Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, op. cit., pág. 32.

³²² Cfr. KIRCHHOF, G. *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009, pág. 593.

³²³ *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes*, de 10 de agosto de 2009 (BGBl I, núm 53, 2009).

³²⁴ Como anécdota, puede destacarse que mientras en Suiza el límite de descubierto admisible en la cuenta de control se mide como un porcentaje del gasto total del ejercicio anterior –en concreto, del 6%- , en Alemania se hace en términos de PIB –a partir del 1%, restringiendo en mayor medida la estipulación prevista en el artículo 115GG (§7 Abatz 3 *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes*)-.

principal diferencia entre el sistema alemán y el suizo radica en la regulación que realizan de la posibilidad de superar excepcionalmente el límite previsto al endeudamiento. Por un lado, el sistema suizo, a nivel constitucional, pero también legislativo, es muy ambiguo a la hora de definir la excepcionalidad, mientras que el sistema alemán concreta, a nivel constitucional, qué debe entenderse por tal³²⁵. El propio artículo 115.2 GG señala que la posibilidad de superar el límite máximo de crédito debe entenderse circunscrito a casos de catástrofes naturales, o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y, apostilla, que graven considerablemente la situación financiera estatal. Ambos sistemas difieren a la hora de regular el procedimiento a seguir para superar el límite ordinario de endeudamiento en situaciones excepcionales. Y, en concreto, divergen en punto al papel reservado a la Cámara Alta. Mientras en Suiza esta decisión debe ser ratificada por mayoría absoluta por las dos Cámaras de la Asamblea Federal –Consejo Nacional y Consejo de los Estados–, en Alemania dicha decisión corresponde en exclusiva, y por mayoría simple, al *Bundestag*³²⁶. La opción del constituyente alemán de negar al *Bundesrat* la posibilidad de participar en una decisión de este calibre, es acertada³²⁷. El sistema suizo adolece en este punto de un perturbador elemento confederalizador. El endeudamiento estatal en situaciones extraordinarias repercute remotamente en los entes subcentrales, con un nivel de intensidad que no justifica la participación de éstos en la decisión federal. Si se tiene en consideración el modo en el cual se distribuye el poder financiero en los Estados federales, es al centro a quien corresponde garantizar la supervivencia del Estado en su conjunto. En una situación extraordinaria, excepcional, quien tiene la obligación de reaccionar para garantizar la continuidad del Estado es la federación. Y la federación es quien debe, en los ejercicios fiscales siguientes, responsabilizarse de esa decisión y afrontar el pago de los créditos contraídos. Por ello debe valorarse positivamente que el constituyente optase en 2009 por residenciar en el *Bundestag* el poder para decidir cuándo concurrían estas circunstancias extraordinarias.

³²⁵ En suiza, la normativa de desarrollo del artículo 126 BSE se ha limitado a permitir la posibilidad de recurrir al endeudamiento en supuestos excepcionales incontrolables para la Federación (art. 15 LFC).

³²⁶ En España esta decisión también se atribuye al Congreso de los Diputados que, en todo caso, se pronunciará por mayoría absoluta (art. 135.4 CE).

³²⁷ En contra, cfr. PÜNDER, H. “Objects and Procedures of Budgetary Planning and Limits to Borrowing. “Debt Brake” in the Federal Republic of Germany” en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules –Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 101-138.

El éxito de toda experiencia federal descansa en el equilibrio de poder entre centro y periferia. En la búsqueda de este equilibrio, el constituyente en 2009 optó porque fuese cada *Land* el encargado de regular, en su propio ordenamiento, el procedimiento a seguir para contraer puntualmente crédito, bien en supuestos en los cuales la situación económica difiere de la normalidad, o bien en supuestos en los cuales la concurrencia de una circunstancia extraordinaria lo justifica. En ningún caso el modelo alemán establece un reparto de los objetivos de déficit nominal en el que puede incurrir cada Administración, y la Ley Fundamental se limita a imponer el equilibrio de todos los niveles de poder alemanes en términos estructurales. Uno de los rasgos más importantes del sistema alemán de disciplina fiscal es el protagonismo asignado a los ordenamientos jurídicos subcentrales. La opción del constituyente alemán muestra aquí un gran respeto por el principio de autonomía de los *Länder* y refleja una gran confianza en que la periferia vaya a actuar de manera responsable³²⁸, ya que en todo Estado compuesto el riesgo del sobreendeudamiento recae en última instancia sobre el centro, y no sobre la periferia.

La remisión a los ordenamientos jurídicos subcentrales de la regulación de estas cuestiones es especialmente significativa porque en Alemania, a diferencia de otros sistemas de disciplina fiscal como el estadounidense o el suizo, la regulación a nivel subcentral del freno al endeudamiento no se ha producido con anterioridad a su reconocimiento a nivel Federal³²⁹. Es decir, a pesar de que, ante la ausencia de una regulación subcentral previa, el centro podía tener un fuerte incentivo para imponer a los *Länder* un concreto sistema de disciplina fiscal, el *Bund* ha preferido que sea cada estado federado el que interiorice como algo propio la normativa de estabilidad presupuestaria. Y los *Länder* han concretado esta cuestión, como norma general, en su propia Constitución, que tienen una verdadera eficacia normativa a este respecto y no son, como aquellos Estatutos de Autonomía que se han aventurado a reconocer el

³²⁸ En España, una interpretación literal y teleológica del artículo 135.4 CE, atendiendo a la voluntad que mostró el constituyente durante el proceso de reforma constitucional, inclina a pensar que la posibilidad de superar de manera extraordinaria el límite de endeudamiento se concede, exclusivamente, al Estado central.

³²⁹ En EEUU y en Suiza, como se recordará, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral es una decisión autónoma de las entidades federadas para tratar de evitar, en el futuro, la intervención del poder central (Capítulo 1, I y II). El modelo español de disciplina fiscal se asemeja al alemán en tanto que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria tiene lugar, en primer lugar, a nivel central. Pero se diferencia radicalmente del modelo germano en la medida que los Estatutos de Autonomía tienen una repercusión jurídica escasa en materia de estabilidad presupuestaria (Capítulo 3, III.1).

respeto al principio de estabilidad presupuestaria, meras disposiciones retóricas sin contenido jurídico efectivo³³⁰.

Las Constituciones de los *Länder* reformadas después de 2009 han reconocido, de manera menos detallista que el artículo 115.2 GG, la posibilidad de eludir la prohibición general de recurso a la deuda cuando la coyuntura económica difiera de la normalidad. Es el caso de los artículos 61.2 de la Constitución de Schleswig-Holstein, 117.2 de la Constitución de Renania-Palatinado, 141.3 de la Constitución de Hesse, 65.2 de la Constitución de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, 72 de la Constitución de Hamburgo y 95.4 de la Constitución de Sajonia, 82.2 de la Constitución de Baviera y 131a 2 de la Constitución de Bremen³³¹. Otros *Länder* (Baden Wuerttemberg, Baja Sajonia, Alta Sajonia y Turingia) han optado por desarrollar el freno al endeudamiento en sus respectivos ordenamientos a través de normas de rango legal. Solo cuatro *Länder* no han adoptado, hasta la fecha, medida alguna a este respecto (Berlín, Brandemburgo, Renania del Norte-Westfalia y el Sarre)³³².

Si atendemos a su contenido, especial consideración merecen los artículos 65.2 de la Constitución de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y 95.4 de la Constitución de Sajonia. En el primero de ellos, la Constitución de Mecklemburgo-Pomerania Occidental se separa de los términos en los cuales han constitucionalizado el resto de *Länder* la posibilidad de superar la genérica prohibición de recurso al crédito cuando las circunstancias económicas se alejen de la “normalidad”, y concreta que dicha

³³⁰ Desde un punto de vista procedimental, debemos destacar que en algunos casos las reformas constitucionales de los *Länder* fueron sometidas a referéndum. En Baviera, por ejemplo, la reforma del artículo 82 de su Constitución fue sometida a referéndum el 15 de septiembre de 2013, con una participación del 63,1%, votando a favor, respecto a esta cuestión, pues fueron modificados también otros preceptos de la Constitución, el 88,6% de los votantes. Cfr. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, *Volksentscheide zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern am 15. September 2013. Endgültiges Ergebnis*, de octubre de 2013, pág. 12. E igual consideración puede hacerse respecto a la reforma constitucional de Hesse, donde la modificación del artículo 141 de su Constitución estuvo precedida de la celebración de una consulta al cuerpo electoral. Estas consultas, si bien son significativas en cuanto que demuestran un compromiso reforzado por parte de los ciudadanos de un *Land* con el principio de estabilidad presupuestaria, no tienen nada que ver con los referéndums presupuestarios celebrados en EEUU o Suiza, que obligan a consultar a los ciudadanos para que den su conformidad a determinados proyectos cuando su gasto asociado supere un determinado importe y que constituyen, junto con las restricciones presupuestarias de carácter formal, un elemento constitucional más para evitar el sobreendeudamiento del respectivo ente subcentral (Capítulo 1, II).

³³¹ Si bien normalmente se ha establecido un periodo transitorio para la entrada en vigor de estas normas que finaliza, como norma general, en 2020, por así permitirlo el artículo 143d GG. Cfr. BRAVIDOR, C. “Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern“, *op. cit.*, pág. 14.

³³² Cfr. HECKER, D., MEISKE, D., POTRAFKE, N., RIEM, M. SCHINKE, C., “Schuldenbremsen in den deutschen Bundesländern: Worte und Taten der Landesregierungen“, *Ifo Schnelldienst*, núm. 2, 2016, pág. 16.

superación cabe para evitar desequilibrios macroeconómicos o para superar graves amenazas para el desarrollo económico y la evolución del empleo. Debe recordarse que Mecklemburgo-Pomerania Occidental es una de las regiones más deprimidas de Alemania. También es muy significativo el artículo 95.4 de la Constitución de Sajonia, que señala que su economía no se encuentra en una situación ordinaria y, consecuentemente, es lícito el endeudamiento, cuando la recaudación impositiva durante un ejercicio sea tres puntos porcentuales menor a la media de los últimos cuatro ejercicios; aunque en estos supuestos, el recurso extraordinario al endeudamiento debe ser autorizado, en todo caso, por mayoría del *Landtag* (art. 95.6 de la Constitución de Sajonia).

Los ordenamientos jurídicos de los *Länder* no solo reconocen la posibilidad de eludir la prohibición general de recurso a la deuda cuando la coyuntura económica difiera de la normalidad, sino que, y es una muestra excelente del respeto hacia la autonomía de los *Länder*, también es una competencia subcentral la regulación del procedimiento a seguir para calcular el componente estructural del ciclo económico. Es decir, cada *Land* determina el procedimiento a seguir para determinar cuándo y en qué medida concurre un desarrollo coyuntural divergente a la situación normal³³³. Ello puede entrañar más riesgos que ventajas, ya que lo más conveniente sería que el cálculo del componente cíclico del déficit estuviese armonizado a nivel europeo. Respecto al *Bund*, esta cuestión es abordada en el §5 Abstz 4 *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes*, que remite a su vez a la normativa de la Unión Europea. También en España el procedimiento para determinar el componente estructural de la economía es común para todas las Administraciones, tal y como prevé el artículo 11.6 LOEPSF, que remite a su vez al sistema de cálculo previsto por la normativa de la Unión Europea. En nuestra opinión, esta cuestión es una de las pocas en la que la solución centralizada española es más acertada que la solución descentralizada dada por Alemania (Capítulo 3, II.1).

El artículo 109.3 GG también permite a los *Länder*, en los mismos términos previstos para el *Bund*, superar su límite ordinario de endeudamiento en casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al

³³³ Por ejemplo, respecto a Renania-Plantinado, la *Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz*.

control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal. La previsión resulta plenamente justificada en punto a las catástrofes naturales, atendiendo a su indudable carácter local, pero plantea mayores dudas respecto a las situaciones extraordinarias de emergencia, cuya vinculación estrictamente territorial puede no ser inmediata.

En el caso de que sea el *Bund* quien afronte la situación extraordinaria, el artículo 115 GG atribuye al *Bundestag* la competencia para decidir por mayoría simple sobre la concurrencia de dicha situación extraordinaria. Pero la Ley Fundamental no contempla que la Federación tenga que autorizar a un determinado *Land* para que pueda endeudarse en estos supuestos excepcionales. El artículo 109.3 GG se limita a señalar que, en caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, los *Länder* deberán prever el plan de amortización que permita el retorno a un escenario sostenible. Y son de nuevo las Constituciones de los estados federados las que han regulado el procedimiento a seguir para constatar la concurrencia de una circunstancia extraordinaria, sin que exista participación alguna de una Cámara federal, ni siquiera del *Bundesrat*. Es el caso del artículo 61.3 de la Constitución de Schleswig-Holstein, al igual que los artículos 95.5 y 6 de la Constitución de Sajonia, que prevén que, para desviarse del principio de estabilidad presupuestaria, es necesaria una mayoría de 2/3 de los miembros del *Landtag*. En otras ocasiones, como es el caso de las Constituciones de Renania-Palatinado (art. 117.1.2), Hesse (art. 141.4), Baviera (art. 82.3) o Bremen (art. 131a 3), se limitan a reconocer la posibilidad de recurrir al crédito en situaciones extraordinarias, si bien se remite su regulación a una ley posterior, sin prever constitucionalmente una mayoría parlamentaria específica para apreciar la concurrencia de estas circunstancias. El caso de Hamburgo es distinto, ya que su Constitución prevé en el artículo 72 que el recurso al crédito extraordinario debe ser autorizado por los ciudadanos, a cuya participación se recurre con frecuencia en la Constitución de la ciudad-Estado.

En definitiva, el sistema alemán de disciplina fiscal establece un freno al endeudamiento, pero no fija, ni para el *Bund* ni para los *Länder*, un máximo de deuda en términos absolutos o relativos. Ni tampoco acomete, anualmente, un reparto de los límites de déficit nominal entre los diferentes niveles de poder y, dentro del nivel subcentral, entre los diferentes *Länder*. El sistema parte de la premisa de que el verdadero freno al endeudamiento consiste en el control del déficit estructural, pues la

finalidad de las reglas fiscales no es eliminar el déficit, que a lo sumo es un síntoma, sino el endeudamiento excesivo, que es el que pone en riesgo realmente la viabilidad de un Estado. Para alcanzar tal propósito lo que debe ser erradicado es el desequilibrio estructural entre ingresos y gastos. Cuando una economía presenta déficit estructural, cuya vía de financiación resulta ser el endeudamiento, la deuda no hace sino crecer de manera sistemática. Por ello, la Ley Fundamental de Bonn no establece ningún límite al volumen de deuda que pueden contraer el *Bund* y los *Länder*. Y por ello tampoco establece un límite constitucional al montante de déficit nominal en el que pueden incurrir los diferentes subsectores de la Administración³³⁴, lo cual vuelve a poner de relieve el amplio margen de actuación que deja el sistema a alemán a los entes subcentrales, tanto para diseñar su propio modelo de estabilidad, como para determinar su política presupuestaria.

Estrechamente relacionado con su sistema de disciplina fiscal entendido en sentido estricto, las Constituciones de cada Estado han incorporado otras limitaciones a la potestad financiera de los *Länder*. Se trata de estipulaciones claras, de manera que no deben de ser concretadas con posterioridad en otro vehículo normativo, como, por ejemplo, el artículo 78.2 de la Constitución de Baviera, que prevé que la ley de presupuestos incluya todos los gastos para cubrir el coste de las instituciones ya existentes así como las obligaciones legales asumidas por el Estado. Más próximo a la cuestión que nos ocupa se encuentra el artículo 84 de la Constitución de Baden-Württemberg, o el artículo 83 de la Constitución de Renania del Norte-Westfalia, que impiden la financiación de gasto corriente mediante créditos (en la línea de lo previsto, en el ordenamiento jurídico español, en el artículo 14.2 a) LOFCA).

En todos estos casos, los órganos encargados de velar por el cumplimiento de estas estipulaciones constitucionales serán los Tribunales Constitucionales de cada *Land*. Respecto al *Bund* esta función corresponderá al TCF. En concreto, a los Tribunales Constitucionales corresponde verificar si la ley de presupuestos, del *Bund* o de cada *Land*, respeta el sistema de disciplina fiscal. Y para llevar a cabo esta función de control normativo (*Normenkontroll*), tomarán como parámetro de constitucionalidad la Ley Fundamental de Bonn y, muy especialmente en el caso de los presupuestos estatales, la

³³⁴ Aparece aquí la primera gran diferencia del modelo alemán de disciplina fiscal con el europeo que, como sabemos, establece límites al montante de deuda (60%) y de déficit nominal (3%) en el que pueden incurrir los Estados miembros. E Incluso impone sanciones en caso de incumplimiento en virtud de lo previsto en el Reglamento 1467/97 (CE).

Constitución del Estado correspondiente³³⁵. En cualquier caso, los Tribunales Constitucionales no podrán pronunciarse sobre la constitucionalidad de partidas concretas de gasto, es decir de los elementos individuales de un presupuesto. Esta decisión continúa siendo de naturaleza política, y corresponde a los órganos políticos: el Gobierno y el Parlamento. Lo que deberán hacer los Tribunales Constitucionales es evaluar que una determinada estructura de ingresos y gastos no comporta un endeudamiento de carácter estructural³³⁶, o que en aquellos supuestos en los cuales se recurre al crédito por concurrir circunstancias extraordinarias se ha cumplido con el procedimiento estipulado y que concurre el supuesto de hecho que lo habilita o que, por último, una determinada ley de presupuestos cumple con aquellas otras limitaciones a la potestad presupuestaria de los *Länder* o del *Bund*. Precisamente en este contexto por vez primera en la historia constitucional alemana³³⁷, el Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia declaró inconstitucional el 15 de marzo de 2011³³⁸ la norma complementaria al presupuesto de 2010 de dicho *Land* por recurrir a la deuda para sufragar gasto corriente, en contra de lo dispuesto en su Constitución, en concreto en el segundo inciso del artículo 83 LV NRW³³⁹. Dicho pronunciamiento puso de manifiesto, meridianamente, que el control externo del principio de estabilidad presupuestaria es un juicio de constitucionalidad, que debe ser encomendado, por lo tanto, a la jurisdicción constitucional³⁴⁰.

3. El Consejo de Estabilidad como órgano supervisor y la no articulación de un componente represivo en el sistema alemán de disciplina fiscal.

Contrastado el amplio espacio normativo que Alemania deja a los *Länder* para configurar su freno al endeudamiento, analizamos las facultades que el centro se reserva a la hora de supervisar la fase de elaboración presupuestaria de la periferia y la posible

³³⁵ S. ARIAS GUEDÓN destaca que, a la hora de realizar el control normativo de las normas estatales, los Tribunales Constitucionales de cada *Land* no limitan su jurisdicción a la propia de cada *Land*, sino que abarcan todo el orden jurídico constitucional, incluida la propia Constitución de la Federación. Cfr. *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pág. 190.

³³⁶ Cfr. SIMON, S. “Grenzen der verfassungsgerichtlichen Justiziabilität“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, op. cit., pág. 179.

³³⁷ KÖLLING, M. “Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009”, *Revista d’estudis autonòmic i federals*, núm. 16, 2012, pág. 95.

³³⁸ VerFGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – VerFGH 20/10 –.

³³⁹ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

³⁴⁰ En caso contrario, como ya tuvieron ocasión de señalar J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO al estudiar el sistema español de disciplina fiscal, el contenido constitucional del principio de estabilidad presupuestaria sería nulo. Cfr. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Pamplona, Thomson Reuters, 2013, pág. 175.

articulación, también por parte del centro, de un momento represivo que garantice el retorno a una situación de equilibrio presupuestario. En estrecha relación con ello, el artículo 109a GG remite a una ley federal, la *Stabilitätsratsgesetz*³⁴¹ -cuya aprobación exigió la participación del *Bundesrat*-, la regulación de la supervisión continuada de la economía presupuestaria de la Federación y los *Länder*, la capacidad para determinar cuándo una Administración sometida a su supervisión se encuentra en una situación amenazante de crisis presupuestaria y, por último, el poder de establecer programas de saneamiento que permitan revertir una situación de crisis presupuestaria y retornar a la Administración implicada a una situación de equilibrio financiero.

El artículo 109a GG exige que la supervisión continuada de la economía presupuestaria de la Federación y de los *Länder* corresponda al Consejo de Estabilidad, que queda configurado, por mandato constitucional, como órgano del Estado en su conjunto, con participación del *Bund* y los *Länder*. Es decir, la supervisión de la situación presupuestaria de los *Länder* no corresponde al *Bund*, sino a un órgano multilateral de composición mixta centro-periferia. El resto de funciones apuntadas en el artículo 109a GG (la capacidad para determinar cuándo una Administración sometida a su supervisión se encuentra en una situación amenazante de crisis presupuestaria y el establecimiento de programas de saneamiento que permitan revertir una situación de crisis presupuestaria) también han sido atribuidas al Consejo de Estabilidad por medio de la *Stabilitätsratsgesetz*, que ha contribuido, indudablemente, a reforzar la posición de este órgano constitucional hasta convertirlo en el elemento nuclear del sistema alemán de disciplina fiscal. Máxime cuando el legislador también ha querido reservar un papel ancilar a este órgano del Estado en su conjunto a la hora de coordinar la planificación financiera de Alemania para garantizar que cumple con las obligaciones derivadas del PEC (§ 51 HGrG³⁴²) y en punto a la supervisión de la situación económica de aquellos *Länder* que perciban las ayudas a la consolidación previstas en el artículo 143d GG (§ 2 Abatz 2 KonsHilfG)³⁴³. Todo ello en detrimento del Tribunal de Cuentas Federal

³⁴¹ *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*, de 10 de agosto de 2009 (BGBl. I, núm. 53, 2009)

³⁴² *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*, de 19 de agosto de 1969 (BGBl. I, núm. 81, 1969).

³⁴³ A pesar de que de la literalidad del artículo 109a GG se deduce que, por mandato constitucional, al Consejo de Estabilidad tan solo corresponde la supervisión de la situación presupuestaria de los diferentes niveles de poder, H. G. HENNEKE ha interpretado que todas las tareas enumeradas en dicho precepto de la Ley Fundamental son constitucionalmente atribuidas a este órgano del Estado en su conjunto. Desde esta perspectiva, el legislador, a la hora de aprobar la *Stabilitätsratsgesetz*, no tenía otra opción que reconocer al Consejo de Estabilidad todas las tareas a las

(*Bundesrechnungshof*), institución con arraigo constitucional (art 114.2 GG) que ocupa ahora una posición secundaria en el sistema de control del endeudamiento, sin que sea descartable el riesgo de solapamiento entre el Consejo y el Tribunal³⁴⁴. Y en detrimento, también, del Consejo de Planificación Financiera, que fue suprimido y transferidas sus funciones al Consejo de Estabilidad, por *Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze* (BGBl, I, núm. 26, 2010)³⁴⁵.

El Consejo de Estabilidad, al igual que el antiguo Consejo de Planificación Financiera, está integrado por los Ministros de Finanzas del *Bund* y de los *Länder* y, en consecuencia, continua siendo un órgano eminentemente político, aunque ahora sus funciones están diseñadas de tal modo que evitan que la adopción de sus decisiones se realice con base en criterios de oportunidad política³⁴⁶ y, desde el punto de vista de sus composición, debe ser destacado el acentuado perfil técnico de los ministros de finanzas de los *Länder*, que suelen ser expertos en finanzas con una reputada experiencia³⁴⁷.

que hace referencia el artículo 109a GG. Pero la posición de este autor es controvertida, porque por un lado amplía más allá de la literalidad del artículo 109a GG las funciones que constitucionalmente corresponden al Consejo y, por otro, considera que el mismo solo puede desempeñar bien aquellas tareas previstas expresamente en el artículo 109a GG, o bien aquellas que se deduzcan directamente de la Ley Fundamental (v. gr. art. 143d GG). Cfr. “Artikel 109a”, en HOFMANN, H. und HOPFAUF, A., *Kommentar zum Grundgesetz*, Auflage 12, Carl Heymanns Verlag, Lavis, 2011, págs. 2286-2287.

³⁴⁴ M. CARRILLO ha destacado que, ante este hipotético solapamiento, solo el transcurso del tiempo determinará la conveniencia de este abanico de instancias de control. Cfr. “Constitución y control de las finanzas públicas”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 101, pág. 35. En el caso español la amplitud de este abanico es todavía mayor. Junto al Consejo de Política Fiscal y Financiera que, por su composición, podría ser el equivalente al Consejo de Estabilidad, en 2013 fue creado un organismo independiente: la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Además, el Ministerio de Hacienda ostenta claramente una posición de preminencia en nuestro modelo. Y a ello hay que añadir el propio Tribunal de Cuentas que, como ha tenido ocasión de señalar V. RUIZ ALEMNDRAL ha sido el “gran ausente” a la hora de diseñar el control del cumplimiento del principio de estabilidad. Cfr. “La reforma de la Constitución a la luz de la estabilidad presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, 2009, págs. 138 y siguientes.

³⁴⁵ El Consejo de Planificación Financiera, sin embargo, solo podía expresar recomendaciones no vinculantes, razón por la que fue criticado por la doctrina, llegando a ser calificado como un “tigre desdentado” (*Zahnloser Tiger*). Cfr. THYE, M. *Der Stabilitätsrat. Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern*, Mohr Siebek, Tübingen, 2014, pág. 10. El Consejo de Estabilidad, a diferencia del Consejo de Planificación, Financiera, no está adscrito al *Bund*, sino que constituye un órgano del Estado en su conjunto (Capítulo 2, II.3).

³⁴⁶ THOMASIIUS, S. “Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. op. cit.*, pág. 216.

³⁴⁷ Cfr. JOCHIMSEN, B. y THOMASIIUS, S. “The perfect Finance Minister”, *DIW Discussion Paper*, núm. 1118, 2012. En contra, M. THYE ha denunciado los riesgos que entraña su composición a la hora de garantizar su independencia. Y ha llegado a proponer que el mismo estuviese conformado por un panel de expertos nombrados por el *Bund* y los *Länder*, ya que en su opinión una configuración del Consejo de Estabilidad en estos términos no sería contraria a la configuración del mismo como un órgano mixto centro-periferia (art. 109a GG). Cfr. *Der Stabilitätsrat. Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern, op. cit.*, págs. 78-86. Una

Además, a diferencia del Consejo de Planificación Financiera, el Consejo de Estabilidad no está adscrito al *Bund*, y queda constitucionalmente configurado como un órgano del Estado en su conjunto, una circunstancia que provoca que sus decisiones supongan efectivamente una subordinación jurídica para los *Länder* y, también, para la propia Federación³⁴⁸. De este modo, el sistema alemán pone en pie de igualdad a todos los niveles de gobierno en punto a la posibilidad de ser supervisados por el órgano encargado de acometer, por mandato constitucional, el control continuado de sus presupuestos.

Al prever que las decisiones del Consejo se adopten por la Federación y por la mayoría de dos tercios de los *Länder*, el sistema de toma de decisiones garantiza un equilibrio que combina la necesidad de contar con el acuerdo del *Bund* con la imposibilidad de que éste adopte una decisión en contra de la opinión mayoritaria de los *Länder* (§ 1 Abatz 4 *Stabilitätsratsgesetz* y § 6 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*). Nos encontramos, por tanto, ante una genuina institución del federalismo cooperativo, que en ningún modo disfraza la hegemonía del *Bund* sobre los *Länder*: el poder central se somete a la autoridad del Consejo de Estabilidad en los mismos términos que las entidades federadas y éstas tienen una capacidad de influencia real en la toma de decisiones del Consejo. Esta situación, como se analizará, contrasta con el papel que está llamado a desempeñar en el sistema de disciplina fiscal español el Consejo de Política Fiscal y Financiera, al que se le atribuye una posición residual, a cuya supervisión no se somete el Estado y en el que, además, está previsto un sistema de votación que favorece el poder del centro³⁴⁹.

solución de estas características evitaría por completo el riesgo –negado mayoritariamente por la doctrina– de que la composición del Consejo de Estabilidad provoque una desparlamentarización del procedimiento presupuestario en beneficio de los gobiernos del centro y de la periferia. Cfr. KIRCHHOF, G. „Artikel 109a”, en STARCK, C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3 (arts. 83-146)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, pág. 1497.

³⁴⁸ Cfr. REIMER, E. “La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, págs. 115-125.

³⁴⁹ El sistema de voto previsto en el Consejo de Estabilidad difiere del previsto en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En efecto, el artículo 10 de Reglamento de régimen interior del CPFF otorga al Ministerio de Hacienda el mismo número de votos que a las Comunidades y Ciudades Autónomas que forman el CPFF, impidiendo que se adopten acuerdos en el seno del CPFF sin el consentimiento del Estado, pero permitiendo a éste imponer su voluntad sin dificultades a los entes subcentrales. Además, como tendremos ocasión de comprobar, el papel que juega el CPFF en el sistema de disciplina fiscal español es residual, correspondiendo el papel protagonista al propio Ministerio de Hacienda, diluyendo por completo el control al que se somete al propio Estado.

En relación a la primera de las funciones atribuidas al Consejo, la supervisión de la situación presupuestaria de las administraciones alemanas, el § 3 Absatz 1 *Stabilitätsratsgesetz* reitera que el Consejo de Estabilidad controla periódicamente la situación actual y el desarrollo presupuestario de la Federación y los *Länder*. La supervisión realizada por el Consejo de Estabilidad se distingue nítidamente del sistema de supervisión previsto en el artículo 84 GG, que faculta al *Bund* para supervisar la ejecución por parte de los *Länder* de la ley federal (*Bundesaufsicht*).

La supervisión es ordinaria, con periodicidad anual, y se realiza a partir de la información remitida por las diferentes administraciones que dan cuenta del valor de diferentes indicadores que permiten la evaluación de su situación presupuestaria (§ 3 Absatz 2)³⁵⁰. Dicha supervisión no se produce durante la fase de elaboración presupuestaria de los *Länder* y, en modo alguno, se refiere al contenido de las partidas presupuestarias consignadas en el pertinente proyecto de ley de presupuestos. Ni el Consejo de Estabilidad, ni mucho menos el *Bund*, tienen en el sistema alemán de disciplina fiscal facultad para supervisar el procedimiento de elaboración presupuestaria subcentral, como si ocurre en el ámbito de la UE, por parte de la Comisión (Capítulo 2, I. 3.3), o en el caso de España, por parte de la AIREF y del Gobierno central (Capítulo 4, III. 2). Es cierto que los indicadores que permiten la evaluación de la situación presupuestaria de los *Länder* –y también del propio *Bund*– no fueron establecidos por la *Stabilitätsratsgesetz*, y la norma remite en blanco su determinación al propio Consejo (§ 3 Absatz 2 *in fine*). Pero esta deslegalización no es perjudicial para los intereses subcentrales si se tiene en consideración el sistema de toma de decisiones que existe en el marco de este órgano.

La concreción de dichos indicadores se llevó a cabo por Acuerdo del Consejo de 28 de abril de 2010³⁵¹, en el que se acordó que fuesen cuatro: el saldo de financiación estructural, el coeficiente de endeudamiento, la relación entre intereses e impuestos y el volumen de deuda. No es un indicador la superación de un determinado montante de déficit nominal, pues ni el sistema alemán pivota en torno al control de este tipo de

³⁵⁰ A la hora de llevar a cabo dicha valoración, el Consejo de Estabilidad es asistido por un órgano técnico, el el Grupo de Trabajo del Consejo de Estabilidad (*Arbeitskreis Stabilitätsrat*), tal y como prevé el § 9 Absatz 4 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*.

³⁵¹ Stabilitätsrat. Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG, 28 de abril de 2010.

déficit ni la *Stabilitätsgesetz* configura una distribución de los mismos entre los diferentes niveles de Gobierno.

El esfuerzo del sistema alemán de disciplina fiscal es el control del sobreendeudamiento mediante la limitación del déficit estructural. Por ello es llamativo que el saldo estructural, *a priori* la única variable proscrita constitucionalmente (art. 109.3 GG), no sea exclusivamente aquella a tener en consideración por el Consejo de Estabilidad. Y solo la estrecha relación entre el resto de parámetros y el déficit estructural justifican el sistema de supervisión alemán. El § 4 Abz 2 dispone que cabrá declarar la existencia de una situación de inminente crisis presupuestaria cuando la mayoría de los indicadores referidos superen los umbrales fijados, con independencia de cuales sean³⁵². Berlín, en 2010, incumplía todos los indicadores a excepción, precisamente, del saldo estructural, lo que desencadenó que el Consejo de Estabilidad declarase la existencia de una situación de inminente crisis presupuestaria³⁵³.

Los indicadores son los mismos para el *Bund* y los *Länder*, si bien, los umbrales fijados para ambos son distintos atendiendo a que la estructura presupuestaria de los diferentes niveles de gobierno es diferente (§ 4 Abz 1)³⁵⁴. Para el cálculo del umbral de los *Länder* se parte del promedio de éstos para cada indicador (*Länderdurchschnitt*), al que se añade un determinado margen. En el caso del saldo de financiación estructural, que se mide en términos absolutos, el margen es de 200 euros por habitante sobre la media para el ejercicio en curso, y 300 euros para los periodos de planificación financiera. En el caso del coeficiente de endeudamiento, medido en términos porcentuales, el margen son 3 puntos adicionales sobre la media para el ejercicio presente y 4 para los periodos de planificación financiera³⁵⁵. El talón de Aquiles del sistema, como ha denunciado M. Thye, es que al tomar como punto de partida el promedio de los *Länder*, cabe la posibilidad de que un importante número de estados

³⁵² Así mismo, dicho precepto también dispone que cabrá apreciar la existencia de una crisis presupuestaria cuando el *Bund* o el *Land* responsables de un presupuesto indiquen que del mismo se desprende la existencia de una situación de emergencia. Una posibilidad que solo puede ser entendida en el marco del consolidado principio de lealtad federal (*Bundestreue*) que caracteriza el sistema alemán. Sobre dicho principio, cfr. SOMMERMANN, K. P., “Artikel 20“, en STARCK, C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 2 (arts. 20-82)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, págs. 19-22.

³⁵³ Cfr. Stabilitätsrat. *Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung*, 15 de octubre de 2010, pág. 4.

³⁵⁴ Cfr. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. *Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*. 5 de marzo de 2009, pág. 16.

³⁵⁵ Cfr. HENNEKE, H. G., “Artikel 109a”, *op. cit.*, págs. 2288-2289.

sea financieramente ineficiente pero no se declare en ningún caso la existencia de una emergencia presupuestaria, por quedar por debajo del umbral³⁵⁶. Esta opción puede ser acertada en el caso de que unos pocos estados atravesaran una situación presupuestaria comprometida, pero en supuestos generalizados de incumplimiento el sistema de monitoreo previsto en Alemania puede no ser el más acertado³⁵⁷.

El sistema de disciplina fiscal diseñado en 2009 presentaba, en este punto, su mayor debilidad. La reforma constitucional de julio de 2017 ha corregido este extremo y, mediante la incorporación de un segundo párrafo al artículo 109a GG, ha establecido que a partir del 2020 el seguimiento realizado por el Consejo de Estabilidad en punto al cumplimiento de las obligaciones presupuestarias del *Bund* y los *Länder* sea llevada a cabo en los mismo términos que el seguimiento realizado en el ámbito de la Unión Europea al amparo del TFUE.

La Ley Fundamental también atribuye al Consejo de Estabilidad el poder para determinar cuándo una Administración, el *Bund* o un *Land*, se encuentran en una situación amenazante de crisis presupuestaria. Para acreditar la existencia una situación tal, el Consejo de Estabilidad debe atender al informe elaborado por un órgano más técnico denominado Comité de Evaluación (*Evaluationsausschuss*)³⁵⁸. Así lo disponen los apartados 2 y 3 del artículo 10 de la normativa de desarrollo de la *Stabilitätsratsgesetz* (§10 Absatz 2 y 3 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*). Sin embargo, aunque el Comité de Evaluación tiene un tamaño más reducido que el Consejo de Estabilidad, atendiendo a su composición es también un órgano eminentemente político, al encontrarse integrado por los Secretarios de Estado de Finanzas del *Bund* y los *Länder* (§10 Absatz 1 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*)³⁵⁹.

Si el Consejo de Estabilidad concluye que existe una situación de crisis presupuestaria en el *Bund* o en un *Land*, nace la obligación para dicha entidad territorial

³⁵⁶ Cfr. THYE, M. *Der Stabilitätsrat. Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern*, op. cit., págs. 98-99.

³⁵⁷ THOMASIUS, S. “Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. op. cit., pág. 221.

³⁵⁸ DARNACULLETA GARDELLA, M.M. “Conseqüències institucionals de la limitació del deute pública a les Comunitats Autònomes i als *Länder*. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya y Alemania”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 20, 2014, págs. 198-199.

³⁵⁹ De hecho, la intervención del Comité de Evaluación cierra la puerta a que desarrolle su labor el verdadero órgano técnico del Consejo de Estabilidad, el Grupo de Trabajo, tal y como dispone el § 9 Absatz 4 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*

de elaborar un programa de saneamiento (*Sanierungsprogramm*) que le permita, en un horizonte temporal de cinco años, retornar a una situación de equilibrio (§ 5 Abatz 1), aunque la propia *Stabilitätsratsgesetz* prevé su prórroga (§ 5 Abatz 4)³⁶⁰. Dicho programa deberá planificar, anualmente, la disminución prevista en el endeudamiento neto así como las reformas estructurales necesarias para alcanzarla. Es importante destacar que la *Stabilitätsratsgesetz* introduce una cláusula de no rescate, al hacer depender la idoneidad de estos planes de que sus medidas dependan, exclusivamente, de las autoridades implicadas (§ 5 Abatz 1 *in fine*), con la excepción de las ayudas a la consolidación que cuentan con reconocimiento constitucional (art. 143 d) GG). Aunque el programa de saneamiento no podrá prever expresamente la asistencia financiera facilitada en el marco de un rescate, el rescate es posible en el sistema alemán si atendemos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, al menos en aquellos supuestos en que como consecuencia del ajuste presupuestario, una entidad federada, dejase de desempeñar, como sujeto constitucional, sus funciones públicas (§ 172 BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 - 2 BvF 3/03*). La experiencia a nivel comparado ha demostrado que el establecimiento de una cláusula de no rescate a nivel constitucional es más retórica que efectiva (casos de España o la UE. Capítulo 1, 3.1). Y la simple previsión en una norma de rango legal no constituirá ninguna cortapisa para que la Federación, llegado el momento, pueda articular el rescate financiero de un ente subcentral. Realmente a lo que obliga el § 5 Abatz 1 *Stabilitätsratsgesetz* es a que cada Administración prevea, en su programa de saneamiento –y esto es lo importante–, el retorno al equilibrio financiero empleando exclusivamente sus propios medios, pero ello no impide que, llegado el momento, y como solución de *ultima ratio*, se articule un mecanismo extraordinario de financiación en favor de un *Land*.

En el caso de que las medidas propuestas por el *Bund* o un determinado *Land* sean consideradas insuficientes, o si siendo adecuadas en un primer momento no sean implementadas adecuadamente, el Consejo de Estabilidad solicitará a la Administración incumplidora la adopción de medidas adicionales (§5 Abatz 3 StabiRatG) o la adopción de un nuevo plan de saneamiento si ha transcurrido el periodo de tiempo para el cual el

³⁶⁰ En este sentido, en junio de 2017 se prorrogaron los programas de saneamiento de Bremen y el Sarre hasta 2020. *Stabilitätsrat. Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz. Verlängerung der Sanierungsverfahren mit Bremen und Saarland*, de 22 de junio de 2017.

ya extinguido fue diseñado (§5 Abz 3 StabiRatG). No está prevista la implantación imperativa de dichas medidas o la imposición de sanciones para compeler a su implementación, lo que ha llevado a Arroyo Gil a puntualizar que la actuación del *Stabilitätsrat* carece de eficacia directa, por lo que puede no ser un instrumento suficiente para evitar el endeudamiento público excesivo³⁶¹. Aunque por ahora este problema no se ha planteado, ya que los cuatro *Länder* que desde diciembre de 2011 han sido monitorizados en el marco de un programa de saneamiento (Berlín, Bremen, Sarre y Schleswig-Holstein)³⁶², han cumplido escrupulosamente con la senda de ajuste marcada³⁶³.

En contraposición con el modelo europeo, en Alemania, la iniciativa para la elaboración de los programas de saneamiento corresponde a la propia Administración incumplidora, debiendo someterse con posterioridad el plan propuesto a su evaluación por parte del Consejo de Estabilidad (§5 Abz 1 StabiRatG). Este rasgo del modelo alemán, que es compartido con el español (art. 21.1 LOEPSF), es más tuitivo con la autonomía de los *Länder* que el sistema europeo en punto a la soberanía de los Estados. En una negociación es siempre determinante fijar el punto en torno al cual girará la misma y, consecuentemente, se alcanzará un acuerdo³⁶⁴. Por otra parte, en el sistema alemán, y de nuevo a diferencia del sistema previsto en la UE, lo que el Consejo de Estabilidad verifica es la posible desviación que la implementación del programa de saneamiento haya provocado entre el endeudamiento neto real y el endeudamiento neto acordado (§5 Abz 2 StabiRatG). En la UE lo que se evalúa, como se ha visto, es la inobservancia por parte del Estado miembro incumplidor de las recomendaciones realizadas por las instituciones europeas. El sistema europeo permite imponer sanciones en los supuestos en los cuales la entidad supervisora se equivoca en el diagnóstico de la situación, y considera suficientes una serie de medidas que, a la postre, resultan no serlo. Pero un sistema de estas características puede ser muy agresivo si las instituciones supervisoras interpretan con amplitud su facultad para dictar recomendaciones, y más lo será conforme dichas recomendaciones ganen en concreción. Por último, y es lo

³⁶¹ ARROYO GIL, A. “La cláusula de la estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 6, 2013, pág. 44.

³⁶² Alta Sajonia, a pesar de ser perceptora de ayudas a la consolidación por mandato constitucional, no ha sido obligada a elaborar un plan de saneamiento.

³⁶³ Contenido disponible en línea: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen_node.html [última consulta: septiembre 2018].

³⁶⁴ FONT, A. *Negociar con arte*, Alienta editorial (edición para Cinco Días), Barcelona, 2008, págs. 67-76.

fundamental, la constatación del incumplimiento de las recomendaciones de las instituciones europeas constituyen en el sistema de la UE la antesala de la sanción; mientras que en Alemania no existe un momento represivo propiamente dicho, más allá de la posibilidad de recurrir al artículo 37 GG en aquellos casos en los cuales el incumplimiento y la deslealtad mostrada por parte de un *Land* sea contumaz.

Los § 6 y 7 *Stabilitätsratsgesetz* dan, por último, entrada al componente europeo del pacto de estabilidad. Como hemos indicado, el sistema alemán de disciplina fiscal, a nivel constitucional, se caracteriza por su marcado carácter interno, pero la apertura se produce en la normativa de rango legal dictada, lógicamente, sin un anclaje constitucional claro. El obligatorio cumplimiento de la normativa europea en materia de estabilidad presupuestaria, en su vertiente preventiva (art. 121 TFUE) y disuasoria (art. 126 TFUE), es recogida por el § 51 Abz 1 *Haushaltsgrundsätze-gesetz*, precepto que recuerda la obligación de mantener el déficit estructural por debajo del 0,5% en la línea con lo previsto en el artículo 3 TCEG (§ 51 Abz 2). Consecuentemente, el Consejo de Estabilidad evaluará, dos veces al año, el cumplimiento de los objetivos de déficit estructural europeo para el ejercicio presente y los cuatro siguientes (§ 6 Abz 1 *Stabilitätsratsgesetz*). Si el Consejo de Estabilidad aprecia el incumplimiento de dicho límite, recomendará la adopción de medidas en dicha advertencia, el *Stabilitätsrat* tendrá en cuenta las recomendaciones realizadas por el Consejo -de la Unión Europea- en el marco del Reglamento (CE) núm. 1466/97 (§ 6 Abz 2).

Como vemos, el modelo alemán no solo no tiene en cuenta el control del déficit nominal en el marco interno. Cuando da entrada al componente europeo del pacto de estabilidad, también toma en consideración la vertiente preventiva del mismo. El § 51 Abz 1 *Haushaltsgrundsätze-gesetz* hace referencia al artículo 126 TFUE, pero el § 6 Abz 2 *Stabilitätsratsgesetz* no prevé ninguna medida específica para aquellos supuestos, teóricamente posibles e históricamente observados, en los que Alemania se encuentre inserta en un Procedimiento de Déficit Excesivo.

Cuando el Consejo de Estabilidad supervisa el cumplimiento de los compromisos asumidos por Alemania en materia de estabilidad en el marco de la Unión Europea, es el propio Consejo quien realiza una propuesta concreta al ente incumplidor, que remite directamente al respectivo Parlamento (§ 6 Abz 2). Es más, incluso si el Consejo de Estabilidad no adopta dicha decisión –por no alcanzarse en su seno la mayoría requerida

para la adopción de acuerdos-, el Presidente del Consejo remitirá al Gobierno federal o subcentral un informe en el que se detallen las medidas discutidas en el Consejo y finalmente no adoptadas (§ 6 Abz 3). La *Stabilitätsratsgesetz* prevé, asimismo, la creación de un Consejo Asesor, caracterizado por su independencia, al estar integrados por miembros con un marcado carácter técnico (§ 7 Abz 2), superior al que caracteriza al Grupo de Trabajo, que desempeña sus labores en el marco del § 3 *Stabilitätsratsgesetz*, y con base en el § 9 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*; y muy superior al Comité de Evaluación al que corresponde la acreditación de una situación de riesgo presupuestario (§ 4 *Stabilitätsratsgesetz* y § 10 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*).

4. A modo de recapitulación: equilibrio entre unidad y autonomía en el sistema alemán de disciplina fiscal.

El sistema alemán de disciplina fiscal se caracteriza por la búsqueda difícil equilibrio entre unidad y autonomía. Por un lado, otorga un elevado grado de autonomía a las entidades federadas. El sistema permite que los *Länder*, en una situación económica ordinaria, puedan configurar sus presupuestos sin restricciones indebidas. Ni el sistema de la UE, ni en mayor medida el español, permite en la práctica de manera tan amplia el desarrollo por parte de sus entes sub-centrales de políticas económicas de carácter contra-cíclico. El sistema alemán se caracteriza, asimismo, por dejar un amplio margen a los estados federados a la hora de desarrollar su propio sistema de disciplina fiscal, lo que constituye su segundo rasgo propio y específico. En tercer lugar, el sistema alemán no atribuye a la Federación, ni al Consejo de Estabilidad, una facultad de supervisión durante la fase de elaboración presupuestaria. Y, por último, no prevé ningún mecanismo para garantizar el retorno a una situación de equilibrio presupuestario en los supuestos de incumplimiento, más allá de la coerción estatal, prevista en el artículo 37 GG³⁶⁵.

Buscando el equilibrio entre unidad y autonomía, en el sistema alemán de disciplina fiscal, la unidad queda garantizada a través de fórmulas de federalismo cooperativo que permiten involucrar a todas las administraciones estatales en la supervisión del cumplimiento de la regla de oro. Y este sistema, que involucra a todos

³⁶⁵ Sobre la evolución histórica de este instituto en derecho alemán, cfr. GÓMEZ ORFANEL, G. "La coerción federal en el Derecho comparado", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, 2005, págs. 55-60.

los niveles de poder, impide a su vez que el centro traslade el ajuste fiscal a la periferia que ejecuta una parte sustancial del gasto social. El control, que es llevado a cabo por un órgano del Estado en su conjunto, se limita a supervisar la evolución presupuestaria de las administraciones alemanas, de manera que solo cuando éstas superan los umbrales fijados para determinados indicadores, quedan obligadas a preparar un programa de saneamiento para regresar a la situación de equilibrio.

El líder parlamentario de la CDU/CSU en el *Bundestag* afirmaba en noviembre de 2011 en un congreso de su partido en Leipzig, tras la aprobación del *six pack*, que en Europa se hablaba alemán (“*Jetzt wird in Europa Deutsch gesprochen*”)³⁶⁶. Y esta declaración dio lugar en abril de 2012 a un editorial de la *European Constitutional Law Review*, que puso de manifiesto la contradicción entre congratularse por la influencia que Alemania estaba desplegando en Europa y la tenaz defensa de su poder y de su identidad constitucional³⁶⁷. Pero la paradoja, creemos, es mayor: Alemania ha impuesto en el ámbito de la UE el sistema de disciplina fiscal que, como acreedor, le interesaba. Pero cuando tuvo ocasión de regular, a nivel interno, un sistema de disciplina fiscal, fue mucho más tuitivo con la autonomía de sus entidades federadas, a pesar de las notables diferencias existentes en la situación presupuestaria de los distintos *Länder*. El sistema europeo de disciplina fiscal, ideado en Alemania, es mucho más agresivo con la soberanía de los Estados miembros de lo que el alemán es en relación con la autonomía de los *Länder*.

III. La implementación del principio de estabilidad presupuestaria en un Estado regional: el caso de Italia.

La incorporación a la Constitución Italiana del principio de *pareggio di bilancio* tuvo lugar en abril de 2012 (*Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*), solo unos días después de que el TCEG fuese firmado en Bruselas por los plenipotenciarios de la mayoría de Estados miembros de la UE el 2 de marzo de 2012. La tramitación de ambos textos tuvo lugar prácticamente de manera simultánea³⁶⁸, por lo que, al igual que ocurrió en el caso español, desde una perspectiva estrictamente jurídica, la soberanía italiana

³⁶⁶ Cfr. *Jetzt wird in Europa Deutsch gesprochen*, Spiegel Online, 15 de noviembre de 2011. Contenido disponible en línea: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kauders-euro-schelte-jetzt-wird-in-europa-deutsch-gesprochen-a-797945.html> [última consulta: septiembre 2018]

³⁶⁷ Cfr. LB, JHR, “The Fiscal Compact and the European Constitutions: Europe Speaking German” (Editorial), *European Constitutional Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2012, pág. 5.

³⁶⁸ BILANCIA, F. “Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 20, 2014, pág. 64.

como poder incondicionado frente al exterior no fue puesta en entredicho en abril de 2012, ya que el constituyente italiano no estuvo sujeto al condicionante jurídico del artículo 3.2 TECG a la hora de acometer la reforma de su Constitución (Capítulo 3, I.1)³⁶⁹.

La reforma constitucional de 2012 modificó los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución Italiana. El artículo 81 CI está situado, sistemáticamente, en la Sección II, del Título I, de la Parte II de la Constitución, dedicado a regular el procedimiento legislativo de las leyes estatales. Y, por ello, tradicionalmente, dicho precepto estaba dedicado a la regulación del régimen jurídico de la ley de presupuestos del Estado, estipulando que las Cámaras –el Senado y la Cámara de Diputados- debían aprobar cada año los Presupuestos y las cuentas de ingresos y gastos presentadas por el Gobierno. Tras la reforma de 2012, el contenido del artículo es más amplio, y el precepto arranca estipulando que corresponde al Estado asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de su propio presupuesto, teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico. Es decir, la Constitución impone que el Estado, a lo largo del ciclo económico, no puede presentar déficit estructural. Un criterio indudablemente más estricto que el alemán, que permite al *Bund* incurrir en un déficit estructural máximo del 0,35% del PIB (Capítulo 2, II.2), pero en la línea con el que la LOEPSF, en desarrollo del artículo 135 CE, ha establecido para el Estado central en España (Capítulo 3, II.1).

El sistema italiano es cuidadoso con el endeudamiento estatal, porque establece que para recurrir al endeudamiento –siempre para hacer frente a los efectos del ciclo económico-, es necesaria la autorización por mayoría absoluta de ambas Cámaras del Parlamento. Y vincula estos supuestos de endeudamiento a la concurrencia de circunstancias extraordinarias. El sistema alemán (art. 115 GG) y el sistema español (art. 135.4 CE), sin embargo, diferencian entre dos supuestos que se confunden en el sistema italiano. Por un lado, establecen un sistema que responde a las características del aquí descrito para sobrepasar los límites de déficit estructural cuando concurren determinadas circunstancias extraordinarias, tales como catástrofes naturales. En el caso

³⁶⁹ Italia aprobó la reforma constitucional siete meses después que España, pero en ambos países se dio inicio a la tramitación parlamentaria de dichas modificaciones de manera simultánea. Y, por lo tanto, la reforma italiana, aunque la doctrina del país trasalpino también ha criticado su rápida tramitación, fue más sosegada que la española. Cfr. Cfr. CIARALLI, C. A. “L’impatto del principio del pareggio bilancio sull’autonomia finanziaria regionale in Italia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2018, pág. 19.

español, por ejemplo, es requerido que esta circunstancia sea apreciada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Sin embargo, en el resto de supuestos, el recurso al endeudamiento es posible con la mera autorización legal, atendiendo al característico principio de legalidad que rige en materia de deuda pública. En Italia, la redacción constitucional exige una mayoría reforzada en ambas Cámaras para el simple recurso al crédito, dificultando ese recurso durante la fase recesiva del ciclo económico y diluyendo, *de facto*, la posibilidad de implementar una política económica de corte keynesiano³⁷⁰. La nueva redacción del artículo 81 CI estipula también que la ley que comporte nuevas o mayores cargas proveerá los medios para hacerles frente, lo cual constituye una garantía para evitar que en un concreto ejercicio económico se incurra en un déficit nominal superior al previsto inicialmente³⁷¹. Y, como ya hacía en su redacción originaria, el precepto reconoce el principio de legalidad en materia presupuestaria al establecer que cada año las Cámaras aprobarán mediante ley el presupuesto y la cuenta general presentados por el Gobierno.

El elemento más significativo de la nueva redacción del artículo 81 CI es su último párrafo, que toma un cariz distinto respecto a su redacción originaria y, a pesar de su ubicación sistemática, sobrepasa la mera regulación de cuestiones presupuestarias del Estado central. En él se estipula que los criterios dirigidos a asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda, no ya del Estado, sino del conjunto de las Administraciones Públicas, se establecerán mediante ley aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara. Y es que, en efecto, el artículo 97 CI, en su primer párrafo, dispone ahora que las Administraciones Públicas –todas ellas-, en coherencia con el ordenamiento de la Unión Europea, asegurarán el equilibrio de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda pública.

La Constitución no estipula sin embargo en ningún momento que dicho equilibrio, en el caso de las Regiones, deba definirse en términos estructurales, pues en modo

³⁷⁰ Cfr. CHESSA, O. “Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2016, págs. 467-468.

³⁷¹ Una previsión constitucional que constituye un trasunto de la institución del veto presupuestario que la Constitución Española regula en el artículo 134.6 CE, pero la regulación constitucional italiana no faculta al Gobierno para, discrecionalmente, velar por la garantía entre ingresos y gastos. En Italia, la Constitución impone una limitación clara al legislador (Capítulo 4, III.4). Cfr. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. “El control del parlamento sobre el llamado veto presupuestario del Gobierno”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, págs. 10-12.

alguno se hace referencia a la evolución del ciclo económico. Y tampoco lo hace el artículo 119 CI, que simplemente impone a los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones que sus presupuestos sean “equilibrados” para garantizar el cumplimiento de los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento de la Unión europea. Es decir, a nivel constitucional no existe garantía alguna para que los entes subcentrales puedan desarrollar una política de carácter contra-cíclico, que es un rasgo característico del sistema de estabilidad presupuestaria de la UE, de Alemania y, al menos formalmente, de España. Todo queda a merced de que el legislador estatal conceda esta posibilidad a los entes subcentrales, pues es al mismo a quien corresponde en exclusiva la competencia de la armonización de los presupuestos del resto de administraciones (art. 117 CI).

En Italia, al igual que ha ocurrido en los sistemas que hemos englobado dentro del modelo europeo de disciplina fiscal en los entes descentralizados –UE, Alemania y España-, ha sido el centro el que ha impuesto a la periferia el respeto al principio de estabilidad presupuestaria, desencadenando una dinámica centrípeta que ha reforzado al Estado frente a las regiones. Sin embargo, esta dinámica ha sido en Italia cualitativamente distinta que en el resto de sistemas de su entorno –también del suizo, que hemos dejado al margen del modelo europeo-, pues constitucionalmente no existe ninguna garantía de que las regiones puedan desempeñar una política económica de carácter contra-cíclico. Todo depende, como apuntábamos, del desarrollo que el legislador estatal realice de las disposiciones constitucionales. Y este es un rasgo que nos permite excluir el sistema italiano de disciplina fiscal de aquellos otros desarrollados en escenarios federales o cuasi-federales.

Tras la reforma constitucional de 2012 fue aprobada por la mayoría absoluta de ambas Cámaras, por exigencia del artículo 81.6 CI, la *Legge (rinforzata) 24 dicembre 2012, n. 243*³⁷². La norma comienza estipulando, en los apartados 1 y 2 del artículo 3, que las administraciones públicas deben “contribuir a asegurar” el principio de equilibrio presupuestario en términos estructurales. Sin embargo, cuando la norma define el principio de estabilidad presupuestaria para las regiones y los entes locales, al igual que hacía la Constitución, elude por completo hacer referencia al componente estructural del déficit. De este modo se diferencia entre, por un lado, la obligación –

³⁷² *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione* (Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.12 del 15-01-2013)

genérica- de las administraciones públicas de contribuir a garantizar que la República cumple con sus objetivos de estabilidad en términos estructurales y, por otro, el diferente modo en el cual cada nivel de poder contribuye a la consecución de dicho objetivo³⁷³. En efecto, la definición del principio de estabilidad está recogida en el artículo 9.1 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243*, que ha sido modificada a este respecto por la *Legge 12 agosto 2016, n. 164*³⁷⁴. Dicho precepto dispone que los presupuestos de las regiones –y de los restantes entes subcentrales: municipios, ciudades metropolitanas y provincias autónomas de Trento y Bolzano- se considerarán equilibrados cuando la diferencia entre los ingresos y los gastos finales presente un saldo no negativo³⁷⁵. Es decir, impone a los entes subcentrales un déficit nominal nulo, al igual que sucedía en España en su primer sistema de disciplina fiscal instaurado en 2001, y al igual que ocurre en la mayoría de estados de EEUU, si bien, en este caso, y es una diferencia fundamental, por decisión autónoma de cada ente subcentral. En consonancia con ello, y a los efectos de evitar una perniciosa desprotección de los ciudadanos, el artículo 11 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243* atribuye al centro la capacidad de contribuir a la financiación de un nivel esencial de derechos civiles y sociales en la fase adversa del ciclo económico. El Estado central queda configurado normativamente de manera expresa como el último garante de la seguridad, en sentido omnicompreensivo, de los italianos en tiempos económicamente adversos. Ello es especialmente importante si atendemos a que una parte importantísima del presupuesto de las regiones italianas, en torno al 70%, se destina a cubrir gastos en materia sanitaria³⁷⁶. Lo llamativo del sistema italiano en este punto es que ni afirma, ni niega, la posibilidad de que el centro rescate a la periferia. El sistema italiano se mueve en una lógica diferente a la desarrollada en experiencias federales, que bien directamente, o bien de manera soterrada, admiten el rescate. Aquí no existe propiamente rescate alguno, sino la previsión expresa de que en tiempos económicamente adversos el centro asuma *directamente* –y no a través de la articulación de un determinado sistema extraordinario de financiación- la prestación

³⁷³ Cfr. BRANCASI, A. “L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»”, *Le Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2014, núm. 1-2, págs. 73-74.

³⁷⁴ *Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali* (Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.201 del 29-08-2016).

³⁷⁵ La propia norma, en su artículo 9.2, define los ingresos y los gastos que deben ser tenidos en consideración para calcular este saldo.

³⁷⁶ Cfr. LÓPEZ LABORDA, J. “Comparación del sistema español de financiación regional con el de otros países de estructura federal: Bélgica e Italia”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 62, 2011, pág. 147.

básica de los derechos esenciales de los ciudadanos. Además, en tiempos de bonanza, los entes subcentrales italianos –que no pueden incurrir en déficit nominal- tienen la obligación de contribuir a un fondo estatal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por lo tanto, la viabilidad del propio Estado en su conjunto (art. 12 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243*). Es decir, durante la fase expansiva del ciclo económico, las administraciones subcentrales no solo tienen la obligación de ejercitar sus competencias –normalmente de cariz social-, sino que deben también generar los recursos suficientes para financiar el fondo estatal destinado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y, en consecuencia, durante la fase recesiva del ciclo económico, la gestión de dichos recursos corresponderá en exclusiva al centro, que es la única Administración italiana autorizada constitucionalmente para desarrollar una política económica contra-cíclica.

En otro orden de cosas, el artículo 5 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243* regula una regla de gasto cuya observancia extiende a todas las administraciones públicas. Pero si tenemos en consideración, precisamente, que los entes subcentrales italianos no pueden incurrir en déficit nominal, creemos que la redacción del artículo 5 es desafortunada. La regla de gasto es un elemento instrumental útil para garantizar que no se incurre en un déficit definido en términos estructurales. Es un instrumento de disciplina fiscal de naturaleza contra-cíclica, cuya implementación pierde sentido en aquellos supuestos en los que se establece un –férreo- control del déficit nominal. No obstante, al igual que en el ámbito de la UE, el incumplimiento de la regla de gasto italiana no provoca, por sí misma, el momento represivo previsto por la norma. Lo cual constituye una diferencia notable con el sistema de disciplina fiscal español que, en este punto, es más agresivo que el europeo y que el italiano al situar en el mismo plano a la regla de gasto y al resto de reglas fiscales, atribuyendo, por lo tanto, las mismas consecuencias a todas ellas en caso de incumplimiento (Capítulo 3, II.2)³⁷⁷.

³⁷⁷ En España, a la regulación de la regla de gasto se ha unido una previsión adicional, plasmada en el artículo 12.5 LOEPSF, que estipula que los ingresos extraordinarios obtenidos por cada Administración deberán destinarse a la reducción del nivel de deuda pública. La constitucionalidad de este precepto en España ha suscitado algunas dudas (Capítulo 3, II.2). En Italia, en un primer momento, se recogió una previsión similar, pero dirigida exclusivamente a los entes subcentrales. Estaba contemplada en el artículo 9.3 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243*, situada sistemáticamente al margen de la regla de gasto y, por lo tanto, desvinculada de ella. Sin embargo, esta previsión fue derogada por la *Legge 12 agosto 2016, n. 164*. La Corte Constitucional no tuvo ocasión de pronunciarse sobre la conformidad a la Constitución de esta cuestión, ya que, a pesar de haber sido recurrida, en este punto la demanda se consideró inadmisibile (*Sentenza Corte Costituzionale núm. 88/2014, 7 aprile*).

El momento represivo italiano lo desencadena, exclusivamente, el incumplimiento del principio de estabilidad definido en el artículo 9.1 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243*. Sin embargo, el legislador no ha contemplado en la propia *Legge rinforzata* el régimen sancionador aplicable para los supuestos de incumplimiento, sino que remite su regulación a una ley ordinaria. En 2012, esta remisión al legislador ordinario lo era en blanco, sin estipular ningún tipo de requisito o criterio al cual debiera éste atenerse. Tras la reforma de la *Legge rinforzata* en 2016, se ha avanzado tímidamente en esta cuestión, y la norma establece ahora, escuetamente, que el momento represivo deberá regirse por tres parámetros: a) proporcionalidad entre las sanciones y las recompensas, b) proporcionalidad entre las sanciones y las infracciones y c) garantía de que el importe de las sanciones se destina a las entidades cumplidoras a modo de recompensa. Un criterio, este último, que es más propio de escenarios confederales y que recuerda al regulado con anterioridad a 2011 en el ámbito de la UE, y superado –afortunadamente– a día de hoy (Capítulo 2. I.3).

Hasta 2016 había sido habitual que elementos significativos del sistema de disciplina fiscal italiano fuesen concretados, año a año por las leyes de estabilidad (*legge di stabilità*). A partir de 2016 la concreción de estas cuestiones tiene lugar en la propia ley de presupuestos (*legge di bilancio*)³⁷⁸. Ello provoca que el sistema esté caracterizado por una elevada volatilidad, sujeto a constantes cambios, lo cual puede dificultar, indudablemente, que la disciplina fiscal sea tomada en serio como una verdadera norma jurídico-constitucional³⁷⁹. La primera ley presupuestaria que reguló estas cuestiones fue la *Legge 11 dicembre 2016, n. 232*, que rigió en el ejercicio presupuestario de 2017, siendo relevantes a los efectos que nos ocupan los parágrafos 466 y siguientes y, especialmente, 475, en el que se detalla el régimen sancionador aplicable a las regiones incumplidoras. Dicho apartado contempla un elenco amplio de medidas de difícil sistematización. En primer lugar, está prevista la obligación por parte

³⁷⁸ A. ARROYO GIL e I. GIMÉNEZ SÁNCHEZ han puesto de manifiesto que la reforma constitucional de 2012 ha provocado un cambio radical en la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos italianas ya que la misma ha supuesto la unificación en un único documento (*legge di bilancio*), las antiguas *legge di stabilità* y *legge di bilancio*. Esta idea se ve reforzada si atendemos a lo dispuesto en el artículo 15 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243*. Cfr. “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pág. 169.

³⁷⁹ En España, la norma fue aprobada en abril de 2012 y, pese a no ser modificada en profundidad desde entonces –más allá de la incorporación de la deuda comercial al sistema en 2013–, no fue tomada en serio hasta mayo de 2015 (Capítulo 5, VI). La estabilidad del sistema creemos que es un requisito *sine qua non* para garantizar su efectividad.

de todas las regiones de abonar al presupuesto del Estado el importe de la desviación en los tres años siguientes –presumiendo, evidentemente, que es el Estado quien en última instancia ha asumido con fondos propios el déficit nominal en el que ha incurrido un determinado ente subcentral- (letra b, ap. 475). Por otro lado, en el año siguiente al incumplimiento se obliga a reducir al ente incumplidor su montante de gasto en un 1%, excluidos los gastos en salud (letra c, ap. 475)³⁸⁰, se le impide contratar personal (letra e, ap. 475), y también se cierra el paso a la formalización de operaciones de endeudamiento para acometer inversiones (letra d, ap. 475). Lo relevante es que el Estado no se limita a exigir el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, ni a supervisar la corrección de un plan de ajuste que lo garantice, sino que es la propia normativa estatal la que impone concretas medidas para garantizar la observancia de dicho principio. Se produce una verdadera sustitución de la voluntad subcentral, y ello sin necesidad de recurrir al instituto equivalente a la coerción estatal que, en el caso de la República Italiana está previsto en su artículo 126 CI, y que contempla la posibilidad de que el Presidente de la República disuelva un Consejo Regional cuando éste haya incurrido en violaciones graves de la Ley.

En comparación con el sistema alemán de disciplina fiscal, es indudable que el momento represivo del sistema italiano es altamente intrusivo con la autonomía de sus entes subcentrales. Sin embargo, como se tendrá ocasión de comprobar, no difiere en exceso del establecido en España (Capítulo 5). Es más, en este punto el sistema italiano puede incluso ser más garantista que el español, ya que la acreditación del incumplimiento, que provoca la aplicación de las sanciones que se acaban de exponer, corresponde al Tribunal de Cuentas, y no al Ministerio de Finanzas, que simplemente es el encargado de recopilar la información presupuestaria pertinente previa a la interposición de la sanción (ap. 477 *Legge 11 dicembre 2016, n. 232*)³⁸¹.

La mayoría de las disposiciones de la *Legge 24 dicembre 2012, n. 243* de desarrollo del artículo 81 CI fueron recurridas a la Corte Constitucional por la región de Friuli-Venecia Julia –región con estatuto especial- y por la provincia autónoma de Trento -situada en la región de Trentino-Alto Adigio, que cuenta también con un

³⁸⁰ Una medida posiblemente más cosmética que efectiva, si tenemos en consideración que el principal gasto de las regiones es, precisamente, el gasto sanitario.

³⁸¹ El sistema español, sin embargo, es más garantista que el italiano, al no imponer a las CCAA la observancia de un déficit nominal nulo –como sí hace respecto a las entidades locales-. Si bien, la LOEPSF ha establecido un sistema de reparto de los objetivos de déficit nominal que en la práctica puede comportar el acercamiento de ambos sistemas (Capítulo 4, I.2 y I.3)

estatuto especial-. La Corte Constitucional se pronunció sobre el asunto en su *Sentenza núm. 88/2014, 7 aprile*, en la que acoge solo parcialmente las tesis de los recurrentes sobre cuestiones tangenciales del sistema, y confirma sustancialmente la normativa estatal dictada para implementar el principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral. Lo determinante de este pronunciamiento es que subrayó que el sistema de disciplina fiscal italiano se aplica indistintamente a todas las regiones, con independencia de que disfruten de un régimen especial de autonomía. Una situación que contrasta, radicalmente, con la desarrollada anteriormente en la cual las regiones especiales y las Provincias autónomas acordaban con el Estado, anualmente, su compromiso para la consecución de los objetivos nacionales de estabilidad³⁸². La reforma constitucional de 2012 parece haber puesto punto y final al proceso de federalización fiscal iniciado en 2001 y cristalizado por la *Legge 5 maggio 2009, n. 42*³⁸³, a pesar de que en un principio hubo quien señaló la posibilidad de compatibilizar ambas cuestiones³⁸⁴. Por ello, siguiendo a Barbera, cabe concluir que la reforma constitucional de 2012 se inserta en el cambio de rumbo que ha tomado el sistema italiano de distribución territorial del poder, quedando abandonado un federalismo mentiroso –una senda que parecía abrirse con las reformas de principios del siglo XXI– y transitando dicho sistema hacia un regionalismo tomado en serio³⁸⁵.

³⁸² BARBERO, M. “Le Regioni e il Patto di stabilità interno: da soggetti passivi ad un possibile futuro da protagonisti”; *Le Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2014, núm. 1-2, pág. 231.

³⁸³ CIARALLI, C. A. “L’impatto del principio del pareggio bilancio sull’autonomia finanziaria regionale in Italia”, *op. cit.*, pág. 15.

³⁸⁴ R. BIFULCO, con base en el principio de especialidad y con anterioridad a que se dictase la *Legge rinforzata*, consideró compatible la reforma constitucional de 2012 con el sistema de federalismo fiscal introducido por la *Legge 5 maggio 2009, n. 42*. Cfr. “Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio”, *Rivista AIC*, núm. 2, 2012, pág. 8.

³⁸⁵ BARBERA, A. “Da un federalismo insincero a un regionalismo preso sul serio”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núms. 171-172, 2011, págs. 19-50.

CAPÍTULO 3. CONSTITUCIONALIZACIÓN Y DESARROLLO NORMATIVO DE LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y EN ESPAÑA SU REPERCUSIÓN EN LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CCAA.

I. La consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria.

1. Síntesis del sistema de disciplina fiscal español precedente a la reforma constitucional.

En ocasiones se señala que, en España, el principio de estabilidad presupuestaria fue asumido tempranamente en nuestro constitucionalismo histórico. La primera formulación de la regla de equilibrio de las cuentas públicas se produjo en el artículo 340 de la Constitución de Cádiz de 1812, que establecía que las contribuciones serían proporcionales a los gastos decretados por las Cortes³⁸⁶. Con posterioridad, dicho principio fue incorporado, así mismo, en los artículos 72 de la Constitución de 1837, 75 de la Constitución de 1845 y 85 de la Constitución de 1876. Estas tres disposiciones, de redacción idéntica, preveían que el Gobierno debía presentar todos los años a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado así como el plan de contribuciones y medios para llenarlos. Se trataba, no obstante, de una constitucionalización debilitada de lo que debe entenderse hoy en día, en sentido amplio, por estabilidad presupuestaria, ya que la redacción de las Constituciones decimonónicas en ningún caso impedían considerar a los ingresos procedentes del endeudamiento como válidos para satisfacer el necesario equilibrio con el que debían ser aprobados los presupuestos. Este principio de estabilidad presupuestaria debilitado no se incorporó, en cambio, en la Constitución de 1869³⁸⁷, ni en los dos textos que, en nuestra historia constitucional, previeron la articulación de un Estado descentralizado: el proyecto de Constitución federal de 1871 y la Constitución de 1931, que proyectaba el conocido como Estado integral.

El principio de estabilidad o equilibrio presupuestario tampoco fue incorporado por el constituyente de 1978, ni en relación con el Estado, ni respecto a las CCAA que con base en el principio dispositivo se constituyesen. El Anteproyecto de Constitución de 1978 sí recogía, en su artículo 149, la obligatoriedad de que los territorios autónomos

³⁸⁶ Cfr. GARCÉS SANAGUSTÍN, M. “En torno al concepto de estabilidad presupuestaria en España”, en GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (Dir.), *“La estabilidad presupuestaria en Derecho español”*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, pág. 27.

³⁸⁷ El artículo 100 de la Constitución de 1869 se separa de la redacción del resto de textos constitucionales, limitándose a señalar que el Gobierno deberá presentar a las Cortes los presupuestos de ingresos y gastos. Pero en ningún momento puntualiza, como el resto de textos constitucionales mencionados, la necesidad de que el plan de contribuciones “llenen” los gastos presupuestados.

elaborasen sus presupuestos con equilibrios de ingresos y gastos, que en ningún caso afectaba al Estado en su conjunto³⁸⁸. Pero esta previsión decayó durante el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales como consecuencia de la aprobación de una enmienda *in voce* de supresión³⁸⁹. A juicio del constituyente, la exigencia de equilibrio presupuestario era una norma impropia de un texto constitucional cuya regulación podía acometerse mediante la aprobación de una ley ordinaria³⁹⁰. Y ello pese a que en Alemania el entonces artículo 109.2 GG preveía, al menos formalmente, que tanto el *Bund* como los *Länder* debían tener en consideración las exigencias del equilibrio general a la hora de laborar sus presupuestos (Capítulo 2, II.1).

Aprobada la Constitución en diciembre de 1978, el legislador eludió también acometer una regulación que obligase al equilibrio presupuestario de los entes subcentrales. El principio de estabilidad no fue acogido en la redacción originaria del artículo 21 LOFCA, que constituye el precepto de referencia para la elaboración coordinada de los presupuestos autonómicos³⁹¹. Concretando el principio rector previsto en el artículo 40 CE, el artículo 2.1 b) LOFCA se limitó a reconocer que correspondía al Estado garantizar la estabilidad económica interna y externa.

En sentido estricto, la incorporación al ordenamiento jurídico español del principio de estabilidad presupuestaria no tuvo lugar hasta la aprobación, a nivel europeo, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997 (PEC). Hasta ese momento, la integración de los objetivos de estabilidad presupuestaria se había llevado a cabo mediante una negociación bilateral entre cada una de las Comunidades Autónomas y el

³⁸⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 44, de 5 de enero de 1978.

³⁸⁹ En el Informe de la Ponencia, el precepto se mantiene, siendo aprobado por unanimidad, si bien reenumerado como artículo 151. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 82, de 17 de abril de 1978, pág. 1607.

³⁹⁰ La Comisión cuando acordó supresión a propuesta del señor Carro Martínez, quien consideró que se trataba de una previsión que llegaba a un detallismo propio de normas reglamentarias, características de las haciendas locales, más que de un precepto constitucional. El señor Solé Tura, en nombre de la ponencia, se mostró conforme con la enmienda de supresión, añadiendo que una regulación en ese sentido podía ser motivo de una ley ordinaria. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 91, sesión 22 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de 16 de junio de 1978., págs. 3426-3427.

³⁹¹ El artículo 21 sí especificó, por el contrario, el principio de unidad presupuestaria para las CCAA. La redacción del artículo 149 del anteproyecto de Constitución, artículo 151 con posterioridad, también permitía que las Comunidades Autónomas elaborasen presupuestos extraordinarios, al tiempo que le negaba al Estado una posibilidad de estas características por regir respecto a los Presupuestos Generales del Estado el principio de unidad presupuestaria. Una desigualdad que también fue criticada durante el debate constituyente.

Estado, encargado de velar por el cumplimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria³⁹².

Tras la aprobación del PEC se consideró que el marco constitucional existente daba cobertura suficiente al Estado para articular las medidas de coordinación presupuestaria que hiciesen efectivas las exigencias europeas. Y, aunque existían voces que ya habían sugerido la conveniencia de la constitucionalización de un freno al endeudamiento³⁹³, la traslación del principio de estabilidad al ámbito interno no se produjo en aquel instante a nivel constitucional. Esto supuso, desde una perspectiva europea, que no se diera respuesta constitucional al proceso de integración y, a nivel interno, que aflorasen dudas sobre el potencial impacto que dicho proceso podía tener en el principio de autonomía financiera. A este respecto, recordemos que la doctrina constitucional consolidada consideraba que la ejecución del Derecho de la UE, por aquel entonces todavía “comunitario”, no constituía un título competencial diferenciado ajeno al bloque de constitucionalidad (SSTC 28/1991, de 14 de febrero, 76/1991, de 11 de abril, 100/1991, de 13 de mayo, entre otras).

La única consideración que se tuvo respecto a la tutela del principio de autonomía fue otorgar rango orgánico a la regulación de aquellas cuestiones relacionadas con la implementación del principio de estabilidad presupuestaria que afectasen a las CCAA. El anteproyecto de ley de estabilidad aprobado por el Consejo de Ministros pretendía que adquiriesen rango orgánico aquellos aspectos que afectaban a la relación financiera entre el Estado y las CCAA. El Consejo de Estado, sin dudar de esta consideración, recomendó, además, la regulación separada de aquellas cuestiones relacionadas con la implementación del principio de estabilidad presupuestaria a nivel central y, por otro lado, a nivel periférico. El supremo órgano consultivo del Gobierno consideró que una Ley ordinaria con “incrustaciones” de Ley orgánica se incorporaría al ordenamiento jurídico con una identidad enmascarada, provocando, a diferencia de su regulación

³⁹² El Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo 1992-1996 establecía un sistema en el cual, sobre el papel, dicho reparto debía de ser acometido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Sin embargo, como señaló C. MONASTERIO ESCUDERO, en la práctica, los escenarios de consolidación presupuestaria eran negociados de manera bilateral entre el Estado y las CCAA. Cfr. “El laberinto de la financiación autonómica”, *Revista de Economía Pública*, núm. 163, 2002, pág. 176.

³⁹³ Ó. ALZAGA VILLAAMIL ya había apuntado la necesidad de reformar, dijo, el artículo 134 CE para incorporar una limitación al déficit público en términos de PIB. Cfr. “Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella”, en TUSELL, J., LAMO DE ESPINOSA, E. y PARDO, R (eds.), *Entre dos siglos: reflexiones sobre la democracia española*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pág. 89.

separada en dos normas distintas, un efecto nocivo en el principio de seguridad jurídica³⁹⁴.

Ni el Gobierno ni el Consejo de Estado dudaron, sin embargo, de la necesidad de otorgar naturaleza de orgánica a la norma, a pesar de que el posicionamiento que proponían entrañaba una interpretación extensiva de la reserva contenida en el artículo 157.3 CE, que circunscribe la reserva de rango a los supuestos previstos en el artículo 157.1 CE³⁹⁵. En efecto, incardinar en el artículo 157.3 CE el principio de estabilidad presupuestaria solo cabe si se toma en consideración su relación –mediata- con las operaciones de crédito público a las que se refiere el artículo 157.1 CE³⁹⁶. Pero solo una norma de rango orgánico, integrada en el bloque de constitucionalidad, podía potencialmente desplazar a las previsiones estatutarias y a las normas autonómicas para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad.

Por ello junto a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), que implementó el principio de estabilidad presupuestaria a nivel central, fue aprobada la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOC), que hacía lo propio respecto a los entes subcentrales³⁹⁷. De este modo, desde el año 2001 y hasta 2011, el bloque de constitucionalidad en materia financiera se encontró integrado por la LOFCA, orientada fundamentalmente a la regulación de los ingresos³⁹⁸, y la LOC, que regulaba la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico.

En 2001 el legislador ya fue consciente del conflicto existente entre la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la economía (art. 149.1.13º CE) y el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas

³⁹⁴ Cfr. Consejo de Estado. *Dictamen 4/2001*, de 19 de enero.

³⁹⁵ Dando por conocida la jurisprudencia constitucional al respecto de la interpretación extensiva de las reservas de ley orgánica, y de los riesgos que entraña una interpretación de estas características respecto a la petrificación del ordenamiento jurídico (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21. A)

³⁹⁶ En efecto, la correlación entre ambas cuestiones solo cabe si se relaciona el principio de estabilidad con la coordinación de la política de endeudamiento. Un vínculo que solo existe en tanto que el desequilibrio entre ingresos y gastos sea financiando recurriendo a la deuda pública.

³⁹⁷ Debe destacarse que, aun asumiendo la necesidad de acometer dicha regulación en una ley de naturaleza orgánica, también resulta llamativo que tampoco fuese tenida en consideración la conveniencia de afrontar una regulación de estas características en la LOFCA, por referirse el artículo 157.3 CE a una concreta ley orgánica (STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 5).

³⁹⁸ Solo fue modificado en 2001 el artículo 21.1 LOFCA para mencionar el debido respeto, por parte de los presupuestos autonómicos, al principio de estabilidad presupuestaria.

(art. 156 CE). El artículo 156.1 CE otorga a las CCAA, sí, autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, pero también recoge el principio de coordinación, que reserva para el Estado una posición de preeminencia en cuanto a la ordenación de estas cuestiones³⁹⁹. Por ello, la competencia del Estado para regular el principio de estabilidad presupuestaria se consideró que residía en su facultad para establecer las bases y coordinar la economía reconocida en el artículo 149.1.13^a CE⁴⁰⁰, viéndose la misma reforzada por el artículo 149.1.11^a (sistema monetario) y 14^a (Hacienda General y Deuda del Estado)⁴⁰¹.

La regulación de 2001 no se alejaba de la jurisprudencia constitucional, que ha sido la encargada de perfilar hasta qué punto podía llegar la regulación estatal, delimitando dónde quedaba el punto de equilibrio entre los principios de coordinación y autonomía⁴⁰². Merecen especial atención las SSTC 11/1984, de 2 de febrero, 63/1986, de 21 de mayo, 62/2001, de 1 de marzo, 201/1988, de 27 de octubre y 171/1996, de 30 de octubre. Las tres primeras son relevantes en cuanto justifican la capacidad de intervención del Estado en materia de coordinación financiera. Las dos últimas, en sentido contrario, son reseñables en tanto que fijan los límites de la intervención estatal.

En la STC 11/1984 el Tribunal entendió que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario exigía la adopción de medidas necesarias y suficientes para asegurar dicha integración. Y, partiendo de estas premisas, consideró competente al

³⁹⁹ El TC ha declarado que “la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas [...], sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2)

⁴⁰⁰ Como es sabido, el TC, desde su primera jurisprudencia y de manera sostenida, ha tendido a desnaturalizar la cláusula contenida en el artículo 149.1.13^o CE (“planificación general de la economía”), próxima en su literalidad a una planificación centralizada, al uso de los Planes de Desarrollo franquistas. Y, mediante una interpretación flexible de esta cláusula, ha facultado al Estado para acometer una “ordenación general de la economía” (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 5) o para “fijar los objetivos de política económica del Estado” (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

⁴⁰¹ En sentido contrario se posicionaron L. AGUIAR DE LUQUE y G. ROSADO IGLESIAS para quienes del texto constitucional no podría inferirse un título competencial que habilitase al Estado para implementar, a nivel interno, el pacto europeo de estabilidad. Cfr. “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, 2001, págs. 46-54. Para estos autores la alternativa debía haber discurrido por los cauces de la “colaboración” entre los niveles estatal y autonómico (pág. 55), buscando, se deduce, la concertación en la igualdad. Pero no hay que olvidar que la coordinación (arts. 149.1.13^o y 156 CE), a diferencia de la colaboración, tiene lugar en una relación multilateral en la que corresponde al Estado la dirección y preeminencia. MENÉNDEZ REXACH, Á, y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. *El principio de colaboración en el Estado Autonómico*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2011, pág. 25.

⁴⁰² Sobre la hercúlea tarea que el TC ha asumido, contribuyendo a concretar el modelo territorial a través de su labor interpretativa cfr. ARAGÓN REYES, M. “¿Estado jurisdiccional autonómico?”. *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, págs. 867-883.

Estado a la hora de autorizar la emisión de deuda autonómica en los términos del artículo 14.3 LOFCA. Desde ese momento, debe entenderse rechazada la posibilidad de que el reconocimiento constitucional del principio de autonomía financiera implique, o lleve asociado, un poder omnímodo de endeudamiento por parte de las CCAA⁴⁰³. Con posterioridad, la STC 63/1986 estableció que el principio de coordinación previsto en el artículo 156.1 CE implica que la actividad financiera de las CCAA debe someterse a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario tendente a garantizar la estabilidad económica, externa e interna. Y la STC 62/2001 especificó que el establecimiento de topes máximos al presupuesto autonómico en materias concretas hallaba su justificación en el artículo 149.1.13º CE y en el principio de coordinación recogido en el artículo 156 CE.

Por lo que respecta a las limitaciones de la intervención del Estado, la STC 201/1988 –a la que se remitiría, con posterioridad, la paradigmática STC 13/1992-, señala que los condicionamientos establecidos por el Estado a las CCAA a la hora de decidir el destino de sus recursos no podían ser, en ningún caso, “indebidos”. Y en la STC 171/1996, el Tribunal estableció un límite a la facultad de coordinación estatal, recordando que cuando el Estado actúa al amparo del artículo 149.1.13º CE su intervención debe configurarse de tal modo que deje a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias⁴⁰⁴.

Atendiendo a todo ello, el legislador renunció a imponer los mecanismos con los que las CCAA deberían lograr el objetivo de estabilidad y el modo en que dicho objetivo debía ser alcanzado⁴⁰⁵. Y fue este silencio, y en concreto la ausencia de un componente represivo en sentido estricto que permitiese sustituir el ejercicio de las competencias autonómicas, lo que más tarde, en plena situación crítica de la deuda soberana española, sirvió de base al TC en su STC 134/2011, de 20 de julio para admitir

⁴⁰³ La autonomía financiera de las CCAA por tanto, no implica la libre disponibilidad del endeudamiento como fuente de financiación, sino la posibilidad de acceder a un sistema adecuado –en términos de suficiencia- de ingresos para ejercitar sus competencias (en este sentido, STC 289/2000, de 30 de noviembre). Un asunto que ha sido, precisamente, el *quid* de la cuestión de todas las reformas del sistema de financiación acometidas durante estos últimos años y que sigue todavía a día de hoy sin resolver.

⁴⁰⁴ Un elenco más detallado de la jurisprudencia constitucional al respecto puede encontrarse en el Dictamen que elaboró el Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Cfr. Consejo de Estado. Dictamen 4/2001, de 19 de enero.

⁴⁰⁵ URÍA FERNÁNDEZ, F. “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, 12, 2001, pág. 131.

la constitucionalidad de las leyes de 2001 (en especial, FJ. 11). En efecto, el sistema se limitaba, de una parte, a prever la aprobación, por parte del órgano de coordinación en materia financiera, de composición paritaria autonómica y estatal, de planes de saneamiento en caso de incumplimiento autonómico (art. 8 LOC); y, de otra, a regular la responsabilidad de las CCAA en el caso de que el incumplimiento de sus obligaciones en materia de disciplina fiscal tuviese repercusiones en el ámbito europeo (art. 4 LOC). En ningún caso el sistema establecido conllevaba el dictado de órdenes concretas por parte del Estado que preconfigurasen de manera exhaustiva el contenido de la actividad de la Comunidad Autónoma. Ello hubiese supuesto un control jerárquico incompatible con la autonomía de las entidades coordinadas (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6 y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 53).

La LGEP y la LOC se dictaron con la finalidad de evitar el momento represivo del PEC, regulado en el Reglamento (CE) núm. 1467/97 que, como se recordará, se desencadenaba cuando un Estado miembro superaba los umbrales del 3% de déficit o del 60% de deuda (Capítulo 2, I.1). Aparentemente el artículo 3.2 LGEP fue más allá que el propio PEC, e impuso un déficit observado nulo para el conjunto de Administraciones Públicas, al tiempo que se obvió su vertiente preventiva, a la que hace referencia el Reglamento (CE) núm. 1466/97, dejando al margen el principio de plurianualidad, que sí fue regulado (arts. 4 LGEP y 2 LOC).

Se trataba, sin embargo, de una rigidez postiza. El artículo 7.3 LGEP asumía indirectamente la posibilidad de que las Administraciones Públicas incurriesen en déficit de carácter nominal y recurriesen a la deuda para financiarlo⁴⁰⁶. El artículo 5 LOC regulaba un procedimiento para repartir los objetivos de estabilidad entre las diferentes CCAA, a pesar de que, con base en el art. 2.2 LGEP, el déficit nominal de todas las Administraciones Públicas debía de ser nulo. En el reparto de dichos objetivos, la LOC otorgaba un papel protagonista al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), promoviendo la actuación concertada de las CCAA y separándose de la práctica anterior, caracterizada informalmente, como se ha visto, por la bilateralidad. Pero lo más revelador es que, a pesar de que el artículo 21.1 LOFCA reconocía expresamente el principio de estabilidad presupuestaria, no fue infrecuente que las

⁴⁰⁶ DÍAZ CORRAL, M. y GARCÉS SANAGUSTÍN, M. “Fundamentos jurídico-constitucionales de las leyes de estabilidad presupuestaria. Principios y ámbito de aplicación”, en GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (Dir.), “*La estabilidad presupuestaria en Derecho español*”, *op. cit.*, págs. 60-61.

cuentas públicas se cuadrasen bien de un modo ficticio o bien recurriendo a un constante incremento del endeudamiento para financiar dicho descuadre⁴⁰⁷. Todo ello sin que el Estado adoptase medida alguna en un contexto económico muy favorable.

Tras la reforma europea del PEC de 2005, en el año 2006 la LGEP y la LOC fueron modificadas para adaptarse a la flexibilidad que permitía el nuevo marco comunitario, introduciendo en la definición del principio de estabilidad presupuestaria un componente cíclico⁴⁰⁸. Sin embargo, con esta reforma lo que se pretendía realmente era dotar al poder público de un mayor margen de actuación –de una mayor capacidad de endeudamiento- durante las fases recesivas del ciclo. Y no tanto, como quizás hubiese sido recomendable, la articulación de una serie de instrumentos que favoreciesen el ahorro de los ingresos extraordinarios que en aquel momento se estaban produciendo. Además, el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria volvió a guiarse por el principio de bilateralidad, de suerte que se reguló por vez primera lo que anteriormente, hasta el año 2001, había sido práctica. Posiblemente, con esta modificación se quiso hacer una concesión política a aquellas CCAA que se habían mostrado más beligerantes con las leyes de 2001, atendiendo a la avalancha de recursos de inconstitucionalidad que fueron presentados contra las mismas por Gobiernos y Parlamentos autonómicos. Todo ello, bajo el cuestionable prisma de que la solución bilateral es más tuitiva con la autonomía financiera de las CCAA que la concertada, a pesar del mal encaje que tiene la asimetría en un contexto federal.

La laxitud de la nueva regulación de 2006 diluyó en tres dimensiones el principio de estabilidad presupuestaria. Las dos primeras –temporal y conceptual-, estaban relacionadas con la introducción del componente cíclico del déficit y la toma en consideración del crecimiento potencial de la economía. La tercera, que consistía en una

⁴⁰⁷ ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J. “Los presupuestos de la Comunidad Autónoma”, en BERMEJO VERA, J. (Dir.) *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Pamplona, 2010, pág. 1043.

⁴⁰⁸ La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, sobre la que se habían realizado reformas puntuales, se modifica sustancialmente por Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001. En 2007 ambas normas quedaron refundidas en el 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 Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria fue modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001.

dilución procedimental del principio, introdujo una mayor bilateralidad en las relaciones entre el Estado y las CC.AA en materia de contención del déficit público⁴⁰⁹.

La crisis económica, que en España comenzó a manifestarse con mayor virulencia a partir de 2009, dejó, sin embargo, un escaso margen para que la Ley de 2006 fuese aplicada en un escenario expansivo del ciclo económico. Entre tanto, el déficit autonómico no había parado de crecer. Aunque en los ejercicios 2005, 2006 y 2007 el conjunto de las arcas públicas presentó una situación de superávit, un análisis desagregado de los datos ponía de manifiesto problemas de coordinación en la política fiscal intraestatal.

El modelo de financiación autonómico aplicable entre 2001 y 2009 presentó notables deficiencias respecto al cálculo de las necesidades de gasto de las CC.AA⁴¹⁰, lo que implicó que durante estos años el esfuerzo de consolidación fiscal se llevara a cabo, fundamentalmente, por la Administración General del Estado y la Seguridad Social⁴¹¹. A mediados de 2009 la recaudación impositiva, directa e indirecta, se hundió y los estabilizadores automáticos de la economía –fundamentalmente prestaciones por desempleo- se dispararon. El desequilibrio provocado en las cuentas públicas tanto en España como en la mayoría de los países de la UE fue notorio y, consecuentemente, inevitable el incumplimiento del deficiente marco legal nacional y europeo de control del endeudamiento. En este contexto de abierta crisis se fraguó el nuevo diseño institucional en la gobernanza económica de la UE, restrictivo y riguroso con el gasto excesivo de las Administraciones Públicas, que iba a incidir sensiblemente sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros y, en el seno de estos, inevitablemente, sobre la autonomía financiera de los entes subcentrales allí donde, como en el caso de España, existe una marcada descentralización del poder político y del gasto público en los entes subcentrales.

⁴⁰⁹ BELLOD REDONDO, J. F. “Déficit y ciclo económico en la reforma de la ley de estabilidad presupuestaria”, *Auditoría Pública*, 43, 2007, págs. 96-97.

⁴¹⁰ LÓPEZ LABORDA, J. “Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas”, *Temas actuales de economía*, 4, 2009, págs. 342-343.

⁴¹¹ Si bien este saldo positivo fue menor al que debió obtenerse teniendo en cuenta la fase del ciclo económico en el que se encontraba la economía. CUENCA, A. “Estabilidad presupuestaria y endeudamiento público en la crisis”, *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 2009, pág. 163-165.

La recepción de ayudas del MEDE, que en España se destinaron íntegramente al rescate del sistema financiero, estaba condicionada a la ratificación del TCEG⁴¹², que a su vez imponía en su artículo 3.2 la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en una norma *preferentemente* de rango constitucional (Capítulo 2, I.2). El Tratado afrontó la definición de este principio en términos de déficit estructural, estableciendo que sería observado cuando el conjunto de administraciones públicas de una parte contratante cumpliera los objetivos de estabilidad a medio plazo, definidos en el PEC revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del PIB. El TCEG es un Tratado internacional cuya ratificación exigió en España, con base en el artículo 93 CE, la previa autorización de las Cortes por Ley Orgánica (LO 3/2012, de 25 de julio), sin que las CCAA pudiesen mostrar su parecer en ningún momento, de manera vinculante o meramente consultiva⁴¹³.

Formalmente, España había modificado unos meses antes, en septiembre de 2011, el artículo 135 de la Constitución, siguiendo la estela marcada por Alemania que había modificado en 2009 la Ley Fundamental de Bonn por propia iniciativa⁴¹⁴. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la soberanía de España como poder incondicionado frente al exterior, no fue puesta en entredicho en septiembre de 2011, ya que el constituyente español no estuvo sujeto al condicionante jurídico del TCEG⁴¹⁵. Otros Estados, como Francia, aprovechando la ambigüedad del artículo 3 TCEG, incorporaron

⁴¹² En puridad, el TCEG constituye un tratado internacional al margen del diseño institucional de la Unión Europea, si bien su artículo 16 prevé, en un plazo máximo de cinco años, su incorporación al marco jurídico de la Unión. El TCEG es más estricto que el PEC e impone, como norma general, un déficit estructural máximo el 0,5%. El déficit estructural se obtiene como diferencia entre el déficit cíclico y el déficit observado. HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Boletín económico del Banco de España*, abril de 2013, pág. 66.

⁴¹³ En Alemania, atendiendo a la particular composición del *Bundesrat*, cuyo consentimiento puede ser necesario para obligar internacionalmente al Estado (art. 59 GG), los *Länder* supeditaron la ratificación del TCEG a que la Federación asumiera todas las sanciones que pudieran derivarse de su incumplimiento, incluidas las de los *Länder*, hasta el año 2019. KÖLLING, M. “Las normas constitucionales alemanas de control del déficit y la deuda tras cuatro años en vigor”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, pág. 19.

⁴¹⁴ Con anterioridad solo Polonia había constitucionalizado, voluntariamente, el principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, se trata de un Estado que no forma parte en estos momentos de la Eurozona y que, en el momento que se aprobó su Constitución (1997), ni siquiera pertenecía a la Unión Europea, a la que se incorporó en 2004. Cfr. LABNO, A., SULKOWSKI, J., “La protección del equilibrio presupuestario en la Constitución de Polonia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 355-368. De manera que Alemania es, sin lugar a ningún género de dudas, el Estado referente al analizar la constitucionalización del freno al endeudamiento en la zona euro.

⁴¹⁵ Tan solo las conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 24 y 25 de marzo de 2011 apuntaban en este sentido. Las mismas recogían el compromiso de los Estados miembros a recoger en su legislación nacional las normas del PEC, cerciorándose de que se empleaba un instrumento jurídico que poseyese “un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco).

el principio de estabilidad presupuestaria a su ordenamiento mediante la aprobación de normas de rango legal⁴¹⁶ y evitaron de este modo poner en entredicho el principio de supremacía constitucional.

La constitucionalización en el nuevo artículo 135 CE del principio de estabilidad presupuestaria no ha sido impuesta, por tanto, jurídicamente, sino por los condicionantes fácticos y políticos –posiblemente más importantes, como ha señalado Medina Guerrero⁴¹⁷- que provenían de los mercados financieros y de algunos socios de la eurozona. López Basaguren, alejándose de un prurito cientifista, desde un primer momento recordó lo evidente: que las Constituciones de los Estados miembros de la UE no son autónomas, que cuanto más débil es un país dentro de la UE menos autónoma es su capacidad constituyente y que España era por aquel entonces un país extremadamente débil⁴¹⁸. La constitucionalización en España del principio de estabilidad presupuestaria en absoluto puede ser leída en paralelo a la constitucionalización, *motu proprio*, de dicho principio por parte de los Estados de EEUU tras la crisis de 1837 (Capítulo 1, II).

Esta realidad puso en evidencia la fragilidad de la construcción teórica elaborada por el TC para aceptar la primacía del Derecho de la Unión sin negar la supremacía de la Constitución (DDTC 1/1992, de 1 de julio y 1/2004, de 13 de diciembre)⁴¹⁹. El propio Consejo de Estado cuestionó la DTC 1/2004, y afirmó, con una llamativa rotundidad, que el acervo europeo debe anteponerse a todas las normas jurídicas españolas,

⁴¹⁶ Cfr. ARROYO GIL, A. y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, págs. 149-188. En cuanto al debate sustanciado en Francia sobre la constitucionalización del principio de estabilidad, es de interés el trabajo firmado por J.J RUIZ RUIZ y Á.J. SÁNCHEZ NAVARRO. Cfr. “El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 219-236. No deja de ser paradójico que precisamente en Francia se haya optado por la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en una norma de rango infraconstitucional, cuando, como ha señalado M.J RIDAURA MARTÍNEZ fue el presidente francés Nicolás Sarkozy el gran impulsor de su constitucionalización, junto a la canciller alemana Angela Merkel, en la reunión que mantuvieron el 16 de agosto de 2011. Cfr. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 239-240.

⁴¹⁷ MEDINA GUERRERO, M. “Recensión de la obra Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento, de J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO, Civitas, Madrid, 2013”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pág. 664

⁴¹⁸ LÓPEZ BASAGUREN, A. Encuesta: Sobre la reforma de la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 66.

⁴¹⁹ Cfr. GARCÍA ROCA, J. “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, pág. 42.

incluidas las constitucionales, provocando una suerte de mutación constitucional⁴²⁰. Especialmente crítico con ello se ha mostrado Jimena Quesada, para quien el proceso de constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria ha constituido una europeización de la función constituyente⁴²¹. Sin embargo, leyendo en positivo la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, hay que señalar que ésta puede ser el mejor método para aliviar las tensiones entre dos ordenamientos jurídicos, estatal y europeo, que proyectan sus efectos sobre un mismo territorio y que están condenados a entenderse⁴²². Además, en la práctica, solo la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria ha permitido que éste sea tomado en consideración como una verdadera norma jurídica, lo cual también puede ser visto como un rasgo de fortaleza de las Constituciones estatales y de su valor normativo.

2. La incorporación constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y su repercusión práctica.

2.1. *La gestación política de la reforma constitucional de septiembre de 2011.*

La semana del 3 al 9 de mayo de 2010 fue crítica para las economías europeas periféricas en general, y para la española en particular. El euro se desplomó frente al dólar, la Bolsa española perdió el 14% de su valor y la prima de riesgo se disparó, ante la oleada de ventas de bonos de deuda soberana. Asistía la Unión Europea a los primeros compases del fenómeno que ha sido conocido como crisis del euro. Una crisis financiera que afectó al sistema financiero y a la deuda soberana y que tuvo una indudable repercusión en la economía real. El día 7 de mayo se celebró una Cumbre de urgencia de los Jefes de Estado y de Gobierno del Eurogrupo, donde se acordó impulsar un mecanismo para preservar la estabilidad financiera en Europa facilitando apoyo financiero a aquellos Estados que estaban atravesando en aquellos momentos ataques especulativos o que, previsiblemente, iban a sufrirlos. Evidentemente, como contrapartida, se exigió a aquellos Estados potencialmente beneficiarios del auxilio importantes medidas de consolidación fiscal. El ajuste se concretó el 9 y 10 de mayo en

⁴²⁰ Consejo de Estado. Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, de 16 de febrero de 2006, págs. 74-75. Una afirmación que encuentra su talón de Aquiles en materia de Derechos Fundamentales. Cfr. PUNSET BLANCO, R. “Derechos Fundamentales y primacía del Derecho Europeo antes y después del Caso Melloni”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017, pág. 199.

⁴²¹ Cfr. JIMENA QUESADA, L. “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y la rigidez constitucionales)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 354-356.

⁴²² Cfr. RUBIO LLORENTE, F. “El constitucionalismo de los Estados integrados en Europa”, en RUBIO LLORENTE, F. y DARANAS PELÁEZ, M. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 26.

el Ecofin, presidido por Elena Salgado, y, en el caso de España, el montante ascendía a un recorte del gasto público de 15.000 millones de euros entre los años 2010 y 2011⁴²³. El día 11 de mayo, por Reglamento (UE) núm. 407/2010, se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF). Al día siguiente, el 12 de mayo, Rodríguez Zapatero comparecería ante el Congreso de los Diputados para anunciar las medidas que permitirían alcanzar el ajuste acordado⁴²⁴.

La comparecencia del Presidente en sede parlamentaria fue el reconocimiento oficial de la crisis, que hasta la fecha había sido calificada eufemísticamente como recesión. Las medidas anunciadas aquella mañana devinieron pronto insuficientes ante la gravedad de la situación, que continuó agravándose conforme se sucedían los meses. La prima de riesgo ascendió a principios del año 2011 hasta los 250 puntos básicos, desde los 160 en los que se encontraba en mayo de 2010. Ante la gravedad de la crisis de deuda, tras el Consejo Europeo celebrado el 24 y 25 de marzo de 2011, los Estados miembros se comprometieron a recoger en su legislación nacional las normas del PEC, cerciorándose de que se empleara un instrumento jurídico que poseyera “un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco) [...] que deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional”⁴²⁵. Entre tanto, el diferencial con el bono alemán no dejaba de crecer y, el 4 de agosto de 2011, marcaba un máximo situándose en 401 puntos básicos. Es decir, España debía pagar un 4% más de interés que Alemania por financiarse en los mercados financieros.

Pronto corrió el rumor de que el Banco Central Europeo estaba interviniendo en el mercado secundario de bonos españoles –también italianos– para, indirectamente, reducir el alto coste al que se estaba financiando nuestro Estado⁴²⁶, extremo que se confirmó oficialmente el día 8 de agosto. Previamente, el 5 de agosto, Jean Claude

⁴²³ Cfr. “Dos minutos que cambiaron a España”, *El País*, 19 de mayo de 2010. Aunque tras aquella sesión del Consejo, solo trascendió oficialmente a este respecto que los Estados miembros subrayaban la importancia que concedían a la consolidación de la disciplina fiscal. Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Comunicado de prensa de la Sesión extraordinaria del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros celebrado en Bruselas los días 9 y 10 de mayo de 2010*, pág.7.

⁴²⁴ Cfr. Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 162, sesión plenaria 153 de 12 de mayo de 2010.

⁴²⁵ Consejo europeo, *Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo*, pág. 19.

⁴²⁶ En sentido estricto, el coste al que se financia el Estado viene determinado por el tipo de interés vigente en el mercado primario de deuda, no en el secundario, aunque las rentabilidades de ambos tienden lógicamente a estar estrechamente relacionadas. Sin embargo, la prohibición de monetarizar la deuda existente en la UE (art. 123 TFUE), impedía al BCE intervenir directamente en el mercado primario de bonos (Capítulo 1, III.1).

Trichet, presidente del BCE, tras una llamada telefónica al Presidente Rodríguez Zapatero, remitió por escrito una misiva instándole a una aplicación estricta de la normativa de estabilidad presupuestaria en la que le invitó a introducir una nueva regla fiscal –regla de gasto- aplicable a nivel autonómico⁴²⁷. Pero en ningún momento se alude expresamente a la necesidad de constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria. El 16 de agosto, una semana más tarde de que el BCE acordase su intervención en el mercado de deuda, se celebró una reunión entre el presidente francés Nicolás Sarkozy y la canciller alemana Angela Merkel que ha sido considerada como el detonante que provocó *de facto* nuestra reforma constitucional⁴²⁸.

Siete días más tarde, el 23 de agosto, el Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, asumió en sesión plenaria celebrada en el Congreso la exposición de las razones que llevaron al Gobierno a dictar el Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto, que se sometía a convalidación⁴²⁹. Y en la segunda parte de su intervención, de manera sorpresiva, Rodríguez Zapatero propuso constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria. El Presidente comenzó recordando el importante esfuerzo que, en los últimos meses, se había realizado para reducir “casi a la mitad” el déficit público y conminó al próximo Gobierno –ante la inminente convocatoria electoral- a continuar por esta senda, para esgrimir a continuación:

“Precisamente, como entiendo que esta es una decisión estratégica de calado, estructural y no coyuntural, y muy mayoritariamente asumida por la sociedad española y por sus representantes, deberíamos estar en condiciones de trasladarla a nuestra Constitución, como están haciendo o planteándose hacer otras grandes economías europeas. [...]. Señorías, se trataría de establecer una regla para garantizar la estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazo en relación tanto con el déficit estructural como con la deuda, que vinculara a todas las administraciones públicas. Estoy convencido de que

⁴²⁷ Su contenido sería publicado tiempo después por el propio Rodríguez Zapatero. Cfr. RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., *El dilema: 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona, 2013, págs. 248-251.

⁴²⁸ Cfr. MEDINA GUERRERO, M. “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 132. GORDILLO PÉREZ, L.I. “A propósito de la reforma constitucional de 2011”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 25, 2012, pág. 32. TAJADURA TEJADA, J. “Reforma constitucional e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, 2011, pág. 23.

⁴²⁹ En la norma se adoptaban un elenco de medidas para reducir el gasto público en un importe aproximado de 2.400 millones de euros y obtener recursos adicionales por 2.500 millones.

tratándose como se trata de una reforma constitucional, lo mejor sería adoptarla no solo con todo el consenso imprescindible, sino con todo el consenso posible, y hacerlo con esta voluntad desde el principio mismo del procedimiento. Nada mejor para ello que hacerlo a partir de una iniciativa parlamentaria”⁴³⁰.

El pretendido consenso distó mucho, sin embargo, de alcanzarse. El Presidente, apremiado por las circunstancias, reconoció a continuación que, con anterioridad a su comparecencia en el Congreso, ya se había puesto en contacto a este respecto con el líder de la oposición, el diputado Rajoy Brey -ambos hablaron el 17 de agosto, un día después de la cumbre franco-alemana⁴³¹- y con el candidato socialista a la presidencia del Gobierno –el diputado Pérez Rubalcaba-. Diez días más tarde, el 26 de agosto, los Grupos Parlamentarios popular y socialista presentaban en el Congreso de los Diputados, conjuntamente, una propuesta de reforma constitucional para reformar el artículo 135 CE e incorporar, al máximo nivel normativo, el principio de estabilidad presupuestaria⁴³². El procedimiento de iniciativa legislativa elegido, la proposición de ley, aceleraba la tramitación de la reforma constitucional al permitir la elusión del preceptivo Dictamen del Consejo de Estado que el supremo órgano consultivo del Gobierno debe emitir en el caso de que la iniciativa de reforma constitucional se tramite como anteproyecto (art. 21.1 LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado⁴³³). Además, en el escrito dirigido a la Mesa del Congreso por ambos Grupos se solicitaba su tramitación por el procedimiento de urgencia y en lectura única, a pesar de que suscitaba muchas dudas que la naturaleza de la reforma lo aconsejase o su simplicidad lo permitiera, tal y como exige el artículo 150 RCD. La complejidad técnica de la reforma era notoria, por las múltiples repercusiones que podía tener su aprobación y que no pudieron ser analizadas con el detenimiento que merecían. Pero por encima de todo, la reforma suscitaba una elevada controversia política y social que, aun varios años

⁴³⁰ Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 268, sesión plenaria 254 de 23 de agosto de 2011.

⁴³¹ Si bien el Presidente Zapatero ha mantenido siempre que la reforma constitucional de 2011 no fue impuesta ni por actores externos ni por imperativos ideológicos. Cfr. RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., *El dilema: 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona, 2013, págs. 258-268.

⁴³² Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 329-1, de 26 de agosto de 2011.

⁴³³ La norma fue reformada en 2004 (LO 3/2004, de 28 de diciembre) precisamente para reforzar la posición de este órgano constitucional en el marco de una previsible reforma de la Constitución a realizar a lo largo de la VIII Legislatura a la postre, como es sabido, fracasada.

después de su aprobación, continúa latente⁴³⁴. El procedimiento escogido para tramitar la reforma constitucional fue criticado ampliamente por la doctrina –Rubio, De Carreras, Bastida, Aranda, Cascajo–, debido a que, como ha señalado Gómez Lugo, los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional y los legislativos abreviados responden no solo a fundamentos distintos, sino también incompatibles⁴³⁵.

La tramitación parlamentaria de la reforma fue vertiginosa: la propuesta fue tomada en consideración el 30 de agosto, solo pudieron presentarse enmiendas hasta el 1 de septiembre, votándose la proposición en el Congreso en sesión plenaria celebrada el día 2 de septiembre. En la Cámara Baja solo los impulsores de la reforma votaron a su favor. Algunos diputados se ausentaron del hemiciclo; otros, como fue el caso del señor Llamazares Trigo, solo permaneció en su escaño hasta el mismo momento de la votación para denunciar, una vez más,⁴³⁶ el inadecuado cauce procedimental seguido para tramitar la reforma⁴³⁷. Conocedor de que el artículo 118.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé que solo podrán admitirse las enmiendas de transacción cuando ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión, solo abandonó su escaño –aunque sin poder salir del salón de Plenos– una vez que manifestó su oposición a la tramitación de las enmiendas transaccionales alcanzadas por populares y socialistas con el Grupo catalán. Los grupos parlamentarios catalán y vasco optaron por el “no voto”, es decir, permanecieron en el hemiciclo durante la votación pero no

⁴³⁴ A diferencia de la reforma técnica de 1992, también tramitada por el procedimiento de lectura única, pero que se limitó a reconocer el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales y, en un contexto de consenso absoluto entre todas las fuerzas políticas, no hizo sino recoger lo apuntado por DTC 1/1992, de 1 de julio.

⁴³⁵ Cfr. GÓMEZ LUGO, Y. “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: ¿un problema de límites procedimentales?”, *Comunicación presentada al XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Málaga los días 26 y 27 de abril de 2018*, págs. 3 y 16. Contenido disponible en línea: <http://www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/G%C3%B3mez-Lugo-La-tramitaci%C3%B3n-de-la-reforma-constitucional-mediante-procedimientos-legislativos-abreviados.pdf> [última consulta: septiembre 2018]

⁴³⁶ El diputado Llamazares ya se había mostrado contrario al procedimiento de lectura única durante la sesión plenaria en la que fue tomada en consideración la proposición de reforma del artículo 135 CE. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 269, de 30 de agosto de 2011, pág. 11. Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La acelerada tramitación parlamentaria del artículo 135 de la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 175 y “Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, pág. 98.

⁴³⁷ La doctrina ha manifestado su disconformidad con la tramitación parlamentaria de la reforma constitucional, por haber cercenado los derechos de enmienda, debate y publicidad de los parlamentarios. Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, E. “La sustancialidad del procedimiento para la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 389-408. El propio Rodríguez Zapatero ha reconocido que la urgencia en la tramitación de la reforma fue la cuestión que mayores dudas le suscitó, y éstas solo pudieron ser superadas al tomar conciencia el Presidente de encontrarse ante un “estado de necesidad constitucional”. Cfr. RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., *El dilema: 600 días de vértigo*, op. cit., págs. 266-267.

adoptaron ninguna posición política respecto a la reforma. En contra de la reforma votaron solo cinco Diputados: la señora Díez González (Unión Progreso y Democracia), dos diputados de Coalición Canaria y dos socialistas –uno intencionadamente y otro por error-. A favor de la reforma votaron 316 de los 350 Diputados (90%), superando con creces los 3/5 (60%) exigidos por el artículo 167 CE⁴³⁸.

Cinco días después, el 7 de septiembre, la iniciativa fue votada en el Senado, donde se rechazaron todas las enmiendas presentadas y quedó aprobado el texto sin la introducción de modificaciones respecto al remitido por el Congreso. La mayoría de 3/5 fue superada también en la Cámara Alta al votar a favor de la misma 233 senadores que, al igual que en el Congreso, pertenecían de nuevo exclusivamente a las dos fuerzas políticas impulsoras de la reforma. Transcurrido el plazo en el que una décima parte de los diputados o de los senadores pueden solicitar someter a referéndum la reforma sin que la solicitud fuera formulada, el Rey sancionó y promulgó la reforma constitucional el 27 de septiembre de 2011⁴³⁹.

Los vicios del procedimiento de reforma constitucional de 2011 fueron tan graves que difícilmente pudieron ser pasados por alto por sus propios impulsores y, por ello, Francisco Rubio Llorente señaló agudamente que si, a pesar de estos problemas, se tomó la decisión de llevar a cabo la reforma, las razones subyacentes para hacerlo debían ser muy sólidas⁴⁴⁰. Fue debido, como el presidente Rodríguez Zapatero reconoció tiempo después, a un estado de necesidad constitucional⁴⁴¹.

El procedimiento de reforma constitucional acometido en España contrastó de modo palmario con el seguido en Alemania, donde la cuestión fue abordada con

⁴³⁸ La Mesa del Congreso de los Diputados, a la hora de calificar la iniciativa de reforma constitucional, atendió exclusivamente a la ubicación sistemática del artículo 135 CE para dictaminar su tramitación por el procedimiento de reforma previsto en el artículo 167 CE. Sin atender a las eventuales conexiones que este precepto, situado en el Título VII de la Constitución, pudiera tener con otros situados, fundamentalmente, en el Título preliminar y sometidos consecuentemente al procedimiento de revisión total de la Constitución previsto en el artículo 168 CE. Esta tesis, que sería avalada por ATC 9/2012, de 13 de enero (FJ 2), facilitó indudablemente la rápida tramitación de la reforma, pues permitió eludir el gravoso procedimiento previsto en el artículo 168 CE. I. VILLAVERDE MENÉNDEZ también ha señalado la corrección técnica de tramitar por el procedimiento del artículo 167 CE la reforma del artículo 135 CE, si bien modulando en algún extremo la argumentación del ATC 9/2012. Cfr. “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oxímoron constitucional? Comentario al ATC 9/2012”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 488-490.

⁴³⁹ En Alemania, como es sabido, el desarrollo de los instrumentos de democracia directa a previsto a nivel Federal es nimio, de manera que la reforma constitucional, regulada en el artículo 79 GG, no puede ser sometida en ningún caso a referéndum.

⁴⁴⁰ Cfr. RUBIO LLORENTE, F. “Constituciones nacionales e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 217, 2011, pág. 4.

⁴⁴¹ Cfr. RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., *El dilema: 600 días de vértigo*, op. cit., págs. 266-267.

serenidad, tratando de dar una respuesta consensuada a un incipiente problema de sobreendeudamiento. Además, en España, la reforma constitucional se encaminó, exclusivamente, a constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria, de manera que no se enmarcó en un proceso más amplio de reforma constitucional, que incluyera otros elementos de la estructuración territorial del poder, como podía ser, fundamentalmente, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas⁴⁴². Y se llevó a cabo sin tener en consideración la voluntad de los entes subcentrales, que no tuvieron ocasión de manifestarse al respecto⁴⁴³.

2.2. Análisis técnico del artículo 135 CE y de su repercusión jurídica.

Como subrayó la doctrina, la incorporación constitucional en España del principio de estabilidad presupuestaria mediante la reforma del artículo 135 CE no representó jurídicamente un cambio significativo respecto a la situación precedente⁴⁴⁴ porque el límite estatal al endeudamiento ya era vinculante para España en virtud de los artículos 121 y 126 TFUE, y el derecho derivado aprobado en su desarrollo, y las disposiciones del TCEG. Es más, una disposición constitucional que permitiese incurrir en unos niveles de déficit y de deuda superiores a los previstos en la Unión Europea vulneraría los límites heterónomos a los que se encuentra sometida toda reforma constitucional⁴⁴⁵.

El artículo 135 enuncia en su apartado primero, de manera genérica, el principio de estabilidad presupuestaria, al que quedan sometidas todas las Administraciones

⁴⁴² En Alemania la reforma de las relaciones financieras entre el *Bund* y los *Länder* finalmente tampoco fue abordada en el año 2009, aunque ocho años después, en julio de 2017, la misma devino ineludible (Capítulo 2, II.1).

⁴⁴³ Los intereses territoriales se manifestaron, puntualmente, en el marco de la reforma constitucional alemana. Especialmente llamativa fue la posición de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Schleswig-Holstein: dos *Länder* en los que se reproducía la coalición entre socialdemócratas y democristianos existente a nivel federal, pero cuyos representantes optaron por la abstención en el *Bundesrat* (Capítulo 2, II.1).

⁴⁴⁴ Con razón señaló E. ALBERTÍ ROVIRA que la reforma del artículo 135 CE tuvo un mayor significado político que jurídico. “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93,2011, pág. 164. En esta línea, Á. RODRÍGUEZ BEREIJO ha afirmado que el nuevo artículo 135 CE, por sí mismo, ni menoscaba la autonomía financiera y el autogobierno de las CCAA, ni constituye un desmantelamiento del Estado social y sus derechos. Cfr. “Disciplina presupuestaria, crisis económica y reforma constitucional” en VV.AA. *Crisis y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, págs. 193-197.

⁴⁴⁵ M. ARAGÓN REYES recuerda, al hacer referencia a este tipo de límites, que la sumisión a un ordenamiento superior al estatal, como sucede en los países de la Unión Europea, hace que sus constituciones nacionales no puedan, mediante su reforma, introducir cambios que contradigan lo estipulado en el Derecho de la Unión, si es que quieren seguir perteneciendo a ella. Cfr. “¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, pág. 324.

Públicas⁴⁴⁶. Se trata de un precepto breve que sirve para incorporar, formalmente, el principio de estabilidad presupuestaria al orden constitucional español, integrándose junto a otros principios básicos del orden económico como los previstos en los artículos 128, 131.1, 138.2 y 139.2 CE. Unos principios que, siguiendo lo dispuesto por STC 1/1982, de 28 de enero (FJ 1), han de aplicarse con carácter unitario en todo el ámbito del Estado, atendiendo a la proyección que el principio de unidad proclamado en el artículo 2 CE tiene sobre el orden económico como herramienta para evitar resultados disfuncionales y desintegradores.

Atendiendo a su estructura normativa, el artículo 135.1 CE queda configurado como un nuevo tipo de norma constitucional: una norma de aplicación preferente que se impone sobre el resto de normas constitucionales⁴⁴⁷, especialmente aquellas atinentes al Estado autonómico, que se verían sacrificadas en pro del principio constitucional de estabilidad presupuestaria establecido como condicionante⁴⁴⁸. Aunque el artículo 135.1 CE impele a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, no estamos ante un “principio” en el sentido de directriz o norma programática, ni ante un mandato de optimización susceptible de ponderación con otros bienes constitucionales. La voluntad del constituyente fue configurar la estabilidad presupuestaria como un principio en sentido estricto, una decisión constitucional básica cuyo cumplimiento no admite diferentes grados⁴⁴⁹, tal y como se deduce del apartado segundo del propio artículo 135 CE. Y es en este contexto donde debe producirse una interpretación constitucional con base en el principio de unidad de la Constitución (STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3), considerándola como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno en relación con los demás (STC 125/2013, de 23 de mayo, FJ 7).

⁴⁴⁶ A. EMBID IRUJO se ha mostrado disconforme con la referencia que el artículo 135.1 CE realiza a las “Administraciones Públicas” como destinatarias de este mandato constitucional. En opinión de Embid, en el ámbito del Estado existen muchos organismos que no responden al concepto de Administración Pública de modo que, una redacción más coherente con la finalidad de la reforma de 2011, debería haber sometido al principio de estabilidad presupuestaria al Estado, a las CCAA y a las EELL. Cfr. *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012, pág. 73.

⁴⁴⁷ Cfr. GARCÍA ROCA, J. “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, pág. 57.

⁴⁴⁸ Una afirmación de estas características podría considerarse contraria al principio de concordancia práctica que debe regir la interpretación constitucional. Cfr. HESSE, K *Escritos de Derecho Constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2012, pág. 67.

⁴⁴⁹ La distinción entre principios en sentido estricto y directrices ha sido considerada exhaustiva y excluyente, en el sentido de que un mismo jurista no puede utilizar un enunciado, en este caso el artículo 135 CE, como ambas cosas a la vez en un mismo contexto argumentativo. Cfr. ATIENZA, M. y RUIZ MANERO, J. “Sobre principios y reglas”, *Cuadernos de filosofía del Derecho*, núm. 10, 1991, págs. 104-106 y 108.

Una vez constitucionalizado, el principio de estabilidad es, en efecto, una decisión constitucional básica, pero su incorporación al ordenamiento constitucional no ha incidido en el “núcleo estable” -en terminología acuñada por K. Hesse- o en el “contenido constitucional esencial” –siguiendo a G. Zagrebelsky⁴⁵⁰- establecido por el poder constituyente en 1978⁴⁵¹. Por ello, desde un punto de vista técnico-jurídico, fue correcta su constitucionalización mediante el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 167 CE, y no a través del de revisión, contemplado en el artículo 168 CE⁴⁵².

Los apartados segundo y tercero del artículo 135 CE hacen referencia, por remisión, a los límites de déficit –estructural- y de deuda pública previstos en el ordenamiento de la Unión Europea que constituirán, en cualquier caso, un límite infranqueable para el legislador orgánico encargado de desarrollar este precepto constitucional. La reforma constitucional española, al introducir una referencia supranacional, de orden europeo, difiere de la reforma alemana de 2009, de marcado carácter interno⁴⁵³.

La Constitución remite al derecho de la Unión Europea el límite de déficit estructural (art. 135.2 CE) y deuda pública (art. 135.3 III CE) en el que puede incurrir el

⁴⁵⁰ Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, J. “De la reforma constitucional y sus límites materiales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pág. 124.

⁴⁵¹ De hecho, como se recordará, el equilibrio entre ingresos y gastos aparecía ya formulado en el artículo 149 del Anteproyecto de Constitución, en términos, por cierto, mucho más estrictos que ahora. Y solo fue rechazado definitivamente por el constituyente por considerarlo, por su prolijidad, una norma impropia de un texto constitucional.

⁴⁵² En España el artículo 168 CE constituye una suerte de cláusula de intangibilidad similar a la prevista en el artículo 79 GG, ya que, como señaló P. DE VEGA, el artículo 168 CE “más bien parece un procedimiento encaminado a impedir la reforma, lo que no deja de ser lógico si se tiene en cuenta que las materias para cuya modificación está establecido son las que otros textos constitucionales declaran irreformables”. Cfr. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 149-150. Los mismos argumentos empleados en Alemania para defender que la reforma constitucional de 2009 no afectaban ni al *Dmokratieprinzip* ni, especialmente, al *Bundesstaatprinzip*, pueden esgrimirse ahora para defender la decisión de tramitar la reforma constitucional española de 2011 por el procedimiento previsto en el artículo 167 CE (Capítulo 2, II. 1).

⁴⁵³ J. F. LÓPEZ AGUILAR ha destacado que uno de los grandes activos de la reforma ha sido la incorporación, aun de forma tangencial, de la cláusula europea en el texto constitucional. Cfr. “De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 213. Si bien, se ha perdido la oportunidad de constitucionalizar la atribución de competencias a la Unión Europea en materia de moneda única, realizando una mención expresa al proceso de integración a esta respecto tal y como, paradójicamente, sí recoge desde 1992 el artículo 88 GG, encargado de regular las competencias del *Bundesbank*. A favor de una mención constitucional específica al fenómeno de la política monetaria común se ha manifestado M. ARAGÓN REYES. Cfr. “La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”; *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pág. 256.

Estado⁴⁵⁴. En el primer caso, la constitucionalización es “debida” por mandato del artículo 3 TCEG, que obliga a los Estados miembros a constitucionalizar un límite a su déficit que el déficit estructural del 0,5% del PIB, y en el segundo, la misma es superflua atendiendo al principio de primacía que caracteriza al derecho de la Unión. En efecto, el artículo 135.3 III CE establece que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar el establecido en el marco europeo, es decir, como prevé el antedicho Protocolo Adicional número 12 del TFUE, el 60% del PIB.

Evidentemente, la finalidad de las reglas fiscales no es eliminar el déficit, que a lo sumo es un síntoma, sino el endeudamiento excesivo, que es el que pone en riesgo, realmente, la viabilidad de un Estado. Pero para alcanzar tal propósito lo que debe ser erradicado es el desequilibrio estructural entre ingresos y gastos, pues cuando una economía presenta déficit estructural cuya vía de financiación resulta ser el endeudamiento, la deuda no hace sino crecer de manera sistemática. El verdadero freno al endeudamiento (*Schuldenbremse*), por lo tanto, es el control del déficit estructural⁴⁵⁵. Por ello en Alemania, en 2009, no se hizo referencia explícita al montante de deuda viva en manos de las Administraciones Públicas. Y por ello el Derecho europeo más reciente solo impone, preferentemente, la constitucionalización de una regla de oro redactada en términos de déficit estructural (art. 3 TCEG). Aunque sigue proscribiendo que los Estados miembros acumulen deuda por encima del 60% de su PIB, solo impone la constitucionalización del pilar preventivo del PEC.

Pero las diferencias entre la Ley Fundamental y la Constitución Española no se limitan a esta cuestión, sino que su número es relevante. Analizadas de manera individualizada las discrepancias pueden no parecer significativas, pero lo son al

⁴⁵⁴ En su desarrollo, el modelo español de disciplina fiscal, al igual que el europeo no prevé un momento represivo en caso de sobrepasar el límite de déficit estructural estipulado. El modelo alemán, como sabemos, no prevé un momento represivo en sentido estricto, aunque el sistema de supervisión que establece se basa, fundamentalmente, en el control del déficit estructural. Sin embargo las cosas difieren en cuanto al montante de deuda se refiere. En efecto, los modelos español y europeo sí prevén la imposición de sanciones al ente subcentral incumplidor, mientras el modelo alemán, simplemente, se limita a prever que el coeficiente de endeudamiento es un factor más a tener en consideración para que el Consejo de Estabilidad declare la existencia de una situación inminente de crisis presupuestaria (Capítulo 2, II.3).

⁴⁵⁵ La introducción de un freno al endeudamiento en términos estructurales puede provocar la adopción de medidas de austeridad, pero tan solo en un primer momento, y siempre que se renuncie a equilibrar las cuentas públicas por la vía de los ingresos. Es necesario, en efecto, erradicar en primer lugar el déficit estructural. Pero en el medio y en el largo plazo, si el freno al endeudamiento se cumple, las medidas de austeridad deberían ser la excepción.

tomarlas en consideración de manera conjunta y, en mayor medida, cuando se ponen en relación con su desarrollo normativo. En España, tradicionalmente, los ciclos económicos son mucho más pronunciados que en Alemania y la normalidad es una situación en la cual, por exceso o por defecto, la producción real de la economía no se encuentra próxima a su producción natural⁴⁵⁶. Quizás por ello en nuestro país se ha optado por cerrar el paso a la regulación autonómica de múltiples cuestiones y la propia Constitución reserva la misma a una concreta ley orgánica, una norma indudablemente estatal (art. 135.5 a) y b) CE).

El artículo 135.5 b) CE establece que la regulación de la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural deberá acometerse en la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 CE. Tal previsión impide, acertadamente, y a diferencia de Alemania, que sean los Estatutos de Autonomía las normas encargadas de definir cuándo la situación económica de una Comunidad Autónoma difiere de la normalidad. Respecto al conocido como deber de retorno (*Rückführungspflicht*), que en Alemania se encuentra regulado bien en el artículo 115 GG, en el caso del *Bund*, o en la respectiva Constitución de cada *Land* (Capítulo 2, II), el artículo 135.5 a) CE atribuye su regulación de nuevo a la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 CE. En efecto, es el legislador estatal el encargado de determinar el modo en el cual las CCAA deben ir compensando sus déficits y superávits nominales para cumplir, en el medio plazo, con el objetivo de déficit estructural.

En este punto nuestro sistema de disciplina fiscal es muy agresivo para el principio de autonomía, ya que, para hacerlo efectivo, el constituyente también ha previsto que legislador orgánico acometa, asimismo, la distribución entre las diferentes Administraciones Públicas de los límites de déficit que, al no adjetivar el texto constitucional como estructurales, debe de entenderse referido a un déficit nominal. El control del déficit nominal de la periferia por parte del centro otorga al Estado, en la práctica, un poder indudable en el ciclo presupuestario autonómico y constituye, sin duda, una intromisión notable en la autonomía financiera de los entes subcentrales

⁴⁵⁶ Aunque también hay que señalar que desde los inicios de la unión monetaria la correlación entre los ciclos económicos de los países de la eurozona no ha dejado de aumentar y, por ello, algunos autores han encontrado evidencias de la existencia de un único *cluster* entre los países europeos. Cfr. BANDRÉS, E., GADEA-RIVAS, M. D., GÓMEZ-LOSCOS, A., “El ciclo económico en Europa”, *Cuadernos de información económica*, núm. 257, 2017, págs. 77-91.

(Capítulo 3, II, 1.2)⁴⁵⁷. Éste es el principal rasgo diferenciador del modelo español, que no comparten ni el alemán ni, al menos con tanta nitidez, el europeo, y que es revelador de la intensidad con la que queda constreñido el principio de autonomía financiera en nuestro sistema de disciplina fiscal⁴⁵⁸.

Este diseño, no obstante, era ya característico del sistema de disciplina fiscal implementado en 2001, cuando se pretendió articular una serie de instrumentos normativos que perseguían únicamente evitar el momento represivo del PEC. Quizás por esta razón fue constitucionalizado también en el año 2011, a pesar de que en Alemania, dos años antes, se había eludido regular esta cuestión a nivel constitucional. Y también pese a que, a día de hoy, el ordenamiento europeo impele exclusivamente a establecer en una norma de rango constitucional una limitación al déficit de carácter estructural (art. 3 TCEG). El artículo 135.5 a) CE, yendo más allá de aquel mandato, remite al legislador orgánico la regulación de la “distribución” de los límites de déficit entre las distintas Administraciones, para cada ejercicio presupuestario, con independencia de la coyuntura económica. Ello no tiene tampoco parangón a nivel europeo, pues en el marco de la UE no existe un procedimiento en el cual una institución de la Unión se encargue de fijar, año a año, los objetivos de déficit nominal de los Estados miembros cuando las finanzas de su sector público se encuentren saneadas.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, posiblemente hubiese sido preferible haber hecho alusión al procedimiento de reparto del déficit nominal en el apartado segundo del artículo 135 CE, junto a la limitación del déficit estructural, en lugar de acometer su regulación en el apartado quinto, como parte del contenido de la

⁴⁵⁷ La Constitución no fija el montante máximo de déficit nominal en el que puede incurrir el sector público español: dicho montante variará cada ejercicio en función del punto del ciclo económico en el que se encuentre la economía, para hacerlo compatible con los objetivos de déficit estructural. El límite máximo de déficit nominal en el que puede incurrir España será, por mandato del Protocolo Adicional número 12 del TFUE y para evitar la apertura de un procedimiento de déficit excesivo, el 3% del PIB. Si bien la falta de una previsión constitucional expresa a este respecto carece de repercusión práctica, ya que dicho límite deriva, directamente, del principio de primacía propio del ordenamiento europeo.

⁴⁵⁸ En efecto, en el modelo europeo, la determinación del montante máximo de déficit nominal en el que puede incurrir un Estado Miembro solo procede, por recomendación del Consejo, en los supuestos en los cuales éste se encuentre incurso en un Procedimiento de Déficit Excesivo. Es decir, en aquellos supuestos en los cuales incurra en un déficit nominal superior al 3% del PIB. M. LÓPEZ ESCUDERO ha señalado que el modelo europeo genera un “efecto acordeón”, en el sentido de que los Estados miembros mantienen prácticamente intacta su soberanía presupuestaria cuando mantienen unas finanzas públicas saneadas pero, a medida que su situación empeora, las instituciones europeas ganan poderes de supervisión. Cfr. . “La nueva gobernanza económica de la unión europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pág. 421.

ley orgánica de desarrollo de la Constitución. O, alternativamente, agrupar en el apartado quinto del artículo todas las materias cuya regulación se remitía, en aquel momento, a una ley orgánica posterior⁴⁵⁹.

Como ha indicado Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, la reforma del artículo 135 CE se ha limitado a elevar de rango una directriz de política fiscal que hasta dicho instante se encontraba recogida en normas de carácter infraconstitucional, interno o europeo⁴⁶⁰. En el contenido restante del reformado artículo 135 CE las novedades son mínimas. Por ejemplo, el artículo 135.3 I CE extiende a las CCAA el principio de legalidad en materia de Deuda Pública, de manera que desde 2011, por mandato constitucional, también las CCAA, y ya no solo el Estado, deberán estar autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La enmienda número 13 presentada a la propuesta de reforma constitucional por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) sugería clarificar que, si bien las CCAA debían de estar autorizadas por ley para emitir deuda, lo cual no negaba, dicha ley no podía ser estatal, sino que debía de ser autonómica⁴⁶¹. A pesar de no ser incorporada la enmienda al texto definitivo, que la ley pueda ser autonómica se infiere de la redacción genérica del artículo 135 CE, que hace referencia a la ley como producto normativo, sin especificar el sujeto del que emana.

El artículo 135.3 I es acorde con el principio de legalidad que caracteriza toda la institución presupuestaria⁴⁶², aunque eleva a categoría constitucional una previsión que, como norma general, estaba contemplada con rango estatutario, y que se satisface

⁴⁵⁹ En este sentido debe ser destacada la enmienda número 12 presentada a la proposición de reforma constitucional por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), arguyendo una mejor técnica legislativa, con la pretensión de mejorar la sistemática del texto propuesto. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 329-3, de 5 de septiembre de 2011, pág. 14.

⁴⁶⁰ DE LA QUADRA-SALDECO JANINI, T. “El Estado Autonómico y la reforma del artículo 135 de la Constitución”, Ponencia presentada en el VI Foro de las autonomías. Celebrado en Madrid el día 15 de marzo de 2017, pág. 4.

⁴⁶¹ Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 329-3, de 5 de septiembre de 2011, pág. 15.

⁴⁶² Así lo demuestra las referencias a dicho principio de legalidad en materia de deuda pública que han caracterizado el constitucionalismo histórico español, desde su primera aparición en el artículo 131 de la Constitución de 1812. No obstante, la misma ha sido interpretada de manera restrictiva, circunscribiéndose a señalar el importe máximo autorizado, pero obviando otras cuestiones como las características de la emisión o el destino que va a darse a los fondos. Como es sabido, la concreción de estas cuestiones se realiza, en primer lugar, por Orden del Ministro de Hacienda, en la que se regulan el marco y los procedimientos de colocación y formalización a los que deben atenerse estas operaciones. En segundo lugar, por Resolución del Secretario General del Tesoro se desarrollan las actuaciones precisas para proceder a las emisiones concretas. En contra de este proceder, y proclive a una interpretación amplia de la extensión de la ley autorizante, se ha manifestado L.M. CAZORLA PRIETO. Cfr. “Artículo 135” en GARRIDO FALLA, F. (Coord.) *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 2049.

habitualmente mediante la aprobación de la ley de presupuestos de cada Comunidad Autónoma (Capítulo III, 3. 1). El precepto, sin embargo, se aleja de la reforma constitucional alemana, donde el artículo 115 GG recoge el principio de legalidad en materia de deuda pública exclusivamente para el *Bund*. Y son las Constituciones de los *Länder* las encargadas de asumir dicho principio a nivel subcentral⁴⁶³.

El artículo 135.3 II CE extiende a todas las Administraciones Públicas la obligatoriedad de incluir en el estado de gastos de sus presupuestos, en todo caso, los intereses y el capital de su deuda. Este mandato hunde sus raíces en el artículo 118 de la Constitución republicana de 1931 y, de manera previa a la reforma constitucional de septiembre de 2011, se circunscribía a la deuda del Estado (antiguo apartado segundo del artículo 135 CE)⁴⁶⁴. La repercusión práctica de la reforma es evidente, en cuanto permite la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica de presupuestos en caso de incumplimiento. Por otro lado, el artículo 135.3 II también garantiza el pago preferente de los intereses y el capital de la deuda de todas las Administraciones Públicas. La previsión se inspira en las Constituciones de algunos Estados de EEUU y pretende, sobre el papel, evitar una situación de *default*. O al menos plasmar jurídicamente, con el mayor rango posible, el compromiso político de disciplina presupuestaria, pues llegados a una situación económica de estas características, difícilmente podrá evitar el impago una previsión constitucional. Así le pasó, precisamente, al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que suspendió los pagos a los

⁴⁶³ Se trata de un principio generalizado en las Constituciones de los *Länder*, con independencia de que se hayan reformado, o no, tras la reforma de la Ley Fundamental de 2009. En este sentido, podemos destacar las Constituciones de Schleswig-Holstein (art. 61.4), Renania-Palatinado (art. 117.2), Sajonia (art. 95.1), Baviera (art. 82.4), Bremen (art. 131a. 4), Turingia (art. 98.2) o Brandeburgo (art. 103.1)

⁴⁶⁴ Las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 no hicieron referencia a esta cuestión. La Constitución de Cádiz preveía, lacónicamente, que las Cortes pondrían el mayor cuidado en que se verificase la extinción de la Deuda Pública reconocida y siempre el pago de los créditos en la parte que se devenguen (art. 355). A nivel comparado, carece de equivalente en las Constituciones de nuestro entorno, como la italiana, la alemana o la francesa. Cfr. CAZORLA PRIETO. L.M. Cfr. “Artículo 135” en GARRIDO FALLA, F. (Coord.) *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 2053. J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO han destacado, respecto a la limitación de la capacidad de enmienda de los parlamentarios en relación a los créditos destinados al pago de la deuda, que, aunque ahora la limitación resulta mucho más evidente, la misma ya podía deducirse de la redacción anterior del artículo 135 CE. Cfr. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, *op. cit.*, pág. 94.

tenedores de deuda en julio de 2016⁴⁶⁵ a pesar de que la sección 2 del artículo VI de su Constitución establece una obligación tajante al respecto⁴⁶⁶.

El efecto jurídicamente más significativo de la constitucionalización de las reglas europeas de disciplina presupuestaria es, siguiendo a García-Andrade, la posible conversión del Tribunal Constitucional en órgano de garantía del Derecho de la Unión en esta materia⁴⁶⁷. Como es sabido, el Tribunal Constitucional tradicionalmente ha sostenido que no es competente para conocer de la posible incompatibilidad entre una norma de derecho interno y el sistema normativo de la Unión. Esta línea jurisprudencial se inicia con la STC 28/1991, de 14 de febrero (FJ 5), y se hace explícita en materia de estabilidad presupuestaria en la STC 134/2011, de 20 de julio (FJ 8 a), aunque con posterioridad a la reforma del artículo 135 CE ya no se hace referencia a ella (STC 157/2011, de 18 de octubre).

En otros apartados, el artículo 135 CE se limita a adaptar la normativa europea a la singularidad institucional española. En línea con los artículos 3.1 c) TCEG y 5.1 Reglamento (CE) núm. 1466/97, el apartado cuarto del artículo 135 CE admite la posibilidad de superar los límites de déficit estructural y de deuda pública en situaciones excepcionales, como son los supuestos de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado. Dichas circunstancias serán apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados, sin participación del Senado⁴⁶⁸ y sin consulta a los órganos subcentrales si son las CCAA las afectadas.

En Alemania también cabe la posibilidad de separarse del límite de déficit, aun cuando la economía no atraviese una situación crítica, siempre que concurren

⁴⁶⁵ “Puerto Rico Defaults on Constitutionally Guaranteed Debt”, *The Wall Street Journal*, 1 de julio de 2016.

⁴⁶⁶ En cualquier caso, se trata de una limitación que no afecta a la variable económica de gasto, sino a la financiera de pago. De modo que lo que se garantiza es el cobro por parte de los acreedores de un crédito que ya ha sido presupuestado e invertido en un ejercicio precedente.

⁴⁶⁷ Cfr. “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista de Administración Pública*, 187, 2012, pág. 59. En el mismo sentido se había pronunciado ya E. ALBERTÍ ROVIRA. Cfr. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, pág. 166 y, con posterioridad, lo harían Ó. ALZAGA VILLAAMIL –cfr. “Invitación, desde el realismo, al estudio de la constitucionalización al límite al endeudamiento público, con la vista puesta en la integración política de Europa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pág. 89- y M. CARRASCO DURÁN. -cfr. “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 18, 2013, pág. 173-.

⁴⁶⁸ La Cámara Alta, como es sabido, se encuentra subordinada en nuestro sistema constitucional al Congreso de los Diputados, tal y como acreditan los artículos 81, 86, 90, 92, 99, 102.2, 112, 113, 114 y 116. La redacción que se dio en este punto al artículo 135.4 CE no hace sino agravar esta circunstancia.

circunstancias extraordinarias que no dependan de la voluntad del Estado. A nivel federal corresponde al *Bundestag* apreciar esta circunstancia (art. 115 GG). En el caso de supuestos excepcionales en el ámbito estatal, el artículo 109.3 GG se limita a señalar que los *Länder* deberán prever el plan de amortización que permita el retorno a un escenario sostenible. Y es la Constitución de cada *Land* la que, en su caso, regula el procedimiento a seguir para constatar la concurrencia de una circunstancia extraordinaria (Capítulo 2, II.1), una opción muy oportuna, sobre todo en caso de incendios forestales, prolongados periodos de sequía o severas inundaciones tras el deshielo: fenómenos todos ellos con un importante componente local (los incendios en Galicia, la sequía en Levante, y las inundaciones –excepcionales, pero devastadoras- en el Valle del Ebro⁴⁶⁹).

La enmienda número 14 a la propuesta de reforma constitucional, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), pretendía que los parlamentos autonómicos fuesen los competentes para decidir sobre la concurrencia de estas circunstancias a nivel autonómico⁴⁷⁰. El Grupo Catalán esgrimió, para justificar la enmienda, que, de no admitirse, se estaría excluyendo a las CCAA de superar los límites de déficit estructural en situaciones extraordinarias. Rechazada la enmienda queda sin resolver si el Congreso de los Diputados puede autorizar a una determinada Comunidad Autónoma a incurrir en déficit estructural en situaciones extraordinarias. O si, por el contrario, la superación de dicho límite corresponde en exclusiva a la Administración General del Estado, porque cuando el apartado cuarto hace referencia al “Estado” no parece estar pensando en el Estado en su conjunto⁴⁷¹.

Teniendo presentes estas salvedades, cabe afirmar que la nueva redacción del artículo 135 CE no ha alterado el reparto territorial del poder establecido con anterioridad, limitándose a corroborar la competencia del Estado en materia de

⁴⁶⁹ Tras las dos últimas grandes avenidas del Ebro, a finales del invierno de 2015 y en la primavera de 2018, el Gobierno de Aragón tuvo que articular un sistema extraordinario de ayudas por Decreto-Ley (Decreto-Ley 1/2015, de 9 de marzo, y Decreto-Ley 2/2018, de 8 de mayo, por los que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos acontecidos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de febrero y primeros días del mes de marzo de 2015 y durante el mes de abril de 2018).

⁴⁷⁰ Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 329-3, de 5 de septiembre de 2011, pág. 14.

⁴⁷¹ En sentido parecido se pronuncia el sistema italiano, si bien, la posibilidad de sobrepasar los límites de déficit estructural en supuestos extraordinarios se supedita a contar con la autorización, por mayoría absoluta, de ambas Cámaras del Parlamento, y no solo de la *Camera dei Deputati* (art. 6.3 *Legge (rinforzata)* 24 dicembre 2012, n. 243).

estabilidad presupuestaria, que ya había sido reconocida jurisprudencialmente, aplicando el artículo 149.1.13ª y 14ª CE, por un lado, y 11ª y 18ª, por otro, tal y como recordó la STC 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3), dictada con posterioridad a la reforma constitucional⁴⁷². Y aunque actualmente el principio de estabilidad presupuestaria constituye un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos, su desarrollo, en el cual se perfilará su contenido, se reserva a una Ley Orgánica: una norma indudablemente estatal⁴⁷³.

De la literalidad del artículo 135.6 CE, y del propio debate sustanciado en las Cámaras, puede deducirse que el constituyente quiso articular un sistema que buscara dar cumplimiento al principio de estabilidad mediante la colaboración de los diferentes niveles de poder. Los dos grandes partidos impulsores de la reforma persiguieron hasta el último instante la integración en el pacto constitucional de las fuerzas nacionalistas, en especial de *Convergència i Unió*, que había puesto sus mayores reparos en la potencial vulneración del principio de autonomía financiera que escondía la reforma del artículo 135 CE. Muestra de ello es la rotunda intervención de Soraya Sáenz de Santamaría durante el debate de toma en consideración de la proposición de reforma constitucional. “Señorías, seamos sinceros –advirtió a la Cámara la entonces portavoz del principal grupo de la oposición-, hoy no estamos hablando de autonomía, estamos hablando de responsabilidad”⁴⁷⁴. Hay quien ha puesto en entredicho que en aquel momento, realmente, se estuviese hablando de responsabilidad⁴⁷⁵, pero siguiendo la lógica apuntada por Sáenz de Santamaría –y en la que ahondó el portavoz socialista, el

⁴⁷² Hasta entonces, en efecto, la competencia estatal se había fundamentado en una interpretación jurisprudencial de los artículos 149.1.11ª, 13ª, 14ª y 18ª CE (STC 134/2011, de 20 de julio, dictada con anterioridad a la reforma constitucional, en especial FJ 8). También el Tribunal Supremo, *obiter dicta*, ha señalado que, en punto a la distribución territorial del poder, el artículo 135 CE, “nada dice sobre el particular” (STS 76/2017, de 24 de enero, FJ 2).

⁴⁷³ Si bien, tras la reforma constitucional, la remisión en términos imperativos a una ley orgánica de desarrollo, ha convertido en obligación lo que antes era una posibilidad para el Estado. Cfr. ARAGÓN REYES, M. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 169-170.

⁴⁷⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 269, de 30 de agosto de 2011, pág. 13.

⁴⁷⁵ Si se examina la reforma desde un punto de vista económico, su efectividad puede ser puesta en entredicho dadas las dificultades a las que se siguió enfrentando España para financiarse durante los meses siguientes en los mercados de capitales. La reforma constitucional no logró enervar la tendencia alcista de la prima de riesgo, y ésta continuó creciendo prácticamente de manera ininterrumpida hasta julio de 2012, momento en el que alcanzó su máximo histórico (638 pb). Solo supuso un punto de inflexión en esta escalada la confirmación de la solicitud de España para el acceso a los fondos del MEDE que le permitiesen hacer frente al rescate de su sistema financiero. Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, pág. 102.

diputado Alonso Suárez⁴⁷⁶-, las dos fuerzas políticas impulsoras de la reforma alcanzaron, en el último momento, un acuerdo transaccional con el Grupo Parlamentario Catalán, que había presentado una enmienda, la número 17, con la finalidad de “clarificar que la voluntad de la reforma constitucional no pretende impactar en la autonomía financiera de las CCAA, tal como ha expresado el Gobierno”.

La enmienda pretendía que el artículo 135.6 CE estipulase que el límite de déficit estructural de cada Comunidad Autónoma fuese aprobado *por ley autonómica*⁴⁷⁷, de modo que, de haberse aprobado la misma, el límite de déficit estructural estatal sería fijado por una ley orgánica y los de las CCAA por una ley autonómica. Una regulación de estas características se hubiese alejado sustancialmente de la acometida por la Ley Fundamental de Bonn, donde el déficit estructural queda constitucionalmente proscrito a los *Länder* en una situación económica ordinaria. Y solo en situaciones excepcionales se permite a los entes subcentrales, con base en su propio ordenamiento, separarse puntualmente de dicho objetivo y debiendo en todo caso prever, por mandato constitucional, un plan de amortización para garantizar el retorno a una situación de equilibrio.

La propuesta maximalista presentada por el Grupo Parlamentario Catalán fue notablemente matizada tras la aceptación de un acuerdo con los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista. En efecto, de haberse aprobado la enmienda transaccional, el artículo 135.6 CE habría quedado redactado en términos semejantes a los previstos actualmente con una pequeña salvedad: la mención expresa al principio de autonomía financiera en el propio artículo 135.6 CE⁴⁷⁸. Y solo la negativa del diputado Llamazares Trigo impidió que la redacción del artículo 135.6 CE lo recogiese⁴⁷⁹, lo que no hizo sino evidenciar los problemas que entraña afrontar una reforma constitucional por el procedimiento de lectura única, ya que dicho veto no habría tenido lugar si el

⁴⁷⁶ Cfr. DE LA QUADRA-SALDECO JANINI, T. “El Estado Autonómico y la reforma del artículo 135 de la Constitución”, Ponencia presentada en el VI Foro de las autonomías. Celebrado en Madrid el día 15 de marzo de 2017, págs. 8-10.

⁴⁷⁷ Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 329-3, de 5 de septiembre de 2011, pág. 15.

⁴⁷⁸ En concreto, el artículo habría quedado redactado del siguiente modo: “Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y en el marco de la autonomía financiera reconocida en esta Constitución, adoptarán las disposiciones que procedan para el desarrollo y aplicación de los mecanismos para el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria dentro de los límites a los que se refiere este artículo”. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 270, de 2 de septiembre de 2011, pág. 17

⁴⁷⁹ El artículo 118.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé que solo podrán admitirse las enmiendas de transacción cuando ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión.

procedimiento de reforma hubiese sido distinto⁴⁸⁰. De hecho el diputado Llamazares, con su oposición, no estaba mostrando su rechazo a la inclusión del principio de autonomía financiera en el artículo 135.6 CE, sino que trataba de denunciar el cauce procedimental empleado para tramitar la reforma constitucional de 2011⁴⁸¹.

La redacción finalmente aprobada del artículo 135.6 CE impele a las CCAA a adoptar, dentro del marco de sus Estatutos y de la Constitución, las disposiciones que procedan para garantizar la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias. Pero, ¿qué margen queda al legislador estatutario y al autonómico para desarrollar el principio de estabilidad presupuestaria? Realmente escaso, porque la regulación constitucional cierra el paso a que se aborde en los ordenamientos autonómicos cuestiones como la articulación jurídica del sistema para compensar los déficits nominales a lo largo del ciclo económico, la declaración de circunstancias excepcionales que permiten la superación de los límites de déficit estructural o la regulación estatutaria de la reserva de ley en materia de deuda pública. Un modelo que, como hemos comprobado, se separa del papel que en el sistema alemán de disciplina fiscal se atribuye al ordenamiento jurídico de los *Länder*.

En sentido estricto, la autonomía financiera de las CCAA no se vio constreñida respecto a la situación anterior, ya que son pocas las novedades que introduce el artículo 135 CE. Pero la autonomía financiera, como categoría, encuentra en el modelo español de disciplina presupuestaria, ahora con rango constitucional, una extensión más reducida que en otros Estados descentralizados, de manera que, sin añadir nada nuevo al modelo anterior de disciplina fiscal, el artículo 135 CE sí define las líneas maestras del modelo de estabilidad presupuestaria español, con unos rasgos característicos propios que le separan nítidamente del sistema alemán.

La reforma constitucional fue, en todo caso, un primer paso. El verdadero impacto sobre la autonomía financiera de las CCAA vino de la mano del legislador. El marco normativo precedente en materia de disciplina presupuestaria, que había sido avalado, fundamentalmente, por la SSTC 134/2011, de 20 julio y 157/2011, de 18 de octubre, sí se ha visto alterado tras la aprobación del desarrollo normativo acometido por el

⁴⁸⁰ Cfr. TUDELA ARANDA, J. *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pág. 189.

⁴⁸¹ “Llamazares: me fui en espíritu y dejé mi cuerpo para votar las transaccionales”, *El País*, 2 de septiembre de 2011.

legislador orgánico del artículo 135 CE. En un primer momento mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y, posteriormente, con su reforma por Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público. Y ha sido el juego combinado de las disposiciones constitucionales y su normativa de desarrollo lo que ha dejado sin ámbito efectivo de desarrollo la normativa de las CCAA en materia de disciplina presupuestaria.

II. El desarrollo normativo del principio constitucional de estabilidad presupuestaria.

En abril de 2012, nada más iniciarse la X Legislatura, las Cortes Generales aprobaron la LOEPSF, que desarrolla los principios del artículo 135 CE y “da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea”, según reza su Preámbulo. La LOEPSF fue aprobada pese al rechazo del Partido Socialista Obrero Español, que, sin embargo, había impulsado la reforma constitucional del artículo 135 CE. La LOEPSF se presentó en el Congreso como proyecto de ley por parte del Gobierno popular, no ya como una proposición de ley presentada, conjuntamente, por los grupos parlamentarios de los dos principales partidos. Como contrapartida al rechazo socialista, Unión Progreso y Democracia –que había votado en contra de la reforma constitucional de 2011, más por razones de forma que de fondo- y *Convergència i Unió* –que no había votado en septiembre de 2011, a pesar de estar presente en el hemiciclo- apoyaron ahora la LOEPSF. Es llamativa la postura de los nacionalistas catalanes, quienes en septiembre de 2011 no se sumaron al acuerdo constitucional por entender que no quedaba suficientemente garantizada la autonomía financiera de las CCAA y meses después aprobaban su ley de desarrollo, marcadamente más agresiva con dicha autonomía.

A finales de 2013, el legislador incorporó al cuerpo normativo de la LOEPSF y a su sistema de sostenibilidad financiera, la deuda comercial en el medio plazo de las Administraciones públicas autonómicas y locales mediante la Ley Orgánica 9/2013, de 20 diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público⁴⁸². Esta iniciativa,

⁴⁸² La LOEPSF también ha sido modificada por la LO 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIReF), y, de manera tangencial, por la LO 6/2015, de 12 de junio y la LO 1/2016, de noviembre.

impulsada de nuevo por el Gobierno popular, fue también apoyada por Unión Progreso y Democracia. Sin embargo, contó con el rechazo, además del grupo socialista, de los grupos de *Convergència i Unió* y del Partido Nacionalista Vasco, que había “no votado” la reforma constitucional y se había abstenido en abril de 2012 en la votación de la LOESPF.

Desde un punto de vista competencial, la LOESPF, al igual que el anterior marco normativo en materia de estabilidad, se dicta con base en los artículos 149.1 11º, 13º, 14º y 18º CE. La remisión que el artículo 135 CE realiza a una ley orgánica, una norma indudablemente estatal, no puede ser considerada, propiamente, un título atributivo de competencias a pesar de que a ello parezca apuntar la Disposición final primera de la norma. Pero dicha remisión permite cohonestar la LOESPF con el contenido de los preceptos del llamado bloque de constitucionalidad (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3)⁴⁸³.

A diferencia de la regulación constitucional, la LOESPF ha ido más allá del marco normativo y jurisprudencial precedente en materia financiera y presupuestaria, porque refuerza significativamente las potestades del Estado sobre las CCAA y altera el marco normativo de la distribución territorial del poder configurado en las últimas décadas al amparo del principio de autonomía financiera. Pese a ello la constitucionalidad de la LOESPF ha sido avalada por las SSTC 215/2014, de 18 de diciembre⁴⁸⁴, y 101/2016, de 25 de mayo⁴⁸⁵.

La LOESPF ha incidido en la autonomía financiera de las CCAA en tres momentos. En primer lugar, el legislador orgánico ha ampliado el elenco de

⁴⁸³ Esta tesis ya había sido sostenida con anterioridad a la Sentencia por la doctrina. Cfr. AJA, E. *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, págs. 236 y 263. Con posterioridad a la Sentencia, abundando en ello, Á. RODRÍGUEZ BEREIJO ha considerado que la LOESPF, como ya acontece con la LOFCA, se integra en este bloque de constitucionalidad, ocupando en el sistema de fuentes una posición de primacía incluso respecto de los Estatutos de Autonomía. Cfr. *La Constitución fiscal de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pág. 329. A. ARROYO GIL ha puntualizado que son cosas distintas la consideración de una norma como parte del bloque de constitucionalidad y la posibilidad de que la misma cumpla una función constitucional. Esta última apreciación debería ser vetada, en opinión del autor, por chocar frontalmente con la supremacía de la Constitución como norma. Cfr. “Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial” en TUDELA, J. y KÖLLING, M. (eds.) *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, pág. 24.

⁴⁸⁴ Resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 557-2013, presentado por el Gobierno de Canarias contra la LO 2/2012, de 27 de abril.

⁴⁸⁵ Resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 1762-2014, presentado por la Junta de Andalucía contra la LO 9/2013, de 20 de diciembre.

estipulaciones que deben de ser observadas por las CCAA para entender que las mismas observan el mencionado principio de estabilidad. En un segundo instante, la norma otorga una clara posición de preeminencia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en punto al reparto del nivel de déficit y deuda en el que pueden incurrir las diferentes Administraciones públicas. Incide así, de manera indirecta, aunque significativamente, en la elaboración, examen, enmienda y aprobación de los presupuestos de las CCAA, dando lugar, en la práctica, a un cierto desapoderamiento de las competencias presupuestarias de los parlamentos regionales⁴⁸⁶. Por último, el legislador reforma la posición de preeminencia del Ministerio durante la ejecución del presupuesto, y tras su cierre, al regular la LOEPSF un generoso catálogo de mecanismos que pretenden garantizar el retorno a una situación de equilibrio en caso de incumplimiento autonómico de los mencionados límites, a pesar de que el artículo 135 CE guarde silencio en este último punto⁴⁸⁷.

En este apartado analizaremos la concreción normativa del principio de estabilidad presupuestaria llevada a cabo por el legislador, superando lo que una interpretación estricta del artículo 135 CE permitía. Para ello se abordará, en primer lugar, el desarrollo que acomete la LOEPSF, con un anclaje constitucional claro, de los artículos 135.2, 135.3 y 135.5 a) CE. Posteriormente, nuestra atención se dirigirá hacia la incorporación al sistema de disciplina fiscal de la conocida como regla de gasto y de la deuda comercial, cuya constitucionalidad ha levantado los recelos de la doctrina, a pesar de haber sido confirmada, respectivamente, por STC 215/2014, de 18 de diciembre, y 101/2016, de 25 de mayo. Por último, el estudio se centrará en el modo en el que las CCAA han incorporado a sus respectivos ordenamientos el principio de estabilidad presupuestaria, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 135.6 CE. Tras estas reflexiones, que constituyen el presupuesto de todo el sistema de disciplina

⁴⁸⁶ Una consideración que ya se puso de relieve, en términos similares, en el marco de la reforma constitucional alemana de 2009. Cfr. CORDERO GONZÁLEZ, E.M. “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los *Länder*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 202, pág. 315. Más allá del desequilibrio que provoca dicho papel preeminente del Ministerio en la distribución territorial del poder, éste también tiene consecuencias dentro del nivel estatal, al haber supuesto una progresiva erosión de la función presupuestaria característica del Parlamento en favor del Gobierno. Atendiendo a que el objeto del presente trabajo es el análisis de las consecuencias que la implementación del principio de estabilidad presupuestaria ha tenido en la autonomía financiera de los entes subcentrales, esta última consecuencia que se acaba de apuntar solo será abordada en tanto sea útil para explicar cómo el principio de estabilidad ha impactado en el equilibrio federal.

⁴⁸⁷ J. GARCÍA ROCA y M.A. MARTÍNEZ LAGO subrayan que la misma incurría en la paradoja de haber olvidado “precisamente lo más importante”. Cfr. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, *op. cit.*, págs. 66-67.

fiscal, examinaremos en los capítulos siguientes el modo en el que la LOEPSF ha constreñido la autonomía financiera de las CCAA a lo largo de su ciclo presupuestario: en primer lugar durante el procedimiento de elaboración presupuestaria y, posteriormente, durante su ejecución.

1. La concreción de las limitaciones constitucionales al endeudamiento y al déficit a través de los principios legales de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El artículo 135 CE menciona en dos ocasiones al principio de estabilidad presupuestaria. En su apartado primero determina, escuetamente, que todas las Administraciones Públicas quedarán sometidas a dicho principio y, en su apartado sexto, alude a la posibilidad de que las CCAA establezcan las medidas pertinentes para lograr la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y disposiciones reglamentarias. El artículo 135 CE remite su desarrollo, además, a una concreta ley orgánica⁴⁸⁸. Pero en cumplimiento de dicho mandato diferencia, ya en el propio título de la norma, entre el principio de estabilidad presupuestaria –en sentido estricto- y el de sostenibilidad financiera, al que no se hace alusión en la Constitución.

1.1.El principio de estabilidad presupuestaria.

Por estabilidad presupuestaria, en sentido estricto, el legislador entiende aquella situación relacionada con una posición financiera en la cual el Estado y las CCAA no incurran en un déficit de carácter estructural (arts. 3.2 y 11.2 LOEPSF). En cuanto a las Entidades Locales (EELL), la Constitución establece un criterio más riguroso, proscribiendo que éstas incurran en déficit de carácter nominal (art. 135.2 CE). Y así lo reitera la LOEPSF en el artículo 11.4 al establecer que dichas entidades deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario⁴⁸⁹. Este es uno de los aspectos en los que la reforma constitucional ha ido más allá del pacto europeo de estabilidad y, especialmente, de la propia normativa interna anterior. Frente a la regulación previa, que permitía a algunas EELL, excepcionalmente, incurrir en déficit para financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones

⁴⁸⁸ Cfr. STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 5).

⁴⁸⁹ Una previsión que la LOEPSF también extiende a la Seguridad Social (art. 11.5 LOEPSF), que al igual que las Entidades Locales deberá presentar una situación de equilibrio o superávit presupuestario.

productivas⁴⁹⁰, la reforma constitucional de 2011 les impone presentar equilibrio presupuestario, entendido como déficit cero. La Constitución permite que la política económica contra-cíclica sea compartida por el Estado y las CCAA, mientras que impone a las EELL el seguimiento de una política de carácter pro-cíclico, lo cual es razonable si, simultáneamente, se mantiene el reducido ámbito decisorio que tienen estas Administraciones para decidir su nivel de ingresos⁴⁹¹. En cuanto a la Seguridad Social, el artículo 11.4 LOEPSF determina que, como norma general, ésta mantendrá una situación de equilibrio presupuestario al igual que las Entidades Locales.

La concreción del principio de estabilidad presupuestaria acometido por la LOEPSF se separa del Acuerdo Político alcanzado entre el Partido Socialista y el Partido Popular el 25 de agosto de 2011 sobre el desarrollo de la LOEPSF. En efecto, las dos grandes fuerzas impulsoras de la reforma constitucional acordaron, incluso de manera previa a su tramitación parlamentaria, los términos en los cuales debía quedar concretado el principio de estabilidad presupuestaria en una ley orgánica a aprobar en la siguiente legislatura. En aquel acuerdo, del que dio cuenta la prensa⁴⁹², se preveía que las Administraciones Públicas pudiesen incurrir en un déficit estructural del 0,4%, del cual correspondería un 0,26% al Estado y un 0,14% a las administraciones autonómicas. Pero la aritmética parlamentaria resultante tras las elecciones del 20 de diciembre de 2011, que otorgó al Partido Popular mayoría absoluta en ambas Cámaras de las Cortes Generales, provocó el incumplimiento del acuerdo. La LOEPSF de 2012, que en lo relativo a esta cuestión entrará en vigor en 2020 (DT-1 LOEPSF), prohíbe al Estado y a las CCAA incurrir en déficit estructural, sin perjuicio de los déficits nominales que, puntualmente, y durante la fase recesiva del ciclo económico, puedan presentar⁴⁹³. El sistema español no se separa en este punto del sistema alemán de disciplina fiscal. El artículo 109.3 GG prevé que los *Länder*, al igual que las CCAA, no podrán incurrir en déficit estructural. La diferencia se establece respecto a la capacidad de actuación del

⁴⁹⁰ Artículo 19.2 LGEP, en su redacción dada por Ley 15/2006, de 26 de mayo, que supuso la flexibilización del criterio previsto inicialmente en 2001 que, al igual que ahora, preveía que las EELL presentasen sus cuentas en equilibrio presupuestario.

⁴⁹¹ De reciente publicación, cfr. PABLOS MATEOS, F. *Autonomía y suficiencia financiera de la Hacienda Local*, Aranzadi, 2016, Pamplona, Capítulo 2.

⁴⁹² Cfr. “PSOE y PP fijarán por ley un déficit máximo del 0,4% a partir del año 2020”, El País, 25 de agosto de 2011.

⁴⁹³ La AIREF ha estimado que el déficit estructural de España se encuentra en torno al 2,5% del PIB del cual, 0,5 puntos corresponden a la Administración central, otros tantos a las Administraciones territoriales y el resto, 1,5 puntos, a la Seguridad Social. Cfr. AIREF, *Evaluación y análisis de la política fiscal en 2016*, 5 de abril de 2017, pág. 31.

poder central, ya que la Ley Fundamental establece que el *Bund*, a diferencia del Estado, podrá presentar déficits de naturaleza estructural por un 0,35% de su PIB. Quizás la principal diferencia con el sistema alemán radique en que, mientras en Alemania es la propia Ley Fundamental la que regula el freno al endeudamiento en términos de déficit estructural, en España dicha tarea es acometida por una norma con rango de ley, si bien integrada en el bloque de constitucionalidad, siendo por tanto parámetro de constitucionalidad⁴⁹⁴. Por el contrario, el sistema alemán y español se separan en este extremo del sistema europeo, que –aparentemente- ha otorgado un mayor margen de actuación a los Estados miembros para la adopción de políticas económicas de carácter contra-cíclico. Y, en este sentido, la normativa europea permite al Estado, en su conjunto, alcanzar un déficit estructural de un máximo del 0,5% del PIB (art. 3.1 b) TECG)⁴⁹⁵.

El artículo 11.6 LOEPSF remite en relación al procedimiento para el cálculo del déficit estructural a la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria. El Gobierno de Canarias impugnó esta disposición por considerar que el legislador orgánico, en contra de lo dispuesto en el artículo 135.5 b) CE, había eludido acometer la regulación del cálculo del déficit estructural, y había realizado una remisión en blanco al Derecho europeo. Pese a ello, hoy en día estas cuestiones se encuentran reguladas en una orden ministerial, que adapta la normativa europea para el cálculo del déficit estructural entre los diferentes subsectores de la Administración⁴⁹⁶. El TC, en su STC 215/2014, de 18 de diciembre, consideró acorde a la Constitución esta remisión pues, con base en el artículo 93 CE, el Estado –dice el Tribunal- viene obligado a adoptar todas las medidas de Derecho interno necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del

⁴⁹⁴ I. DE OTTO señaló que el bloque de constitucionalidad cumple una función similar a la que corresponde en los sistemas federales a la Constitución federal, que circunscribe los poderes de la Federación y de sus miembros. El bloque de constitucionalidad, por tanto, cumple una función similar a la de la supremacía jerárquica de la Constitución federal sobre las leyes de la Federación y de sus Estados miembros. Cfr. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 11ª edición, Ariel, Barcelona, 2008, pág. 258.

⁴⁹⁵ Además, en el sistema europeo, los OMP no son idénticos para cada Estado miembro, sino que se adaptan a sus circunstancias, sin que se pueda sobrepasar el máximo previsto en el artículo 3 TECG del 0,5% del PIB (Capítulo 2, I.3.1). A nivel central, sin embargo, no está prevista una limitación en términos estructurales al presupuesto de la UE (Capítulo 2, I.4).

⁴⁹⁶ A día de hoy, la norma de referencia para su cálculo del déficit estructural es la Orden ECC 2741/2012, de 20 de diciembre, sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española, que desarrolla el artículo 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de septiembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP). La norma ha sido modificada por Orden ECC 493/2014, de 27 de marzo, que recoge el cambio aceptado por la Comisión Europea respecto al cálculo del desempleo estructural y que ha beneficiado indudablemente a España.

Derecho de la Unión (FJ 3 c). Dejando al margen algunos errores menores⁴⁹⁷, el principal problema con el que cuenta la Sentencia en este punto, como señala el voto particular que se formula a la misma, es que da a entender que el constituyente se equivocó al remitir en 2011 la regulación del cálculo del déficit estructural al legislador orgánico, una interpretación que convertiría al TC en juez de la propia Constitución⁴⁹⁸.

A pesar de que la redacción del artículo 135 CE es, en este punto, y en algunos otros, manifiestamente mejorable⁴⁹⁹, García Roca y Martínez Lago han señalado que la Sentencia llega a la solución correcta pero por el camino equivocado. En un escenario de pluralismo constitucional, los citados autores entienden que la constitucionalidad de la remisión no descansa en el artículo 93 CE sino en la consideración de que el cálculo de una variable, como es el déficit estructural, no es sino una competencia instrumental de las competencias sustantivas de la Unión. Y recuerdan que la jurisprudencia constitucional en materias competenciales ha tendido siempre a incluir las facultades instrumentales y accesorias junto al reconocimiento de la competencia principal y sustantiva (STC 76/1984, de 29 de junio)⁵⁰⁰.

El último aspecto controvertido a la hora de estudiar el principio de estabilidad presupuestaria es la determinación de su ámbito subjetivo. Como se ha apuntado, el artículo 11 LOEPSF determina que dicho principio deberá ser observado por el Estado, las CCAA y las EELL, aunque dicho principio no se define de manera unívoca para cada una de estas Administraciones. Pero lo que debemos destacar ahora es que cada uno de estos subsectores no se encuentra integrado, exclusivamente, por la

⁴⁹⁷ El Tribunal, por ejemplo, hace referencia en su razonamiento al artículo 126 TFUE. Si bien, como sabemos, dicho precepto es el fundamento de derecho originario a las limitaciones al déficit nominal, no al estructural.

⁴⁹⁸ En Alemania la situación es semejante a España. Respecto al *Bund*, el artículo 115 GG, de carácter marcado interno, no hace alusión alguna al Derecho de la Unión respecto a la metodología a seguir para calcular el déficit estructural. Sin embargo, la normativa de desarrollo de esta norma sí impele, al menos al *Bund*, a tener en cuenta la normativa europea para calcular el componente estructural del déficit (§5 Abtz 4 *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes*). Por el contrario, atendiendo a que la autonomía de la que disfrutaban los *Länder* es amplísima, ha sido cada entidad subcentral la encargada de regular, a nivel legal, el procedimiento para calcular el componente coyuntural del ciclo económico. Por ejemplo, para el *Land* de Renania-Palatinado, esta cuestión es regulada en la *Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz*.

⁴⁹⁹ No hay mejor muestra de ello que la reforma del artículo 109a GG en julio de 2017, que ha modificado la redacción anterior y ha previsto expresamente que, a partir de 2020, el Consejo de Estabilidad atenderá en su labor supervisora a los mismo términos que los propios del seguimiento realizado en el ámbito de la Unión Europea al amparo del TFUE.

⁵⁰⁰ GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á. “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 54, 2015, pág. 8.

Administración Pública en sentido estricto, bien sea estatal, autonómica o local, sino, en cada uno de estos ámbitos, por todas aquellas entidades susceptibles de consolidar sus cuentas en términos de Contabilidad Nacional. Por ello la LOEPSF, a la hora de definir su ámbito de aplicación subjetiva, remite en su artículo 2 a aquél previsto en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, regulado, hoy en día por el Reglamento (UE) núm. 549/2013, de 21 de mayo. De esta manera, desde el punto de vista subjetivo, las unidades públicas integradas en la Contabilidad Nacional son las mismas que a las que se refiere la clasificación subjetiva sancionada por la LOEPSF a lo largo de su articulado⁵⁰¹. Y, consecuentemente, es irrelevante la forma jurídica de un ente público a la hora de ser integrado en alguno de los subsectores apuntados, pues lo decisivo serán los criterios materiales previstos para ser incluido en la Contabilidad Nacional.

A los efectos de la LOEPSF, deberán considerarse integradas en el respectivo subsector, y consecuentemente sometidas al principio de estabilidad presupuestaria definido por esta norma, todas aquellas entidades institucionales controladas por las administraciones públicas que no sean un productor de mercado⁵⁰². Por el contrario, quedan excluidas como norma general del ámbito de aplicación de la LOEPSF aquellas entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas que no consoliden sus cuentas en términos de Contabilidad Nacional (art. 2.2 LOEPSF). Para estas entidades, el principio de estabilidad presupuestaria se define de un modo mucho más ambiguo como una situación de equilibrio financiero (art. 3.3 LOEPSF), que no define la LOEPSF.

En cuanto a aquellas entidades que sean dependientes de las Entidades Locales, la noción de equilibrio financiero queda perfilada en el artículo 24 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que, aun habiendo sido dictado en desarrollo de la LGEP, continúa en vigor a día de hoy en todo lo que no contradiga a la LOEPSF. Respecto a las entidades dependientes de las CCAA, dicha definición ha sido acometida, como norma general, por las normas autonómicas aprobadas por algunos

⁵⁰¹ Cfr. MARTÍNEZ MANZANEDO, R. “El Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, pág. 85.

⁵⁰² Sobre el cumplimiento de estos tres requisitos –estar ante una entidad institucional, controlado por la Administración Pública y que no sea un productor de mercado- cfr. BALLARÍN ESPUÑA, M. “Sociedades mercantiles locales y estabilidad presupuestaria en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC). Un análisis a la luz de Barcelona de Serveis Municipals (BSM)” en AGULLÓ AGÜERO, A y MARCO PEÑAS, E. (Coords.), *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, Tirant lo Blach, Valencia, 2016, págs. 147-161.

Parlamentos en materia de estabilidad (Capítulo 3, III.2), constituyendo, prácticamente, el único ámbito en el que la LOEPSF deja que sea el legislador autonómico el encargado de perfilar indirectamente el principio de estabilidad presupuestaria.

1.2. Los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La existencia de un déficit estructural nulo podrá darse con independencia de que en un determinado ejercicio económico el Estado o las CCAA puedan incurrir en un déficit de carácter nominal, ya que ambas magnitudes solo tienden a coincidir cuando la brecha de producción en una economía es relativamente pequeña. De conformidad con los artículos 135.2 y 11 LOEPSF, las Administraciones Públicas no podrán incurrir en déficit estructural, con independencia de que en aquellos ejercicios en los cuales la brecha de producción sea amplia, es decir, la producción real de la economía española se encuentre muy alejada de su producción potencial, puedan presentar déficits de carácter nominal, lo que no es infrecuente atendiendo al componente cíclico de la economía española. Cuando el artículo 135.5 a) CE remite al legislador orgánico la regulación del sistema de distribución de los límites de déficit, se está refiriendo a un déficit de carácter nominal, no estructural. Y, por ello, los objetivos de estabilidad presupuestaria definidos en términos de déficit estructural deben considerarse al margen del principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto.

Tomando ello en consideración, la LOEPSF, al igual que ya hacían sin anclaje constitucional la Ley 18/2001, de 12 de diciembre (at. 8) y LO 5/2001, de 13 de diciembre (art. 5), procede a regular el reparto de los objetivos de déficit nominal entre los diferentes subsectores de las Administraciones Públicas y para cada Comunidad Autónoma (artículos 15 y 16 LOEPSF)⁵⁰³. Aunque el artículo 15 LOEPSF hace referencia al reparto del límite de déficit nominal entre las diferentes Administraciones Públicas, *de facto* dicha distribución se produce exclusivamente entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas. Las Entidades Locales deben de presentar un déficit nominal nulo por mandato constitucional, pues así queda establecido en el segundo párrafo del artículo 135.2 CE, *in fine*, al disponer que dichas Entidades “deberán presentar equilibrio presupuestario”.

⁵⁰³ La referencia en el encabezado del artículo 15 LOEPSF a los objetivos de “estabilidad presupuestaria” añade, indudablemente, oscuridad al modo en el que debe de entenderse la norma. En cualquier caso, lo que debe de retenerse es que el déficit al que hace alusión el artículo 11 LOEPSF –estructural- posee una naturaleza diferente al previsto en el artículo 15 LOEPSF –nominal-.

La LOEPSF, por tanto, admite tácitamente la posibilidad de que las Administraciones Públicas incurran en un déficit nominal, pero guarda silencio, al igual que la Constitución, sobre el límite máximo de dicho déficit. Atendiendo al principio de prevalencia del Derecho de la UE, debe considerarse que la cifra de referencia es el 3% del PIB establecido a nivel europeo pues, de rebasarse dicho límite, España quedaría incurso en un Procedimiento de Déficit Excesivo⁵⁰⁴. Sin embargo, como ha sido apuntado, éste no es un límite a repartir en cada ejercicio pues, en caso de presentar déficit nominal un determinado año, como debe ser observado simultáneamente el objetivo de un déficit estructural nulo, será imprescindible combinar ejercicios de déficits y superávits nominales a lo largo del ciclo económico. En consecuencia, el reparto al que se refieren los artículos 15 y 16 LOEPSF lo será de déficit o de superávit en función del momento del ciclo económico en el que se encuentre la economía, y tendrá lugar de manera anual, cada ejercicio, con independencia de la coyuntura económica⁵⁰⁵. Este es un rasgo característico del sistema anterior de disciplina presupuestaria que el nuevo sistema no consigue superar, a pesar de que el control del déficit nominal no es el mejor indicador para evitar una situación de sobreendeudamiento: si un Estado presenta un déficit estructural, la crisis de sobreendeudamiento es ineludible.

El control del déficit nominal responde en el Derecho español a razones históricas y no tiene equivalente en el sistema alemán de disciplina fiscal, que centra sus esfuerzos exclusivamente en configurar un sistema de control del déficit en términos estructurales⁵⁰⁶. El sistema español solo aparentemente se orienta hacia un control del déficit estructural, en términos similares a la Ley Fundamental alemana, pero el análisis de la LOEPSF determina que el sistema vigente de disciplina fiscal continúa girando en buena medida en torno al control del déficit nominal. En España no basta con que el Estado supervise que las CCAA mantengan sus cuentas equilibradas en el medio plazo.

⁵⁰⁴ En aquellos supuestos en los que el Estado se encuentra incurso ya en un Procedimiento de Déficit Excesivo, los límites de referencia serán los establecidos por el Consejo en la senda de ajuste. De hecho, esta fue la coyuntura vivida durante los primeros años de vigencia de la LOEPSF, al haberse declarado la existencia de un déficit excesivo en España por Decisión 2009/417/CE, de 27 de abril.

⁵⁰⁵ Por ejemplo, en el año 2006, en una coyuntura económica radicalmente diferente a la que sobrevendría posteriormente, se acordó un reparto del superávit esperado para el conjunto del sector público durante los ejercicios 2007, 2008 y 2009. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 403, 9 de junio de 2006, págs. 8 y 9.

⁵⁰⁶ En el sistema de la Unión Europea, el control del déficit nominal solo encuentra cierta similitud en el marco del otoño europeo, aunque su desarrollo está todavía por ver, y dependerá en buena medida del uso que las instituciones europeas hagan de los nuevos poderes de los que disfrutaron tras la aprobación del *two pack* (Capítulo 2, I.3.3).

Ni siquiera basta con que el Estado supervise anualmente el cumplimiento por parte de las CCAA de una regla de gasto, que es un elemento instrumental para garantizar el cumplimiento de los objetivos de déficit estructural (Capítulo 3, II.2). En España, el Estado se abroga la competencia para determinar todos los años, con independencia de la situación económica en la que se encuentre una Comunidad Autónoma, cuál debe de ser su déficit nominal. Es decir, el Estado se atribuye una herramienta, el control del déficit nominal, que le permite garantizar la consecución de un supuesto fin, el control del déficit estructural, que no deja de ser, *de facto*, sino un medio para evitar el fin último: el control del sobreendeudamiento. El establecimiento de una regla de gasto, como se tendrá ocasión de comprobar, también constituye un elemento instrumental para el control del déficit estructural, pero se trata de una regla objetiva, limitándose el Estado a supervisar si la misma se cumple. En el caso del reparto de los objetivos de déficit nominal, el Estado cuenta con un nivel de discrecionalidad de gran magnitud, constituyendo una intromisión mucho más agresiva en la autonomía financiera de las CCAA.

Una facultad de estas características, en la que el Estado determina los objetivos de déficit nominal en los que puede incurrir un ente subcentral, solo debería estar justificada cuando dicho ente presenta un déficit nominal muy abultado, por encima de un umbral –que no fija la LOEPSF–, absolutamente incompatible con la prohibición de incurrir en un déficit de carácter estructural. Una regulación centrada en el control del déficit nominal, con independencia de la coyuntura económica, es excesivamente agresiva con la autonomía financiera de los entes subcentrales, por constituir una intromisión injustificada desde un punto de vista sustantivo en la capacidad de gasto del ente autonómico. Aunque desde un punto de vista jurídico-constitucional poco hay que decir a una previsión de estas características: el artículo 135.5 a) CE, que no apostilla como “estructural” el déficit al que hace referencia, da cobertura constitucional suficiente a la regulación de la LOEPSF⁵⁰⁷.

Como la concreción de los objetivos de estabilidad presupuestaria se realiza todos los años, y todos los años la cuantía cambia, dicho montante no puede estar previsto en

⁵⁰⁷ La reforma constitucional se acomete en un momento en el que el sistema de disciplina fiscal vigente se asentaba en el reparto de los límites de déficit nominal. Por ello, aunque el artículo 135.5 a) CE no especifique que el déficit al que se refiere es de esta naturaleza, si se tiene en cuenta el contexto en el cual se acomete la reforma, parece difícil afirmar que el constituyente se estaba refiriendo aquí a un déficit de naturaleza estructural.

la LOEPSF, que, por ser una norma integrada en el bloque de constitucionalidad, debe estar dotada de cierta estabilidad. Con todo, es criticable que, una vez que el constituyente se decantó por mantener en el sistema español el control anual del déficit nominal, el legislador orgánico no haya establecido ningún criterio de reparto del volumen de déficit entre las Administraciones Públicas. Los artículos 15 y 16 LOEPSF se limitan a regular el procedimiento para repartir dicho montante, a través de un sistema en el que el peso recae fundamentalmente sobre el Consejo de Ministros sin que exista un pronunciamiento, jurídicamente vinculante, por parte de las CCAA. Pero la LOEPSF no fija ni criterios ni líneas básicas a la hora de acometer dicho reparto, lo que dificulta controlar judicialmente un potencial acuerdo del Consejo de Ministros que distribuya, de manera asimétrica, los objetivos de déficit nominal entre las diferentes CCAA. El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre este extremo (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 e), y consideró que la remisión dispuesta por el artículo 135.5 a) CE se ve satisfecha con la distribución que la LOEPSF realiza de los límites de deuda de manera genérica para todas las Administraciones Públicas (art. 13 LOEPSF). El voto particular de la Sentencia denuncia, sin embargo, la inconstitucionalidad por omisión en la que incurre la LOEPSF al no regular algún criterio a tener en consideración a la hora de repartir el montante de déficit nominal entre las diferentes administraciones. Y si a la ausencia de estas líneas básicas añadimos la falta de una participación autonómica efectiva durante dicho procedimiento de reparto, la conflictividad del modelo que establece la LOEPSF parece inevitable.

1.3.El principio de sostenibilidad financiera.

Mientras el principio de estabilidad presupuestaria, en sentido estricto, está vinculado al control del déficit estructural al que se refiere el artículo 135.2 CE, el principio de sostenibilidad financiera hunde sus raíces en el artículo 135.3 CE, y está directamente relacionado con el control del endeudamiento. Ambos principios, estabilidad presupuestaria –expresado en términos de déficit estructural- y sostenibilidad financiera, comparten una misma finalidad: garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas más allá del corto plazo⁵⁰⁸. En sentido estricto, el control del déficit estructural es la herramienta, el medio, para evitar una situación de

⁵⁰⁸ El control del déficit estructural garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin lugar a dudas, en el medio plazo. En el largo plazo la cuestión es más discutible, ya que la economía se enfrentará a retos de otro calibre como, por ejemplo, y fundamentalmente, el progresivo envejecimiento de la población.

sobrendeudamiento. En Alemania, por ello, el sistema solo prevé el control del déficit estructural⁵⁰⁹. La estabilidad presupuestaria en sentido estricto es el medio, y la sostenibilidad financiera el fin. Sin embargo en España, el constituyente en 2011, y el legislador orgánico un año más tarde, decidieron curarse en salud y diseñaron un sistema en el que se preveía el control simultáneo del medio y del fin. El artículo 135.3 CE es desarrollado por los artículos 4 y 13 LOEPSF. En especial, el artículo 13.1 I LOEPSF establece que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del PIB, situándose en la línea del límite de referencia previsto por el Derecho de la Unión Europea. Y el segundo párrafo de esta disposición acomete una distribución de dicho montante entre los diferentes niveles de poder. En concreto, la LOEPSF determina que el 44% corresponda al Estado, el 13% a las CCAA y el 3% a la Administración Local. Además, ninguna Comunidad Autónoma, de manera individual, podrá rebasar el 13% de su PIB regional, salvo en aquellas situaciones extraordinarias en las que, como ya se ha señalado, puedan incurrir en un déficit de carácter estructural.

El artículo 135.5 a) CE también remite al legislador orgánico la regulación de un sistema para distribuir no solo los límites de déficit nominal, sino también de deuda. Dicho sistema se desarrolla conjuntamente en los artículos 15 y 16 LOEPSF. La distribución de los límites de déficit nominal entre los diferentes niveles de poder constituye un rasgo característico del sistema de disciplina fiscal español desde 2001 (Capítulo 4, I.1), pero la posibilidad de distribuir también, año a año, con independencia de la situación presupuestaria de los entes subcentrales, los límites de endeudamiento, constituye una previsión novedosa e inquietante (Capítulo 4, I.2).

El establecimiento de un sistema de reparto del déficit nominal resulta excesivo, por tratarse de una herramienta prevista para alcanzar un medio que, a su vez, persigue garantizar un fin. Sin embargo, la distribución del “límite de deuda”, *a priori*, está introduciendo una herramienta para garantizar el fin mismo del sistema de sobrendeudamiento. En este sentido cabe recordar que, a nivel comparado, el Consejo de Estabilidad no se limita a supervisar el saldo estructural del *Bund* y los *Länder*, sino también tres indicadores adicionales relacionados, directamente, con el nivel de

⁵⁰⁹ FELD, L. y VON HAGEN, J. “Federal Republic of Germany”, en SAHA, A (Ed.). *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, McGill-Queen's Press, Canadá, 2007, págs. 138-139.

endeudamiento (Capítulo 2, II.3⁵¹⁰). El problema radica en que la distribución del límite de deuda a la que se refiere el artículo 135.5 a) CE se satisface con la regulación contenida en el artículo 13 LOEPSF que limita el volumen de endeudamiento del sector autonómico al 13% del PIB y el de cada Comunidad Autónoma al del 13% de su PIB regional. Por ello resulta sorprendente la regulación simultánea que los artículos 15 y 16 de la LOEPSF realizan de la distribución de los límites de deuda y de los límites de déficit nominal.

El artículo 13 LOEPSF se limita a distribuir a nivel interno el montante total de deuda en el que puede incurrir el Estado en su conjunto. Adicionalmente, el sistema prevé la posibilidad de determinar, año a año, cuál debe de ser el volumen de deuda de cada Comunidad Autónoma. Una regulación de estas características puede tener justificación en un escenario de sobreendeudamiento, en el cual se atribuye al centro el poder para determinar el ritmo al cual debe abandonarse dicha situación. Pero la capacidad de actuación del Estado es mínima en comparación a la que tiene éste para establecer el reparto de los objetivos de déficit nominal, al menos cuando nos encontremos en una situación presupuestaria ordinaria. Conforme la situación de sobreendeudamiento se supere, el Estado difícilmente podrá acometer un reparto asimétrico de los volumen de deuda, con la finalidad de compensar la actual situación de sobreendeudamiento de algunas CCAA que queden por encima del 13% de su PIB con otras endeudadas en menor medida. Como hemos señalado, el artículo 13.1 II LOEPSF determina que el volumen de deuda del conjunto de las CCAA no podrá sobrepasar el 13% del PIB, pero el artículo 13.1 III LOEPSF apostilla que el límite de cada Comunidad será el 13% de su PIB. Si el Estado, al amparo de los artículos 15 y 16 LOEPSF impusiese a una Comunidad Autónoma un límite de endeudamiento inferior al 13% de su PIB con la finalidad de garantizar el cumplimiento del subsector autonómico en su conjunto, estaría actuando de manera contraria a lo dispuesto en el artículo 13.1. III LOEPSF. Amén de que esta manera de proceder puede provocar una notable tensión política, consecuencia de haber desarrollado nuestro sistema de disciplina fiscal en una época recesiva⁵¹¹.

⁵¹⁰ Por Acuerdo del Consejo de Estabilidad de 28 de abril de 2010 se estipuló que este órgano constitucional supervisaría, junto al saldo estructural, el coeficiente de endeudamiento, la relación entre intereses e impuestos y el volumen de deuda.

⁵¹¹ Esta posibilidad todavía no se ha planteado, porque a finales de 2017, incluso las Comunidades Autónomas menos endeudadas, País Vasco y la Comunidad de Madrid, tenían respectivamente una deuda

Paradójicamente, un sistema que permite al Gobierno establecer, todos los años, el límite de deuda financiera en el que pueden incurrir las CCAA, impide definir el principio de sostenibilidad financiera. Aunque ninguna Comunidad Autónoma tenga en su pasivo deudas financieras por un importe superior al 13% de su PIB, ¿podría el Gobierno fijar un límite de endeudamiento inferior a dicho porcentaje, de manera simétrica o incluso asimétrica, para cada Comunidad Autónoma? En tal caso, el principio de sostenibilidad financiera variaría cada año. Y la previsión del artículo 13 LOEPSF estaría vacía de contenido. El sistema de disciplina fiscal de 2011-2012 se encuentra fuertemente condicionado por el momento en el cual fue diseñado. Por ello creemos que, la interpretación más acertada del sistema en su conjunto –por tener en cuenta los artículos 13, 15 y 16 LOEPSF- y la más respetuosa con el principio de autonomía, es entender que el Gobierno solo puede marcar la senda de ajuste de aquellas CCAA incumplidoras, hasta lograr que éstas alcancen un volumen de endeudamiento del 13% del PIB. Entendida así esta regla creemos que no es intrusiva con la autonomía financiera de las CCAA. O, por lo menos, que lo es en menor medida que el reparto de los objetivos de estabilidad en términos de déficit nominal, respecto a los cuales no existe limitación alguna, y los mismos tendrán lugar en las fases recesivas del ciclo económico pero también en las expansivas⁵¹².

2. La regla de gasto como presupuesto mediato del incumplimiento del artículo 135 CE.

En la literatura económica podemos diferenciar tres tipos de reglas fiscales para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Hasta ahora han sido abordadas aquellas que definen una serie de objetivos en términos de déficit (*Budget Balanced*

del 14,1% y 14,9% de su PIB. Banco de España, *Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (porcentajes del PIB)*. La LOEPSF marca en su disposición transitoria primera que los límites de deuda previstos en el artículo 13 LOEPSF (44% para el Estado, 13% para el subsector autonómico y 3% para las Entidades Locales), deberá cumplirse en el año 2020. Es sobradamente conocido que ni el Estado ni las CCAA podrán cumplir con esta senda de ajuste. Y se estima que será en torno al año 2035 cuando dicho objetivo pueda alcanzarse. Por ello la AIReF, defensora siempre del establecimiento de unas reglas fiscales creíbles y alcanzables, ha abogado por la reforma de esta disposición transitoria, a toda luz inalcanzable. En este sentido se ha posicionado su presidente, J. L. Escrivá, en sede parlamentaria. Cfr. Congreso de los Diputados, *Diario de sesiones del Congreso*, núm. 484, XII Legislatura, sesión número 15 de la Comisión de Presupuestos, celebrada el 17 de abril de 2018, pág. 13.

⁵¹² No existe un equivalente al artículo 13 LOEPSF que establezca un límite de déficit en términos de déficit nominal, como podría ser el 3% del PIB previsto en la vertiente preventiva del PEC. El artículo 11 LOEPSF proscribiera el déficit estructural. Y aquí no cabe interpretación correctora alguna, porque los artículos 15 y 16 obligan a establecer un reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria “en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

Rule, BBR) y aquellas otras que lo hacen en términos de deuda (*Debt Rule*, DR). Junto a ellas, existen otras que pretenden garantizar dicho fin mediante la introducción de limitaciones al gasto (*Expenditure Rule*, ER)⁵¹³. A este último tipo responde la conocida como regla de gasto, que regula la LOPESF en su artículo 12. El precepto liga la evolución del gasto público de todas las Administraciones Públicas a la evolución del PIB a medio plazo, lo que favorece que el gasto público evolucione de manera contracíclica y facilita que la economía española no incurra en un déficit de carácter estructural, tal y como impone el artículo 11 LOEPSF.

La regla de gasto persigue que, cuando la economía se encuentre sobrecalentada, al ser la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo inferior a la del PIB presente, el gasto público crezca a una velocidad inferior a la que lo hace la economía, favoreciendo el ahorro de los ingresos extraordinarios y tratando de limar el carácter acentuado de los ciclos económicos. A la inversa, cuando la economía se encuentre deprimida, al ser el crecimiento a medio plazo superior al existente, cabrá el incremento del gasto público por encima de la evolución actual del PIB, estimulando la economía. Por ello la regla de gasto es considerada como una condición instrumental de naturaleza preventiva y, consecuentemente, se entiende como un complemento útil a la limitación del déficit estructural por facilitar el ahorro de los ingresos extraordinarios⁵¹⁴. Es, además, un buen instrumento para introducir flexibilidad en el sistema de disciplina fiscal sin afectar a su simplicidad, dos valores necesarios para favorecer el cumplimiento de las reglas fiscales, pero que suelen estar inversamente relacionados: conforme más flexible es un sistema, normalmente, es más complejo.

Desde 1994, el número de Estados que han incorporado a sus sistemas de disciplina fiscal no ha dejado de crecer. Y si a mediados de la última década del siglo XX el número de Estados que había limitado su capacidad de gasto no alcanzaba la decena, a día de hoy son más de cuarenta Estados los que lo han hecho⁵¹⁵. La introducción de una regla fiscal de estas características no garantiza por sí misma, sin embargo, un escenario de equilibrio presupuestario. No lo ha garantizado en el caso de Holanda, cuyas cuentas públicas han tenido un comportamiento muy similar al del resto

⁵¹³ Cfr. Fondo Monetario Internacional, *Fiscal Rules at a Glance*, abril de 2015, actualizado en marzo de 2017

⁵¹⁴ Cfr. HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. “Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal”, *Papeles de economía española*, núm. 143, 2015, pág. 178.

⁵¹⁵ Así lo puso de relieve X. DEBRUN en su intervención en el “Workshop on fiscal rules”, organizado por la AIREF, y celebrado en Madrid el jueves 19 de abril de 2018.

de la eurozona. Por el contrario, en otros Estados que también introdujeron la regla de gasto en sus respectivos ordenamientos, como Suecia y Finlandia, sí se ha conseguido sortear mejor la crisis fiscal⁵¹⁶. Es decir, la regla de gasto no garantiza la sostenibilidad financiera pero coadyuva a su consecución⁵¹⁷.

En el marco europeo, el *six pack* ha incorporado una regla de gasto a la vertiente preventiva del PEC, por Reglamento (UE) 1175/2011. Pero su regulación difiere, notablemente, de la acometida por la LOEPSF⁵¹⁸, ya que ambas responden a una lógica diferente y provocan métricas distintas⁵¹⁹. El artículo 12 LOEPSF introduce la regla de gasto en el ordenamiento jurídico de forma generalizada para todas las Administraciones territoriales, quedando exceptuada la Seguridad Social⁵²⁰. Debe observarse en todo caso, como una regla fiscal más, de carácter autónomo, cuyo incumplimiento desencadena inmediatamente el momento represivo previsto por la propia LOEPSF⁵²¹. Para posibilitar su implementación la LOEPSF define cuál debe de ser el gasto computable a los efectos de aplicación de esta regla (art. 12.2 LOEPSF)⁵²² y faculta al Ministerio de Economía para calcular con arreglo a la metodología usada por la UE la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo, con la cual deberá compararse la evolución del gasto computable de las Administraciones Públicas (art. 12.3 LOEPSF).

⁵¹⁶ Cfr. BELLOD REDONDO, J. F. “Techo de gasto y estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y gasto público*, núm. 65, 2011, págs. 101-102.

⁵¹⁷ En el caso español, la AIReF ha estimado que, de haberse introducido la regla de gasto en nuestro ordenamiento jurídico de manera previa a la crisis económica, a día de hoy el endeudamiento del Estado en su conjunto podía ser de 30 puntos básicos menos de PIB. Cfr. AIReF, *La deuda de las administraciones públicas podría ser casi 30 puntos inferior de haberse aplicado la regla de gasto*, 20 de noviembre de 2015.

⁵¹⁸ Cfr. MARCO PEÑAS, E. “Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 53, 2016, págs. 123-131.

⁵¹⁹ J. L. ESCRIVÁ, presidente de la AIReF, puso de manifiesto en sede parlamentaria que conforme la coyuntura económica mejora, la regla de gasto española permite a las Administraciones un mayor volumen de gasto y la regla europea, por el contrario, exige un mayor ajuste. Cfr. Congreso de los Diputados, núm. 484, sesión número 15 de la Comisión de Presupuestos, celebrada el 17 de abril de 2018, pág. 12.

⁵²⁰ La evolución del gasto de la Seguridad Social sí que computa para calcular la regla de gasto de la UE, siendo una muestra más de las diferencias que existen entre ambos instrumentos.

⁵²¹ La regla de gasto española se separa en este fundamental aspecto de la europea, donde la regla de gasto es instrumental para el cumplimiento del OMP, pero su incumplimiento no desencadena por sí misma el momento represivo (Capítulo 2, I.3.2). Y también se separa del sistema italiano, que prevé una regla de gasto en el artículo 5 *Legge (rinforzata) 24 dicembre 2012, n. 243*, pero no prevé sanción alguna para los supuestos de incumplimiento de la misma (Capítulo 2, III).

⁵²² Quedan excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación (art. 12.2 LOEPSF).

La regla de gasto española se aplica en todo caso, con independencia de que concurran circunstancias extraordinarias y posee la misma jerarquía que el resto de reglas fiscales, ya que su inobservancia desencadena el momento represivo previsto por la LOEPSF. Estos dos aspectos son las dos principales diferencias entre la regla de gasto española y la europea⁵²³. A nivel europeo, la regla de gasto se encuadra en el marco preventivo del PEC, de manera que no cabe directamente la imposición de sanciones en caso de inobservancia. Se limita a ser un indicador más del objetivo presupuestario a medio plazo, medido en términos de saldo estructural, cuyo incumplimiento podrá conllevar, en su caso, la imposición de sanciones⁵²⁴. Solo cuando el incumplimiento de la regla de gasto provoque una desviación en el saldo presupuestario de más del 0,5% del PIB –en un solo año o de forma acumulada en dos consecutivos- cabrá la imposición de una sanción que consistirá en la constitución de un depósito remunerado, aunque también podrá eludirse cuando la desviación derive de un acontecimiento fuera del control del Estado miembro (Capítulo 2, I.3.2)⁵²⁵. En España, en cambio, el incumplimiento de la regla de gasto activa el mismo régimen sancionador previsto para los supuestos de inobservancia de los objetivos de estabilidad o de superación de los límites de deuda⁵²⁶. Medina Guerrero duda de que el artículo 135 CE habilitara al legislador estatal para anudar al incumplimiento de la regla de gasto por las CCAA un régimen sancionador que va más allá, incluso, de lo establecido en el Derecho europeo en la esfera de las relaciones entre los Estados y la UE⁵²⁷. Una regla de gasto constituye un buen instrumento para evitar incurrir en un déficit estructural excesivo, pero exige un anclaje constitucional expreso su configuración como un presupuesto desencadenante del momento represivo del sistema.

Aunque no forma parte del contenido esencial de la regla de gasto, la previsión contenida en el artículo 12.5 LOEPSF, que obliga a las Administraciones Públicas a

⁵²³ AIREF, *La regla de gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas*, 20 de noviembre de 2015, pág. 10.

⁵²⁴ La regla de gasto, al poder medirse con cierta facilidad, ha sido considerado como un elemento sólido para evaluar las políticas fiscales del Estado. Comisión Europea, *Public Finance in EMU*, núm. 3, 2011, pág. 73.

⁵²⁵ Artículo 6 Reglamento (CE) 1466/97.

⁵²⁶ Si bien en los casos que una Administración Pública esté obligada a elaborar un PEF, por incumplir sus objetivos de estabilidad o de deuda pública, su gasto deberá evolucionar al ritmo previsto en dicho documento con independencia de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo (art. 12.1 II LOEPSF). Por esta razón durante los primeros años de vigencia de la LOEPSF la regla de gasto solo tuvo repercusión en el ámbito de las entidades locales, que pronto se situaron en una posición próxima al equilibrio presupuestario.

⁵²⁷ Cfr. MEDINA GUERRERO, M. “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 128-129.

destinar los ingresos obtenidos por encima de lo presupuestado a la reducción del nivel de deuda pública, también se aleja de la regulación europea. Guarda en cambio cierto paralelismo con la regla de gasto de la UE el artículo 12.4 LOEPSF, que permite el crecimiento del gasto público por encima de la tasa de referencia siempre que se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes en la recaudación⁵²⁸ y prevé la reducción del nivel de gasto computable en aquellos supuestos en los cuales se aprueben cambios normativos que impongan una reducción de la recaudación.

Como es sabido, la regulación de la regla de gasto suscitó dudas de constitucionalidad. Si bien, al amparo del considerando 20 del Reglamento UE nº 1175/2011, de 16 de noviembre, y la nueva redacción que da al artículo 5 del Reglamento CE nº 1466/1997, de 7 de julio, el Consejo de Estado consideró adecuada su inclusión en la LOEPSF, asumiendo su vinculación con el artículo 135 CE⁵²⁹. Y lo mismo hizo el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su Dictamen 8/2012, de 2 de julio, al interpretar el artículo 12.5 LOEPSF como una cláusula de salvaguarda de la regla de gasto⁵³⁰. En este mismo sentido, Rodríguez Bereijo ha declarado que la fijación de topes máximos a los niveles de gasto público constituye una condición “indispensable” para el restablecimiento de la estabilidad presupuestaria⁵³¹.

En su recurso de inconstitucionalidad contra la LOEPSF, el Gobierno de Canarias solo impugnó el apartado de 3 del artículo 12 LOEPSF, que es precisamente el apartado menos controvertido de todos. O, al menos, el que tiene una menor repercusión práctica sobre el principio de autonomía. El Gobierno canario entendió que la remisión que se realiza a la metodología usada por la Comisión Europea para calcular el crecimiento del PIB a medio plazo vaciaba la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135 CE. Para salvar su constitucionalidad, el TC consideró que la determinación de la regla de gasto no se encuentra entre las materias reservadas a la ley orgánica por el artículo 135 CE (STC 215/2014, FJ 3), pero nada ha dicho sobre el título competencial en que

⁵²⁸ Aunque *a priori* esta medida pretende garantizar que la aplicación de la regla de gasto no provoque una disminución del peso del sector público en la economía, lo cierto es que, al haberse incorporado el artículo 12 LOEPSF al ordenamiento jurídico en la fase recesiva del ciclo, las CCAA pueden tener problemas para revertir los recortes realizados en sanidad y educación una vez que hayan superado su crisis presupuestaria y de sobreendeudamiento. En efecto, a pesar de que la recaudación impositiva mejore como consecuencia del crecimiento económico, para incrementar sustancialmente el gasto público será necesario, por mandato legal, acometer expresamente una reforma impositiva al alza.

⁵²⁹ Consejo de Estado, *Dictamen 164/2012*, de 1 de marzo de 2012, pág. 10.

⁵³⁰ Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, *Dictamen 8/2012*, de 2 de julio de 2012, pág. 41.

⁵³¹ Cfr. RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. *La Constitución fiscal de España*, op. cit., 2015., pág. 336.

descansaría entonces la extensión de disciplina fiscal al incumplimiento autonómico de la regla de gasto, que es el aspecto de la LOEPSF cuestionado por la doctrina.

Como el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Canarias no alegaba expresamente la extralimitación estatal en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.13º CE, el Tribunal no tuvo la necesidad de razonar en estos términos, pero sin estar obligado a ello, nada impedía que lo hubiera hecho. El artículo 39.2 LOTC recuerda que el Tribunal podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya sido invocado o no. Y no debe olvidarse que la función del Tribunal es la depuración del ordenamiento jurídico y, por tanto, ante él no rige de manera completa el principio dispositivo (STC 11/1981, FJ 3).

Teniendo en cuenta su anterior jurisprudencia, el Tribunal podía haber encontrado acomodo constitucional a la regulación que de la regla de gasto realiza el artículo 12.1 LOEPSF. La STC 62/2001, de 1 de marzo (FJ 4), ya tuvo ocasión de recordar que, con base en el artículo 149.1.13º CE, cabía la fijación de límites de gasto en materias concretas, como eran en este caso los límites retributivos de los funcionarios públicos. Con posterioridad, a la hora de examinar la constitucionalidad del anterior sistema de disciplina fiscal, dictado en ausencia de un anclaje constitucional directo, el Tribunal Constitucional avaló la constitucionalidad de que el Estado fijase límites, no tanto al gasto global, sino a la diferencia entre gastos e ingresos. Para ello, el Tribunal se amparó en los artículos 149.1.11ª, 13ª, 14ª y 18ª CE (STC 134/2011, de 20 de julio, dictada con anterioridad a la reforma constitucional, en especial FJ 8). El Tribunal contaba, por tanto, con antecedentes suficientes para apoyar la constitucionalidad de la regla de gasto prevista en el artículo 12 LOEPSF, fundamentalmente, porque la diferencia entre los supuestos enjuiciados y el establecimiento de una limitación global al gasto de las Administraciones Públicas es meramente cuantitativa, no cualitativa. El Tribunal podría también haber avalado la constitucionalidad del artículo 12.4 LOEPSF, que establece un tope al gasto en el supuesto en que se acometa una reforma tributaria que provoque una disminución de los ingresos, ya que al igual que en el caso anterior, el legislador orgánico no hace sino velar por preservar la diferencia entre los ingresos y los gastos.

El artículo 12.5 LOEPSF, que obliga a destinar los ingresos obtenidos por encima de lo previsto a la reducción del nivel de deuda pública, debe ser leído de manera

conjunta con el artículo 32 LOEPSF, que impone a las administraciones territoriales destinar el potencial superávit resultante tras la liquidación del presupuesto, también, a la reducción del endeudamiento neto⁵³². Aunque ambas previsiones guardan paralelismo, el momento temporal en el que está prevista su aplicación es diferente. El artículo 12.5 LOEPSF despliega sus efectos durante la ejecución del presupuesto; el artículo 32 LOEPSF lo hace en fase de liquidación de éstos. Y en esta diferencia se apoya el Consejo de Garantías Estatutaria para afirmar la constitucionalidad del artículo 12.5 LOEPSF, por considerarlo una cláusula de salvaguarda de la regla de gasto, y negársela al artículo 32 LOEPSF⁵³³. El artículo 12.5 LOEPSF, considera el Consejo, pretende evitar que los “ingresos inesperados” obtenidos durante el ejercicio presupuestario se dediquen a cubrir gastos computables por encima del límite que supone la regla de gasto⁵³⁴.

Sin embargo, el artículo 12.5 LOEPSF es doblemente instrumental: es instrumento para el cumplimiento de la regla de gasto y ésta lo es a su vez para tratar de satisfacer el principio de sostenibilidad financiera. A diferencia del artículo 32 LOEPSF, su inobservancia desencadena el momento represivo regulado por la normativa de estabilidad al quedar enmarcado dentro de la regla de gasto (Capítulo IV LOEPSF). Por ello, las mayores dudas de constitucionalidad las provoca el artículo 12.5 LOEPSF⁵³⁵, en la medida en que sustituye la voluntad de la Comunidad Autónoma en

⁵³² En cuanto a la Seguridad Social, que sí queda incluida en el ámbito de aplicación subjetiva del artículo 32 LOEPSF, a pesar de no serle aplicable la regla de gasto, su potencial superávit debe de ser destinado al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

⁵³³ La Generalitat finalmente no interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la LOEPSF por alcanzar un Acuerdo con el Estado en el marco de la Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. El Acuerdo fue publicado por Resolución de 21 de marzo de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (BOE de 5 de abril de 2013).

⁵³⁴ En Italia fue prevista en un primer momento una obligación similar a la prevista en los artículos 12.5 y 32 LOEPSF, pero la misma quedaba sistemáticamente al margen de la regulación de la regla de gasto, por lo que su vinculación con la misma es difícilmente aceptable. El artículo 9.3 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243* disponía, sin establecer ninguna diferencia temporal, que los saldos positivos serán destinados a extinguir la deuda contraída por la institución correspondiente. Si bien, el propio precepto introducía un elemento de flexibilización, al prever que, en los supuestos en los cuales se cumpla con la normativa de la UE en materia de estabilidad presupuestaria, los saldos positivos podrán destinarse a la financiación de inversiones, con las limitaciones previstas en el propio artículo 10 de la norma. Hoy en día, tras la aprobación de la *Legge 12 agosto 2016, n. 164*, ha quedado derogado el apartado 3 del artículo 9 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243* (Capítulo 2, III).

⁵³⁵ Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, E., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pág. 74. En contra, de nuevo, Á. RODRÍGUEZ BEREIJO. Cfr. *La Constitución fiscal de España, op. cit.*, 2015, pág. 337.

aquellos casos en que obtenga unos ingresos superiores a los estimados⁵³⁶, una crítica que consideramos extensible al artículo 32 LOEPSF. La sustitución de la voluntad autonómica ha sido considerada el límite infranqueable por parte del TC en materia de estabilidad presupuestaria (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11). Y en el caso que nos ocupa, la voluntad autonómica será reemplazada al quedar la Comunidad Autónoma obligada a destinar los ingresos extraordinarios a la reducción del nivel de deuda pública, con independencia del volumen de endeudamiento de dicha Comunidad. La LOEPSF podría, y así lo hace, establecer una limitación al nivel de endeudamiento de las CCAA y articular, además, un mecanismo represivo que garantice su observancia. Pero suscita dudas que la norma obligue de manera preventiva a las CCAA a destinar sus ingresos extraordinarios -o su superávit presupuestario en el caso del artículo 32 LOEPSF-, a reducir el montante de su pasivo.

Durante los primeros años de aplicación de la LOEPSF, la contestación política de los artículos 12 y 32 ha sido prácticamente nula en relación a las CCAA. La razón es obvia: nos encontramos ante disposiciones normativas que su incumplimiento solo es posible cuando la situación presupuestaria de una Administración es solvente. Por ejemplo, en 2017, incumplieron la regla de gasto cuatro CCAA que, por vez primera, presentaban superávit: Canarias, País Vasco, Galicia y Andalucía⁵³⁷. Las CCAA, durante la crisis económica, atravesaron severos problemas presupuestarios, centrándose la atención mediática y política en incumplimientos de mayor gravedad: objetivos de estabilidad presupuestaria, volumen de deuda financiera o, como se abordará en el próximo apartado, límite de deuda comercial.

La situación en las Entidades Locales fue distinta porque estas Administraciones, desde fechas tempranas, cumplieron con las principales obligaciones presupuestarias impuestas por la LOEPSF. Una aplicación estricta de los citados artículos hubría provocado que el superávit generado por la mayoría de las Corporaciones Locales, a pesar de estar endeudadas por debajo del volumen previsto en la propia norma, se

⁵³⁶ Una circunstancia anómala hasta la fecha atendiendo a la patológica tendencia a sobrestimar los ingresos desde los primeros años de la crisis. Cfr. LEÓN, S (Coord.), *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial, 2015, Madrid, pág. 179. Respecto al ejercicio pasado, Cfr. Fedea (2016), *Análisis de los Presupuestos de las CC.AA: Cumplimiento 2015 y valoración 2016*, pág. 1.

⁵³⁷ Cfr. Ministerio de Hacienda, *Comunicaciones por incumplimiento del objetivo de estabilidad, deuda pública y regla de gasto*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/ComunicacionesCCAAOE.aspx> [última consulta: septiembre 2018]

hubiera destinado a continuar reduciendo el pasivo de sus balances. Para evitarlo, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, introdujo una disposición adicional en la LOEPSF que flexibilizó el cumplimiento de esta regla en las EELL, permitiendo en última instancia destinar el remanente a la financiación de inversiones financieramente sostenibles (DA-6 LOEPSF)⁵³⁸. Cuando la situación económica mejore, el problema que se planteó respecto a las EELL surgirá en relación a las CCAA, ya que estas Administraciones terminarán por cumplir, antes o después, sus objetivos de estabilidad presupuestaria y contarán con un nivel de endeudamiento por debajo del previsto en la LOEPSF. Ante este escenario, se evidenciará la limitación a la que los artículos 12.5 y 32 LOEPSF someten a la autonomía financiera de las CCAA. Y será entonces cuando en lugar de un parche se acometa su reforma. Los Presupuestos Generales del Estado para 2018 recogieron, en su disposición adicional centésimo sexta, un criterio de flexibilización para dicho ejercicio económico, pero lo que procedería sería repensar la redacción de los artículos 12 y 32 LOEPSF⁵³⁹.

3. La ampliación del principio de sostenibilidad financiera mediante la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal.

3.1. La reacción del legislador frente al recurso deuda comercial como subterfugio para soslayar los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En un escenario de consolidación fiscal, especialmente intenso desde que el Consejo de la Unión Europea declaró la existencia en España de un déficit excesivo, las Comunidades Autónomas se vieron obligadas a acometer severas reducciones de su déficit público, tarea que se llevó a cabo, fundamentalmente, incidiendo en la vertiente del gasto⁵⁴⁰. En este contexto, las administraciones autonómicas, renunciaron a

⁵³⁸ En principio este criterio de flexibilidad estaba previsto, exclusivamente, para el ejercicio 2014. Sin embargo, la propia Disposición Adicional sexta permitía su prórroga si así lo disponía la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Y así ha terminado sucediendo, aunque no siempre en el instrumento normativo previsto en la LOEPSF. De cara al ejercicio 2015, el régimen previsto en la Disposición Adicional sexta de la LOEPSF fue prorrogado por el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre. En cuanto al ejercicio 2018 se refiere, en un escenario de prórroga presupuestaria, dicha ampliación temporal la llevó a cabo el Real Decreto-Ley 1/2018, de 23 de marzo, del que resulta de interés la lectura de su Exposición de Motivos.

⁵³⁹ En Alemania, no existe, ni en la LFB ni en las Constituciones de los *Länder* una previsión semejante a la regulada en el artículo 12.5 LOEPSF. En Italia, por el contrario, sí que cuenta con un mecanismo equivalente en el artículo 12 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243*, que obliga a los entes subcentrales a contribuir a un Fondo destinado a la amortización de la deuda. En España creemos que la regulación de una regulación preventiva como la propuesta en el artículo 12.5 LOEPSF, debería acometerse, en su caso, a nivel estatutario (Capítulo 3, III. 1).

⁵⁴⁰ Con la salvedad de Baleares, en donde el ajuste fiscal ha tenido lugar por la vía de los ingresos, de suerte que la reducción media del gasto como porcentaje del PIB fue mucho mayor en el periodo 2011-2015 que el aumento medio del ingreso como porcentaje del PIB (2,3 pp. PIB versus 1,3 pp. PIB). Y ello

incrementar sus ingresos propios y decidieron mantener los estándares de bienestar social mediante la asunción de manera anómala de gastos sin respaldo presupuestario⁵⁴¹. Este comportamiento, tipificado como falta muy grave desde el año 2013⁵⁴², no ha sido infrecuente en materia sanitaria pues, ya antes de su transferencia a las CCAA, se sustituyó la intervención previa del gasto hospitalario por un control financiero de carácter permanente que en la práctica ha facilitado esta conducta⁵⁴³. Al no existir un procedimiento previo que garantizase la existencia de crédito disponible, cuando una factura no estaba respaldada presupuestariamente se optaba por contabilizarla en una cuenta de naturaleza extrapresupuestaria, la cuenta 409 (Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto), donde quedaba pendiente de pago hasta que existiese un crédito al que poder aplicarse⁵⁴⁴.

Aunque *de iure* la deuda comercial no implica un aumento de los recursos públicos, ni forma parte de la deuda pública a los efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo⁵⁴⁵, ha terminado por convertirse, *de facto*, en un cauce alternativo para soslayar los límites acordados de déficit y deuda financiera. Una alternativa cuyo uso ponía en peligro, fundamentalmente, a las pequeñas y medianas empresas que se veían compelidas a asumir el coste del endeudamiento de la Administración.

Para frenar esta práctica se adoptaron diferentes medidas entre las que destaca, en primer lugar, la puesta en marcha de mecanismos extraordinarios de mediante los que se financiaba en condiciones preferentes a las CCAA para que éstas, simultáneamente, abonasen a sus proveedores las facturas pendientes. Es decir, se transformaba en

a pesar de que, en términos macroeconómicos, los incrementos impositivos tienen un efecto pro-cíclico menor que las reducciones de gasto. Cfr. Fedea (2016), *Sanidad, Educación y Protección Social: Recortes Durante la Crisis*, pág. 5.

⁵⁴¹ M. KÖLLING recuerda que, al menos teóricamente, las CCAA, a diferencia de los *Länder*, tienen un amplio marco de maniobra para aumentar sus ingresos. Los entes subcentrales alemanes, por el contrario, tienen una menor potestad para modificar sus ingresos y solamente pueden ajustar sus presupuestos mediante la reducción de su nivel de gasto. Cfr. “Autonomía financiera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria. Una comparación de los *Länder* alemanes y las Comunidades Autónomas, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 15, 2014, pág. 4.

⁵⁴² Artículo 28 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵⁴³ Artículo 19 de la Ley 19/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

⁵⁴⁴ Razón por la que la AIREF, reiteradamente, ha abogado por un seguimiento estricto de la evolución de esta cuenta auxiliar. Cfr. AIREF (2016), [Informes sobre las Previsiones Macroeconómicas y del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad \(APE\) del Reino de España 2016-2019](#), pág. 94.

⁵⁴⁵ Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 10.

financiera la deuda comercial, que continuaba permaneciendo viva en el pasivo autonómico. El Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP) se creó por Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, y fue ampliado en dos ocasiones: por Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero y, posteriormente, por Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, transfiriendo a las CCAA, en total, más de 30.000 millones de euros⁵⁴⁶. En paralelo, el Estado creó por Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) para atender directamente los pagos de los vencimientos de deuda financiera autonómica, pero desde finales de 2012 también se utilizó para pagar facturas pendientes⁵⁴⁷. Estas medidas fueron adoptadas así mismo en otros Estados, como Italia, en donde la deuda comercial había alcanzado igualmente un nivel preocupante (*Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35*). Y no encontraron contestación política.

El Estado no sólo posibilitó que las CCAA liberasen a los proveedores de continuar financiando indirectamente su endeudamiento, sino que, además, basándose en un amplio elenco de títulos competenciales, adoptó medidas para reducir estructuralmente los periodos de pago a los proveedores y eliminar esta fuente de financiación anómala⁵⁴⁸. De este modo, quedó tipificada como falta muy grave asumir compromisos de gasto, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente (art. 28 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre). Así mismo, fue aprobada la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, norma que persigue, según su Exposición de Motivos, hacer un mejor seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las Administraciones y un mejor control del gasto público y del déficit.

⁵⁴⁶ Las CCAA que percibieron un volumen más elevado de fondos fueron C. Valenciana (24,9%), Cataluña (21,4%) y Andalucía (16,4%). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016): *Mecanismos de financiación: Total Comunidades Autónomas y Entidades Locales*.

⁵⁴⁷ Para las CCAA el coste del FLA era inferior al del FFPP, pues mientras aquél se financiaba mediante emisiones de deuda del Tesoro, éste último lo hacía mediante un crédito sindicado suscrito por el FFPP, creado por el Gobierno, y 26 entidades financieras. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 13.

⁵⁴⁸ Aunque en un principio la dotación estatal de fondos para facilitar el cobro de los proveedores autonómicos se instrumentalizó de forma transitoria, a día de hoy, y con vocación de permanencia, subsiste la posibilidad de que las CCAA accedan a mecanismos extraordinarios de financiación para reducir su volumen de deuda comercial. Como se tendrá ocasión de comprobar, esta posibilidad queda prevista en el apartado séptimo de la disposición adicional primera de la LOEPSF y en el artículo 20.2 del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre. Una norma esta última que, al implementar sin límite temporal vías extraordinarias para la financiación de las CCAA, ha permitido eludir el diseño de un nuevo y necesario modelo autonómico de financiación.

Para atajar definitivamente el recurso a la deuda comercial, se impulsó la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que modifica la LOEPSF. Con su entrada en vigor, se llevó a cabo una lectura más amplia del principio de sostenibilidad financiera, al que quedó incorporada la sostenibilidad de la deuda que la Administración contrae con sus proveedores, mediante la modificación del artículo 4 LOEPSF, de suerte que, tras la reforma, se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial cuando el periodo medio de pago a los proveedores (PMP), un indicador significativo del volumen de deuda comercial, no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad; concretamente, en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, cuyo artículo 4 fija, como norma general, un plazo de 30 días desde la recepción de las mercancías o la prestación del servicio para que la Administración realice el pago.

3.2. La constitucionalidad de la incorporación de la deuda comercial en el sistema de disciplina fiscal y su posicionamiento en el sistema de fuentes.

Desde la reforma constitucional de 2011, el artículo 135.3 II CE reconoce el principio de prioridad en el pago de los intereses y el capital de la deuda pública, disposición que, interpretada gramaticalmente, debe entenderse circunscrita a la deuda financiera del Estado. Solo esta deuda se conforma de capital e intereses. Por ello, tras la reforma constitucional, De la Hucha Celador indicó que, con la misma, se estaba introduciendo un nuevo principio presupuestario de prelación en el pago, estableciéndose una discriminación subjetiva entre los acreedores –financieros y comerciales- de las Administraciones Públicas⁵⁴⁹. Una vez aprobada la LO 9/2013, de 20 de diciembre, Medina Guerrero señaló que las deudas que no conducen a un incremento de recursos no deberían constituir “deudas públicas” a los efectos del límite del volumen de deuda del artículo 135 CE⁵⁵⁰. Y en un sentido similar se pronunció Ekkehart Reimer, quien respecto al alcance que tiene el artículo 109.3 GG, ha señalado que las deudas administrativas solo transmutan en financieras cuando entre la recepción de la prestación principal y el pago de la contraprestación transcurre un plazo superior al

⁵⁴⁹ Cfr. DE LA HUCHA CELADOR, F. “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 153, 2012, pág. 26.

⁵⁵⁰ MEDINA GUERRERO, M., “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de estudios políticos*, núm. 165, 2014, pág. 205.

habitual⁵⁵¹. A ello cabe añadir, al menos en el contexto español, aquellos supuestos en los que las cuentas de naturaleza extrapresupuestaria de la contabilidad pública no son utilizadas como corresponde⁵⁵².

Debido a las dudas de constitucionalidad que suscitó la LO 9/2013, la Junta de Andalucía presentó un recurso de inconstitucionalidad alegando, entre otras consideraciones, que la regulación del régimen jurídico de la deuda comercial del Estado no constituía materia reservada a ley orgánica. En opinión del recurrente, dicha regulación no encontraba anclaje constitucional ni en el artículo 81.1 CE ni en el apartado 5 del artículo 135 CE que remite a una ley orgánica el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, reconocido expresamente en el artículo 135.1 CE; un principio que debe ser puesto en relación con el concepto de déficit estructural y con el principio de sostenibilidad financiera, que, aunque no es mencionado explícitamente en el artículo 135 CE, se infiere de su apartado tercero, quedando vinculado, *a priori*, con la sustentabilidad de la deuda pública de carácter financiero.

La cuestión debatida, en definitiva, era sí dentro del principio de sostenibilidad financiera podía integrarse el principio de sostenibilidad de la deuda comercial, a pesar de que el artículo 135.3 CE se refiera, indubitadamente, a los intereses y al capital de la *deuda pública* y al volumen de *deuda pública* fijado en el TFUE. El Tribunal Constitucional, en STC 101/2016, de 25 de mayo, ha eludido, sin embargo, este problema al justificar el rango de orgánica de la ley en el artículo 157.3 CE, precepto al que ni alude la norma cuestionada ni fue alegado por ninguna de las partes en el proceso constitucional. Pese a ello, el Tribunal considera que, en la medida que la ley orgánica impugnada se conecta directamente con las relaciones financieras entre las CCAA y el Estado, su fundamento constitucional debe buscarse en el antedicho precepto del Título

⁵⁵¹ REIMER, E. “La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, págs. 110-111. No obstante, en Alemania, antes de la crisis, el periodo medio de pago a proveedores se situaba en torno a 30 días, frente a los 80 de España. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 10.

⁵⁵² La doctrina alemana también se ha planteado la posibilidad de que las Administraciones recurran subrepticamente al crédito de manera extrapresupuestaria. Y ha concluido que las denominadas formas alternativas de financiación (*alternative Finanzierungsformen*), si bien no prohibidas formalmente, deberán ser controladas para evitar que, mediante su uso, se eludan los límites de deuda constitucionalmente establecidos. Cfr. KOEMM, M. *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?*, *op. cit.*, págs. 178-179.

VIII de la Constitución (FJ 2)⁵⁵³, obviando que la LOEPSF es una ley específica que se caracteriza por cumplir la concreta función de desarrollar la normativa constitucional que la habilita, de modo que si el contenido de la LOEPSF queda preconfigurado ineludiblemente en el artículo 135 CE⁵⁵⁴, el Tribunal debería haberse pronunciado sobre los límites constitucionales del principio de sostenibilidad financiera⁵⁵⁵.

Este aspecto no fue pasado por alto por el magistrado Xiol Ríos, quien, en su voto particular, hizo hincapié en la conveniencia de que el Tribunal se hubiese pronunciado sobre si el rango orgánico de la LO 9/2013 traía causa del artículo 135 CE. El magistrado, además, se adhirió al voto particular formulado por Valdés Dal-Ré en que ambos discrepan de la fundamentación del rango de la norma en el artículo 157.3 CE. El argumento de Valdés Dal-Ré parte de la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva de rango -tanto en lo referente al término “desarrollar”, como respecto de la “materia” objeto de reserva-, con la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21. A y, concretamente en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3).

La STC 134/2011, de 20 de julio⁵⁵⁶, aunque incardina en el artículo 157.3 CE la “coordinación de la política de endeudamiento”, toma como punto de partida las operaciones de crédito público a las que se refiere el artículo 157.1 CE, encajando consecuentemente sin dificultades, como señala Valdés Dal-Ré, en la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE. Xiol Ríos entiende que, al existir una conexión material directa entre el impago de la deuda comercial y el principio de estabilidad presupuestaria, la reserva de rango debe entenderse incluida en el artículo

⁵⁵³ Recuérdese que la función del Tribunal es la depuración del ordenamiento jurídico y, por tanto, ante él no rige de manera completa el principio dispositivo (STC 11/1981, FJ 3).

⁵⁵⁴ GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., págs. 91 y 105.

⁵⁵⁵ Para superar esta problemática, T. DE LA QUADRA SALCEDO-JANINI apunta a una posible regulación conjunta de las materias contenidas en la LOFCA y en la LOEPSF, aunque advierte que una interpretación rigurosa de la Constitución hace pensar que ésta se decantó por dos normas separadas. Cfr. El Estado Autonómico y la reforma del artículo 135 de la Constitución”, Ponencia presentada en el VI Foro de las autonomías. Celebrado en Madrid el día 15 de marzo de 2017, pág. 26.

⁵⁵⁶ En opinión de J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO es el pronunciamiento *cabecera* en relación al anterior marco de estabilidad presupuestaria, aprobado con anterioridad a la reforma del artículo 135 CE y conformado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Cfr. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., pág. 100.

135.5.a) CE, puesto que la morosidad de las Administraciones Públicas tiene una influencia “potencialmente equivalente” sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria que el resto de controles previstos en la LOEPSF, aunque dicha influencia tiene lugar en condiciones y con límites que habría sido conveniente precisar. Pero si los efectos resultan “potencialmente equivalentes”, es atendiendo al fraudulento empleo de la deuda comercial para enmascarar lo que debería de ser deuda financiera.

Por ello considero que la inclusión de la deuda comercial en la reserva de ley orgánica obedece a una situación anómala y coyuntural, y se aleja del carácter restrictivo que debe darse a las reservas de rango. Un carácter que ha sido enfatizado recientemente por el TC respecto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La STC 41/2016, de 3 de marzo, que resuelve el primer recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), recuerda que no cabe entender que cualquier medida orientada a la realización de estos principios (ahorro de gasto, manejo eficiente de los recursos públicos o racionalización de las estructuras administrativas) debe quedar sometida a reserva de ley orgánica (FJ 3).

Teniendo en cuenta que suscita dudas considerar como deudas públicas aquellas que no conducen a un incremento de los recursos públicos, quizás, como señala Valdés Dal-Ré, hubiese sido más acertado mantener en vigor las disposiciones de la LO 9/2013 con la forma de ley ordinaria. Una ley ordinaria que, en efecto, sería estatal, pues el establecimiento de límites al volumen de deuda comercial forma parte del principio de coordinación que limita, por mandato constitucional, al de autonomía financiera (art. 156.1 CE), y cuya regulación, respecto a la planificación general de la actividad económica, corresponde al Estado con base en el artículo 149.1.13º CE.

Debe hacerse una salvedad respecto al sistema de retención de recursos autonómicos por parte del Estado previsto en el artículo 20.6 LOEPS, que regula un mecanismo triangular de compensación mediante el cual el Estado retiene los recursos del sistema de financiación de las CCAA para pagar directamente a sus proveedores. Anudar esta consecuencia jurídica al supuesto de hecho “incumplimiento del PMP”, afecta al ejercicio de las competencias financieras previstas en el artículo 157.1 CE y, consecuentemente, penetra en el ámbito material cuya regulación está reservada a ley orgánica (art. 157.3 CE). El TC tuvo ocasión de pronunciarse respecto a un mecanismo

similar en su STC 41/2016, de 3 de marzo⁵⁵⁷, donde señaló que incide directamente en la relaciones financieras entre las CCAA y el Estado una norma que autoriza a éste para i) constatar unilateralmente que la Comunidad Autónoma tiene una obligación de pago frente a un tercero; ii) declarar unilateralmente que tal obligación ha sido incumplida; y iii) ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero (FJ 16). Atendiendo a estas razones, un mecanismo de estas características debería ser regulado por ley orgánica para ser constitucional, siendo la LOFCA su lugar natural (art. 157.3 CE). Y, de este modo, se habría articulado un sistema en la línea con el previsto en el apartado quinto de la disposición adicional octava de la LOFCA⁵⁵⁸, cuya constitucionalidad fue avalada por STC 156/2016, de 22 de septiembre⁵⁵⁹.

En definitiva, desde una perspectiva formal las medidas adoptadas por el legislador para garantizar el control de la deuda comercial deberían haber sido recogidas, mayoritariamente, en una ley ordinaria dictada al amparo del artículo 149.1.13º CE, pues la misma perseguiría ordenar la actividad de los agentes que intervienen en los sectores económicos. El mecanismo extraordinario de compensación triangular previsto en el artículo 20.6 LOEPSF, por el contrario, asumiendo la necesidad de su rango orgánico, podría haber encontrado acomodo en la propia LOFCA, como

⁵⁵⁷ La LRSAL introdujo el artículo 57 bis en la LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), que preveía un sistema triangular de compensación en el que el Estado podía retener los recursos del sistema de financiación autonómico para abonar, directamente, las deudas que las CCAA habían contraído con las Entidades Locales por las competencias que aquéllas deleguen en éstas.

⁵⁵⁸ Introducido por LO 6/2015, de 12 de junio, regula un supuesto específico de compensación triangular por parte del Estado de deudas contraídas por las CCAA con las Entidades Locales.

⁵⁵⁹ La STC 14/2018, de 20 de febrero, declaró inconstitucional el apartado tercero de la disposición adicional octava de la LOFCA, pero por motivos sustantivos. Dicha previsión normativa fue introducida por la LOMCE (LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa), y preveía un supuesto de compensación bilateral en virtud del cual el Estado podía repercutir a las CCAA los gastos en los que hubiese incurrido aquél por la escolarización de alumnos en centros privados en los que existía oferta de enseñanza en la que el castellano fuese utilizado como lengua vehicular. Una vez declarada inconstitucional la posibilidad de que el Estado acometa esta regulación, por ser la *Generalitat* la entidad competente para decidir el régimen lingüístico en el sistema educativo en Cataluña, el TC se vio obligado a declarar también la inconstitucionalidad de la previsión contenida en la LOFCA para financiar esta política, por tratarse de una previsión instrumental para dar cumplimiento a aquélla. Pero el apartado tercero de la disposición adicional octava de la LOFCA no es declarado inconstitucional por una cuestión de forma, sino exclusivamente de fondo.

norma integrante del bloque de constitucionalidad encargada, específicamente, de regular las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA⁵⁶⁰.

III. El principio de estabilidad presupuestaria en los ordenamientos jurídicos autonómicos.

1. Los Estatutos de Autonomía ante el principio de disciplina presupuestaria.

Tras la introducción del artículo 135.6 CE, no era descartable la apertura de una nueva etapa de reformas estatutaria que incorporase a las normas institucionales básicas de las CCAA el principio de estabilidad presupuestaria⁵⁶¹. Dicha disposición constitucional impone que las CCAA, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, deben adoptar las disposiciones que proceda para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria en sus normas y disposiciones presupuestarias. La modificación estatutaria a estos efectos podía ser considerada, en un momento en el que se desconocía el alcance que iba a tener la LOEPSF, como el paso previo necesario para acometer con posterioridad el desarrollo legislativo del principio de estabilidad por parte de los parlamentos autonómicos. Sin embargo, una lectura omnicomprensiva del artículo 135 CE pone de relieve que dicho precepto dejaba en la práctica poco margen para el desarrollo estatutario del principio de estabilidad presupuestaria.

Este principio solo ha sido acogido, parcialmente, por los conocidos como Estatutos de Autonomía de segunda generación, redactados todos ellos con anterioridad a la reforma constitucional de 2011 y, por tanto, sin haber tenido en consideración sus previsiones. Estas normas se limitaron a la simple enunciación del principio, que ha devenido en pura retórica estatutaria tras su constitucionalización. En este sentido puede destacarse el artículo 89.3 EACyL, que recuerda que los Presupuestos de la Comunidad cumplirán los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos por los principios y la normativa estatal. Y en términos semejantes se expresa el artículo 78.3 EAEx, aunque haciendo referencia al “principio de estabilidad presupuestaria”, y no a los objetivos de

⁵⁶⁰ En la actualidad, el apartado cuarto de la disposición adicional octava de la LOFCA, introducido por LO 9/2013, se limita a prever un límite cuantitativo del importe de la deducción o retención que haga el Estado cuando señala que, en los supuestos previstos en el artículo 20 LOPESF, ésta no podrá exceder de la diferencia entre el importe previsto en el artículo 18.4 LOEPSF y el importe que la Comunidad Autónoma haya dedicado al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago. Pues es lógico que, en total, tras la aplicación de la deducción o retención, el importe satisfecho no pueda ser mayor que el previsto en un primer momento en el marco del artículo 18.4 LOEPSF.

⁵⁶¹ Cfr. ÁLVAREZ CONDE. E. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, pág. 164.

estabilidad⁵⁶². El EAC, en el marco del Capítulo II del Título VI, dedicado al Presupuesto de la Generalitat, recuerda de manera más ambigua que corresponde al Gobierno el establecimiento de los límites y condiciones para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, “dentro de los principios y la normativa estatal y de la Unión Europea” (art. 214 EAC). Con redacción similar al texto catalán fue aprobado el artículo 136 EAIB. El Estatuto de Autonomía de Aragón, de manera lacónica, hace referencia al equilibrio financiero como principio característico de la hacienda autonómica (art. 103 EAAR). Por último, los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Andalucía⁵⁶³, así como la LORAFNA, que fue reformada en el año 2010, guardan silencio respecto a esta cuestión, al igual que el resto de Estatutos no reformados.

Los Estatutos de Autonomía que se decantaron por la incorporación de la disciplina presupuestaria lo hicieron siempre como principio, lo que supone una diferencia notable entre los Estatutos de Autonomía y las Constituciones de los *Länder* reformadas después de 2009, que no se han limitado a incorporar el principio de estabilidad presupuestaria sino que han completado la parquedad con la que el artículo 109.3 GG aborda esta cuestión respecto a los entes subcentrales. Las Constituciones de los *Länder* reformadas a partir del año 2009 van más allá de la mera enunciación de un principio, en el sentido de norma programática o directriz, y acometen una verdadera regulación, sustantiva, del sistema de disciplina fiscal de cada *Land*, lo que en nuestra opinión es una decisión jurídico-constitucional acertadísima, ya que una de las claves del éxito de cualquier regla fiscal es su asunción voluntaria por parte del ente llamado a aplicarla (Capítulo 2, II, 2).

⁵⁶² Como hemos tenido ocasión de comprobar, en sentido estricto, en la LOEPSF debe de diferenciarse entre el principio de estabilidad presupuestaria, con el que la norma se refiere a la limitación del déficit estructural, y los objetivos de estabilidad presupuestaria, definidos en términos de déficit nominal. Sin embargo, si tenemos en cuenta la fecha de aprobación de ambos Estatutos, el castellanoleonés y el extremeño, es poco prudente extraer consecuencias prácticas de sus diferencias de redacción. Pues el legislador estatutario, en 2007 y 2011, difícilmente podía tener en mente las diferencias terminológicas introducidas por la LOEPSF.

⁵⁶³ El artículo 175.2 i) EAAnd hace referencia a los principios de prudencia financiera y austeridad a la hora de regular los principios generales que rigen la hacienda autonómica, siendo demasiado aventurado considerarlos como un reconocimiento, si quiera mediato, del principio de estabilidad presupuestaria. Tampoco podría ser considerada una manifestación genuina de este principio el artículo 175.2 h) EAAnd, que reconoce la autonomía de gasto de la Comunidad Autónoma “sin perjuicio de las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria”. En este caso, el Estatuto simplemente recuerda una obligación heterónoma, ajena al ordenamiento jurídico andaluz. Sin hacer propio dicho principio. En contra, Cfr. MEDINA GUERRERO, M. “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 159.

A la vista de la opción alemana, deberíamos plantearnos si en España cabe el desarrollo estatutario del sistema de disciplina presupuestaria más allá de la simple enunciación del principio de equilibrio financiero. En el anterior sistema de disciplina fiscal el margen que quedaba a los Estatutos de Autonomía era, al menos formalmente, amplio. Si bien, la articulación de un sistema de disciplina fiscal que giraba en torno a la distribución de los objetivos de estabilidad presupuestaria –definidos en términos de déficit nominal–, dejaba en la práctica un escaso margen de actuación. En efecto, aunque los Estatutos incorporasen previsiones adicionales al sistema establecido por la LOC, el cumplimiento de la normativa estatal las dejaba prácticamente sin recorrido. Tras la reforma constitucional, y la aprobación de la LOEPSF, el margen de actuación autonómico se vio reducido todavía en mayor medida, a pesar de que el artículo 135.6 CE remitía, de manera alambicada, a la colaboración con los ordenamientos jurídicos autonómicos para desplegar por completo el sistema español de disciplina fiscal. Además, desde julio de 2010 es notoriamente conocido que debe quedar vedada la posibilidad de apelar a la naturaleza jurídica del Estatuto, como ley orgánica, para alterar los criterios materiales de distribución de competencias empleados por la Constitución, al ser ésta la que reenvía la regulación de ciertos aspectos específicos a una determinada ley orgánica (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 119). El Estado, en definitiva, ha optado por reducir notablemente el margen de que disponen las CCAA para determinar su propio sistema de disciplina fiscal, que se ha visto limitado en los siguientes puntos.

El primer aspecto está relacionado con la remisión que realiza el artículo 135.5 CE a una ley orgánica específica para regular la metodología y procedimiento para el cálculo del déficit estructural [art. 135.5 b) CE] y de la distribución de los límites de déficit nominal [art. 135.5 a) CE]. Esta remisión cierra el paso a la regulación estatutaria, en primer lugar, de la definición de los supuestos en los cuales la situación económica de un ente subcentral se aleja de la normalidad y, en un segundo momento, del modo en el cual dicho ente subcentral debe articular la compensación de déficits nominales, observados en un momento recesivo, con los superávits característicos de los

momentos de expansión: el conocido en Alemania como deber de retorno (*Rückführungspflicht*)⁵⁶⁴.

En segundo lugar, las disposiciones estatutarias que regulaban el principio de legalidad en materia de deuda pública resultan inaplicables desde la entrada en vigor del artículo 135.3 CE. Así ocurre con las disposiciones contenidas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de Andalucía (art. 187.1 EAAnd), Aragón (art. 110.2 EAAR), Asturias (art. 48.1 EAAst), Canarias (art. 59 d) EACan), Castilla La Mancha (art. 47.1 EACM), Castilla y León (art. 87.1 EACyL), Extremadura (art. 85.1 EAEx), Galicia (art. 51 c) EAG), La Rioja (art. 48.2 EALR), Región de Murcia (art. 45.1 EARM). En aquellas CCAA que se limitaron a señalar que para formalizar este tipo de operaciones era necesario un acuerdo de su Parlamento, sin especificar la naturaleza jurídica del mismo, debe entenderse, desde la aprobación de la reforma constitucional, que dicho acuerdo debe ser una norma con rango de ley, lo que también ha de ser tenido en cuenta en Cantabria (art. 50 EACant), la Comunidad de Madrid (art. 55.1 EACM), la Comunidad Valenciana (art. 77 EACV) y Navarra (art. 26 LORAFNA). Por último, la previsión contenida sobre esta materia en las leyes de hacienda catalana⁵⁶⁵ y balear⁵⁶⁶, dos CCAA que carecían de una previsión estatutaria a este respecto, queda reforzada al tener desde 2011 un indudable anclaje constitucional.

Desde un punto de vista formal, la situación jurídica española difiere, una vez más, de la que concurre en Alemania. Allí la efectividad de la reserva de ley en materia de deuda pública continúa derivando, directamente, de la Constitución de cada *Land*, donde, de manera generalizada, y con independencia de haber sido reformadas a partir de 2009, se recoge este principio.

En cualquier caso, la reserva de ley en el ámbito del crédito público constituye un rasgo característico del constitucionalismo que deja un reducido abanico de

⁵⁶⁴ Las Constituciones de los *Länder* reformadas después de 2009 han tendido a reconocer, si bien con menor detalle que el artículo 115.2 GG respecto al *Bund*, la posibilidad de eludir la prohibición general de recurso a la deuda cuando la coyuntura económica difiera de la normalidad y la necesidad de que el impacto presupuestario en momentos de recesión y expansión sea tenido en cuenta de manera simétrica. A tal efecto han remitido a la ley la regulación de los detalles. Es el caso de los artículos 61.2 de la Constitución de Schleswig-Holstein, 117.1 de la Constitución de Renania-Palatinado, 141.3 de la Constitución de Hesse, 82.2 de la Constitución de Baviera o 131a 2 de la Constitución de Bremen (Capítulo 2, II.1).

⁵⁶⁵ Art. 17 Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña.

⁵⁶⁶ Art. 95.2 Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

posibilidades más allá de su mero reconocimiento. Y si a ello sumamos que, con independencia de su rango, la totalidad de CCAA ya habían asumido dicho principio en sus respectivos ordenamientos, solo queda concluir que la constitucionalización de esta cuestión en el artículo 135.3 CE ha tenido un impacto discreto en la autonomía financiera de las CCAA. Ni ha alterado la situación precedente ni, sobre todo, es fácil pensar en una regulación novedosa que se separe de la prevista a nivel constitucional.

La previsión contenida en el artículo 135.4 CE, que cierra el paso a la regulación estatutaria del mecanismo para apreciar la concurrencia de circunstancias extraordinarias que permitan superar temporalmente el límite de déficit estructural, ha tenido un impacto mayor en la autonomía financiera de las CCAA. En España dicha decisión corresponde adoptarla, con independencia del ámbito territorial en el que se manifieste, al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. Y, desde noviembre de 2013, previo informe de la AIREF (art. 22 LOAIREF), un informe no vinculante pero que, frente a la regulación originaria contenida en la LOEPSF, permite objetivar en mayor medida el presupuesto de hecho que provoca el reconocimiento sobre la concurrencia de esta situación. A diferencia de la CE, la Ley Fundamental de Bonn guarda silencio respecto a la regulación de este mecanismo a nivel subcentral. Por ello la práctica totalidad de los *Länder* que han reformado su Constitución después de 2009 han regulado esta cuestión, normalmente, reconociendo la posibilidad de incurrir en déficit de carácter estructural en situaciones extraordinarias pero sin hacer referencia a una mayoría parlamentaria específica para apreciar la concurrencia de estas circunstancias⁵⁶⁷.

Más allá de estas tres limitaciones constitucionales a la regulación estatutaria del principio de estabilidad presupuestaria, podemos destacar una adicional derivada de la LOEPSF, como norma integradora del bloque de constitucionalidad. Nos referimos a la posibilidad de regular, a nivel estatutario, un instrumento jurídico de naturaleza preventiva que permita facilitar el cumplimiento de los objetivos de déficit estructural, tal y como es la regla de gasto (art. 12.1 LOEPSF); una medida que, siendo coherente con el marco precedente de autonomía financiera, impide su regulación a nivel

⁵⁶⁷ En este sentido, podemos destacar las Constituciones de Renania-Palatinado (art. 117.1.2), Hesse (art. 141.4), Baviera (art. 82.3) o Bremen (art. 131a 3). Una regulación particular la podemos encontrar, a este respecto, en las Constituciones de Schleswig-Holstein (art. 61.3) y Sajonia (art. 95.5 y 6) que exigen la concurrencia de una mayoría de 2/3 en su respectivo *Landtag* para apreciar la concurrencia de estas circunstancias extraordinarias (Capítulo 2, II.2).

estatutario para garantizar el cumplimiento de la obligación constitucional de no sobrepasar un determinado límite de déficit estructural.

La LOEPSF regula otras medidas tendentes a reducir el volumen de endeudamiento autonómico neto, como la obligatoriedad de destinar los ingresos obtenidos por encima de lo esperado a la reducción de deuda pública (art. 12.5 LOEPSF). Atendiendo a su discutible conformidad con la Constitución, y a que no existe un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional al respecto, podría pensarse en una posible regulación estatutaria de esta cuestión. Evidentemente, la LOEPSF forma parte del bloque de constitucionalidad y es parámetro de validez. Pero solo la Constitución formal es parámetro incondicionado de validez en tanto que las demás normas integrantes del bloque son también parámetros de validez, pero condicionados a su conformidad con la propia Constitución. Teniendo en consideración las dudas de constitucionalidad que se albergan sobre el artículo 12.5 LOEPSF -por implicar, de facto, una sustitución de la voluntad autonómica proscrita por la jurisprudencia constitucional-, sería más conveniente acometer una regulación de este tenor a nivel estatutario. Correspondería, consecuentemente, a las CCAA adoptar la iniciativa sobre dicho procedimiento de reforma, que desembocaría en la incorporación a su ordenamiento de un mandato de estas características⁵⁶⁸.

Por el contrario, no es necesario acometer ninguna reforma estatutaria para despejar dudas sobre el anclaje competencial de la normativa autonómica dictada en desarrollo de la estatal en materia de estabilidad. Al igual que la remisión que realiza el artículo 135.5 CE a una ley orgánica no puede ser entendido como título atributivo de competencias en favor del Estado (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3), tampoco el artículo 135.6 CE debería serlo respecto de las CCAA cuando les obliga a adoptar las disposiciones procedentes para lograr la aplicación efectiva del principio de estabilidad. La competencia autonómica para acometer una regulación de estas características está acreditada teniendo en cuenta, por un lado, que el Estado es competente en materia de estabilidad presupuestaria con base, fundamentalmente, en el artículo 149.1.13º CE y, por otro, que todas las CCAA han asumido estatutariamente como competencia compartida, con mayor o menor acierto terminológico, al calificarse en algunos

⁵⁶⁸ Como contrapartida, en Alemania, donde cabría la regulación constitucional por parte de los *Länder* de disposiciones similares a las previstas en los apartados 1 y 5 del artículo 12 LOEPSF, no ha sido acometida hasta la fecha por ningún Estado federado.

supuestos como exclusiva, el desarrollo de la normativa estatal en materia de planificación general de la actividad económica⁵⁶⁹. Un título competencial que, interpretado con suficiente flexibilidad, puede ser suficiente.

2. El desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria por parte del legislador autonómico: las leyes autonómicas de estabilidad presupuestaria.

El sistema de distribución de competencias en materia de estabilidad presupuestaria responde al modelo de bases de desarrollo, una categoría jurídica no exenta de problemas que permite el desarrollo autonómico sobre un mínimo normativo común fijado por el Estado.

La exposición de motivos de la LGEP y la LOC hacían referencia a su carácter básico (arts. 149.1.13º y 18º CE), pero durante su vigencia las CCAA no aprobaron normas concretas de desarrollo para implementar las medidas necesarias que coadyuvasen a alcanzar el principio de estabilidad presupuestaria. Sólo en Galicia, pocos meses antes de ser afrontada la reforma del artículo 135 CE, fue aprobada la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera. El resto de CCAA tan solo mencionaron el principio de estabilidad en las leyes de hacienda

⁵⁶⁹ Así, los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 58.2 EAAnd), Aragón (art. 71.32º EAAR), Asturias (art. 10.15 EAAst), Illes Balears (art. 31.6 EAIB), Canarias (art. 31.4 EACan), Cantabria (art. 24.14 EACant), Castilla La-Mancha (art. 31.12 EACM), Castilla y León (art. 70.18º EACyL), Cataluña (art. 152.4 EAC), Galicia (art. 30.1 EAG), Comunidad de Madrid (art. 26.3 EACM), La Rioja (art. 8.4 EALR), Comunidad Valenciana (art. 52.1 EAVC), Región de Murcia (art. 11 d) EARM) y País Vasco (art. 10.25 EAPV). También el artículo 56 LORFANA, en el caso navarro, reconoce esta competencia. En el caso de Extremadura, debe de ser destacado, si bien de manera mucho menos clara, al artículo 74 EAEx que, situado sistemáticamente al margen del elenco competencial asumido en el Estatuto, reconoce la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, mediante ley, y en el marco de la planificación económica general, planifique la actividad económica regional. Se está ante una disposición que solo interpretada de manera muy generosa puede servir de base competencial para que Extremadura acometa válidamente una regulación autonómica en materia de estabilidad presupuestaria. Evidentemente, la literalidad de la norma extremeña se acerca más a la genuina significación de la planificación económica suscitada durante el debate constituyente y que quedó plasmada en el artículo 131 y 148.1.13º CE. Y no a su significación actual, derivada de la amplísima interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado de la cláusula contenida en el artículo 149.1.13º CE. La regulación extremeña es llamativa porque con anterioridad a la reforma estatutaria de 2011 el Estatuto sí reconocía como competencia compartida la planificación de la actividad económica regional (art. 8.3), lo que hubiera facilitado, al igual que en el resto de textos estatutarios, una interpretación flexible de este título. Ha sido tras la última reforma cuando el estatuyente se ha decantado expresamente por una interpretación tradicional de la planificación económica, posiblemente vacía de contenido, como potestad de los poderes públicos para dirigir las actividades económicas al logro de determinados fines al estilo de los antiguos Planes de Desarrollo. Cfr. CARRASCO DURÁN, M. “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13º CE)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, págs. 64-65.

autonómicas posteriores a 2001 tratando de condicionar, en teoría, el procedimiento de elaboración presupuestaria.

Fue el caso de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (art. 7), la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria (art. 26), la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (art. 5) o, más recientemente, el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (art. 9). Otras Comunidades, como Cataluña, prefirieron no hacer referencia a dicho principio, sin que dicha ausencia le restase obligatoriedad (Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña). Y otras, como el Principado de Asturias o la Región de Murcia, no modificaron su normativa tras la aprobación de la LGEP y la LOC y continúan, a día de hoy, sin hacer referencia al principio de estabilidad en sus leyes de hacienda (Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario de Asturias o el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia). En el caso de Aragón, el principio de equilibrio presupuestario se incorporó a su ordenamiento jurídico con anterioridad a la aprobación del sistema de disciplina fiscal de 2001 (art. 34 Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Por su rango, todas estas normas solo podían condicionar la labor del ejecutivo autonómico durante la elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos, pero nunca al Parlamento en el momento de aprobar la ley. Además, el reconocimiento del principio de estabilidad presupuestaria se encontraba regulado, desde el año 2001, en el artículo 21.1 LOFCA, haciendo inaplicables, en buena técnica jurídica, a las disposiciones autonómicas que se limitaban a reproducir el mandato de la LOFCA.

Una vez reformada la Constitución, la Disposición final primera LOEPSF señaló, equívocamente, al artículo 135 CE como título competencial que habilita al Estado para dictarla en desarrollo de la Constitución, de manera que, *a priori*, quedaba en cierta manera distorsionada la tradicional categorización que, con diferencias doctrinales

meramente nominales, ha caracterizado el sistema de distribución de competencias. El TC interpretó, acertadamente, que la remisión que el artículo 135 CE realiza a una ley orgánica no puede ser considerada, en puridad, un título atributivo de competencias, de manera que debe entenderse que la LOEPSF ha sido dictada, al igual que el sistema normativo anterior en materia de estabilidad, con base en los artículos 149.1.13º y 18º (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3). Es decir, con base en títulos competencial compartidos⁵⁷⁰, o concurrentes⁵⁷¹, que aunque han sido interpretadas generosamente por el Tribunal Constitucional -admitiendo la constitucionalidad de unas bases estatales muy amplias-, deben continuar respetando que las CCAA puedan llevar a cabo su propia política sin que la minuciosidad de dichas bases deje sin espacio alguno su posible desarrollo autonómico (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 5).

El artículo 135.6 CE y, sobre todo, el artículo 10.1 LOEPSF parecen ir más allá del esquema tradicional de distribución de competencias y exigen en términos imperativos el desarrollo normativo de sus disposiciones por parte de las CCAA⁵⁷². El artículo 135.6 CE es más ambiguo que la LOEPSF y se limita a señalar que las CCAA deberán adoptar las disposiciones que procedan para aplicar de manera efectiva el principio de estabilidad. Como han indicado García Roca y Martínez Lago, el mandato no se agota necesariamente en disposiciones legislativas o reglamentarias, sino que dicha obligación puede cumplirse mediante una pléyade de actos con muy diversas formas, siempre que se inspiren en este principio de dirección política⁵⁷³. El artículo 10.1 LOEPSF obliga a las CCAA, como sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley, a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios de la propia LOEPSF. Esta afirmación choca con el principio de libre

⁵⁷⁰ CASTELLÀ ANDREU, J.M. y EXPÓSITO GÓMEZ, E. “El régimen competencial y el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas” en CASTELLÀ ANDREU, J.M. (Ed.), *Derecho Constitucional Básico*, Huygens Editorial, Barcelona, 2016, págs. 389-390.

⁵⁷¹ AJA, E. *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, pág. 164.

⁵⁷² J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO han destacado que el artículo 135.6 CE debe leerse “principalmente” como un mandato a las Asambleas territoriales de legislar y adoptar las decisiones que procedan. Cfr. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, *op. cit.*, pág. 89.

⁵⁷³ J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO han destacado que el artículo 135.6 CE debe leerse “principalmente” como un mandato a las Asambleas territoriales de legislar y adoptar las decisiones que procedan. Cfr. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, *op. cit.*, pág. 89. Y también M. MEDINA GUERRERO se había pronunciado en este sentido, señalando que el artículo 135.6 CE más que un título atributivo de competencias – un “reconocimiento de capacidad de actuación creadora en la materia”-, es un recordatorio de una obligación. Cfr. “La reforma del artículo 135 CE”, *op. cit.*, pág. 158.

disposición de la competencia, reconocido por el TC, por el que se asume que el no ejercicio de las competencias es, precisamente, una forma legítima de ejercer el poder público, manifestación directa de la autonomía constitucionalmente reconocida (STC 61/1997, de 20 de marzo). Téngase en cuenta, además, que no está prevista sanción jurídica en caso de incumplimiento de esta supuesta obligación, por lo que el imperativo empleado por el artículo 10.1 LOEPSF se acerca más a un exceso retórico que a un verdadero mandato jurídico.

En suma, las CCAA deben observar el principio de estabilidad presupuestaria al que hace referencia el artículo 135.1 CE desarrollado en los términos establecidos por la LOEPSF. Y, asimismo, podrán establecer todas aquellas medidas que, sin invadir las bases estatales establecidas por la propia LOEPSF, sean útiles para cumplir con las obligaciones estatales en materia de estabilidad, pero sin que quepa realizar reproche alguno a aquellas CCAA que no adopten un elenco de medidas legislativas tendentes a velar por su observancia⁵⁷⁴.

Transcurridos más de cinco años desde la reforma constitucional de 2011 y su posterior desarrollo legislativo, solo las Comunidades Autónomas de Galicia, Aragón, Castilla La-Mancha y Castilla y León cuentan con una ley sobre estabilidad presupuestaria: la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera de Galicia, Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón, la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria de Castilla y León y la Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En cuanto a Cataluña, hay que señalar que a pesar de aprobar en un primer momento la Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria, ésta fue derogada por la Ley 5/2017, de 28 de marzo.

Desde un punto de vista competencial, el elenco de títulos al que se refieren las CCAA para dictar sus respectivas leyes de estabilidad es variopinto y poco acertado, si partimos de que el modelo de disciplina fiscal debe articularse a partir del sistema bases-desarrollo, tomando como referencia la competencia básica estatal para acometer la planificación general de la economía (art. 149.1.13º CE). Castilla y León y Castilla

⁵⁷⁴ Sin perjuicio, evidentemente, de la imposición de sanciones en caso de incumplimiento por parte de las CCAA de sus objetivos de estabilidad presupuestaria, de la regla de gasto o del volumen de deuda comercial

La-Mancha hacen descansar sus respectivas normas de estabilidad en competencias exclusivas autonómicas. La norma castellanoleonese hace referencia a su competencia exclusiva para ordenar su propia Hacienda (art. 70.1 3º EACyL) y, en el caso de Castilla-La Mancha, se fundamenta el anclaje estatutario de la norma en la genérica potestad de autorganización (art. 31.1 1º EACM). El parlamento gallego se remitió, en bloque, a la totalidad de competencias exclusivas y compartidas ostentadas por la Comunidad Autónoma (arts. 27.1 y 30.1 EAG). Y la norma catalana, ya derogada, eludía pronunciarse sobre esta cuestión, limitándose a recordar que el artículo 214 EAC atribuye a la Generalitat velar por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y, en coherencia con ello, decía su preámbulo, se dicta la Ley 6/2012, de estabilidad presupuestaria de Cataluña. Solo en Aragón se hizo referencia a la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma sobre la planificación de la actividad económica (art. 71. 32º EAAr). Si bien el texto estatutario aragonés la califica, erróneamente, como “exclusiva”⁵⁷⁵.

En un momento en el que ni siquiera el artículo 135 CE había sido reformado, el Parlamento de Galicia dictó Ley 2/2011, de 16 de junio, que, a la postre, ha sido considerada la predecesora de la LOEPSF⁵⁷⁶. Pero precisamente por ello, la mayoría de sus disposiciones deben de considerarse inaplicables tras la aprobación de la normativa estatal básica sobre estabilidad presupuestaria⁵⁷⁷. Por ejemplo, la Ley gallega acomete una definición de los principios de sostenibilidad financiera (art. 3), estabilidad presupuestaria (art. 4), plurianualidad (art. 5), transparencia (art. 6) y eficiencia en la asignación y empleo de los recursos públicos (art. 7) que también ha sido abordada, con algunos matices, por la LOEPSF. Como es sabido, la norma estatal ha definido el principio de estabilidad presupuestaria en términos de déficit estructural, mientras que la normativa gallega lo hace en términos de déficit nominal.

También debe de ser puesta en entredicho la regla de gasto que introduce el artículo 12.3 de la ley, así como la habilitación para que la Comunidad Autónoma

⁵⁷⁵ Una apreciación que tiene escasa relevancia práctica pues, como se ha apuntado, todas CCAA han asumido competencias de desarrollo sobre esta materia en sus respectivos estatutos, aunque no hagan referencias a ellas, explícitamente, en la exposición de motivos de sus leyes monográficas de estabilidad. Es el caso de los artículos art. 70.18º EACyL, 31.12 EACM, 30.1 EAG y 152.4 EAC.

⁵⁷⁶ GARCÍA ROCA J. y MARTÍNEZ LAGO M. Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., pág. 105.

⁵⁷⁷ Si seguimos la jurisprudencia marcada por STC 201/2016, de 1 de diciembre, ciertamente aún por consolidar, un conflicto entre normas de estas características debería ser resuelto desde la aplicabilidad y no desde la validez.

incurra en un déficit adicional del 0,25% del PIB para acometer inversiones productivas (art. 10). Los objetivos de estabilidad presupuestaria quedan definidos, para cada Comunidad Autónoma, con base en el artículo 16 LOEPSF para cuya consideración, no obstante, podrá tenerse en consideración la previsión contenida en el artículo 11.2 LOEPSF, a saber, la posibilidad de que el conjunto de Administraciones Públicas incurran en un déficit estructural máximo del 0,4% del PIB cuando los recursos se destinen a financiar reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo. Y también

La misma tacha cabe realizar respecto a la habilitación contenida en el artículo 9.2 de la ley gallega respecto a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma incurra en déficit adicional en supuestos de grave crisis económica o cuando concurren circunstancias extraordinarias. Atendiendo a los artículos 135.4 CE y 11.3 LOEPSF, la concurrencia de dichas circunstancias deberá de ser observada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Todas estas previsiones de la ley gallega las encontramos, de manera mimética, en la normativa aragonesa sobre estabilidad presupuestaria. Pero en el caso de Aragón, dicha norma fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón con posterioridad a la reforma constitucional y, sobre todo, con posterioridad a la publicación en el BOE de la LOEPSF. De manera que, siguiendo la novedosa línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, a diferencia de la normativa gallega, las disposiciones a las que nos acabamos de referir presentarían en el caso aragonés un problema de validez, y no de aplicabilidad (STC 1/2017, de 16 de enero).

El Gobierno aragonés esgrimió que era una postura excesivamente centralista esperar a que el Estado desarrollase la legislación básica sobre la materia, dentro del nuevo marco constitucional⁵⁷⁸. E impulsó la aprobación de una norma de contenido prácticamente idéntico a la gallega que, si bien había sido apoyada en dicha Comunidad

⁵⁷⁸ En este sentido se manifestó el señor Saz Casado, entonces Consejero de Hacienda y Administración Pública, durante el debate de totalidad sustanciado en la Cámara aragonesa para la defensa de las enmiendas a la totalidad de devolución presentadas contra el proyecto de ley presentado por el Gobierno. Cfr. Cortes de Aragón, *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, núm. 21, sesión plenaria 23, celebrada el jueves 8 y el viernes 9 de marzo de 2012, pág. 1608.

Autónoma por la misma fuerza política que sostenía entonces al Gobierno en Aragón, fue aprobada en un escenario jurídico-constitucional totalmente diferente⁵⁷⁹.

El mismo argumento que esgrimió el Gobierno aragonés, fue puesto en valor por el *Govern* de la *Generalitat* catalana, que también trató que su normativa de estabilidad fuese aprobada de manera previa a la LOEPSF. También en Cataluña se dijo, de manera algo extravagante para los concedores del esquema español de distribución de competencias, que anticiparse al legislador básico era la mejor manera de velar por el autogobierno de Cataluña⁵⁸⁰, cuando es palmario que las disposiciones de una norma estatal básica, e integrada en el bloque de constitucionalidad, se imponen a lo previsto por el legislador autonómico, bien desde la óptica de la validez, o bien de la aplicabilidad, atendiendo a la reciente línea jurisprudencial iniciada por el TC (SSTC 102/2016, de 25 de mayo, 204/2016, de 1 de diciembre y 1/2017, de 16 de enero). Pero la sorpresa no es solo jurídica, sino también política, porque la Ley de estabilidad presupuestaria catalana fue aprobada en el *Parlament*, precisamente, por el Partido Popular y *Convergència i Unió*, que fueron las fuerzas políticas que apoyaron la LOEPSF en las Cortes Generales –junto con Unión Progreso y Democracia-. Una norma que ha redefinido a la baja la autonomía financiera, y política, de las CCAA⁵⁸¹.

La ley catalana se separaba de la redacción de la aragonesa –y, por tanto, también de la gallega-, al tratarse de una norma sustancialmente más breve, pero no por ello evitaba solaparse con la LOEPSF. La Ley 6/2012, de estabilidad presupuestaria de Cataluña acometía también su propia definición del principio de estabilidad

⁵⁷⁹ No obstante, desde los servicios jurídicos de la Cámara aragonesa se ha puesto en valor el esfuerzo que se hizo por adecuar la Ley 5/2012, de estabilidad presupuestaria de Aragón a la LOEPSF. Cfr. LATORRE VILA, L. “¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, págs. 81-82.

⁵⁸⁰ En este sentido, destaca la intervención del entonces Conseller d’Economia i Coneixement, el señor Mas-Collel, durante el debate de totalidad sustanciado en el Pleno del *Parlament* sobre el proyecto de Ley de estabilidad presupuestaria. *Parlament de Catalunya. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Serie P, núm. 33, de 2 de noviembre de 2011, pág. 23.

⁵⁸¹ Son altamente clarificadoras las palabras de la diputada Martínez-Sampere Rodrigo cuando, durante el debate sustanciado en el Pleno del *Parlament* sobre el dictamen de Comisión sobre el proyecto de ley de estabilidad, recordó que “[n]osaltres els ho vàrem advertir en el debat a la totalitat: és en la llei orgànica de Madrid on es defensa l’autogovern de Catalunya. I els vam fer una oferta clara i contundent: anem tots plegats en aquesta llei orgànica a defensar els marges de dèficit acceptables, assenyats, que pot tenir Catalunya. Vostès no, eh? Per vostès, el gran argument de defensa de Catalunya era que aprovaríem aquesta llei primer, que Catalunya més, Catalunya primer, Catalunya abans”. *Parlament de Catalunya. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Serie P, núm. 54, de 10 de mayo de 2012, pág. 4.

presupuestaria (art. 4)⁵⁸² y de transparencia (art. 10); establecía que la Generalitat podría incurrir en un déficit estructural del 0,14% del PIB (art. 6), cuando está proscrito como norma general para todas las Administraciones Públicas con base en el artículo 11.1 LOEPSF; reconocía la obligatoriedad de atender, prioritariamente, el pago de los intereses y el capital de la deuda pública (art. 7), cuando dicho compromiso deriva en este caso, directamente, de la propia Constitución (art.135.3 II CE); y atribuía al *Parlament* la potestad de apreciar la concurrencia de circunstancias extraordinarias que permitan superar los límites de déficit estructural y de deuda de la *Generalitat* (art. 8), cuando dicha facultad corresponde al Congreso de los Diputados (art. 135.4 CE). Y preveía la constitución de un fondo de reserva (art. 5), integrado por el excedente presupuestario, que podría destinarse, potestativamente y en contra de la prescripción del artículo 32 LOEPSF, a la amortización de la deuda⁵⁸³.

Las leyes castellano-leonesa y castellano-manchega también incurren en algunos excesos de estas características⁵⁸⁴, si bien, al haber sido tramitadas en sus respectivos parlamentos con algo más de perspectiva temporal desde la aprobación de la LOEPSF, tratan de corregir algunos de los excesos señalados. Así, ambas normas, a la hora de definir los principios rectores de la política presupuestaria, remiten, directamente, a los contenidos en la LOEPSF (art. 1 de la ley castellano-leonesa y art. 3 de la castellano-manchega).

Con posterioridad, los legisladores autonómicos han adaptado el contenido de sus respectivas leyes de estabilidad presupuestaria a la LOEPSF, tratando de limar los aspectos más controvertidos. En ocasiones, como ha sido el caso de Aragón⁵⁸⁵ y Castilla

⁵⁸² La norma catalana, al igual que la LOEPSF, define el principio de estabilidad presupuestaria en términos de déficit estructural. Si bien, especifica que el mismo será computado de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. De este modo la ley catalana explicita una cuestión que en la LOEPSF no aparece con la precisión que tal vez sería deseable: que si bien el déficit estructural y nominal son magnitudes diferentes, aquél debe de ser estimado a partir de este último. Cfr. MARTÍNEZ MANZANEDO, R. “El Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, pág. 86.

⁵⁸³ Encajar estas previsiones en el sistema de disciplina fiscal instaurado por la LOEPSF exigió un notable esfuerzo conciliador que quedó plasmado en dos Acuerdos de la Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado publicados por Resolución de 21 de marzo de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (BOE de 5 de abril de 2013).

⁵⁸⁴ Por ejemplo, en punto al pago prioritario de los intereses y el capital de la deuda, dicha obligación es reiterada, inútilmente, por los artículos 11 de la Ley de Castilla y León y 8.3 de la Ley de Castilla La-Mancha.

⁵⁸⁵ Cfr. Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que dio cumplimiento, con un notorio retraso, al acuerdo intergubernamental

y León⁵⁸⁶, para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados en la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación, en el marco del mecanismo de negociación previsto en el artículo 33.2 LOTC. En otras, sin estar determinada por un acuerdo de estas características⁵⁸⁷, como fue el caso de Galicia⁵⁸⁸, donde la redacción originaria de la norma data de 2011 y el Estado no cuestionó su constitucionalidad en el momento procesal oportuno al no haber sido reformado ni siquiera en aquel momento el artículo 135 CE.

Analizado su contenido, debemos plantearnos si estas leyes autonómicas han añadido algo al ordenamiento jurídico, garantizando una mejor observancia del principio de estabilidad presupuestaria. Y lo cierto es que, sin ser extraordinariamente significativas, algunas de sus disposiciones tienen virtualidad práctica.

Como se ha señalado (Capítulo 3, II.1.1), la LOEPSF no define qué debe de entenderse por “equilibrio financiero”, que es el único requisito que impone, respecto a la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades dependientes de las Administraciones Públicas que no consolidan sus cuentas en

plasmado en la Resolución de 8 de marzo de 2013 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (BOA de 22 de abril de 2013 y BOE de 23 de abril de 2013). Dicha norma modificó los artículos 10 y 13 de la Ley 5/2012, de 7 de junio, que regulan el déficit estructural y el límite de gasto no financiero en Aragón –que vincula con la regla de gasto-, y suprimió el artículo 11, que preveía la posibilidad de incurrir en déficit adicional para acometer inversiones productivas.

⁵⁸⁶ Cfr. Ley 11/2013, de 23 diciembre, de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico, con la que se dio cumplimiento al acuerdo intergubernamental plasmado en la Resolución de 2 de septiembre de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (BOCL de 20 de septiembre de 2013 y BOE de misma fecha). En este caso solo fue modificado el artículo 6, relativo a la regla de gasto, atendiendo a que, como ya se ha apuntado, la ley castellanoleonesa era desde su aprobación más respetuosa con el contenido de la LOEPSF. Aun así, en el marco de la Comisión de Cooperación también se alcanzaron acuerdos sobre la interpretación que debía darse a los artículos 3 y 4 de la Ley 7/2012, de 24 de octubre.

⁵⁸⁷ En cualquier caso, la reforma de una norma con rango de ley por parte del Parlamento autonómico siempre va a ser autónoma en sentido estricto. Un acuerdo intergubernamental, entre el Gobierno de España y el de una Comunidad Autónoma no pueden condicionar el ejercicio de la potestad legislativa autonómica que, por mandato del pertinente Estatuto de Autonomía, corresponde en exclusiva a la Cámara legislativa de dicha Comunidad. Lo que no hace sino evidenciar que todo el sistema del artículo 33.2 LOTC gira en torno al principio de lealtad institucional. Cfr. LATORRE VILA, L. “¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, pág. 93. En general, sobre la problemática suscitada respecto a este mecanismo de negociación, Cfr. ROIG MOLES, E. “[Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC](#)”, *Informe sobre las Comunidades Autónomas*, núm. 4, 2015, págs. 39-70.

⁵⁸⁸ Cfr. Ley 12/2014, 22 diciembre, de medidas fiscales y administrativas que introduce modificaciones similares a las ya apuntadas respecto a la normativa aragonesa, atendiendo a la similitud entre ambos textos. Así, por ejemplo, queda suprimido el artículo 11 de la Ley 2/201, de 16 de junio, que permitía a la Xunta incurrir en déficit adicional para acometer inversiones productivas y se modifica el artículo 12.3 para acomodar lo que la ley gallega llama límite de gasto no financiero a lo previsto por el artículo 12 LOEPSF en punto a la regla de gasto.

términos de Contabilidad Nacional (art. 2.2 y 3.3 LOEPSF). Aprovechando el silencio del legislador básico, las CCAA han definido el desequilibrio financiero como aquella situación en la cual las entidades antes referidas incurren en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en los presupuestos de las entidades que sí consolidan sus cuentas en términos de Contabilidad Nacional. En este sentido se ha pronunciado el legislador gallego (art. 9.3), aragonés (art. 3.3) y castellano-manchego (art. 4.3). La ley castellanoleonesa se separa de la regulación llevada a cabo por éstas, pues a la hora de regular su ámbito de aplicación subjetiva no diferencia entre aquellas entidades que consolidan sus cuentas en términos de Contabilidad Nacional y aquellas que no lo hacen. Sin embargo obliga a todas ellas a elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos en situación de equilibrio o superávit en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida, precisamente, en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (art. 3).

La norma catalana, ahora derogada, no se pronunciaba sobre este extremo, dejando pasar de largo una de las pocas cuestiones que el legislador orgánico permite desarrollar a las CCAA. Si bien, la no regulación puede ser considerada, aquí especialmente, como una manifestación del principio de autonomía en el ejercicio de las competencias. La huida de la consolidación es en este ámbito, mediante el empleo de técnicas de contabilidad creativa (*fiscal gimmick*)⁵⁸⁹, el modo al que han recurrido las Administraciones Públicas sometidas al principio de estabilidad presupuestaria para sobrepasar los niveles de endeudamiento establecidos⁵⁹⁰.

Las normas autonómicas de estabilidad también abordan la regulación de algunas cuestiones que se aproximan más a la potestad de autorganización interna, competencia exclusiva autonómica en virtud de la correspondiente disposición estatutaria, que al desarrollo de las bases estatales. Así, existen diversos supuestos en los cuales las disposiciones de la LOEPSF requieren ser complementadas determinando el concreto

⁵⁸⁹ Cfr. RUIZ ALMENDRAL, V. “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, pág. 114.

⁵⁹⁰ En Alemania, por ejemplo, la mayoría de las Constituciones de los *Länder* guardan silencio a este respecto. Con la excepción del artículo 131a.5 de la Constitución de Bremen que sí se pronuncia sobre este extremo, incorporando a la prohibición general de endeudamiento los ingresos provenientes de los créditos obtenidos por las personas jurídicas controladas por la ciudad-Estado. Y la doctrina ha denunciado, en consecuencia, la posibilidad que se abre para eludir los límites de endeudamiento mediante la interposición de personas jurídico-públicas. Cfr. GRÖPL, C. “Nachhaltiges Haushaltrechts im Bundesstaat“, en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, *op. cit.*, págs. 143-146.

órgano autonómico encargado de llevar a cabo una determinada función. Por ejemplo, la aprobación de un plan económico-financiero o de reequilibrio (arts. 21-23 LOEPSF), la limitación del gasto no financiero (art. 30 LOEPSF) o la necesaria dotación de un fondo de contingencia (art. 31 LOEPSF). Estas cuestiones, en aquellas CCAA que no han aprobado una norma monográfica de estabilidad presupuestaria, son resueltas recurriendo a cláusulas genéricas de atribución de competencias al Consejo de Gobierno o mediante modificaciones puntuales de la correspondiente ley de hacienda, pero al tratarse de cuestiones que van más allá de la definición del principio de estabilidad, su análisis lo abordaremos en los siguientes capítulos.

IV. Dinámicas centrípetas tras la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en el Estado autonómico.

La crisis económica ha desencadenado en nuestro Estado una dinámica centrípeta innegable, pero cuando se analizan estos efectos, suele hacerse referencia de manera conjunta a distintas cuestiones que es importante deslindar. No todo movimiento centrípeto desencadenado en el Estado autonómico español tras la Gran Recesión está relacionado directamente con la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria. Al menos, directamente. Cuando hablamos de centralización en un contexto de crisis económica, debemos diferenciar tres dinámicas.

En primer lugar, la crisis económica, y los subsiguientes problemas presupuestarios que la misma desencadenó en los entes subcentrales, ha provocado que el Estado haya articulado un elenco de instrumentos extraordinarios de financiación, que se encuentran regulados, con vocación de permanencia, en el RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre (Capítulo 1, IV). La decisión de las CCAA de incorporarse a estos mecanismos de financiación es, en principio, voluntaria. Y dicha voluntariedad ha permitido al Estado, como contrapartida, exigir a la periferia la adopción de medidas sobre las materias más variopintas que quedan, en muchas ocasiones, extramuros de los títulos competenciales estatales. En este sentido, y a título de ejemplo, la suscripción del pertinente plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma ha supuesto la asunción por parte de ésta del compromiso de revisar el régimen laboral y retributivo de las empresas públicas, centralizar las compras de medicamentos, reconocer la validez de

autorizaciones de otras CCAA para el ejercicio de actividades de servicio⁵⁹¹, flexibilizar los horarios comerciales, o reducir las cargas administrativas existentes sobre las empresas. He aquí un primer rasgo centralizador de la respuesta jurídico-constitucional articulada por el Estado a la crisis económica no vinculada, directamente, con el principio de estabilidad. La relación a lo sumo es mediata, ya que el incumplimiento de determinadas obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria, derivadas a la postre del artículo 135 CE, puede terminar por provocar, en última instancia y obligatoriamente, la inclusión de una Comunidad Autónoma en un mecanismo condicionado de financiación, por así establecerlo el apartado séptimo de la primera disposición adicional de la LOEPSF (Capítulo 5, III).

Un buen número de las condiciones impuestas por el plan de ajuste son susceptibles de ser impuestas a las CCAA a través de la legislación básica dictada al amparo, fundamentalmente, del título competencial horizontal previsto, en favor del Estado, en el artículo 149.1.13º CE⁵⁹². Y efectivamente así ha terminado siendo en muchas ocasiones. La amplia interpretación dada a las bases por parte del legislador estatal, y ratificada con posterioridad por el Tribunal Constitucional, ha sido el segundo eje centrípeto desencadenado por la crisis económica que, sin negarlo, creemos que debe desvincularse en sentido estricto de la reforma del artículo 135 CE.

El profesor Carrillo, en marzo de 2014, afirmaba que muchas de las medidas adoptadas por el Estado para reducir el déficit público tras la reforma del artículo 135 CE habían afectado a importantes capítulos de las competencias autonómicas⁵⁹³. Y enumeraba una serie de materias en las cuales el haz de facultades reconocido a las CCAA se había visto sustancialmente reducido como consecuencia del dictado de la legislación anticrisis. Así, por ejemplo, la normativa estatal dictada estrechó, en opinión del autor, el ya reducido ámbito autonomía política en materias como función pública, comercio interior, gobierno local, unidad de mercado, sanidad, educación o servicios sociales. La actividad legislativa estatal fue percibida por los entes subcentrales como un ataque a su autonomía, y reaccionaron, fundamentalmente, adoptando medidas de

⁵⁹¹ Una cuestión que gana importancia una vez que la conocida como licencia única fue considerada inconstitucional por STC 79/2017, de 22 de junio.

⁵⁹² J. A. MONTILLA MARTOS ha indicado que en la práctica no existen competencias exclusivas autonómicas, pues en última instancia el Estado siempre puede incidir en ellas a través de sus títulos horizontales para la ordenación de la actividad económica. Cfr. “La doctrina del tribunal sobre las bases. Competencias cada vez menos compartidas”, *Blog de la Revista Catalana de Derecho Público*, 31 de enero de 2018.

⁵⁹³ CARRILLO, M. “Crisis y centralización del Estado”, *El País*, 11 de marzo de 2014.

dos tipos. Por un lado, recurriendo la normativa estatal ante el TC, y, por otro, tratando de contrarrestar su eficacia mediante la aprobación de legislación propia que la neutralizase. Evidentemente el Estado consideró heterodoxo este segundo modo de proceder por parte de las CCAA y recurrió ante el TC esta normativa. De ahí que la jurisprudencia constitucional al respecto ha sido abundante durante estos últimos años, como no podía ser de otra manera en el marco del Estado jurisdiccional autonómico⁵⁹⁴.

No es éste el lugar de analizar todos y cada uno de los pronunciamientos del TC con repercusión territorial. Pero sí queremos destacar algunos que sin duda responden a una lógica centralizadora, por entrañar en la práctica un vaciamiento del ámbito normativo autonómico, aunque eluden fundamentar su decisión en el principio de estabilidad presupuestaria. El Tribunal se ha mantenido fiel a su jurisprudencia sentada en STC 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3), en la que negó al principio de estabilidad presupuestaria su condición de título atributivo de competencias. La Abogacía del Estado, tras la reforma constitucional, ha tendido a alegar el artículo 135 CE en sus escritos para fundamentar la constitucionalidad de determinadas normas estatales o la inconstitucionalidad de diferentes disposiciones autonómicas. Incluso en ocasiones el TC, tangencialmente, ha hecho suyo este argumento en la fundamentación jurídica de sus sentencias. Pero en ningún caso ha fundamentado su decisión ni exclusiva ni principalmente en el principio de estabilidad presupuestaria, ni existen evidencias sólidas para sostener que el mismo le ha servido de soporte para interpretar los títulos competenciales de manera más favorable al Estado⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ ARAGÓN REYES, M. “¿Estado jurisdiccional autonómico?”. *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, págs. 867-883.

⁵⁹⁵ Es más, la constitucionalización del principio de estabilidad tampoco ha ampliado el margen de actuación de los poderes públicos en detrimento de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Muestra de esto último son las SSTC 140/2016, de 21 de julio o 73/2017, de 8 de junio. En ambas la Abogacía del Estado esgrimió el principio de estabilidad presupuestaria para argüir la constitucionalidad, en el primer caso, del sistema de tasas judiciales introducido por Ley 10/2012, de 20 de noviembre y, en el segundo, de la amnistía fiscal aprobada por RD-Ley 12/2012, de 30 de marzo. En ambos pronunciamientos el Tribunal recordó lo evidente: que las medidas dirigidas al aumento de los ingresos o a la reducción de los gastos públicos deberán darse siempre dentro de los límites y con respeto a las exigencias que la Constitución impone. Aunque es cierto que en materia de derechos de carácter prestacional, el TC ha sido mucho más condescendiente con el legislador, apoyándose en el principio de estabilidad presupuestaria para reforzar –aunque no fundamentar– sus decisiones (STC 139/2016, de 21 de julio, FJ 12). En materia de derechos prestacionales es interesante el análisis del papel que, en Italia, ha tenido la mudable jurisprudencia de la *Corte Costituzionale*, cfr. MASALA, P. “El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 20, págs. 235-255 y DE MIGUEL BÁRCENA, J. “La recepción constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en Italia. Comentario a las

Un ejemplo claro de esta jurisprudencia se ha dado en materia retributiva de los funcionarios públicos. Durante los últimos años el TC ha conocido de recursos presentados por las CCAA contra decisiones estatales que limitaban las retribuciones de los funcionarios autonómicos, y de recursos presentados por el Estado contra decisiones autonómicas que trataban de dejar sin efecto las limitaciones estatales otorgando determinados complementos salariales a sus funcionarios. En este sentido podemos destacar, respectivamente, las SSTC 81/2015, de 30 de abril y 94/2015, de 14 de mayo⁵⁹⁶, a las que no se formula ningún voto particular. En ambos casos la Abogacía del Estado recurrió en mayor o menor medida al artículo 135 CE para reforzar su argumento. Sin embargo, para resolver, el TC elude hacer referencia a dicho precepto constitucional y se remite a su doctrina tradicional sobre la cuestión fijada ya en STC 63/1986, de 21 de mayo, a saber, la consideración de que las medidas de contención de gastos de personal son dictadas al amparo del artículo 149.1.13º CE. Ciertamente unos meses después, en STC 18/2016, de 4 de febrero, el TC afirmó que con medidas de este calibre se aseguraba la reducción de “uno de los componentes fundamentales del gasto público en un contexto de exigente contención del mismo (FJ 6 b)”. Pero es un argumento *obiter dicta*, ya que el Tribunal no necesita recurrir al artículo 135 CE para avalar la constitucionalidad del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por el que se suspendió la paga extraordinaria de 2012⁵⁹⁷.

Este RD-Ley también afrontó la regulación de los permisos y vacaciones de los funcionarios públicos, fijando con carácter básico un máximo, con la pretensión de contener el gasto público. Los recurrentes en este caso esgrimieron que dicha materia no podía encontrar justificación en el título competencial recogido en el artículo 149.1.13º CE, pues se trataba de una medida que no tenía incidencia directa y significativa en el ámbito de la economía general. En STC 156/2015, de 9 de julio, se eludió vincular esta previsión al título competencial “ordenación general de la economía” y, consecuentemente, la misma se encuadró en el artículo 149.1.18º CE, por afectar al régimen jurídico de los funcionarios públicos (FJ 8). Es decir, la constitucionalidad de la medida quedó avalada al margen del principio de estabilidad presupuestaria, que ni

Sentencias 10/2015 y 70/2015 de la Corte Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 106, 2016, págs. 431-449.

⁵⁹⁶ En este mismo sentido, STC 178/2016, de 20 de octubre.

⁵⁹⁷ En este mismo sentido, STC 119/2016, de 23 de junio.

siquiera es esgrimido por la Abogacía del Estado. El razonamiento del Tribunal podría haber tenido cabida, sin mayores problemas, en el marco constitucional anterior a la reforma de 2011. De hecho, huelga decir que el RD-Ley 20/2012 no acometió en este punto una regulación *ex novo* de la materia, sino que simplemente estableció límites más rigurosos a los ya previstos con anterioridad, introduciendo modificaciones de carácter cuantitativo pero no cualitativo.

Los horarios comerciales y la apertura en domingos y festivos, también se vieron alterados como consecuencia de la aprobación del RD-Ley 20/2012. En este caso, su constitucionalidad fue confirmada por la STC 18/2016, de 4 de febrero (FJ 9). La reforma acometida introdujo límites más laxos a los previstos con anterioridad. El horario global en el que los establecimientos comerciales podían desempeñar sus funciones se amplió de 72 a 90 horas; y se elevó de 8 a 10 el número mínimo de domingos y festivos en los cuales los establecimientos deben permanecer abiertos, sin perjuicio de su ampliación por las CCAA. Al tratarse de una cuestión meramente cualitativa, el Tribunal se limita a reiterar su doctrina en esta materia, afirmando su constitucionalidad con base en el artículo 149.1.13º CE, sin plantearse hasta qué punto la regulación estatal podría estar vaciando –de facto– la posibilidad de que las CCAA ejercieran sus competencias en materia de comercio interior. El Tribunal solo señala que el nuevo modelo diseñado ahora por el legislador cabe, exactamente igual que el anterior, en el marco constitucional, sin que pueda el Tribunal pronunciarse sobre si la norma va a conseguir o no los objetivos de política económica perseguidos. En Cataluña, con posterioridad, se aprobaron determinadas medidas contrarias al RD-Ley 20/2012. Su inconstitucionalidad fue declarada por las SSTC 211/2016, de 15 de diciembre y 25/2017, de 26 de febrero, sin aludir al principio de estabilidad presupuestaria, sino a la vulneración por parte de dichas medidas de la legislación básica estatal.

El conflicto siguió de nuevo en materia de contratación administrativa. La STC 56/2014, de 10 de abril, resolvió una cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sala de los Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria, que dudaba de la constitucionalidad de una disposición de la ley de presupuestos cántabra que preveía el pago a plazo de los contratos de obras en determinados supuestos. En este caso, la conexión con el principio de estabilidad presupuestaria era mediata y venía determinada porque el aplazamiento del pago provoca un incremento del gasto debido a los costes de

financiación y ello, forzosamente, repercute negativamente en el nivel de gasto público. Así lo señala, en este caso, la Fiscalía General del Estado. En su resolución, el TC sitúa en pie de igualdad argumentos de carácter competencial y el principio de estabilidad presupuestaria, al afirmar que “el régimen de prohibición de pago aplazado es indiscutiblemente básico, tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en lo que aquí interesa, los presupuestos de las Comunidades Autónomas (FJ 4)”. Esta afirmación entra aparentemente en contradicción con la consideración de que la estabilidad presupuestaria no era un título atributivo de competencias, como había sostenido en STC 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3) y sería ratificado poco después por STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 3). Pero la *ratio decidendi* de la Sentencia se encuentra en el siguiente párrafo, cuando el Tribunal considera que, si es competencia del Estado establecer la regla general de prohibición del pago aplazado en los contratos de las Administraciones públicas (art. 149.1.18º CE), también debe serlo considerar que sólo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, ya que éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma.

El tercer y último factor centralizador ha sido, como se adelantaba, la consagración a nivel constitucional del principio de estabilidad presupuestaria y, con él, el sometimiento de todas Administraciones Públicas a dicho principio. Aunque la constitucionalización de este principio no ha aportado nada nuevo al ordenamiento español desde una perspectiva externa, su desarrollo ha tenido una repercusión territorial notable, al incidir directamente en la dimensión financiera de la autonomía de las CCAA. La implementación de la regla de oro en el ordenamiento jurídico de un Estado descentralizado tiene una relación directa en la autonomía financiera de sus entes subcentrales, pues condiciona el ejercicio por parte de éstos de su poder de gasto, de ingreso, o de ambos de manera simultánea. Indirectamente, en segundo lugar se ve constreñida la propia autonomía política de estos sujetos políticos, ya que el desarrollo de sus competencias solo puede realizarse con pleno respeto al principio de estabilidad. Si se deja al margen el segundo eje centralizador al que se ha hecho referencia, a saber, la interpretación extensiva de las bases estatales en un contexto de crisis económica, hay que reconocer que, tras la reforma constitucional de 2011, formalmente, las CCAA

pueden diseñar las mismas políticas que con anterioridad a la misma. Sin embargo, la dotación presupuestaria para la implementación efectiva de dichas competencias queda condicionada de manera mediata, pues deberá desarrollarse observando el principio de estabilidad presupuestaria. Con razón señala De la Quadra-Salcedo Janini⁵⁹⁸ que el límite a la capacidad de las CCAA para mejorar el mínimo común establecido por el Estado no está en el alcance de las competencias estatales sino en la obligatoriedad de observar el principio de estabilidad presupuestaria⁵⁹⁹.

En este trabajo se deja a un lado este efecto oblicuo que el principio de estabilidad presupuestaria ha podido tener sobre el ámbito competencial autonómico y el esfuerzo se centra en analizar la repercusión, directa, que la reforma del artículo 135 CE y su desarrollo a través de la LOEPSF han tenido en la autonomía financiera de las CCAA. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria ha incidido en dos momentos fundamentales del ciclo presupuestario autonómico. En primer lugar, durante la elaboración del presupuesto, en la que la potestad de los Parlamentos autonómicos queda condicionada, fundamentalmente, por los objetivos de estabilidad presupuestaria determinados por el Estado para cada Comunidad Autónoma (Capítulo 4). En segundo lugar, la autonomía financiera autonómica se ve constreñida durante la ejecución del presupuesto. Para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos, la normativa estatal articula en esta fase un elenco de medidas preventivas, correctivas y coercitivas que, en última instancia, suponen la sustitución de la voluntad autonómica en la definición de su política de gasto e ingresos (Capítulo 5).

⁵⁹⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017, págs. 28-30.

⁵⁹⁹ Es sorprendente que en STC 134/2017, de 16 de noviembre, el Tribunal haya negado a una Comunidad Autónoma, el País Vasco, mejorar el mínimo común establecido por el Estado, a pesar de cumplir con holgura el principio de estabilidad presupuestaria. En el pronunciamiento enjuiciaba un Decreto que ampliaba a nivel autonómico el ámbito subjetivo de protección otorgado por el Estado en materia sanitaria. El Tribunal establece una diferencia, difícilmente justificable, entre el ámbito objetivo y subjetivo de la cartera básica estatal, reconociendo indirectamente que, mientras en la dimensión objetiva de la cartera sí que cabe la introducción de mejoras por parte de la Comunidad Autónoma, la dimensión subjetiva de la misma tiene vocación de exhaustividad. En cualquier caso, y en línea con lo que venimos sosteniendo, en todo el cuerpo de la sentencia no se hace referencia alguna al artículo 135 CE, ni al principio de estabilidad presupuestaria.

CAPÍTULO 4. LA CONSTRICCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO: LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS.

I. Funciones de la Administración General del Estado en el reparto de los objetivos de déficit y deuda pública.

De conformidad con los artículos 135.2 y 11 LOEPSF, las Administraciones Públicas no podrán incurrir en déficit estructural, con independencia de que en aquellos ejercicios en los cuales la brecha de producción sea amplia, es decir, la producción real de la economía española se encuentre muy alejada de su producción potencial, puedan presentar déficits de carácter nominal. En su vertiente preventiva, sin embargo, el sistema español de disciplina fiscal no se limita a proscribir el déficit estructural, porque regula mecanismos para cerciorarse de que las administraciones llamadas a respetar el principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto, efectivamente, lo cumplen. Entre ellos destaca, especialmente, la distribución de los límites de déficit nominal, a la que hace referencia el artículo 135.5 a) CE. Pero el artículo 135.5 a) CE no se queda ahí, y prevé que, junto a la distribución de los límites de déficit nominal, el legislador orgánico acometa también el reparto de los límites de deuda, lo cual constituye una novedad en el sistema de disciplina fiscal español⁶⁰⁰.

El artículo 15 LOEPSF regula el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores: Administración central, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, y Seguridad Social. Aunque estas dos últimos, Entidades Locales y Seguridad Social, deberán presentar un déficit nominal nulo, por así establecerlo el artículo 11 LOEPSF en sus apartados 4 y 5 respectivamente. Una vez que dichos objetivos se encuentran formalizados para la Administración central y las Comunidades Autónomas, es necesario, respecto al subsector autonómico, establecer un nuevo reparto entre cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas. Este aspecto es el abordado por el artículo 16 LOEPSF.

La Constitución remite prácticamente en blanco al legislador orgánico la regulación de estas cuestiones sin imponerle más condicionantes que el deber de velar, en los procedimientos que establezca, por la participación de los órganos de

⁶⁰⁰ Los problemas que entraña haber regulado conjuntamente la distribución de los límites de déficit nominal y de deuda pública, de espaldas al artículo 13 LOEPSF, han sido abordados en el Capítulo 3, II.1.3.

coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. Concretamente, de velar por la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA) que es el órgano de coordinación por excelencia en materia financiera. Sin embargo, el modelo por el que se ha decantado el legislador orgánico otorga un papel determinante al Ministerio de Hacienda y al Gobierno de la Nación y relega a un papel meramente consultivo al CPFF, alejándose sustancialmente del sistema que estuvo vigente hasta 2012.

1. La participación de las CCAA en el modelo precedente de reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

El proceso de integración europeo condicionó, indudablemente, la regulación del reparto de los objetivos de déficit para cada nivel de gobierno como parte de nuestro sistema de disciplina fiscal. La firma del Tratado de Maastricht en 1992 provocó que España asumiera una serie de obligaciones de disciplina financiera, a pesar de que hasta 1997, con la firma del PEC, no se concretaron los límites de déficit y el *stock* de deuda que podían contraer los Estados miembros (Capítulo 2, II.1). La segunda fase de la UEM, iniciada tras la firma del Tratado de Maastricht, impuso a aquellos Estados que iban a compartir moneda la obligatoriedad de cumplir una senda de ajuste fiscal, prevista en el Programa de Convergencia para garantizar cierta homogeneidad en sus finanzas públicas⁶⁰¹. Aunque ya se preveía que la convergencia económica con el resto de Estados de la futura unión monetaria exigiría, además, la adopción de importantes cambios de naturaleza estructural⁶⁰².

En aquel momento se estaba negociando el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1992-1996 y, aprovechando dicho marco, el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 fue el primer documento que fijó una serie de objetivos en materia presupuestaria para las CCAA. Se denominó Escenario de Consolidación Presupuestaria (ECP)⁶⁰³, e incluyó compromisos concretos de disciplina fiscal para los entes subcentrales, al tiempo que se establecía la necesaria supervisión de su cumplimiento y la revisión anual de dichos objetivos. El modelo, sin embargo, no preveía un momento

⁶⁰¹ La estabilidad presupuestaria, como ya se esgrimió, es un presupuesto lógico a una unión monetaria (Capítulo 2, I.1).

⁶⁰² Cfr. NOVELLA, J. “El programa de convergencia y la Unión Económica y Monetaria: ¿un plan de ajuste o reformas estructurales?”, *Afers Internacionals*, núm. 25, 1993, págs. 55-56.

⁶⁰³ Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo 1992-1996, págs. 44 y 45. Sobre el ECP, cfr. BELLOD REDONDO, J.F. *El déficit público en la Comunidad de Murcia*, Lulu.com, 2008, págs. 256 y siguientes.

represivo en el caso de que los entes subcentrales no se ajustasen a los objetivos fijados, una opción que fue criticada desde un inicio por la doctrina⁶⁰⁴, a pesar de que los incumplimientos no fuesen generalizados⁶⁰⁵. Lo relevante, en cualquier caso, es que los ECP eran negociados, de manera bilateral, entre el Estado y cada una de las CCAA⁶⁰⁶.

Tras la aprobación de la LGEP y la LOC en 2001, continúa sin incorporarse propiamente un escenario sancionador, pero se introducen algunas novedades significativas en punto al sistema de reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre cada uno de los subsectores de la Administración. El sistema, con todo, no establecía limitaciones al déficit estructural -que constituye el mejor indicador para garantizar la sostenibilidad financiera del Estado⁶⁰⁷-, y ni siquiera preveía un reparto del volumen de endeudamiento -como terminaría sucediendo a partir de 2012-.

El reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria debía realizarse en dos actos: en primer lugar, el Gobierno, previo informe del CPFF, fijaba para los tres siguientes ejercicios los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público y cada uno de sus subsectores de manera agregada (Administración central, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Seguridad Social). En un segundo instante, se individualizaba dentro del subsector autonómico el objetivo de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma.

La redacción originaria de la LGEP establecía que la delimitación de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público y cada uno de sus subsectores debía ser “aprobado” por el Congreso de los Diputados y por el Senado (art. 8 LGEP). Esta regulación provocó problemas, de carácter teórico y práctico. La intervención de las Cortes Generales abrió el interrogante sobre la naturaleza jurídica de dicho acuerdo y, consecuentemente, sobre los sujetos legitimados para su impugnación

⁶⁰⁴ Cfr. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., “Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, 1995, pág. 20.

⁶⁰⁵ Las principales incumplidoras fueron Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y la Región de Murcia. Pero en términos generales las CCAA cumplieron por encima de los objetivos fijados. Cfr. VALLÉS JIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A. “Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria”, *Revista valenciana de economía y hacienda*, núm. 8, 2003, pág. 145.

⁶⁰⁶ Cfr. HERNÁNDEZ DE COS, P. y ARGIMÓN, I., “Los determinantes de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas”, *Documentos de trabajo del Banco de España*, núm. 803, 2008, pág. 12.

⁶⁰⁷ Cuando una economía presenta un déficit de carácter estructural, solo puede cubrirse recurriendo, sistemáticamente, al endeudamiento. El déficit nominal puede no poner en entredicho la sostenibilidad financiera de un Estado cuando el mismo responda a un componente de carácter coyuntural (Capítulo 3, I.2.2).

en caso de discrepancia. Por otro lado, la necesidad de que el acuerdo requiriese del parecer favorable de ambas Cámaras, abría la puerta a una probable situación de bloqueo que se terminó dando, como era previsible, cuando en el Senado cristalizó una mayoría de oposición al Gobierno y al Congreso que le otorgó su confianza. Sobre estas dos cuestiones se volverá en el siguiente epígrafe, al analizar el modelo vigente en la actualidad. Aquí nos limitaremos a señalar que, en el año 2004, y precisamente tras la llegada al Gobierno del socialista Rodríguez Zapatero, se impulsó una reforma del artículo 8 LGEP para que el veto del Senado pudiese ser superado por la mayoría simple del Congreso en una segunda votación⁶⁰⁸.

Una vez que las Cortes Generales aprobaban los objetivos de estabilidad para el conjunto del sector público y cada uno de sus subsectores, se hacía imprescindible, su reparto individualizado para cada una de las Comunidades Autónomas. En un primer momento, en el año 2001, el artículo 6.3 LOC atribuyó dicha facultad al máximo órgano de coordinación en materia financiera: el CPFF. Y, por lo tanto, el sistema introdujo una innovación respecto al sistema previsto para los ECP, de carácter bilateral. La LOC añadió una previsión adicional para favorecer el acuerdo, al estipular que, de no alcanzarse un acuerdo en el CPFF, todas las CCAA debían elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario (art. 6.4). Una previsión llamada a forzar el acuerdo, atendiendo a que la solución residual provocaba un menor margen de maniobra presupuestaria para todas las CCAA.

Este sistema fue modificado mediante la aprobación de la LO 3/2006, de 26 de mayo, que supuso el abandono del sistema de reparto que giraba en torno al acuerdo en el CPFF por otro de marcado carácter bilateral. El 5.3 LOC pasó a disponer que el Ministerio de Economía y Hacienda y los representantes de cada Comunidad Autónoma en el Consejo de Política Fiscal y Financiera debían negociar bilateralmente el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las CCAA. Para llevar a cabo dicho reparto, los implicados podían tener en consideración, entre otros factores, la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, así como las necesidades o el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios. Y solo se imponía a los mismos un límite infranqueable: que el objetivo individual fijado para una Comunidad Autónoma debía ser compatible con el objetivo individual de las demás

⁶⁰⁸ Disposición Adicional 30 Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, por la que se modifica el artículo 8 LGEP.

CCAA y con el conjunto fijado para todas ellas. Solo en el caso de que no se llegase a un acuerdo por este procedimiento, la norma atribuía al Ministerio de Hacienda la capacidad decisoria para determinar unilateralmente los objetivos de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma. El legislador opta por la bilateralidad, y solo fracasada ésta el Ministerio decidía el *quantum* de déficit en el que podía incurrir cada ente subcentral sin participación del CPFF. Evidentemente, se trataba de un modelo que favorecía a las autonomías fuertes en detrimento de las más débiles que, a título individual, carecían del poder suficiente para lograr un margen presupuestario más satisfactorio. En efecto, la bilateralidad debilita la transparencia y favorece comportamientos de carácter clientelar⁶⁰⁹.

Positivo resultaba, en cambio, la necesidad, por imperativo legal, de que el Ministerio tuviera en cuenta el esfuerzo fiscal autonómico a la hora de determinar, ante la falta de acuerdo, el objetivo de estabilidad que correspondía a una Comunidad Autónoma y, así, evitar beneficiar a aquellos entes subcentrales que habían hecho dejación de su capacidad normativa en materia tributaria. En la actualidad, el modelo en vigor ha prescindido de la bilateralidad como criterio preferente para repartir los objetivos de estabilidad presupuestaria de manera individualizada, y ha optado por conceder este poder, en todo caso y desde un primer momento, al Ministerio de Hacienda.

2. El establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas.

El artículo 15.1 LOEPSF dispone que, por acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en los primeros seis meses del año, y para los tres ejercicios siguientes, se fijarán los objetivos de déficit nominal y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas y para cada uno de sus subsectores. Dicho acuerdo contiene el montante global de déficit y de deuda en el que puede incurrir el Reino de España en el siguiente trienio y, además, el reparto que del mismo se realiza entre los diferentes niveles de poder⁶¹⁰. Es decir, en este Acuerdo queda determinado el montante total de

⁶⁰⁹ FERNÁNDEZ LLERA, R. “Objetivos presupuestarios, ciclo económico y descentralización en España”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Serie economía. núm. 10, 2010, pág. 22.

⁶¹⁰ Las Entidades Locales, como se apuntó, deben mantener un déficit nominal nulo. Y así lo recogen los diferentes Acuerdos del Consejo de Ministros aprobados al amparo del artículo 15 LOEPSF. Ministerio de Hacienda, *Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública, Regla de Gasto y Límite de Gasto No Financiero del Estado*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhAFP.gob.es/es->

déficit nominal y deuda en el que puede incurrir el sector autonómico como agregado. Con anterioridad a su adopción por el Gobierno, no se da participación autonómica alguna de carácter efectivo, y simplemente está prevista la emisión de un informe no vinculante por parte del CPFF, un órgano aparentemente de colaboración, pero en el que el poder central puede imponer con facilidad su voluntad atendiendo al sistema de votación previsto para la toma de decisiones⁶¹¹. Como se recordará, el artículo 10 del Reglamento de Régimen Interior del CPFF otorga al Ministerio de Hacienda el mismo número de votos que a las Comunidades y Ciudades Autónomas que forman el CPFF, lo que impide, evidentemente, la adopción de acuerdos sin el consentimiento del Estado, pero permite a éste imponer su voluntad sin dificultades a los entes subcentrales⁶¹². El margen de actuación gubernamental es amplísimo, y solo se ve constreñido por las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España, que deberán ser *tenidas en cuenta* por el Gobierno a la hora de determinar el contenido del Acuerdo (art. 15.5 LOEPSF).

Así las cosas, el sistema español de disciplina fiscal no solo se fundamenta en un reparto ordinario de los límites de déficit nominal, una opción de política legislativa muy agresiva de por sí con la autonomía financiera de los entes subcentrales, sino que, además, cierra el paso a la participación efectiva del sector autonómico para pronunciarse sobre esta cuestión. La consecuencia de ello ha sido evidente: la debilidad del poder autonómico en esta fase del sistema de disciplina fiscal ha determinado que el principal ajuste presupuestario se acometiese, entre 2011 y 2015, a nivel autonómico⁶¹³.

[ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx](#) [última consulta: septiembre 2018]

⁶¹¹ Sin lugar a dudas el CPFF no es, en su configuración actual, un órgano que pueda considerarse propio de un modelo de federalismo cooperativo, ya que el mismo se limita a disfrazar la hegemonía del Estado sobre las CCAA. Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, J. J., “El Estado federal como Estado compuesto”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 6, 2001, pág. 124.

⁶¹² El artículo 10 de dicho Reglamento establece que, en segunda votación, frente a la mayoría de dos tercios que debe obtenerse en la primera, basta con la mayoría absoluta de los votos para alcanzar un Acuerdo. Junto al sistema de votación del CPFF, que hace irrelevante la intervención de la periferia en este órgano de coordinación, J. L. ESCRIVÁ BELMONTE, presidente de la AIREF, y miembro nato del propio CPFF (art. 24.4 LOAIRF) ha señalado otros elementos que dificultan el correcto funcionamiento del Consejo. Entre ellos destacan su excesiva politización, a la que el ponente apunta al denunciar el escaso peso de elementos técnicos objetivos de apoyo en la toma de decisiones. Cfr. *Comparecencia ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico*, 28 de febrero de 2018, pág. 24. Contenido disponible en línea: <http://www.airef.es/documents/42901/736038/2018+02+28+Presentaci%C3%B3n+Congr.pdf/3d4301be-0ef0-41f8-8a44-fa351c58636f> [última consulta: septiembre 2018]

⁶¹³ Fedea, “*Sanidad, educación y protección social: recortes durante la crisis*”, pág. 14. En este mismo sentido, cfr. LAGO-PENAS, S.; FERNÁNDEZ LEICEAGA, X.; VAQUERO, A., “¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?”, *Documentos de trabajo Funcas*, nº 784, 2016 y

Y ello a pesar de la inelasticidad del gasto social, que es el componente fundamental de los presupuestos de las CCAA. El TC, sin embargo, ha estimado que la LOEPSF da debido cumplimiento al mandato previsto en el artículo 135.5 CE, que remite a su Ley Orgánica de desarrollo la regulación de los instrumentos de participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera, basándose, para sostener esta afirmación, en que no cabe un análisis aislado de la suficiencia o insuficiencia de la participación del CPFF, sino una valoración en conjunto que el Tribunal considera suficiente (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 6 d)⁶¹⁴.

Una vez que el Gobierno central decide, sin participación autonómica efectiva, cuál debe ser el reparto de los niveles de déficit nominal y deuda en el que ese ejercicio pueden incurrir los diferentes subsectores de la Administración, el Acuerdo en el que se plasma debe ser *aprobado* por las Cortes Generales (art. 15.6 LOEPSF). Esta intervención parlamentaria es deudora del artículo 8 LGEP, que ya regulaba un sistema semejante. El Consejo de Estado, cuando tuvo ocasión de pronunciarse sobre el anteproyecto de la LGEP, incardinó esta actuación de las Cortes Generales en la función parlamentaria de control. En concreto, en el Dictamen 4/2001, de 18 de enero, el Consejo de Estado consideró que:

“[Lo] que realmente resulta procedente es clarificar la redacción del artículo 8.2 en la medida en que parece que debe ser al Gobierno a quien corresponda aprobar el acuerdo por virtud del cual se fije el objetivo de estabilidad presupuestaria; ello sin perjuicio de que las Cámaras se configuren como órgano de control, en el sentido de que el mencionado acuerdo deba ser ulteriormente remitido a las Cortes Generales a los efectos de su debate y adopción de las iniciativas o resoluciones parlamentarias que resulten procedentes (regulación esta última que en este caso sí que debería articularse en el marco de los respectivos reglamentos parlamentarios)”.

CUENCA, A. “Una nueva reforma de la financiación autonómica”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, 2017, pág. 79.

⁶¹⁴ El razonamiento del TC es sorprendente, porque la LOEPSF, a lo largo de su redacción, la LOEPSF prevé en varias ocasiones la intervención del CPFF, pero prácticamente en ninguna tiene carácter vinculante. La única excepción está prevista en el artículo 23.3 LOEPSF, que exige la conformidad del CPFF para aprobar el Plan Económico Financiero (PEF) o de reequilibrio de una Comunidad Autónoma.

Atendiendo a que la *aprobación* por parte de las Cortes era entendida como una expresión de la función de control que éstas ejercen, nada impediría que la misma fuese ejercitada, solamente, por una de las Cámaras; al igual que corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados la convalidación de los decretos-leyes (art. 86 CE), la autorización de la convocatoria del referéndum consultivo (art. 92.2 CE) o la de la prórroga del estado de alarma y la de la declaración del de excepción (art. 116.2 y 3 CE): o alternativamente, de la misma manera que corresponde en exclusiva al Senado la autorización al Gobierno para que ponga en práctica el instituto de la coerción estatal (art. 155 CE). Y al incardinarse la intervención de las Cortes Generales en la función parlamentaria de control, podía deducirse, sin dificultad, que la aprobación parlamentaria del Acuerdo gubernamental no mediatizaba la posterior tramitación del presupuesto (arts. 66.2 y 134 CE).

Con base en esta interpretación de la naturaleza jurídica del Acuerdo gubernamental, se aprobó en 2004 una modificación de la LGEP⁶¹⁵, permitiéndose que, en caso de que el Senado rechazase los objetivos de estabilidad, la *aprobación* de éstos correspondiese en exclusiva al Congreso de los Diputados, por mayoría simple, en una segunda votación. La reforma pretendía evitar una situación de bloqueo presupuestario en el supuesto de que la Cámara Alta rechazase los objetivos de estabilidad, pues, como se recordará, en la VII Legislatura (2004-2008), siendo presidente del Gobierno el socialista Rodríguez Zapatero, el Partido Popular tenía mayoría absoluta en el Senado⁶¹⁶. En 2012, cuando los conservadores volvieron a ser mayoritarios en la Cámara Baja, se abandonó este sistema, y la LOEPSF volvió a otorgar un papel equivalente a ambas Cámaras. De este modo, de nuevo con una motivación partidista, aunque de sentido inverso, se aprovechaba el sesgo conservador del sistema electoral establecido para la elección del Senado para volver a configurar a la Cámara Alta como una potencial institución de bloqueo para aquellos supuestos futuros en los que en la Cámara Baja, que sostiene al Gobierno, hubiese una mayoría progresista⁶¹⁷. Pese a la

⁶¹⁵ Por Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado se modificó el artículo 8 LGEP.

⁶¹⁶ La modificación del artículo 8 LGEP quería evitar una situación de bloqueo en el ciclo presupuestario que hubiese tenido lugar ante la previsión de que la Cámara Alta rechazase sistemáticamente los objetivos de estabilidad. Tal y como terminaría sucediendo, con la salvedad de los objetivos para el ejercicio 2008, cuando 22 senadores populares no asistieron a la sesión plenaria por coincidir la misma con las sesiones de investidura del Presidente del Gobierno autonómico en varios Parlamentos regionales.

⁶¹⁷ El primer Acuerdo presentado por un Gobierno socialista tras la aprobación de la LOEPSF terminó naufragando en la propia Cámara Baja, aunque el Partido Popular, mayoritario en la Cámara

definición del Senado como Cámara de representación territorial, la opción del legislador orgánico en 2012 no puede ser leída, en absoluto, como un reforzamiento del poder territorial, frente a la representación popular presente en el Congreso, porque el Senado no es una Cámara que represente los intereses territoriales.

Según el artículo 15.6 LOEPSF, si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos de estabilidad y deuda, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, debe remitir un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento, sin que esté previsto un cauce institucional para la superación de esta situación de bloqueo, como había señalado el Consejo de Estado en su Dictamen 164/2012, de 1 de marzo. Sin embargo, el aspecto más relevante de este Dictamen es que reniega de la consideración que el propio Consejo de Estado había sostenido en 2001, y entiende que la tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad no es ya una manifestación de la función de control. Así, el Dictamen 164/2012, a la hora de analizar los artículos 15 y 16 LOEPSF, remarcará que “la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria corresponde a las Cortes Generales [y no al Gobierno]”. Y en este mismo sentido se han posicionado, con posterioridad, y no sin asombro por nuestra parte, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

La STC 44/2015, de 5 de marzo (FJ 3 d), declaró la inconstitucionalidad de la reforma introducida en el artículo 8 LGEP en 2004, entre otras cuestiones, porque la fijación de los objetivos de estabilidad afectaba al propio “proceso de elaboración legislativa” y, consecuentemente, su regulación debía corresponder a los Reglamentos de las Cámaras⁶¹⁸. Una decisión sorprendente, pues si la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria afectaba al propio proceso de elaboración legislativa -es decir, a la función legislativa del Parlamento-, lo inconstitucional sería un procedimiento en el que el Senado, en contra de la literalidad del artículo 90.2 CE, tuviese capacidad de veto.

Alta, ya había anunciado que se opondría también allí al mismo. Cfr. “El PP de Casado no apoyará el techo de gasto y los objetivos de déficit”, *Expansión*, 23 de julio de 2018. Y, cfr., Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 142, sesión plenaria 136 de 27 de julio de 2018, pág. 29.

⁶¹⁸ Dado que la norma impugnada es la Ley de Presupuestos de 2005, que fue la encargada de reformar la LGEP, la Sentencia, desde un punto de vista formal, también pone en entredicho la necesaria conexión económica o presupuestaria de esta disposición, siendo discutible que la misma tenga cabida en el contenido eventual de la ley de presupuestos.

El Tribunal Supremo, en un elenco de Sentencias dictadas por su Sala Tercera el 10 de mayo de 2016⁶¹⁹, también consideró que la aprobación parlamentaria del Acuerdo previsto en el artículo 15 de la LOEPSF se integraba en la función legislativa del Parlamento. O, más exactamente, entendió que el paso por el Parlamento de dicho Acuerdo le otorgaba fuerza de Ley⁶²⁰. Siguiendo esta lógica, se inadmitieron los recursos interpuestos contra los Acuerdos del Consejo de Ministros, dictados al amparo del artículo 15 LOEPSF, por falta de jurisdicción al considerarlos actos preparatorios cuya aprobación correspondía a las Cortes Generales (art. 69 a) LRJCA⁶²¹). El Tribunal Supremo señala que su conocimiento corresponde al Tribunal Constitucional por medio de los procedimientos existentes ante esta jurisdicción. Es decir, a través del recurso de inconstitucionalidad⁶²² contra disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley⁶²³.

La controversia sustanciada en torno a la naturaleza jurídica de este Acuerdo se ha visto favorecida, en nuestra opinión, por el carácter complejo que el propio Acuerdo reviste. En efecto, dicho Acuerdo no solo determina el reparto del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno

⁶¹⁹ En este punto son de interés las STS 1035/2016, 1036/2016, 1038/2016 y 1039/2016, que resuelven, respectivamente, los recursos interpuestos por el Gobierno de Canarias, el Principado de Asturias, la Generalitat de Cataluña y la Junta de Andalucía. Con posterioridad, y en el mismo sentido, debe ser destacada la STS 96/2017, de 24 de enero.

⁶²⁰ El TS ha mantenido con posterioridad esta posición, al señalar que, en el marco del artículo 15 LOEPSF, la intervención de las Cortes Generales no se enmarca en un procedimiento administrativo sobre una materia ajena a la típica parlamentaria, sino sobre una que, como la presupuestaria, forma parte del núcleo de las atribuciones constitucionales de las Cortes Generales (STS 96/2017, de 24 de enero).

⁶²¹ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

⁶²² En el recurso también es impugnado un Acuerdo del Consejo de Ministros dictado con base en el artículo 15 LOEPSF pero no ratificado por las Cortes Generales, para permitir una rápida adaptación a los nuevos escenarios de consolidación fiscal establecidos a nivel europeo. La Sentencia, en este punto, inadmite también el recurso, pero no por falta de jurisdicción, sino por tratarse de un acto no susceptible de impugnación (art. 69 c) LRJCA). En este extremo, hay que destacar el voto particular del magistrado Peces Morate, que respecto a este último Acuerdo se manifiesta a favor de la admisión del recurso y, posteriormente, de la declaración de nulidad del Acuerdo. Todo ello con base en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común, bien sea con base en el artículo 47.1 b) LPAC o, si se considera que el Acuerdo tiene carácter normativo, con base en el artículo 47.2 LPAC. En caso contrario, si se sigue la lógica de la mayoría, el acuerdo quedaría exento de control jurisdiccional, por no ser susceptible el Acuerdo de recurso ante el Tribunal Constitucional, y daría lugar a un espacio de inmunidad del poder inadmisibles en un Estado democrático y de Derecho. Si bien, en este caso, son reducidas las diferencias prácticas entre la inadmisión y la declaración de nulidad de un Acuerdo del Consejo de Ministros que fija los objetivos de déficit y de deuda para un lapso temporal superado en el momento de dictarse la Sentencia.

⁶²³ Incluso el Gobierno de España ha asumido que la tramitación parlamentaria del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF otorga al mismo fuerza de Ley. En el verano de 2018, ante la negativa de las Cámaras de apoyar los objetivos de estabilidad y el límite de gasto no financiero para 2019, el Gobierno se planteó en un primer momento la posibilidad de aprobar éstos recurriendo un Real Decreto-Ley. Cfr. “Moncloa diseña un plan B para esquivar al Senado y sacar el déficit por decreto”, *El Confidencial*, 26 de julio de 2018.

de sus subsectores, sino que también establece el límite de gasto no financiero de la Administración General del Estado (arts. 15.1 III y 30 LOEPSF)⁶²⁴, de suerte que hay quien ha visto en esta aprobación del techo de gasto un adelantamiento de una fase del proceso presupuestario que, tradicionalmente, tenía lugar en el debate de totalidad del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado⁶²⁵.

Ambas decisiones, no obstante, tienen sustantividad propia. Y por ello se ha pretendido en alguna ocasión, ciertamente sin éxito, la votación separada de los objetivos de estabilidad para el conjunto de Administraciones, por un lado, y del límite de gasto no financiero del Estado, por el otro⁶²⁶, ya que, como evidenció el diputado Martínez-Pujalte⁶²⁷, puede estarse de acuerdo con los objetivos de estabilidad presupuestaria y no compartir el límite de gasto no financiero, por considerarlo demasiado elevado, como era el caso, o también insuficiente. No en vano la materialización del objetivo de estabilidad presupuestaria puede realizarse tanto por la vía del ingreso como por la del gasto y, por tanto, compartiendo la estabilidad como fin, cabe discrepar en los medios para alcanzarla. Sin embargo, ni la tramitación parlamentaria del límite de gasto no financiero, ni la de los objetivos de estabilidad, deben ser integradas en la función legislativa de las Cámaras. Por el contrario, su encuadre en la función de control, defendida por los profesores García Roca y Martínez Lago⁶²⁸, y por el propio Consejo de Estado en 2001, es mucho más acertada porque evita, creemos, los principales problemas que provoca considerar que este Acuerdo

⁶²⁴ Una previsión que también se inspira en la regulación anterior contenida en el artículo 13 LGEP.

⁶²⁵ Cfr. JIMÉNEZ DÍAZ, A. “Artículo 134”, en RIPOLLÉS SERRANO, R. (Coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 980.

⁶²⁶ Tras la reforma introducida en la LOEPSF por la LO 1/2016, antes analizada, normativamente ha quedado previsto que, en caso de estar el gobierno en funciones, el Acuerdo del Consejo de Ministros previsto en el artículo 15 LOEPSF solo podría contener los objetivos de déficit y de deuda para el conjunto de Administraciones Públicas, pero no el límite de gasto no financiero de la Administración General del Estado que, se deduce, deberá tramitarse posteriormente de manera individualizada. Ello refuerza, indudablemente, la tesis de que ambos acuerdos cuentan con una diferente naturaleza. No obstante, respecto a los objetivos de déficit y de deuda para el periodo 2017-2019, y del límite de gasto no financiero de la Administración General del Estado para 2017, primera ocasión en la que podía haber sido aplicada esta previsión, se esperó a la toma de posesión del nuevo Gobierno para su aprobación. De modo tal que, como venía siendo habitual, se produjo la votación conjunta de ambos acuerdos.

⁶²⁷ Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 18, de 17 de junio de 2004, pág. 701.

⁶²⁸ Cfr. GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., págs. 135-136. También el magistrado del Tribunal Supremo Rodríguez-Zapata ha señalado en su voto particular a la STS 1035/2016, de 10 de mayo, que no todos los actos aprobados por el Congreso y por el Senado se convierten, automáticamente, en ley.

tiene fuerza de Ley⁶²⁹, sin afectar a sus potenciales ventajas: quedar sometido dicho Acuerdo a control jurisdiccional y servir de parámetro para evaluar la legalidad de decisiones normativas posteriores⁶³⁰.

La aprobación del límite de gasto no financiero de la Administración General del Estado es una cuestión que está vinculada de manera mucho más estrecha con el procedimiento presupuestario y, *a priori*, podría parecer que lo condiciona con mayor claridad. Sin embargo, ni siquiera a este respecto nos parece pertinente someter el Acuerdo del Consejo de Ministros a control jurisdiccional. El Acuerdo gubernamental por el que se establece el límite de gasto no financiero del Estado es un acto-parte de un procedimiento (*Teilakt*, en terminología alemana), carente de efectividad *ad extra*. El acto definitivo, con eficacia jurídica *ad extra*, y por lo tanto susceptible de control jurisdiccional, es la Ley de Presupuestos Generales del Estado⁶³¹. Y el hecho de diferir la interposición del recurso a este momento no provoca un supuesto de falta de control jurisdiccional, sino que implica, simplemente, postergarlo a un momento ulterior, más adecuado desde un punto de vista jurídico-formal. Por otro lado, considerar que el Acuerdo que determina el límite de gasto no financiero tiene fuerza de ley no es útil para enjuiciar la validez del proyecto de ley de presupuestos presentado a las Cámaras por el Gobierno. Un proyecto de ley es un acto de naturaleza política no susceptible de control jurisdiccional (STS 1035/2016, de 10 de mayo, FJ 2 y STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2), y la LOEPSF no establece ningún mecanismo para reaccionar contra un proyecto de ley de presupuestos que incumpla el límite de gasto no financiero autorizado previamente. Por lo tanto, nada aporta exigir al Parlamento que *apruebe* – con fuerza de ley- el límite de gasto no financiero. Al contrario, provoca notables

⁶²⁹ La verdadera raíz del problema no radica tanto en encuadrar la aprobación por parte de las Cortes del Acuerdo gubernamental en una concreta función parlamentaria, sino en determinar si dicha aprobación le otorga, o no, fuerza de ley y, consecuentemente, si es impugnabile ante la jurisdicción constitucional. Las Cortes, en el ejercicio de su función fiscalizadora, pueden aprobar actos parlamentarios con fuerza de ley, como la autorización prevista en el artículo 155 CE, o sin ella, como es el caso de las mociones aprobadas como consecuencia de una interpelación (art. 111.2 CE). Cfr. VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005, pág. 106.

⁶³⁰ En contra, cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Acuerdos parlamentarios de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, 2018, pág. 7.

⁶³¹ La naturaleza jurídica de los actos-parte ha sido analizada en profundidad por C. GARRIDO LÓPEZ, al abordar la naturaleza jurídica de los actos parlamentarios dictados en el marco del artículo 116 CE. Cfr. “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, págs. 43-73.

problemas de constitucionalidad⁶³², ya que, al quedar configurada la aprobación de límite de gasto como un requisito previo e ineludible para la presentación del proyecto de ley de presupuestos, se cercena la facultad constitucional del Gobierno de presentar a las Cámaras su proyecto de presupuesto, a través del que se articula su programa político (art. 134.1 CE)⁶³³. Por ello creemos que el elemento fundamental de la *aprobación* parlamentaria del límite de gasto no financiero es el debate sustanciado en las Cámaras y el subsiguiente control político del Gobierno mediante las posibles resoluciones que se adopten en ellas, más que el control jurisdiccional de dichos acuerdos y la supuesta limitación que su aprobación puede introducir en el procedimiento presupuestario.

Y a igual conclusión llegamos en punto a la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. La consideración de que estos objetivos quedan fijados con fuerza de Ley tampoco facilita, por un lado, su control jurisdiccional ni, por otro, convierte a dicho Acuerdo en parámetro válido para enjuiciar otras disposiciones normativas. Si bien a los argumentos ya esgrimidos -en relación al límite de gasto no financiero- conviene añadir otros. El Acuerdo del artículo 15 LOEPSF, como decíamos, prevé el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada uno de los subsectores de la Administración, de manera que difícilmente puede encuadrarse como parte de la función presupuestaria de las Cortes Generales la determinación de estas magnitudes para el subsector autonómico. En efecto, la fijación del objetivo autonómico, que no puede deslindarse del objetivo estatal

⁶³² Unos problemas que concurren con independencia de que el Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF sea aprobado conjuntamente por ambas Cámaras del Parlamento o de que se establezca un sistema en el que el Congreso de los Diputados, en sintonía con el artículo 90.2 CE, decida en última instancia. La proposición de reforma de la LOEPSF presentada, el 24 de agosto de 2018, por cuatro grupos parlamentarios del ala izquierda del Parlamento, pretendía otorgar al Congreso la capacidad de superar el veto del Senado durante la tramitación del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF. Esta reforma legislativa, que aún no ha sido aprobada en el momento de finalizar este trabajo, se limitaba a superar la paralización institucional a la que estaba llevando la regulación en vigor. Pero, al no integrar expresamente la intervención parlamentaria en su función de control, perdió la oportunidad de solventar definitivamente el problema sustanciado en torno a la naturaleza jurídica del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF.

⁶³³ La LOEPSF permite que un simple acuerdo de las Cámaras impida el debate parlamentario sobre cada una de las secciones presupuestarias. Evidentemente, para la oposición es mucho más sencillo oponerse a un -impersonal- montante agregado de gasto que rechazar partidas concretas. Pero el Gobierno tiene derecho a presentar a las Cámaras su Presupuesto, a través del que se articula su programa político. Y las Cámaras, en concreto el Congreso, tienen también derecho a rechazarlo. Ése es el equilibrio de poderes diseñado por la Constitución.

al condicionarse recíprocamente⁶³⁴, solo puede responder a una función de control, por corresponder la función presupuestaria de las CCAA a los respectivos parlamentos regionales por mandato estatutario⁶³⁵.

El objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda del Estado podría encuadrarse en la doctrina de los actos-parte, pero no tendría acomodo en dicha doctrina el objetivo establecido respecto al sector autonómico, al cual está inexorablemente unido el objetivo estatal. El hecho de negar la condición de “acto-parte” a la sección del Acuerdo que determina el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública implica, *a priori*, que su control jurisdiccional solo pueda tener lugar si se admite que el mismo tiene fuerza de Ley y queda sometido, de este modo, al control del TC (art. 27.2 LOTC). Ésta es justamente la tesis sostenida por la STS 1035/2016, de 10 de mayo. El TC, sin embargo, todavía no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de uno de los Acuerdos adoptados con base en el artículo 15 LOEPSF⁶³⁶. Pero si se decantase por aceptar la tesis del TS, y admitiese el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el contenido del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF y, en concreto, contra el reparto de los objetivos de déficit y deuda establecidos entre los diferentes subsectores de la Administración, su presentación será, a buen seguro, estéril. La LOEPSF no ha previsto ningún elemento para tratar de objetivar la decisión del Gobierno central. Desde que la LOEPSF entró en vigor el límite de déficit nominal que corresponden a la Administración central y a la Seguridad Social ha sido siempre superior al 80% del total⁶³⁷; pero no existe parámetro o clave de reparto que restrinja el

⁶³⁴ En el caso de que se pudiesen aprobar separadamente los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda de la Administración central, nos encontraríamos respecto a los del Estado, de nuevo, ante un acto-parte no susceptible a nuestro entender de control jurisdiccional.

⁶³⁵ La vinculación del reparto de los objetivos de déficit con el fenómeno presupuestario solo tiene anclaje constitucional a partir del artículo 134 CE, al que se ha referido la STS 96/2017, de 24 de enero (FJ 2). En ella, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha señalado que la aprobación de los objetivos de estabilidad por parte del Gobierno, prevista en el artículo 15.1 LOEPSF, es congruente con la competencia que tiene éste a la hora de elaborar el proyecto de la ley de presupuestos (art. 134.1 CE). Sin embargo, esta apreciación se refiere, a lo sumo, a los Presupuestos Generales del Estado y, consecuentemente, a los objetivos de estabilidad estatales. Como se recordará, la STC 116/1994, de 18 de abril, excluyó del ámbito de aplicación del artículo 134 CE a los presupuestos de las CCAA.

⁶³⁶ Es más, cabe la posibilidad de que inadmita el recurso, sin atender a la interpretación que del artículo 15 LOEPSF realizó el TS en sus Sentencias de 10 de mayo de 2016. Lo cual vendría a constituir un capítulo más de las tensas relaciones que mantienen ambos órganos jurisprudenciales y en la que el TC tiene siempre la última palabra (art. 5.1 LOPJ). Cfr. MATIA PORTILLA, F. J. “Las tensas relaciones entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional y los límites de la (legítima) discrepancia entre ellos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, págs. 11-48.

⁶³⁷ Cfr. Ministerio de Hacienda, *Objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto y límite de gasto no financiero del Estado*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Objetivos->

margen de actuación gubernamental a la hora de decidir esta distribución. Resulta difícil pensar en un recurso en el que la fundamentación jurídica del mismo vaya más allá de la crítica política. Y un recurso redactado en estos términos tiene unas reducidas posibilidades de ser estimado.

La situación de indefensión en la que quedan las CCAA, se admita el recurso o no, es palmaria. Y no solo eso, sino que la falta de participación autonómica en este momento del sistema de disciplina fiscal –el CPFF, como se recordará, tiene un papel residual- ha sido señalada frecuentemente como uno de los elementos que no propicia la corresponsabilidad de las CCAA en la toma de decisiones. Por ello se propone una modificación del sistema de disciplina fiscal en este punto, y consideramos que sería positivo revalorizar la opinión del CPFF, haciéndola vinculante, e introducir en su seno un sistema de mayoría cualificada para la adopción de acuerdos. Ello facilitaría la integración de la voluntad de los gobiernos autonómicos sin llegar a la paralización del órgano, ya que no cabría la adopción de acuerdos sin el consentimiento del Gobierno de España, pero tampoco valdría con su sola voluntad. En cualquier caso, sería conveniente que un órgano de carácter técnico se pronunciase de manera previa sobre la viabilidad del reparto. En este sentido, no deja de llamar la atención que el legislador haya obviado la necesidad de contar, de manera previa a la aprobación de estos objetivos, con un informe de la AIREF que dé credibilidad al reparto de los mismos entre los diferentes subsectores de las Administraciones Públicas⁶³⁸.

Una solución de estas características, no obstante, debería ir acompañada de algún incentivo al pacto, mediante el diseño de una solución residual que, en ausencia de aquél, provocase para todos los actores implicados un escenario más perjudicial que el potencialmente resultante del pacto alcanzado. Por ejemplo, diseñar una cláusula de cierre que impusiese a todas las Administraciones, en última instancia y ante la ausencia

[de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx](#) [última consulta: septiembre 2018]

⁶³⁸ J. L. ESCRIVÁ BELMONTE, presidente de la AIREF, ha puesto en evidencia que en ocasiones, aunque puede ser alcanzable el objetivo agregado, el establecimiento de objetivos irreales para cada uno de los subsectores acarrea notables problemas. En estas situaciones la Autoridad puede verse obligada a pronunciarse sobre la conveniencia de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en el capítulo IV de la LOEPSF, cuando el problema de origen reside en un reparto inadecuado de los objetivos de déficit entre las diferentes Administraciones. Reparto en el cual, como se ha indicado, no se da voz a la propia Autoridad a los efectos de que realice una propuesta, si bien no vinculante, de los mismos. Cfr. Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 202, de 27 de abril de 2017, Comparecencia del presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ante la Comisión del Presupuesto, con ocasión del debate de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, pág. 7.

de acuerdo, la obligación de presentar sus proyectos de presupuestos con un déficit nominal nulo. García Martín ha propuesto que la distribución de los objetivos de estabilidad entre las CCAA y el Estado venga determinada en la propia LOEPSF⁶³⁹. Pero en este punto nos parece más acertado un sistema que permita, en primer lugar, el acuerdo político en el CPFF, ya que en este instante la confrontación entre centro y periferia es latente, y no consideramos que el legislador orgánico vaya a ser más cuidadoso con los intereses autonómicos⁶⁴⁰.

En un sistema como el propuesto, ciertamente, y al igual que sucede con el actualmente en vigor, sigue sin ser posible el control jurisdiccional del Acuerdo por el que se reparten los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda entre los diferentes subsectores de la Administración, pero a cambio, y a diferencia del actual, tiene lugar una participación efectiva de las CCAA en la distribución de dichos objetivos. Y, consecuentemente, es menos alarmante la falta de control jurisdiccional del Acuerdo que acomete su reparto.

Asimismo, otorgar fuerza de Ley al reparto de los objetivos de estabilidad y deuda tampoco es útil para controlar la validez ni de los Presupuestos Generales del Estado, por los argumentos esgrimidos respecto al límite de gasto no financiero, ni de los presupuestos autonómicos. En primer lugar, porque para ello habría que entender no solo que dicho Acuerdo tiene fuerza de Ley, sino que, además, y es muy difícil hacerlo, que el mismo queda integrado en el “bloque de constitucionalidad”. Y, en segundo lugar, porque para contrastar la constitucionalidad de una ley autonómica de presupuestos es necesario que el objetivo para el sector autonómico en su conjunto, previsto en el artículo 15 LOEPSF, se individualice para cada Comunidad Autónoma. Y dicho procedimiento no está contemplado en el artículo 15 LOEPSF, sino en el artículo 16 (Capítulo 4, I.3).

En definitiva, consideramos que es erróneo otorgar fuerza de Ley al Acuerdo que determina los objetivos de estabilidad presupuestaria para cada uno de los subsectores de la Administración y el límite de gasto no financiero para la Administración central.

⁶³⁹ GARCÍA MARTÍN, F. J. Cfr. *La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas*, Tesis doctoral, Universidad de Extremadura, 2017, pág. 367.

⁶⁴⁰ Un sistema de reparto *ex lege* de los objetivos de estabilidad, nos parece acertado para acometer el reparto individualizado de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda, previsto en el artículo 16 LOEPSF. En el marco del artículo 16 LOEPSF, el conflicto no tiene lugar entre centro y periferia, sino entre las CCAA entre sí. Y aquí la intervención del legislador orgánico sí que puede ser positiva para superar una potencial situación de bloqueo.

Desde un punto de vista formal, el cauce procedimental seguido en el Parlamento para la tramitación del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF es diferente y tiene, también, diferente contenido y distintas consecuencias, que la tramitación del presupuesto: razón por la que no puede ser considerado como una fase más de éstos⁶⁴¹. Por otro lado, desde un punto de vista sustantivo, y en lo referente al límite de gasto no financiero, otorgar fuerza de ley al Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF priva al Gobierno del ejercicio de sus funciones constitucionales (art. 134.1 CE). Y, en punto a la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, el sistema vigente es muy perjudicial para los intereses autonómicos y, en consecuencia, para las prestaciones sociales financiadas a través de sus presupuestos.

Con todo, el sistema seguiría contando con un importante problema que, quizás, haya pasado hasta ahora desapercibido. El problema radica en su propia raíz, al prever en todo caso, con independencia de la coyuntura económica, un reparto de los objetivos de déficit nominal, lo que supone una intromisión en la autonomía financiera de las CCAA difícilmente justificable cuando la situación presupuestaria del Reino de España sea robusta. El TC ha avalado la constitucionalidad del actual sistema de disciplina fiscal, pero el debate sobre la oportunidad de una regulación no puede zanjarse en términos de constitucionalidad. Aunque el modelo español de reparto de los objetivos de déficit nominal y deuda sea constitucional, por estar expresamente previsto en la letra a) del artículo 135.5 CE, no puede negarse que, también dentro del marco constitucional, existen otras alternativas de política legislativa que puedan satisfacer el equilibrio entre unidad y autonomía.

En un contexto económico ordinario, la participación del CPFF podría limitarse a supervisar, quizás dos veces al año, siguiendo el ejemplo del Consejo de Estabilidad alemán (Capítulo 2, II.3), el cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de los límites que el artículo 11 LOEPSF impone en términos de déficit estructural. También de algún otro indicador relacionado directamente con el volumen de endeudamiento (coeficiente de endeudamiento, relación entre intereses e impuestos y

⁶⁴¹ Cfr. MARTÍNEZ LAGO, M. Á. “Objetivos de déficit y deuda pública: ¿Su control por el Tribunal Supremo?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, Civitas, núm. 60, 2016, pág. 140. I. GIMÉNEZ SÁNCHEZ ya había señalado las dificultades que entrañaba el establecimiento de una separación nítida entre las funciones parlamentarias, y por ello consideró que el análisis debía centrarse, fundamentalmente, en la forma procedimental seguida y no tanto en la función concreta que ejerce el Parlamento. Cfr. *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, págs. 79-103.

volumen de deuda) y, muy especialmente, de la regla de gasto (art. 12 LOEPSF), que constituye una herramienta fundamental para este propósito. Sin embargo, en situación presupuestarias críticas, como la que acontece cuando las instituciones europeas acuerdan la apertura de un PDE a España, parece necesario acometer el reparto de los objetivos de déficit nominal para facilitar el cumplimiento de la senda de ajuste marcada por la Unión Europea y, de este modo, evitar el momento represivo que puede desencadenarse en caso de incumplimiento de la Decisión del Consejo. El sistema alemán de disciplina fiscal, que no prevé el reparto de los objetivos de déficit nominal entre los diferentes niveles de poder, posiblemente sea eficaz y suficiente atendiendo a la saneada coyuntura económica alemana, pero en el caso español, donde los ciclos económicos son mucho más acentuados, quizás fuera conveniente articular un sistema excepcional para repartir el volumen de déficit nominal y deuda en el que pueden incurrir los diferentes sectores de la Administración en situaciones extraordinarias.

El sistema de la UE padece en este punto deficiencias similares a las que adolece el sistema español: una intromisión muy agresiva por parte de las autoridades centrales durante el diseño del presupuesto, sobre todo en el transcurso del otoño europeo (Capítulo 2, 1.2.3), con independencia de la situación económica que atraviesen los Estados miembros. Por ello, Escrivá Belmonte ha apuntado que el sistema europeo de disciplina fiscal debería configurarse de tal modo que la intervención por parte de las autoridades europeas solo fuese de alta intensidad cuando los Estados presenten un déficit nominal superior al 3%. Cuando la situación económica no sea de tamaño gravedad, el presidente de la AIREF se ha mostrado proclive a que el control corresponda a las propias autoridades independientes que, debe añadirse, en el caso español ha dado sobradas muestras de independencia⁶⁴². Una solución como ésta podría ser trasladable, también, al ámbito interno. Y limitar los supuestos de reparto de los objetivos de déficit nominal y de deuda pública, que constriñen directamente la capacidad presupuestaria de los entes subcentrales, a aquellos supuestos económicos críticos.

El modelo que aquí se propone da preferencia al principio de unidad cuando el Consejo declare que en el Reino de España existe un déficit excesivo, implicando al

⁶⁴² Cfr. Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 451, sesión de la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico de 28 de febrero de 2018, pág. 29.

Estado y a las CCAA en el cumplimiento de los objetivos exigidos de manera concertada, articulándose un sistema de resolución de conflictos propio del federalismo cooperativo. Y en una situación económica ordinaria, el sistema propuesto es más tuitivo con un principio estructural básico de nuestra Constitución, como es el principio de autonomía (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

3. Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas.

Una vez que se ha determinado el objetivo de estabilidad para cada uno de los niveles de poder, la LOEPSF regula la individualización de estos objetivos para cada una de las CCAA al objeto de que se ciña a dicho objetivo al aprobar su ley de presupuestos. Dicha individualización compete, de nuevo, al Consejo de Ministros (art. 16.2 LOEPSF), una vez que el Gobierno ha aprobado, según dispone el artículo 16.1 LOEPSF, los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas. Ello refuerza la postura de que la *aprobación* del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF por parte de las Cortes Generales es un acto de naturaleza fiscalizadora.

El Tribunal Supremo, sin entrar a valorar su naturaleza⁶⁴³, ha considerado el Acuerdo del Consejo de Ministros previsto en el artículo 15 LOEPSF como un presupuesto habilitante para que el Gobierno dicte un segundo Acuerdo, éste sí susceptible de impugnación ante el Tribunal Supremo, en el que establezca el reparto de los objetivos entre las CCAA (STS 1035/2016, de 10 de mayo, FJ 4). Al dictar este segundo Acuerdo, el Gobierno puede optar por un reparto simétrico o asimétrico de los objetivos de déficit y de deuda entre las CCAA, dependiendo de si atribuye a cada una de ellas el mismo, o diferente, margen de actuación a la hora de desarrollar sus competencias. La tónica dominante en los últimos ejercicios ha sido un reparto simétrico de los objetivos de estabilidad, obviando la situación económica de partida de cada Comunidad, sin hacer valer, por un lado, el principio de responsabilidad ni, por otro, el de solidaridad. En contra de este criterio equidistante se ha manifestado,

⁶⁴³ Como hemos indicado, las STS 1035/2016, 1036/2016, 1038/2016 y 1039/2016, de 10 de mayo, consideraron que la impugnación de los Acuerdos del Consejo de Ministros, una vez *aprobados*, por las Cortes Generales, debía realizarse ante el Tribunal Constitucional. Es decir, alejando la aprobación por parte de las Cortes de su función de control y acercándola a la legislativa, al otorgar fuerza de Ley a dicho acto.

reiteradamente, la AIREF, que ha abogado por un reparto diferenciado de los objetivos de estabilidad presupuestaria⁶⁴⁴.

J. J. Pérez ha sintetizado los pros y contras de un reparto asimétrico de los objetivos de déficit. Por un lado, ha señalado que, desde el punto de vista de la factibilidad, una distribución homogénea de los objetivos de déficit, en un momento en el que las necesidades de ajuste fiscal de cada una de las CCAA son muy dispares, puede tener elevados costes en términos de credibilidad de todo el proceso. Sin embargo, desde otro punto de vista, la fijación de objetivos individualizados puede introducir un incentivo perverso para que las CCAA actúen de manera irresponsable, conectoras de que se será más flexible con aquellas Comunidades que presenten un mayor desequilibrio, y todo ello termine provocando una situación de “riesgo moral”⁶⁴⁵.

Con independencia de que el Gobierno establezca objetivos homogéneos o diferenciados de déficit para las CCAA, la interposición de un recurso contra este Acuerdo del Consejo de Ministros tiene escaso recorrido jurídico. Solo cabría el recurso ante el Tribunal Supremo cuando lo que se discute es la distribución que se realiza entre las CCAA y no el objetivo en sí, que no es sino la reiteración del previsto en el Acuerdo que sirve de presupuesto habilitante para éste (STS 1035/2016, de 10 de mayo, FJ 5). Y que, en la lógica del TS, solo puede ser impugnado ante el TC. Pero la LOEPSF elude regular los parámetros a los que atenerse para llevar a cabo tal distribución –sea simétrica o asimétrica- a pesar de que, por mandato constitucional, la Ley Orgánica a la que se encomienda el desarrollo del artículo 135 CE debería regular la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas (art. 135.5 a) CE). Y a pesar de que la LOC, en su redacción dada en 2006, sí introdujo una serie de parámetros a tener consideración a la hora de acometer dicho reparto⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ Cfr. AIREF, *Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas*, de 27 de julio de 2015 y de 22 de diciembre de 2016

⁶⁴⁵ PÉREZ Cfr. PÉREZ, J.J., “Reglas fiscales y artículo 135: ¿autonomía y responsabilidad?”, Ponencia presentada en el VI Foro de las autonomías. Celebrado en Madrid el día 15 de marzo de 2017, pág. 13.

⁶⁴⁶ En primer lugar, durante la negociación bilateral entre el Ministerio y cada una de las Comunidades Autónomas, la LOC invitaba a los actores implicados a tener en consideración la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, así como las necesidades o el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios. En un segundo instante, en el caso de que no se alcanzase un acuerdo de naturaleza bilateral, el Ministerio, a la hora de concretar el objetivo de estabilidad para una concreta Comunidad Autónoma, debía tener en consideración el ejercicio por parte de ésta de sus competencias normativas en materia tributaria (Capítulo 4, I.1).

La STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 3 e), consideró que la remisión del artículo 135.5 a) CE se veía satisfecha con la distribución que la LOPESF realiza de manera genérica para todas Administraciones Públicas de los límites de deuda (art. 13 LOEPSF) y de déficit –estructural- (art. 11 LOESPFS). Sin embargo, la norma de cuya inconstitucionalidad se duda, por omisión, no acomete un reparto, si quiera genérico, del déficit nominal, que es al que se refiere el artículo 16 LOEPSF. La posible inconstitucionalidad por omisión de la LOESPFS también fue denunciada por los magistrados discrepantes de la STC 215/2014 en su voto particular, al señalar que una cesión en blanco del poder normativo defrauda la reserva de ley, siendo inaceptable la atribución de facultades discrecionales puras a la Administración⁶⁴⁷. Pero el Tribunal Supremo, al conocer del caso que daría lugar a la STS 96/2017, de 24 de enero (FJ 4), y enfrentarse a los problemas de aplicación práctica de la LOEPSF, se acogió al razonamiento de la mayoría del TC, no considerando pertinente el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por no albergar dudas sobre la constitucionalidad del precepto⁶⁴⁸.

Al igual que ocurría en el caso del artículo 15 LOEPSF, es inexistente la participación autonómica en el reparto individualizado de los objetivos de estabilidad. El Gobierno de Canarias, en el recurso interpuesto contra la norma, evidenció la falta de audiencia de la Comunidad Autónoma afectada en el nuevo sistema pues, como es sabido, desde el año 2006, se preveía un sistema bilateral de negociación para concretar los límites de déficit y deuda que correspondían a cada una de las CCAA⁶⁴⁹. El Tribunal Constitucional resolvió la controversia esgrimiendo que la intervención autonómica se veía satisfecha a través de su participación en el CPFF, como órgano de coordinación entre el Estado y las CCAA en materia financiera (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 e). Pero la participación del CPFF, como se ha indicado, se limita desde 2012 a la emisión de un informe no preceptivo, contrastando con la regulación anterior, no ya de 2006, que como se ha apuntado preveía un sistema basado en la bilateralidad, sino de 2001. En efecto, el artículo 6.3 LO 5/2001 establecía que fuese el propio CPFF el que

⁶⁴⁷ Es más, en el marco de la regulación anterior, el artículo 5.3 LO 5/2001, de 13 de diciembre, en su redacción dada por LO 3/2006, de 24 de mayo, preveía que, en última instancia, el Ministerio de Hacienda debía atender al esfuerzo fiscal diferencial derivado del ejercicio, por parte de las CCAA, de su capacidad normativa.

⁶⁴⁸ Como es conocido, el artículo 38.2 LOTC permite la sucesión entre un recurso de inconstitucionalidad desestimado y una cuestión de inconstitucionalidad sobre el mismo objeto. Cfr. STC 319/1993, de 27 de octubre (FJ 3).

⁶⁴⁹ Así lo preveía el artículo 5.3 de la LO 5/2001, de 13 de diciembre, en su redacción dada por LO 3/2006, de 26 de mayo.

determinase el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las CCAA. Y éste fue el sistema avalado por el Tribunal Constitucional en su STC 134/2011, de 20 de julio (FJ 8 d)⁶⁵⁰. Pero de aquel sistema, con participación autonómica, nada queda en el actual, en el que la intervención del CPFF se circunscribe a la emisión de un informe no vinculante y se atribuye al Consejo de Ministros la facultad de determinar individualizadamente los objetivos de estabilidad.

Es cierto que, con base en los artículos 149.1.13º y 156.1 CE, el Tribunal reconoció competencia al Estado para fijar no solo topes específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas⁶⁵¹, sino también límites generales a los mismos (STC 134/2011, de 20 de julio, FFJJ 7 y 8 a) y d), o más concretamente, límites a la diferencia entre ingresos y gastos que estas normas pueden contener. La STC 215/2014, de 18 de diciembre, frente al sistema enjuiciado por la STC 134/2011, de 20 de julio, facultó al Estado para ejercitar esta competencia con la simple participación a título consultivo del CPFF. Y sin regular, como contrapartida, una serie de criterios a los que debería ceñirse el Consejo de Ministros. Por ello, aunque formalmente se admita el control jurisdiccional de este acuerdo, en la práctica, al igual que ya ocurría respecto al Acuerdo del artículo 15 LOEPSF, dicho control será estéril⁶⁵².

Para evitar esta situación de clamorosa falta de participación autonómica, López Laborda⁶⁵³ ha propuesto que el reparto de los objetivos de déficit y deuda se produzca en el seno del CPFF, aunque sin la intervención del Estado, al verse afectados exclusivamente intereses autonómicos. El autor considera que debería procederse a un reparto simétrico de los objetivos de déficit, como criterio subsidiario, en caso de que las CCAA no alcancen un acuerdo. El principal problema que plantea un reparto de

⁶⁵⁰ En opinión de J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO es el pronunciamiento *cabecera* en relación al anterior marco de estabilidad presupuestaria, aprobado con anterioridad a la reforma del artículo 135 CE y conformado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Cfr. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento, op. cit.*, pág. 100.

⁶⁵¹ Como es sabido, la STC 62/2001, de 1 de marzo, siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal, recordó que, con base en el artículo 149.1.13º CE, cabe la fijación de límites de gasto en materias concretas, como eran en este caso los límites retributivos de los funcionarios públicos. En el marco de la STC 134/2011, de 20 de julio, se avala la constitucionalidad no ya de que el Estado fije límites globales al gasto, sino a la diferencia entre gastos e ingresos.

⁶⁵² La única diferencia entre ambos controles es el órgano jurisdiccional llamado a realizarlo: el TC en punto al acuerdo del artículo 15 LOEPSF y el TS respecto al que ahora nos ocupa, previsto en el artículo 16 LOEPSF. Pero desde un punto de vista material, la situación de indefensión del poder autonómico es la misma, y notoria, en los dos casos.

⁶⁵³ Cfr. LÓPEZ LABORDA, J. *Comparecencia en la Comisión especial sobre el nuevo sistema de financiación autonómica de las Cortes de Aragón*, celebrada el lunes 10 de abril de 2017.

estas características es la ausencia de incentivos para que aquellas CCAA que quedasen en un reparto asimétrico por debajo de la media, acepten que otras pudiesen superar dicho umbral. Para evita este inconveniente, en primer lugar, cabría regular una solución residual menos satisfactoria para todos los agentes implicados, como hacía el sistema de 2001, al prever que en caso de falta de acuerdo en el seno del CPFF se imponía la obligación de elaborar y liquidar los presupuestos autonómicos en, al menos, situación de equilibrio presupuestario (art. 6.4 LOC). Pero en este momento, los intereses autonómicos están enfrentados de una manera mucho más evidente de lo que ocurría en el marco del artículo 15 LOEPSF. Y, posiblemente, la solución residual, que a la postre es perjudicial para todos los implicados, podría ser más frecuente de lo recomendado. Además, la solución residual sería un reparto homogéneo que, como se ha expuesto, ha sido una solución criticada de manera reiterada por la AIReF.

En opinión de otra doctrina, lo más oportuno para maximizar el principio de solidaridad, sería establecer legislativamente un elenco de parámetros con los que proceder a la distribución de los límites de déficit nominal y deuda. Fernández Llera⁶⁵⁴ ha propuesto acometer este reparto atendiendo a la variable poblacional, que podría ser modulada por aquellas otras –como la edad o la dispersión demográfica- que tienen un fuerte impacto en el gasto educativo, sanitario y en materia de dependencia.

Si se optase por establecer en la LOEPSF una serie de criterios, objetivos y suficientes, para acometer el reparto se evitaría otro de los grandes problemas que presenta el actual sistema de disciplina fiscal: el rango jurídico del Acuerdo que determina el reparto de los objetivos de déficit para cada Comunidad Autónoma, pues en su configuración actual difícilmente puede servir de parámetro para enjuiciar una ley de presupuestos autonómica, con independencia de que se materialice en un Acuerdo del CPFF o del Gobierno. Máxime cuando el TS (STS 1035/2016, de 10 de mayo), por un lado, ha otorgado rango de ley al Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF, que encajaría mejor en la función fiscalizadora de las Cortes, y, por otro, ha considerado una mera norma reglamentaria al Acuerdo previsto en el artículo 16 LOEPSF, que está llamado a ser nada menos que parámetro de constitucionalidad de las leyes de

⁶⁵⁴ FERNÁNDEZ LLERA, R. “Objetivos presupuestarios, ciclo económico y descentralización en España”, *op. cit.*, págs. 17-18.

presupuestos autonómicos (Capítulo 4, 3.1)⁶⁵⁵. Si el reparto fuese acometido por la propia LOEPSF, una norma inserta en el bloque de constitucionalidad, este problema no tendría lugar.

Por último, debemos reiterar que, en nuestra opinión, la distribución de los límites de déficit nominal y deuda debería tener lugar, exclusivamente, en aquellos supuestos en los cuales España se encontrase incurso en un PDE. Y en cualquier caso, con independencia del órgano encargado de fijar los límites y el reparto de los objetivos de déficit y deuda, hay que subrayar que lo más importante es que límites y reparto sean realistas, pues su incumplimiento lleva aparejada la imposición de sanciones. El establecimiento de objetivos imposibles no ayuda, sino todo lo contrario, a la credibilidad del marco de disciplina fiscal. Por ello hay que celebrar que el legislador orgánico haya previsto, a diferencia del supuesto contemplado en el artículo 15 LOEPSF, que de manera previa a decidir el reparto de los objetivos de estabilidad entre cada una de las diferentes Comunidades Autónomas la AIREF emita un dictamen no vinculante al respecto (art. 16.1 LOEPSF).

4. La determinación de los objetivos de déficit y de deuda en un escenario de parlamentarismo atomizado: las competencias del Gobierno en funciones.

El artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LGob), regula la figura del Gobierno en funciones. Y lo hace en un doble sentido. Por un lado, los apartados 4 y 5 del precepto prohíben, de manera taxativa, las funciones que puede realizar el Presidente y su Gobierno cuando haya decaído la relación fiduciaria necesaria entre aquél y el Parlamento, entre ellas, la prohibición de presentar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Por otro lado, el apartado 3 del artículo 21, con la finalidad de evitar la paralización institucional y garantizar la continuidad del Estado, regula con cierta flexibilidad las funciones que puede realizar el Gobierno en funciones, que con carácter general debe limitar su actuación al despacho ordinario de los asuntos públicos, salvo cuando la urgencia o el interés general justifiquen un ámbito de

⁶⁵⁵ A pesar de que excepcionalmente se ha admitido la posibilidad de determinar las bases estatales en normas de rango reglamentario (STC 80/1988, de 28 de abril), la determinación de los objetivos de estabilidad para cada Comunidad Autónoma no responde, en sentido estricto, al sistema de distribución de competencias bases-desarrollo. Por ejemplo, por no estar vindicando una competencia concreta, creemos que no sería procedente el planteamiento de un conflicto de competencias por parte de un gobierno autonómico que considerase contrario a derecho el reparto realizado.

actuación más amplio. Entre el 21 de diciembre de 2015 y el 29 de octubre de 2016⁶⁵⁶ transcurrieron 316 días en los que el Gobierno de España estuvo en funciones, lo que incidió en el sistema español de disciplina fiscal, que se caracteriza por conferir prácticamente todo el protagonismo al poder ejecutivo.

Conforme transcurría el año 2016, el Gobierno manifestó en reiteradas ocasiones que, por encontrarse en funciones, y por deber limitar su actuación al despacho ordinario de los asuntos públicos, no estaba en condiciones ni de aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores ni, consecuentemente, establecer el reparto de dicho objetivo para el sector autonómico entre las diferentes CCAA. Ello paralizó el ciclo presupuestario autonómico durante varios meses a pesar de que en las CCAA ningún Gobierno se encontraba en la misma situación de interinidad que el Gobierno del Estado. Y dicha situación se vio agravada atendiendo a la importancia que tienen las transferencias estatales en el sistema de financiación de las CCAA, por lo que el pleno desbloqueo de la situación exigía no solo la aprobación del reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sino también de los Presupuestos Generales del Estado. Posiblemente la negativa del Gobierno en funciones para aprobar el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda tenía una motivación más política que jurídica, y sospechamos que en buena medida perseguía generar un escenario de inacción gubernamental que terminase forzando la abstención de la segunda fuerza política en el Congreso de los Diputados, el PSOE, en una votación de investidura para la reelección como Presidente del Sr. Rajoy Brey.

Cuando la situación se tornó insostenible, y ante la proximidad del nuevo ejercicio económico, fue aprobada la LO 1/2016, de 1 de noviembre, que incluyó en la LOEPSF la DA-7⁶⁵⁷. Esta disposición habilitaba al Gobierno en funciones a aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria a los que se refiere el artículo 15.1 LOEPSF, excluyendo del mismo la aprobación del límite de gasto no financiero, pues se entendió que éste

⁶⁵⁶ El señor Rajoy Brey fue investido presidente por Real Decreto 414/2016, de 30 de octubre (BOE de 31 de octubre de 2016), tras obtener el día 29 de octubre la confianza del Congreso de los Diputados en segunda votación.

⁶⁵⁷ La proposición de ley fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular el 4 de octubre de 2016. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 47-1, 7 de octubre de 2016. Tres días antes, el 1 de octubre, el Secretario General del Partido Socialista fue destituido de su cargo tras un intrincado Comité Federal del partido, disipándose las dudas sobre la posibilidad de que se celebrasen unas terceras elecciones. Cfr. BORRELL, J. *Los idus de octubre. Reflexiones sobre la socialdemocracia y el futuro del PSOE*. Catarata, 2017.

quedaba vinculado con mayor intensidad al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado cuya presentación está vetada a un Gobierno en funciones. La reforma, de todos modos, no fue aplicada, al ser investido el señor Rajoy Brey presidente del Gobierno el 29 de octubre de 2016⁶⁵⁸, aunque continúa en vigor para supuestos futuros de interinidad gubernamental. La reforma de la LOEPSF, en todo caso, confirmó la diferente finalidad que tienen la fijación sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria del conjunto de Administraciones Públicas y la aprobación del límite de gasto no financiero de la Administración General del Estado, y la conveniencia de su tramitación separada, pese a que el artículo 15 LOEPSF sigue imponiendo como norma general su tramitación conjunta.

Aunque estando el Gobierno en funciones habría sido conveniente reducir la discrecionalidad gubernamental para aprobar el Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF, el legislador rechazó otorgar un papel más relevante al CPFF, un órgano de coordinación multilateral que, en una circunstancia tal de interinidad, gozaba de mayor legitimidad, porque la mitad de sus miembros eran representantes de Gobiernos con respaldo parlamentario⁶⁵⁹. Y, siendo deseable, tampoco previó que la AIREF, un órgano de naturaleza técnica e independencia acreditada, emitiera un informe sobre la adecuación, y viabilidad, de los objetivos propuestos por el Gobierno.

En cualquier caso, consideramos que la reforma de la LOEPSF operada por LO 1/2016 era innecesaria, porque el Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF está desvinculado del ciclo presupuestario, y porque el interés general es un presupuesto habilitante para incrementar el haz de facultades que corresponde a un Gobierno en funciones.

⁶⁵⁸ Los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores fueron fijados por el Consejo de Ministros el 2 de diciembre de 2016 y *aprobados* por Congreso de los Diputados el 15 de diciembre y por el Senado el día 20 de ese mes. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 22, sesión plenaria 21 de 15 de diciembre de 2016, págs. 32-50. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 14, sesión plenaria 8 de 20 de diciembre de 2016, págs. 5-22.

⁶⁵⁹ En este sentido, debe destacarse la enmienda número 7 presentada por el Grupo Parlamentario Unidos Podemos – En Comú Podem – En marea en el Congreso de los Diputados durante la tramitación de la proposición de Ley Orgánica que terminaría dando lugar a la LO 1/2016. La misma exigía que, en los supuestos en los cuales los objetivos de estabilidad presupuestaria previstos en el artículo 15 LOEPSF fuesen aprobados por un Gobierno en funciones se requiriese, además, la ratificación en el CPFF y no simplemente su remisión a este órgano de coordinación a título informativo. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 47-3, de 27 de octubre de 2016, págs. 15-16. Si bien, debe llamarse la atención de nuevo sobre la primacía que el Reglamento de régimen interno del CPFF otorga al Gobierno central en el sistema de votación y que, como se ha apuntado, convendría modificar.

Si consideramos la intervención de las Cámaras en el procedimiento previsto en el artículo 15 LOEPSF como una manifestación de la función de control parlamentario, la presentación al Parlamento del Acuerdo previsto en dicho artículo por parte del Gobierno no se ve afectado por la prohibición del artículo 21.5 a) LGob, que impide a éste la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 2 de diciembre de 2005, estableció que un Gobierno en funciones, en el despacho ordinario de los asuntos públicos, no puede adoptar actos que comprometan una orientación política (FJ 9). Pero la *aprobación* por el Parlamento del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF ni vincula jurídicamente al Gobierno a la hora de presentar el proyecto de ley de presupuestos ni, ante la ausencia de cualquier tipo de autolimitación reglamentaria, altera la capacidad de enmienda del propio Parlamento sobre el proyecto de presupuesto presentado. El acuerdo por el que se reparten los objetivos de estabilidad presupuestaria no es determinante respecto a la definición de la política económica ni, sobre todo, del resto de políticas sustantivas cuyo margen de actuación solo quedará condicionado por los Presupuestos Generales del Estado.

Tampoco es determinante la aprobación de límite de gasto no financiero. El hecho de haber sido excluido de la regulación de la DA-7 LOEPSF hace pensar que esta parte del Acuerdo se vincula más estrechamente con el ciclo presupuestario que la aprobación de los objetivos de estabilidad. Es digno de valorar que se deslinde entre la aprobación de los objetivos de déficit y deuda y la del límite de gasto no financiero. Sin embargo, no creemos que la aprobación del límite de gasto no financiero se vincule en modo alguno con el ciclo presupuestario y, por ello, es aplicable el mismo razonamiento que ha sido realizado respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda para la Administración General del Estado: el Acuerdo, en su integridad, no puede vincular jurídicamente al ejecutivo que presente el proyecto de ley de presupuestos.

El artículo 21.3 LGob permite a un Gobierno en funciones actuar en casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique. Un Gobierno en funciones solo debe abstenerse de realizar aquellos actos que no son ni de gestión ordinaria ni urgentes⁶⁶⁰ y, con base en los

⁶⁶⁰ Por ejemplo, y así ocurrió durante este periodo de interinidad gubernamental, la prórroga por un plazo de cincuenta años de la ocupación de unos terrenos a la empresa Ence-Energía y Celulosa ubicada

principios de responsabilidad y de continuidad del Estado, el Gobierno debe actuar cuando su gestión no admita demora y su intervención sea garantía de protección del supremo interés general. Durante el periodo de interinidad del Gobierno del Estado, en las diecisiete CCAA sus respectivos Gobiernos gozaban de legitimidad democrática, y debían de conocer el objetivo de estabilidad autonómico para poder presentar su proyecto de ley de presupuestos⁶⁶¹.

En estos supuestos de interinidad gubernamental, Ripollés Serrano ha señalado que, aunque la LGob guarda silencio, no es infundado pensar que la acreditación de la urgencia o el interés general podría corresponder al Congreso de los Diputados, con base en el artículo 108 CE⁶⁶². En el caso del Acuerdo previsto en el artículo 15 LOEPSF, este control está previsto y no solo por el Congreso, sino por ambas Cámaras. El legislador de la LOEPSF no albergaba duda sobre la posibilidad de que un Gobierno en funciones asumiese el reparto individualizado de los objetivos de estabilidad, pues guardó silencio respecto al acuerdo previsto en el artículo 16 LOEPSF en el momento de aprobar la LO 1/2016, de manera que, por lógica, si el Consejo de Ministros de un Gobierno en funciones podía decidir el montante de déficit y deuda que correspondía a cada Comunidad Autónoma, también podría fijar dicho montante para el subsector autonómico en su conjunto.

Atendiendo a todos estos factores, la reforma operada por LO 1/2016 no era estrictamente necesaria. Con base en una interpretación flexible del artículo 21 LGob, un Gobierno en funciones podría haber aprobado los objetivos de déficit y de deuda del conjunto de las Administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores. Y esa facultad, con el debido control parlamentario⁶⁶³, puede aumentar conforme transcurre el periodo de tiempo en el cual el Congreso de los Diputados no otorga su confianza a un nuevo candidato a la presidencia del Gobierno. La demora que se produjo en el año

en Pontevedra. Cfr. CARRILLO, M. “Las atribuciones del gobierno en funciones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, pág. 145.

⁶⁶¹ Aunque atendiendo a la importancia que tienen las transferencias estatales en el sistema de financiación de las CCAA, normalmente, el pleno desbloqueo de la situación exigirá la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Siendo la presentación del proyecto de presupuestos al Congreso de los Diputados una de las funciones taxativamente prohibidas a un Gobierno en funciones (art. 21.5 LGob).

⁶⁶² Cfr. RIPOLLÉS SERRANO, M. R., “Gobierno en funciones y control parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, pág. 165.

⁶⁶³ Cfr. Congreso de los Diputados, *Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la actividad de la Cámara durante el periodo en el que el gobierno cesante se encuentra en funciones*, de 19 de enero de 2016, págs. 9-10.

2016 respecto a la aprobación de los objetivos de déficit y de deuda, que provocó notables retrasos en la subsiguiente tramitación de los presupuestos autonómicos, fue injustificada. Y tuvo más que ver con motivaciones políticas, que buscaban presionar a favor de la formación de un gobierno a escala nacional, que jurídicas⁶⁶⁴.

II. La aprobación del límite de gasto no financiero y la dotación del fondo de contingencia como instrumentos de gestión presupuestaria al servicio del principio de estabilidad.

Los artículos 30 y 31 LOEPSF introducen dos limitaciones adicionales a la autonomía financiera de las CCAA -en el momento de la elaboración de sus presupuestos- que persiguen evitar el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto. El artículo 30 LOEPSF impone a las CCAA la aprobación de un límite de gasto no financiero de manera previa a la tramitación parlamentaria de las leyes autonómicas de presupuestos “que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos”. Por su parte, el artículo 31 LOEPSF impone que, dentro del límite de gasto previsto en el artículo 30 LOEPSF, las CCAA doten un fondo de contingencia para atender gastos sobre los cuales la Administración autonómica no tiene capacidad de decisión, por no ser discrecionales, y para los que no existía una partida específica en el presupuesto inicialmente aprobado (art. 31 LOEPSF).

El techo de gasto, previsto en el artículo 30 LOEPSF es un instrumento de estabilidad presupuestaria diferente a la regla de gasto, cuya regulación queda plasmada en el artículo 12 LOEPSF. Ambos responden a horizontes temporales diferentes, pues mientras el techo de gasto es una herramienta vinculada al cumplimiento de los objetivos de estabilidad en el corto plazo, la regla de gasto persigue garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y en el largo plazo. El techo de gasto, aunque debe de respetar la regla de gasto (art, 30.1 LOEPSF), es un concepto circunscrito al procedimiento de elaboración presupuestaria, mientras que la virtualidad de la regla de gasto también se proyecta en sede de ejecución presupuestaria y su incumplimiento puede desencadenar las medidas previstas en el Capítulo IV LOEPSF. El límite de gasto no financiero es el techo máximo de recursos que, en principio, puede

⁶⁶⁴ Cfr. “Rajoy avisa a PSOE y C’s que sin investidura no habrá techo de gasto ni presupuestos”, *El Confidencial*, 8 de agosto de 2016. Contenido disponible en línea: http://www.elconfidencial.com/elecciones-generales/2016-08-08/investidura-gobierno-presupuestos-rajoy-psoe-ciudadanos-pp_1243266/ [última consulta: septiembre 2018]

presupuestar una Administración inicialmente. Pero dicho montante no se corresponde necesariamente con el gasto efectivamente ejecutado, ante la posibilidad, por ejemplo, de que se produzca un cierre anticipado del presupuesto o, en sentido contrario, que se apruebe una ampliación de crédito o un crédito extraordinario.

El Estado aprueba con base en el artículo 15 LOEPSF los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores y, junto a ello, establece su límite de gasto no financiero. Sin embargo, una vez que el Consejo de Ministros aprueba los objetivos de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con base en el artículo 16 LOEPSF, no está prevista la intervención estatal para la determinación del gasto no financiero de los entes subcentrales. Y la LOEPSF, en su artículo 30.1, se limita a imponer a las CCAA que aprueben su propio límite de gasto no financiero con anterioridad a la tramitación de sus presupuestos.

A la luz de la jurisprudencia del TC, una exigencia de estas características es, indudablemente, conforme a la Constitución. El TC ha admitido, con base en el artículo 149.1.13º CE, que era constitucionalmente admisible que el Estado impusiese a las CCAA limitaciones a su gasto, en primer lugar en materias concretas (STC 62/2001, de 1 de marzo) y, posteriormente, también “límites o topes generales, y no solo específicos, a los presupuestos de las Comunidades Autónomas” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 d)⁶⁶⁵. La STC 134/2011 se pronunció sobre la constitucionalidad del sistema de disciplina fiscal implementado en 2001 que, en sentido estricto, autorizaba al Estado para establecer un límite a la diferencia entre ingresos y gastos autonómicos. El TC, sin embargo, fue más allá y admitió, directamente, que el Estado estableciese una limitación al montante global de gasto autonómico⁶⁶⁶. Bajo estas premisas, el TC podría avalar la constitucionalidad de un modelo en el que el Estado fijase, directamente, el montante de gasto a asumir por una Comunidad Autónoma. Es decir, un modelo en el que la autonomía financiera quedase reducida a determinar, sin condicionamientos indebidos, el componente de su gasto, pero no su volumen.

⁶⁶⁵ Una consideración que, por cierto, también ha realizado la Corte Constitucional italiana en sus Sentencias 36/04, de 20 de enero y 353/04, de 15 de noviembre.

⁶⁶⁶ Es cierto que cuanto menor sea la autonomía financiera de los entes subcentrales para determinar su nivel de ingresos, el establecimiento de un tope a la diferencia entre ingresos y gastos se traduce, necesariamente, en una limitación del montante global del gasto. Pero conviene remarcar que, en sentido estricto, el sistema de disciplina fiscal de 2001 no estableció ninguna limitación al montante global de gasto de las CCAA.

El artículo 30.3 LOEPSF, sin embargo, hace referencia al límite de gasto no financiero que las CCAA “hayan aprobado”, pero la LOEPSF no concreta ni el montante de límite de gasto no financiero de las CCAA ni, y es lo más importante, el procedimiento a seguir para fijarlo. Se limita a imponer la obligación de comunicar dicho montante al CPFF antes del 1 de agosto, una previsión que puede ser considerada, de nuevo, como una manifestación de la facultad de coordinación en la ordenación de la economía. En este sentido, el TC ha declarado que “[si] la fijación de fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de la actividad económica que se ha reconocido al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la exigencia de información previa” (STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 3). La única condición que se deriva indirectamente de esta previsión es que la aprobación del techo de gasto deberá tener lugar de manera previa a la remisión al parlamento autonómico del proyecto de ley de presupuestos ya que ésta suele producirse poco antes de comenzar el último trimestre del ejercicio económico. Es decir, antes, pero en una fecha próxima, al 1 de octubre (v. gr. arts. 111.4 EAAr, 47.2 EAAst)⁶⁶⁷. La duda que se suscita a partir de este esquema es si los órganos ejecutivos autonómicos están obligados a respetar dicho límite de gasto al aprobar el proyecto de presupuestos.

Residenciada en el ámbito autonómico la aprobación del techo de gasto, forma parte de la potestad organizativa de cada Comunidad la determinación del órgano y del procedimiento a seguir. La mayoría de ellas se ha separado de la regulación prevista a nivel estatal y ha optado por la aprobación del límite de gasto por un simple acuerdo del Consejo de Gobierno exento de una ulterior tramitación parlamentaria. Es el caso, por ejemplo, de Andalucía (art. 35.4 Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía), Comunidad Valenciana (art. 33.1 Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Institucional y de Subvenciones), La Rioja (art. 51.1 Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja) o especialmente Navarra (art. 34.1 Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra), donde la redacción de la norma, dada en 2010, antecede a la propia LOEPSF. Dentro de este mismo grupo destacan otras, como Asturias, que no han previsto expresamente en su respectiva Ley de hacienda que dicha aprobación corresponda al Consejo de Gobierno,

⁶⁶⁷ Otras CCAA han optado por prever un plazo más breve, como es el caso de Andalucía (art. 190.4 EAAnd) o Comunidad Valenciana (art. 76.4 EACV), donde el Parlamento cuenta solo con dos meses para tramitar la ley de presupuestos de la Comunidad.

sino que la misma se atribuye a este órgano colegiado de manera indirecta con base en otra norma⁶⁶⁸. En estos casos, parece claro que el Gobierno no puede quedar vinculado, jurídicamente, por su propia decisión, de manera que no tendría ninguna consecuencia jurídica la aprobación por parte de estos ejecutivos de un proyecto de ley de presupuestos que sobrepasase el límite de gasto no financiero comunicado previamente al CPPF.

Otras CCAA, fundamentalmente aquellas que cuentan con una ley de estabilidad presupuestaria dictada en desarrollo del artículo 135.6 CE, han seguido un modelo similar al previsto para la Administración General del Estado, según el cual la aprobación del límite gasto no financiero exige la tramitación parlamentaria del acuerdo gubernamental de manera previa a la presentación del proyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma. En este grupo se encuentran las Comunidades de Galicia (art. 12 Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera), Aragón (art. 13 Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón), Castilla y León (art. 8 Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria) y Castilla La-Mancha (art. 6 Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Las Islas Baleares no cuentan con una norma de estabilidad presupuestaria pero su Ley de hacienda prevé que la “ratificación” del límite máximo de gasto no financiero acordado por el Consejo de Gobierno corresponde al Parlamento autonómico (art. 6.2 b) Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears). En el mismo sentido, en Murcia, el apartado primero de la DA-1 de la Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de función pública, prevé que el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno será remitido a la Asamblea Regional para su aprobación por el Pleno⁶⁶⁹.

⁶⁶⁸ En efecto, el artículo 25.z) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, reserva a este último la competencia para deliberar acerca de aquellos asuntos que por su importancia y repercusión en la vida de la Comunidad Autónoma exijan el conocimiento o deliberación del Consejo. Y, con base en el mismo, el Consejo de Gobierno asturiano aprueba anualmente, por Acuerdo, el límite de gasto no financiero. Cfr. Acuerdo de 27 de noviembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el límite de gasto no financiero del Principado de Asturias para el ejercicio 2017, según lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁶⁶⁹ En Cataluña, el artículo 11 Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria preveía, exclusivamente, la “presentación” al *Parlament* del límite de gasto no financiero, pero no su aprobación por parte de la Cámara. Pero la norma autonómica de estabilidad presupuestaria ha sido derogada por el apartado octavo de la disposición derogatoria primera de la Ley 5/2017, de 27 de marzo.

En todas las CCAA en las que la aprobación del límite de gasto no financiero corresponde, al igual que a nivel estatal, al Parlamento, se abre de nuevo el debate sobre la naturaleza de este acto. Y, de manera análoga, creemos que la problemática teórica y práctica sustanciada al respecto puede superarse de forma idéntica, esto es, encuadrando en la función fiscalizadora de la Cámara la *aprobación* parlamentaria del límite de gasto no financiero y negando el rango de ley, pues sería un acto-parte no susceptible de control jurisdiccional. Además, en ocasiones la práctica ha puesto de manifiesto que el límite de gasto no financiero, lejos de ser un límite a la facultad gubernamental de elaboración del presupuesto, es aprobado formalmente por el Parlamento autonómico una vez que el proyecto de ley de presupuestos está ya elaborado y, por lo tanto, cuando solo resta su aprobación formal por el Consejo de Gobierno⁶⁷⁰.

La norma de estabilidad presupuestaria castellano-manchega constituye en un principio una excepción, pues obliga expresamente al ejecutivo a presentar un proyecto de ley de presupuestos a las Cámaras que respete el límite de gasto no financiero aprobado previamente por las Cortes (art. 6 Ley 11/2012, de 21 de diciembre)⁶⁷¹. Sin embargo, el proyecto de ley de presupuestos castellano-manchego, al igual que el del resto de CCAA, y que el del propio Estado, es un acto de naturaleza política no susceptible de control jurisdiccional (STS 1035/2016, de 10 de mayo, FJ 2; STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2). Aunque el ejecutivo se separe del techo de gasto *aprobado* por el Parlamento, no cabe reproche jurídico. Las cuantías globales de los presupuestos quedarán fijadas en el debate de totalidad al que se somete el proyecto de ley de presupuestos tras su remisión a la Cámara⁶⁷². Y solo por la vía reglamentaria se

⁶⁷⁰ En relación al Presupuesto de Aragón de 2018, el límite de gasto no financiero fue aprobado por las Cortes en sesión plenaria el 27 de diciembre de 2017 y, solo un día después, el Consejo de Gobierno aprobó el proyecto de presupuestos, remitiéndolo a la Cámara para su tramitación parlamentaria. Jurídicamente el límite de gasto no financiero no constituyó una cortapisa a la hora de elaborar el proyecto de presupuestos, sino que simplemente recogió la cuantía fijada en éstos. Todo ello revela que el 27 de diciembre, las Cortes de Aragón, ejercieron exclusivamente su facultad de control gubernamental.

⁶⁷¹ La norma establece, literalmente, que “dicho límite de gasto no financiero, que deberá ser tenido en cuenta para la elaboración del presupuesto del ejercicio siguiente, deberá ser remitido a las Cortes de Castilla-La Mancha”.

⁶⁷² Las CCAA han adoptado un sistema similar al estatal respecto a la tramitación de sus leyes de presupuestos. La celebración de un debate de totalidad en el que queden fijadas la cuantías globales, al uso de lo previsto en el artículo 134 RCD, es una característica común de los reglamentos de los distintos Parlamentos autonómicos. Por ejemplo, respecto a las CCAA que han previsto la necesidad de tramitar parlamentariamente el acuerdo por el que se fija el límite de gasto no financiero podemos destacar el artículo 130 del *Reglamento do Parlamento de Galicia*, el artículo 192 del Reglamento de las Cortes de Aragón, el artículo 128 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, el artículo 163 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La-Mancha, el artículo 139 del *Reglament del Parlament de les Illes Balears* y el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

podría prever la inadmisión de aquellas enmiendas que superasen el límite de gasto no financiero, si bien se trata de una cuestión que, por el momento, no recoge ningún Reglamento parlamentario⁶⁷³. Y tampoco recoge, evidentemente, ningún Estatuto de Autonomía, que como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma sería la única norma autonómica, junto con el reglamento parlamentario, capaz de vincular de este modo al poder ejecutivo autonómico⁶⁷⁴.

Por su parte, el artículo 31 LOEPSF perfila otro instrumento para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, al imponer que se dote, dentro del límite de gasto no financiero, un fondo de contingencia para hacer frente a gastos imprevistos de manera semejante al regulado, a nivel estatal, inicialmente en el artículo 15 LGEP y, en la actualidad, en el artículo 50 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

Admitida la posibilidad de que el Estado fije límites máximos de gasto en materias concretas, era razonable pensar que, con base en el artículo 149.1.13 ° CE, también cabría determinar importes mínimos a destinar al fondo de contingencia. Lo cierto, sin embargo, es que la LOEPSF no establece un mínimo, en términos porcentuales, que deba destinarse a la cobertura de este fondo. El montante con el que cuenta el fondo de contingencia de cada Comunidad Autónoma depende de la propia voluntad autonómica y el artículo 31 LOEPSF viene a constituir una suerte de garantía institucional, por lo que la única limitación con la que contará el legislador autonómico es que el fondo que establezca deberá de ser reconocible⁶⁷⁵.

⁶⁷³ Al margen de una limitación de estas características, la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos es notablemente susceptible de mejora. E. ARANDA ÁLVAREZ ha propuesto dotar a este procedimiento de un mayor contenido político, hacerlo menos reiterativo y reforzar las labores de la Cámara en punto al seguimiento y control de la ejecución. Cfr. El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 175, 2016, pág. 39. Cabría añadir, además, la necesidad de incrementar su transparencia, pues es en este momento en el cual se definen, *de facto*, la totalidad de políticas que serán desarrolladas a lo largo del ejercicio. En efecto, es durante la tramitación del presupuesto cuando se evidencia, con mayor intensidad, la correlación existente entre autonomía política y financiera.

⁶⁷⁴ En EEUU no es infrecuente que las Constituciones de los Estados obliguen a sus Gobernadores a presentar ante la asamblea un proyecto de presupuesto equilibrado en ingresos y gastos. A nivel constitucional, una previsión de estas características está recogida en las Constituciones de Hawaii, Illinois, Massachusetts, Michigan Missouri, Nueva York, Carolina del Norte, Pensilvania y Virginia (Capítulo 1, II).

⁶⁷⁵ En estos supuestos los dos criterios para determinar el contenido mínimo constitucionalmente garantizado son la imagen en la cultura jurídica y funcionamiento efectivo (STC 32/1981, de 21 de julio). Es decir, unos requisitos sustancialmente idénticos a los empleados para determinar el contenido esencial al que se refiere el artículo 53 CE. Cfr. DÍEZ PICAZO, L. M., *Sistema de Derechos Fundamentales*, Civitas, Pamplona, 2013, pág. 53.

El artículo 50 LGP dispone que el Fondo de Contingencia incluido en los Presupuestos Generales del Estado estará dotado con un 2% del total de los gastos no financieros previstos. Sin embargo, la cuantía de los fondos de contingencia autonómicos difiere, notablemente, entre CCAA al no establecer la LOEPSF un mínimo común. Entre las CCAA que han optado por incorporar, expresamente, esta cuestión a su ordenamiento jurídico, las cifras varían desde el caso aragonés, que establece un fondo de contingencia del 0,5% del gasto no financiero⁶⁷⁶, hasta el vasco, que lo cuantifica en un máximo del 5%. En otros casos, como en Galicia, la regulación se ha establecido en términos equivalentes al fondo estatal, debiendo dotarse al menos el fondo de contingencia con un importe del 2% del gasto no financiero⁶⁷⁷. En la práctica, durante los primeros años de vigencia de estas disposiciones, ninguna ley autonómica de presupuestos asignó a dicho fondo el importe que, autónomamente, se había establecido previamente⁶⁷⁸. Ello sin ninguna repercusión práctica al ser la ley de presupuestos, también, una norma con rango de ley, pero siendo reveladora la tendencia por parte del legislador a incumplir aquellas disposiciones que no le vinculan por no pertenecer al bloque de constitucionalidad.

Fernández Llera⁶⁷⁹ ha propuesto reducir el margen que el legislador orgánico dejó en 2012 a las CCAA a la hora de regular este fondo, y ha propuesto que la LOEPSF contemple una cuantía mínima común del fondo de contingencia de las CCAA. Dicha propuesta, sin embargo, aunque constitucionalmente viable, cercenaría por completo uno de los pocos aspectos en los cuales la LOEPSF, como norma básica en materia de estabilidad presupuestaria, ha dejado margen de desarrollo al legislador autonómico. Fernández Llera ha señalado que una modificación de la LOEPSF en los términos propuestos permitiría anudar al incumplimiento de esta previsión el elenco de medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas por la propia LOEPSF. Dichas medidas, sin embargo, despliegan sus efectos durante la ejecución del presupuesto y no en la fase

⁶⁷⁶ Artículo 15 Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón.

⁶⁷⁷ En Galicia ha sido regulada en la ley de hacienda de la Comunidad Autónoma, a pesar de que la Comunidad dispone de una ley monográfica de estabilidad presupuestaria. En concreto, el fondo de contingencia es regulado por el artículo 55 bis Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia, introducido por la Ley 2/2013, de 27 de febrero.

⁶⁷⁸ FERNÁNDEZ LLERA, R. “El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación”, *Mediterráneo económico*, núm. 30, 2016, pág. 456.

⁶⁷⁹ FERNÁNDEZ LLERA, R. “El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación”, *op. cit.*, pág. 457.

de programación presupuestaria. Creemos, por ello, que la regulación de una cuantía mínima a destinar al fondo de contingencia facilitaría la impugnación ante el TC de una ley de presupuestos que no alcanzase el importe previsto por la LOEPSF, pero no podría activar el momento represivo. Al análisis de la supervisión y posible impugnación de la ley de presupuestos dedicamos el siguiente apartado.

III. La elaboración de las leyes de presupuestos de las CCAA: supervisión estatal, impugnación en caso de incumplimiento y prórroga automática.

1. Leyes de presupuestos de las CCAA y parámetro de constitucionalidad presupuestaria.

F. Fabbrini ha señalado que una de las principales consecuencias jurídicas de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria ha sido el incremento de las competencias de los Tribunales Constitucionales europeos en el control de las leyes de presupuestos, especialmente en aquellos sistemas en los que, por razones procesales, el Tribunal puede pronunciarse con anterioridad a la finalización del ciclo presupuestario⁶⁸⁰. En caso contrario, si la jurisdicción constitucional no tiene la posibilidad, por motivos procesales, de pronunciarse con anterioridad a que finalice el ciclo presupuestario, el alcance del principio de estabilidad es mucho menor.

A este respecto, el apartado primero de la disposición adicional tercera de la LOEPSF señala que las disposiciones normativas de las CCAA que incumplan el principio constitucional de estabilidad presupuestaria, desarrollado en la LOEPSF como norma integrante del bloque de constitucionalidad, pueden ser impugnadas ante el TC por los cauces procesales previstos en la LOTC. Este apartado tiene un carácter retórico o reiterativo, constituyendo otra muestra de que el legislador orgánico, en el momento de redactar la LOEPSF, tenía en mente un potencial incumplimiento solo por parte de las CCAA, dado que no prevé idéntica impugnación en caso de que el Estado incurra en el mismo vicio. La disposición adicional tercera obvia, si bien sin ninguna consecuencia práctica, que son igualmente impugnables ante el máximo intérprete de la constitución las disposiciones normativas del Estado que incurran en el mismo vicio (arts. 161.1 a) CE y art. 27.2 b) y e) LOTC). La LOEPSF da muestras de ser, en numerosas ocasiones, una norma redactada desde la desconfianza en el sector autonómico, y ha puesto un

⁶⁸⁰ Mayores dudas suscita al autor la posibilidad de control de constitucionalidad de las leyes presupuestarias en el Estado italiano, atendiendo a las competencias atribuidas a la Corte Constitucional. Cfr. FABBRINI, F. “The Fiscal Compact, the “Golden Rule”, and de Paradox of European Federalism, *Boston College International and Comparative Law Review*, núm. 36, 2013, article 1, págs. 21-24.

excesivo celo en recordar que las leyes autonómicas de presupuestos son recurribles ante el TC. Sin embargo, ha perdido la oportunidad de articular un proceso específico en materia presupuestaria que garantizase la rápida resolución de la controversia y dotase al Tribunal de los medios técnicos necesarios para desempeñar con celebridad esta compleja función, ajena en lo sustantivo a su tradicional ámbito de intervención.

Para interponer el recurso debe acreditarse la vulneración de alguno de los principios desarrollados por la LOEPSF, como norma conformadora del bloque de constitucionalidad. En primer lugar, cabe que la norma autonómica –o estatal-, vulnere el principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto, previsto en el artículo 11 LOEPSF, lo que se produciría cuando incurriesen en déficit de carácter estructural -vicio de difícil acreditación, atendiendo al carácter estimativo que caracteriza a esta magnitud-. También cabe la vulneración del principio de sostenibilidad financiera, regulado en el artículo 13 LOEPSF, en tanto se sobrepase el volumen permitido de deuda financiera⁶⁸¹. Asimismo, y como una especialidad de este último principio, el recurso también cabría en aquellos supuestos en los cuales el estado de gastos de una ley de presupuestos no incorporase los créditos necesarios para satisfacer el capital y los intereses de la deuda, tal y como prevé el artículo 14 LOEPSF y, a nivel constitucional, el propio artículo 135.3 CE. También cabría impugnar una norma por vulnerar la regla de gasto, a la que se refiere el artículo 12 LOEPSF, en tanto que sea considerada como una condición instrumental de naturaleza preventiva del principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto⁶⁸². Con este mismo razonamiento, serían impugnables aquellas normas que no dotasen cuantía alguna a cubrir el fondo de contingencia (art. 31 LOEPSF)⁶⁸³. Y en el caso de que no se destine el superávit del ejercicio anterior a la amortización de deuda viva, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 LOEPSF,

⁶⁸¹ Como se recordará, tras la reforma introducida por LO 9/2013, de 20 de diciembre, el principio de sostenibilidad financiera abarca también a la deuda comercial. Sin embargo, difícilmente la aprobación de una disposición normativa puede provocar una vulneración de dicho principio por superación del periodo medio de pago a proveedores, que es el indicador en el cual se concreta el volumen máximo de deuda comercial tolerado por la LOEPSF.

⁶⁸² La doctrina ha puesto en entredicho el título competencial que habilita al Estado para dictar una disposición de esta índole. Cfr. MEDINA GUERRERO, M. “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *op. cit.*, págs. 128-129 y ALBERTÍ ROVIRA, E., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *cit.*, pág. 74. En contra, Á. RODRÍGUEZ BEREIJO. Cfr. *La Constitución fiscal de España, op. cit.*, págs. 336-337

⁶⁸³ El artículo 31 LOEPSF, en el que se regula el fondo de contingencia, no establece la cuantía mínima que debe destinarse al mismo. De modo que no cabría presentar un recurso de inconstitucionalidad contra una norma que dotase algún crédito a satisfacer este fondo, siempre que fuese reconocible. Solo en el caso de que la norma presupuestaria eludiese por completo esta cuestión, cabría pensar en su impugnación por vulnerar una obligación básica del Estado.

cabría pensar en la impugnación de la correspondiente disposición autonómica por incumplimiento, mediato, del principio de sostenibilidad financiera⁶⁸⁴.

En todos estos supuestos, la Constitución y la LOEPSF, establecen una regla financiera clara que debe de ser cumplida directamente por las CCAA y por la Administración General del Estado. El incumplimiento de cualquiera de estas previsiones conlleva la vulneración de una obligación de rango constitucional o de una norma conformadora del bloque de constitucionalidad, que, por tanto, sirve de parámetro para enjuiciar directamente la constitucionalidad de una norma (art. 28.1 LOTC)⁶⁸⁵.

Es más complicada, sin embargo, la articulación de un recurso de inconstitucionalidad contra una norma que incumpla los objetivos de estabilidad presupuestaria, a los que hace referencia el artículo 16 LOEPSF, o contra otra que supere el límite de gasto no financiero previsto en el artículo 30 LOEPSF⁶⁸⁶. En ambos supuestos el incumplimiento puede darse bien desde un primer instante, en el propio proyecto de ley de presupuestos remitido por el Gobierno, o bien con posterioridad, como consecuencia del ejercicio de la facultad de enmienda por parte del Parlamento⁶⁸⁷.

⁶⁸⁴ Hasta el momento, durante la vigencia de la LOEPSF, las CCAA no han obtenido superávit presupuestario tras la liquidación de sus presupuestos. En el ámbito local, donde no ha sido infrecuente esta circunstancia, el superávit se aplica a la amortización de la deuda mediante un expediente de modificación de créditos por suplemento de crédito financiado con el Remanente de Tesorería para gastos generales. Cfr. PORQUET COLOMINA, J. Conferencia “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, celebrada en Huesca el 24 de enero de 2014. Presentación disponible en línea: <http://www.dphuesca.es/documents/11916/a11e5fd7-645f-46f7-8f12-76069730f872> [última consulta: septiembre 2018]

⁶⁸⁵ En Alemania el control por parte de la jurisdicción constitucional del principio de estabilidad presupuestaria también es aceptado doctrinalmente e, incluso, ha tenido la oportunidad de ponerse en práctica. En marzo de 2011, el Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia declaró inconstitucional la ley complementaria al presupuesto del *Land* por recurrir a la deuda para sufragar gasto corriente, en contra de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 83 VerFGH NR W (Capítulo 2, II.1). Es decir, se trataba de un supuesto en el que el mandato constitucional era claro e indubitado. Por el contrario, al otro lado del Atlántico, en EEUU, se ha llegado a negar expresamente la posibilidad de *judicial review*, directa, sobre un plan presupuestario (Appeals Court de Nueva York, Wein v. Carey, 1977). E, igualmente, en Suiza tampoco parece posible el control judicial del presupuesto. Cfr. HEUN, W. “Balanced Budget Requirements and Debt Brakes Feasibility and Enforcement”, *German Economic Review*, vol. 15, núm. 1, 2013, págs. 110-111. A nivel europeo la posibilidad de que el TJUE conociese de un hipotético recurso contra una ley de presupuestos nacional exigiría la modificación de los Tratados (Capítulo 2. I.3.1).

⁶⁸⁶ Estos supuestos, por el contrario, no pueden ser objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción constitucional alemana, atendiendo a que su sistema de disciplina fiscal no prevé un reparto de los objetivos de déficit nominal entre los diferentes niveles de poder (Capítulo 2. II.1).

⁶⁸⁷ Aunque a la hora de remitir a la Cámara el proyecto de Ley de presupuestos el Gobierno se ajuste al objetivo de déficit, y al límite de gasto no financiero, cabe la posibilidad de que, como consecuencia del ejercicio de la facultad de enmienda por parte del Parlamento, dicho objetivo, o dicho límite, quede superado. De hecho, esta circunstancia no ha sido infrecuente a nivel estatal, y así lo

Aunque reglamentariamente los Parlamentos –el nacional y, miméticamente, los autonómicos– han autolimitado su capacidad de enmienda en materia presupuestaria, en la práctica es habitual, siempre que exista la conformidad del Gobierno, la aceptación de enmiendas que propongan un aumento de los créditos, como forma de concitar el apoyo político necesario para aprobar el presupuesto⁶⁸⁸. Pero en ambos casos, su eventual inconstitucionalidad solo será relevante cuando el incumplimiento, bien de los objetivos de estabilidad, o bien del límite de gasto no financiero, se plasme en un acto con eficacia *ad extra* que ponga fin al procedimiento parlamentario (ATC 135/2004, de 20 de abril, FFJJ 7 y 8). Es decir, tras la aprobación definitiva del presupuesto.

El principal inconveniente a la hora de acreditar dicho desequilibrio, al menos desde un punto de vista jurídico, es que en estos supuestos ni la Constitución ni la LOEPSF establecen directamente cuál es el objetivo de estabilidad y de deuda de cada Comunidad Autónoma ni su límite de gasto no financiero. Por tanto, en los supuestos de incumplimiento, no se produce directamente una violación de una norma conformadora del bloque de constitucionalidad, sino el incumplimiento de un acuerdo de naturaleza gubernamental. Como se recordará, en el caso de las CCAA, los objetivos de estabilidad a los que se refiere el artículo 16 LOEPSF se establecen en un Acuerdo del Consejo de Ministros, mientras que el límite de gasto no financiero se determina en un acuerdo del gobierno autonómico ratificado, a lo sumo, por el Parlamento de la Comunidad⁶⁸⁹.

En cuanto al objetivo de estabilidad y de deuda para cada ejercicio económico, la propuesta de reforma que se ha realizado en este trabajo, consistente en acometer la individualización prevista en el artículo 16 LOEPSF mediante la regulación *ex lege* de una serie de parámetros, permite superar el problema que aquí debemos abordar (Capítulo 4, I. 3). En efecto, si fuese la propia LOEPSF la que determinase cuál debe ser el objetivo de déficit nominal y deuda, la ley de presupuestos autonómica que lo

recuerda A. JIMÉNEZ DÍAZ. Artículo 134”, en RIPOLLÉS SERRANO, R. (Coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 980.

⁶⁸⁸ Cfr. MORENO ARA, J. A. “Artículo 133”, en RIPOLLÉS SERRANO, R. (Coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 968.

⁶⁸⁹ A nivel estatal, por el contrario, en el caso de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado superase los objetivos de estabilidad o el límite de gasto no financiero siempre comportaría el quebranto de un Acuerdo del Consejo de Ministros *aprobado* por las Cortes Generales (art. 15 LOEPSF). Como se ha indicado, ha sido rechazada expresamente la posibilidad de votar de manera separada los objetivos de estabilidad para el conjunto de Administraciones, por un lado, y del límite de gasto no financiero del Estado, por el otro. Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, núm. 18, de 17 de junio de 2004, pág. 701

contradijera estaría vulnerando, directamente, una norma conformadora del bloque de constitucionalidad. En el sistema vigente, sin embargo, debe recurrirse a una ficción para garantizar el control de la constitucionalidad de las leyes autonómicas de presupuestos que superen los objetivos de estabilidad o deuda de un ente subcentral. Para ello podría partirse de que estos objetivos deberán de ser acordes al límite de déficit estructural y, por lo tanto, el recurso de inconstitucionalidad debería fundamentarse en que el incumplimiento de los objetivos, fijados en términos de déficit nominal, entraña una vulneración mediata del límite de déficit estructural que sí se encuentra limitado directamente en el bloque de constitucionalidad (art. 11 LOEPSF)⁶⁹⁰. Es decir, el Acuerdo en el que se establezca el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma a lo sumo puede servir de pauta interpretativa para determinar la vulneración mediata del principio de estabilidad en sentido estricto.

Respecto a la superación del límite de gasto no financiero, podemos diferenciar dos supuestos. En primer lugar, cabe la posibilidad de que dicho límite quede sobrepasado como consecuencia de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos, pero que el Gobierno autonómico, en el momento de remitir dicho proyecto al Parlamento respectivo, haya respetado el objetivo de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero acordado con anterioridad. En estos supuestos, el presupuesto aprobado difícilmente observará el objetivo de estabilidad ya que, como se recordará, las enmiendas introducidas al estado de ingresos, al tener éste un carácter meramente estimativo, deberían ser inadmitidas por la Mesa en buena técnica parlamentaria⁶⁹¹. Por este motivo, la impugnación de la norma resultante debería fundamentarse en un incumplimiento de los objetivos de estabilidad, lo que supondría a su vez, según se ha defendido, una vulneración del principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto.

Cuestión distinta es que el Gobierno, en el mismo momento de remitir el proyecto de ley de presupuestos, proponga a la Cámara un gasto no financiero superior al acordado con anterioridad, que podrá ser compatible con los objetivos de estabilidad si, simultáneamente, estima al alza los ingresos. En este caso, creemos que la impugnación

⁶⁹⁰ En sentido contrario, parece difícil el incumplimiento autónomo del principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto, es decir, en términos de déficit estructural si la ley de presupuestos respeta los objetivos de estabilidad presupuestaria.

⁶⁹¹ Cfr. MORENO ARA, J.A. Artículo 133”, en RIPOLLÉS SERRANO, R. (Coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 972.

ante el TC de la norma definitivamente aprobada por el Parlamento autonómico solo sería viable en el caso de que el gasto aprobado vulnerase la regla de gasto prevista en el artículo 12 LOESPF. En caso contrario, solo cabría recurrir, durante la ejecución del presupuesto a las medidas previstas en el Capítulo IV LOEPSF, siempre que la sobrestimación de los ingresos por parte del ejecutivo autonómico no contase finalmente con un respaldo empírico⁶⁹².

2. La supervisión de las leyes autonómicas de presupuestos como requisito para su impugnación: la labor de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Rodríguez Bereijo ha señalado que el gran problema del artículo 135 CE y de las normas del bloque de constitucionalidad que lo desarrollan es, aparte de su aplicación efectiva, el de su justiciabilidad⁶⁹³. La acreditación con garantías de la vulneración de los principios establecidos en el artículo 135 CE no es una operación automática y exige unos conocimientos técnicos elevados.

El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 2010, regulado por Reglamento (UE) núm. 549/2013, de 21 de mayo), que es el empleado para determinar la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores, se rige por criterios diferentes a los empleados en el ámbito de la contabilidad presupuestaria, y muchos de los elementos que deben incluirse en la contabilidad nacional no se encuentran en la información presupuestaria manejada por los Estados. Por ello, para justificar el incumplimiento será necesario, en primer lugar,

⁶⁹² La sobrestimación de los ingresos ha sido un fenómeno bastante común, y el mismo se vio acentuado como consecuencia del desplome recaudatorio provocado por la crisis económica desencadenada a partir de 2008. Cfr. LEÓN, S. (Coord.), *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial, 2015, Madrid, pág. 179. En el mismo sentido, Fedea (2016), *Análisis de los Presupuestos de las CC.AA: Cumplimiento 2015 y valoración 2016*, pág. 1. Lógicamente existen excepciones a la norma general y, en este sentido, la interventora de la Diputación General de Aragón, que compareció en las Cortes de Aragón el 26 de marzo de 2018, señaló que, respecto al ejercicio 2017, el capítulo de ingresos y el de gastos fueron cumplidos al 99,29 y 97,45%, respectivamente, siendo ello muestra de que la elaboración del presupuesto por parte del Gobierno autonómico había sido realista.

⁶⁹³ RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado“, *Crónica Presupuestaria*, núm. 1, 2013, pág. 34. Una preocupación que también ha sido compartida por la doctrina italiana, cfr. LUCIANI, M. “L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità”, en una Convención sobre el principio de estabilidad presupuestaria y la reforma constitucional de 2012 celebrada en la Corte Constitucional el 22 de noviembre de 2013.

realizar con criterios técnicos el pertinente ajuste entre contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional⁶⁹⁴.

El órgano técnico encargado de realizar un análisis fiable e independiente respecto de las autoridades presupuestarias españolas es la AIREF, creada por LO 6/2013, de 14 de noviembre. Con esta institución, como señala el Preámbulo de su ley, se pretende dar cumplimiento a la Directiva 2011/85/UE del Consejo, que impone a los Estados miembros la obligación de contar con instituciones fiscales independientes que realicen el ejercicio de un seguimiento efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos con autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias (art. 6.1 b)⁶⁹⁵. En este marco, en España se encomienda a la AIREF la evaluación continua del ciclo presupuestario para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 CE.

La Autoridad se pronuncia, en primer lugar y de manera no vinculante⁶⁹⁶, sobre la propuesta de los objetivos de estabilidad establecidos para cada Comunidad Autónoma que, con base en el artículo 16 LOEPSF, corresponde realizar al Gobierno. Sin embargo, aquí el interés debe centrarse en los informes emitidos por la AIREF con base en los apartados primero y segundo del artículo 17 LOEPSF, por enmarcarse en el procedimiento de elaboración presupuestaria. El informe previsto en el apartado primero del artículo 17 LOEPSF debe emitirse antes del 15 de octubre de cada año. El previsto en el apartado segundo, antes del 1 de abril. En aquellos supuestos en que, por circunstancias políticas, el ciclo presupuestario ordinario se desajusta, la AIREF ha emitido de manera conjunta los informes del artículo 17.1 LOEPSF, respecto a aquellas

⁶⁹⁴ La armonización de ambos sistemas en una reclamación recurrente por parte de la doctrina. Cfr. DASÍ GONZÁLEZ, R. M^a. y GIMENO RUIZ, A. “El nuevo marco normativo de la contabilidad nacional y su incidencia en la reforma de las normas contables públicas europeas”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 44, 2013, pág. 142. Y también se ha pronunciado, en este sentido, el presidente de la AIREF, J. L. ESCRIVÁ BELMONTE Cfr. Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 202, de 27 de abril de 2017, Comparecencia del presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ante la Comisión del Presupuesto, con ocasión del debate de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, pág. 8.

⁶⁹⁵ Además, con posterioridad, y en términos similares, el artículo 3.2 TECG hace referencia a la independencia de las instituciones encargadas de supervisar la observancia de las reglas fiscales. Y en el marco del *two pack*, el Reglamento (UE) núm. 473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, también ha previsto la existencia de organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias (art. 5).

⁶⁹⁶ De hecho, como ya se ha tenido ocasión de señalar, no ha sido infrecuente que el Gobierno se haya separado del criterio de la AIREF, estableciendo un reparto homogéneo de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

CCAA que no hayan aprobado su presupuesto en el momento de iniciarse el nuevo ejercicio económico, y el previsto en el artículo 17.2 LOEPSF, en lo que atañe a aquéllas que sí lo han hecho. Ello pone de relieve la flexibilidad con la que debe de ser interpretada una norma que persigue garantizar el cumplimiento del principio constitucional de estabilidad presupuestaria⁶⁹⁷.

La lógica del sistema de supervisión presupuestaria en España no dista mucho del modelo europeo, una vez aprobado el *two pack* (Capítulo 2. I.3.1). En el marco del conocido como octubre europeo, el artículo 6 del Reglamento (UE) núm. 473/2013 impone a los Estados de la eurozona la remisión a la Comisión y al Eurogrupo de sus planes presupuestarios para el siguiente ejercicio antes del 15 de octubre (Capítulo 2, I.3.3). La Comisión es la institución a la que corresponde su examen antes del 30 de noviembre y, en caso de que constate que se incumplen de forma especialmente grave las obligaciones presupuestarias establecidas en el PEC, solicitará la presentación de uno nuevo (art. 7). En el modelo español, el examen del plan presupuestario no corresponde a un órgano de naturaleza política, como la Comisión, sino a una institución de carácter técnico, la AIREF. Posiblemente por ello, la LOAIRF no faculta a este organismo para que solicite la presentación de un nuevo proyecto de presupuestos, sino que se limita a prever que dicho informe sea tenido en cuenta por el Ministerio de Hacienda para que realice la pertinente recomendación.

El informe previsto en el artículo 17.1 LOEPSF debe ser emitido antes del 15 de octubre, fecha en la cual, en circunstancias normales, el proyecto de ley habrá comenzado su tramitación en el Congreso de los Diputados (art. 134.3 CE) o, con base en la disposición estatutaria pertinente, en el respectivo parlamento autonómico. En este caso, el informe puede tener repercusión en la tramitación parlamentaria de la norma, durante la que se puede tratar de corregir los vicios apuntados, bien sea directamente tras la publicación de un informe elaborado “para general conocimiento”, o bien tras la recomendación formulada por el Ministerio. En cualquier caso, el cambio de criterio por parte del ente subcentral será de *motu proprio*, al no ser jurídicamente vinculante la recomendación del Ministerio y al no estar prevista sanción alguna en caso de

⁶⁹⁷ Cfr. AIREF, *Informes sobre Líneas fundamentales de los Presupuestos y Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas 2017: Comunidades Autónomas*, de 14 de febrero de 2017.

desatenderla. La falta de coercibilidad en este momento es un rasgo que el modelo español comparte, de nuevo, con el europeo⁶⁹⁸.

La LOEPSF prevé en su artículo 17.2 que, antes del 1 de abril, la AIREF eleve al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. Es decir, una vez que el Presupuesto ha sido examinado, enmendado y aprobado por el parlamento correspondiente. En este caso, el informe no se elabora “para general conocimiento”, sino que se eleva al Gobierno para que éste, si lo estima oportuno, realice también una recomendación. Pero quizás sea tarde para que una Comunidad Autónoma corrija su presupuesto, atendiendo a que el informe previsto en el artículo 17.2 LOEPSF se pronuncia sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en los presupuestos iniciales, es decir, antes de dar comienzo su ejecución, pero con posterioridad a su elaboración⁶⁹⁹.

La principal utilidad de este informe es facilitar la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica de presupuestos que incumpla sus objetivos de estabilidad presupuestaria o la regla de gasto. En materia de deuda pública, podría ser conveniente que el informe de la AIREF se extendiese a otros supuestos, como la obligación de que el estado de gastos incorpore los créditos necesarios para satisfacer el capital y los intereses de la deuda (art. 14 LOEPSF). Así mismo, y atendiendo a la naturaleza técnica de la AIREF, sería de gran utilidad que esta institución se pronunciase sobre el cumplimiento de las limitaciones en materia de déficit estructural.

⁶⁹⁸ El modelo alemán de disciplina fiscal, por el contrario, se limita establecer en una situación ordinaria un control *ex post* de la situación presupuestaria (Capítulo 2. II.2).

⁶⁹⁹ A. M. PORRAS GÓMEZ ha indicado, con base en el artículo 20 LOAIREF, que el artículo 17.1 LOEPSF hace referencia a la programación presupuestaria, mientras que el artículo 17.2 LOEPSF lo hace a la ejecución. Cfr. “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, pág. 152. Es cierto que el artículo 20 LOAIREF menciona exclusivamente el primer apartado del artículo 17 LOEPSF a la hora de sistematizar los informes emitidos por la AIREF. Sin embargo, el informe previsto en el artículo 17.2 LOEPSF también debe encuadrarse encuadrándose en sede de programación presupuestaria, ya que el mismo se pronuncia sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en los presupuestos iniciales, es decir, antes de dar comienzo su ejecución. Por ello, coincidimos con M. Á. MARTÍNEZ LAGO al considerar que el silencio del artículo 20 LOAIREF respecto al informe previsto en el artículo 17.2 LOEPSF es muestra de una mala técnica legislativa. Cfr. “La autoridad fiscal independiente”, en AGULLÓ AGÜERO, A y MARCO PEÑAS, E. (Coords.), *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, op. cit., pág. 237.

El establecimiento de un plazo en la LOEPSF para la presentación de este informe –antes del 1 de abril- puede provocar algunos problemas. En una situación presupuestaria ordinaria, en la que el presupuesto de las Comunidades Autónomas se aprueba con anterioridad al 31 de diciembre (art. 21.2 LOFCA), un mínimo retraso por parte de la AIREF puede provocar que la norma autonómica de presupuestos sea inatacable, al haber transcurrido el plazo establecido para entablar el recurso de inconstitucionalidad, que es de tres meses desde su publicación (art. 33 LOTC). En una situación en la que el presupuesto es aprobado más allá del 1 de abril, la AIREF podría no poder pronunciarse si se entiende que el plazo previsto en el artículo 17.2 LOEPSF tiene carácter preclusivo. Por ello el plazo previsto para que la AIREF emita este informe debería ser de dos meses a contar desde la aprobación del presupuesto pertinente, lo que permitiría compatibilizar un plazo razonable para que la Autoridad realice con solvencia su labor y permitiría, simultáneamente y en su caso, la presentación dentro de plazo de un recurso de inconstitucionalidad.

La AIREF se limita a remitir al Gobierno de la Nación el antedicho informe. Y corresponderá con posterioridad al Presidente del Gobierno la interposición del recurso, que es el legitimado constitucionalmente para hacerlo (art. 161.1 a) CE). No pasa por alto, sin embargo, que el incentivo del Gobierno de la Nación para impugnar su propio presupuesto es nulo. Por lo que la efectividad de estos informes como presupuesto para la impugnación de una ley de presupuestos parece circunscribirse, una vez más, a las normas autonómicas presupuestarias.

En un momento en el cual todavía no había sido creada la AIREF, García Roca y Martínez Lago apuntaron la posibilidad de establecer un sistema que legitimase al Tribunal de Cuentas para ejercitar una acción de inconstitucionalidad cuando un informe suyo acreditase la vulneración del principio constitucional de estabilidad presupuestaria⁷⁰⁰. La apreciación era oportuna, pues con una fórmula tal se permitiría acortar los plazos y evitar la prescripción de la acción a la que apuntábamos y, simultáneamente, se posibilitaría la impugnación en pie de igualdad de los presupuestos autonómicos y de los estatales por incumplimiento del principio de estabilidad. Para ello sería necesaria una reforma del artículo 162.1 a) CE que dotase de legitimidad al

⁷⁰⁰ GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., pág. 175.

Tribunal de Cuentas, un órgano que, a diferencia de la AIREF, cuenta ya con anclaje constitucional en el artículo 136 CE.

El Tribunal de Cuentas, como señaló Ruiz Almendral⁷⁰¹ al analizar el sistema de disciplina fiscal anterior a la LOEPSF, ha sido desde sus inicios el “gran ausente” a la hora de abordar el control del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, a pesar de ser este órgano, por mandato constitucional, el supremo fiscalizador de las cuentas del Estado (art. 136 CE) y corresponder al mismo el control económico y presupuestario de los órganos de las CCAA (art. 153 d) CE)⁷⁰². Este olvido respecto al Tribunal de Cuentas se mantuvo en la reforma constitucional de 2011 y, tras la misma, en la redacción de la LOEPSF⁷⁰³. Como ha indicado Martínez Lago, la creación de la AIREF no hace sino evidenciar la desconfianza existente hacia la labor realizada por el aparato institucional clásico de las finanzas públicas⁷⁰⁴. Y la situación contrasta con la concurrente en otros Estados, como en Francia, donde el cumplimiento de la Directiva 85/2011/UE se llevó a cabo mediante la creación de un organismo, el *Haut Conseil des Finances Publiques* (HCFP), enmarcado en el seno del Tribunal de Cuentas galo⁷⁰⁵. O,

⁷⁰¹ Cfr. RUIZ ALMENDRAL, V. “La reforma de la Constitución a la luz de la estabilidad presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, 2009, págs. 138 ss.

⁷⁰² En Italia, en un primer momento, se valoró atribuir a la *Corte dei Conti* la posibilidad de interponer un recurso directo a la *Corte Costituzionale*, en relación al respeto del principio de estabilidad presupuestaria. Si bien, finalmente, la redacción definitiva de la reforma constitucional de 2012 no incorporó esta propuesta. Cfr. GIUPPONI, T. “Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione”, *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2014, pág. 71.

⁷⁰³ Con rotundidad, B. SESMA SÁNCHEZ ha afirmado que, tras el proceso de reforma, el Tribunal de Cuentas continúa estando “marginado total y absolutamente”. “El principio de transparencia presupuestaria”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, pág. 226.

⁷⁰⁴ MARTÍNEZ LAGO, M. Á. “La autoridad fiscal independiente”, en AGULLÓ AGÜERO, A y MARCO PEÑAS, E. (Coords.), *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público, op. cit.*, pág. 191. Incluso el principal partido de la oposición descartó afrontar dicha reforma. En este sentido, el Grupo Parlamentario Socialista ofreció una configuración diferente de la AIREF, a la que denominaba Consejo Independiente de Finanzas Públicas, el cual quedaba adscrito a las Cortes Generales. Una propuesta que evidenciaba aún con mayor intensidad el paralelismo, cuando no la duplicidad, de este nuevo organismo con la posición constitucionalmente atribuida al Tribunal de Cuentas (art. 136.1 CE). En este mismo sentido, podemos destacar la enmienda realizada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia al artículo 7 del proyecto de ley. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 53-2, de 23 de septiembre de 2013, págs. 32 y 45. Ninguno de los dos Grupos optaron, sin embargo, porque fuese el Tribunal de Cuentas el que asumiese las funciones de la AIREF, o, alternativamente, se configurase a la AIREF en el seno del Tribunal de Cuentas.

⁷⁰⁵ En otros Estados, como en Italia, este organismo, denominado *Ufficio Parlamentare di Bilancio*, se ha vinculado al Parlamento (arts. 16-19 *Legge 24 dicembre 2012, n. 243*). En Alemania, como podrá imaginarse, el *Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates* queda bajo el paraguas del Consejo de Estabilidad (§ 7 *Stabilitätsratsgesetz*). Cfr. Comisión Europea, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, de 22 de febrero de 2017, pág. 21.

fuera del ámbito de la UE, en el caso suizo, donde la labor supervisora se otorga al *Eidgenössische Finanzkontrolle*⁷⁰⁶.

El propio Consejo de Estado señaló que las funciones atribuidas a la AIReF podían ser residenciadas, igualmente, en un organismo ya existente, como el Tribunal de Cuentas. Pero el supremo órgano consultivo del Gobierno indicó, también, que la adscripción orgánica de la AIReF al Ministerio de Hacienda no menoscababa su autonomía funcional⁷⁰⁷. Y aunque el modo de designación de su Presidente y sus Directores de división es mejorable, tal y como ha puesto de relieve la doctrina⁷⁰⁸, la AIReF ha acreditado, desde un primer momento, su independencia⁷⁰⁹. Desde su creación, este organismo ha desempeñado de manera extraordinaria su labor, trabajando con la objetividad y neutralidad que debe caracterizar el desempeño de toda administración independiente⁷¹⁰. Pero si lo que se persigue es que el organismo encargado de velar por el respeto del cumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria esté legitimado, en un futuro, ante el Tribunal Constitucional, quizás hubiese sido más pertinente atribuir al Tribunal de Cuentas la labor desempeñada por la AIReF o, al menos, residenciar a ésta en su seno, dado que la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas, así como su raigambre histórica, sitúan a este órgano constitucional en mejor posición que la AIReF para ejercitar una acción de estas

⁷⁰⁶ En Suiza, no obstante, la supervisión de las reglas presupuestarias carece de cauce judicial para ser impugnada. El control es, fundamentalmente, de naturaleza política. Cfr. ZIENLNIEWICZ, A. “The Swiss “Success Story” of Sustainable Public Finance: Debt Restrictions and Budgeting Processes in the Swiss Confederation”, en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules –Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 267-297.

⁷⁰⁷ Consejo de Estado, *Dictamen 606/2013*, de 13 de junio, págs. 10-11.

⁷⁰⁸ Cfr. TAJADURA TEJADA, J. *et alii*. *Diez propuestas para mejorar la democracia en España*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, págs. 117-123. Mientras en Alemania el Consejo de Estabilidad es un órgano eminentemente político y algunas voces han abogado por su despolitización, en España la AIReF es un órgano *de facto* eminentemente técnico, pero con escasa participación subcentral en la designación de sus miembros. Quizás una solución como la propuesta por M. THYE para el Consejo de Estabilidad, consistente en atribuir al *Bund* y a los *Länder* la elección de los técnicos miembros del Consejo, podría ser satisfactoria en ambos países (Capítulo 2, II. 3). Cfr. *Der Stabilitätsrat. Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern*, *op. cit.*, págs. 78-86.

⁷⁰⁹ Cfr. RALLO LOMBARTE, A. “La amenazada independencia de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pág. 183.

⁷¹⁰ Fue notorio, y merece destacarse como muestra de la independencia de la AIReF, la disputa mantenida con el Ministerio de Hacienda, respecto al modo en que debía tener acceso la Autoridad a determinados datos, que terminó provocando la presentación de un recurso contencioso contra una orden ministerial ante la Audiencia Nacional y el cambio de criterio del Ministerio. Cfr. Orden HFP/232/2017, de 14 de marzo, por la que se deroga parcialmente la Orden HAP/1287/2015, de 23 de junio, por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

características⁷¹¹. Sin olvidar que una solución así permitiría superar o mitigar las potenciales duplicidades que pueden darse entre ambas instituciones⁷¹² y mitigar la tensa relación que existe entre ambos organismos y que se puso de manifiesto tras la publicación, en enero de 2018, del primer informe fiscalizador del Tribunal de Cuentas sobre la propia AIREF⁷¹³.

Independientemente de que se opte por legitimar a la AIREF o al Tribunal de Cuentas ante el Tribunal Constitucional, continúa abierto el debate sobre el valor probatorio que deberían tener los informes emitidos por el organismo competente en materia de supervisión presupuestaria con base en los cuales el sujeto legitimado articulará su recurso. Rodríguez Bereijo⁷¹⁴ ha señalado que un modelo de estas características exigiría introducir un novedoso trámite de recibimiento a prueba en el procedimiento constitucional cuando versara sobre estas materias⁷¹⁵. En el mismo, el TC deberá tomar en consideración los informes emitidos por distintos organismos competentes en asuntos fiscales, haciendo especial hincapié en los emitidos por la

⁷¹¹ Podría plantear problemas que un órgano al que se encomienda el control *ex post* de las cuentas públicas, como es el Tribunal de Cuentas, se encargue también de su control previo. Si bien, la doctrina no ha visto en ello un impedimento insuperable. Cfr. FERNÁNDEZ LLERA, R. “Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente”, *Auditoría Pública*, núm. 62, pág. 42.

⁷¹² C. CUBILLO RODRÍGUEZ ha puesto de relieve las potenciales duplicidades entre las labores que ya venía desempeñando el Tribunal de Cuentas y las atribuidas a la AIREF en los artículos 17, 19 y 21 de la LO 6/2013, de 14 de noviembre. Cfr. “La fiscalización y el enjuiciamiento, por el Tribunal de Cuentas, en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en AGULLÓ AGÜERO, A y MARCO PEÑAS, E. (Coords.), *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, *op. cit.*, pág. 338. En contra, A.M. PORRAS GÓMEZ, que defiende la ausencia de solapamiento entre las funciones de la AIREF y el Tribunal de Cuentas. Cfr. “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”, *op. cit.*, pág. 163.

⁷¹³ Tribunal de Cuentas, *Informe núm. 1248, Informe de fiscalización de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, ejercicio 2015 y 2016*. La vocación del Tribunal de Cuentas por asumir unas mayores competencias en punto a la supervisión de las reglas fiscales se aprecia con nitidez en la Comunicación presentada por el Subdirector adjunto del Tribunal, M. L. PÉREZ GARCÍA, al XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España los días 26 y 27 de abril de 2018. Cfr. “El sistema de control externo del gasto público en la España Constitucional (1978-2018): balance y perspectivas de futuro”. Contenido disponible en línea: <http://www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/El-sistema-de-control-externo-del-gasto-p%C3%BAblico-en-la-Espa%C3%B1a-constitucional-1978-2018.-balance-y-perspectivas-de-futuro.pdf> [última consulta: septiembre 2018].

⁷¹⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *op. cit.*, pág. 36.

⁷¹⁵ Tras la reforma constitucional, E. ÁLVAREZ CONDE ya había apuntado la conveniencia de acometer una reforma de la LOTC en el caso que se optase por atribuir competencia al Tribunal Constitucional para velar de los potenciales incumplimientos del principio de estabilidad presupuestaria. Cfr. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *op. cit.*, pág. 164.

AIReF, que podrían gozar de presunción de veracidad⁷¹⁶. Pero si se opta por dotar al TC de libertad para valorar una prueba de estas características, la reforma debería completarse con el incremento de los medios técnicos con los que cuenta este órgano jurisdiccional para realizar con éxito su labor. El control jurisdiccional del principio de estabilidad presupuestaria plantea fundamentalmente problemas de carácter técnico, y no propiamente de carácter interpretativo como los suscitados en materia de derechos fundamentales⁷¹⁷.

3. La prórroga presupuestaria como consecuencia de la impugnación constitucional de las leyes de presupuestos autonómicas y su repercusión jurídica.

El apartado segundo de la DA-3 LOEPSF insiste en recordar que la impugnación de una ley de presupuestos con base en el artículo 161.2 CE -de una ley, por tanto, indudablemente autonómica-, además de provocar instantáneamente su suspensión, conllevará la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior. Esta regulación ha evidenciado algunas cuestiones de interés teórico merecedoras de atención, comenzando por aquellas de carácter competencial.

Con anterioridad a la aprobación de la LOEPSF, el Estado ya había sido considerado competente para regular el instituto de la prórroga de los presupuestos autonómicos, cerrando el paso a la regulación estatutaria de esta cuestión⁷¹⁸. En este sentido, el artículo 21.2 LOFCA dispone desde su redacción originaria en 1980 que si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no son aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores. Por ello el TC, a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la DA-3 (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 10), ha afirmado que:

⁷¹⁶ En contra, A. RALLO LOMBARTE considera “cuestionable” la posibilidad de deducir un vicio de nulidad en las iniciativas presupuestarias que se apartaran de los Informes de la AIReF. “La amenazada independencia de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal”, *op. cit.*, 2016, pág. 181.

⁷¹⁷ En contra, BOWEN, J. “Enforcing the Balanced Budget Rules”, *Seton Hall Constitution*, núm. 4, 1993, págs. 590-593 y 607.

⁷¹⁸ Las disposiciones estatutarias han tendido a regular, también, la técnica de la prórroga presupuestaria para aquellos supuestos en los cuales, partiendo del principio de anualidad, no se encuentre aprobada una nueva ley de presupuestos el primer día del ejercicio económico correspondiente. En este sentido podemos destacar los artículos 190.5 EAAnd, 111.3 EAAR, 47.4 EAAs, 61.1 c) ECan... Disposiciones superfluas si atendemos al modelo de distribución competencial y al sistema de fuentes vigente en el Estado de las Autonomías. De hecho, en Navarra, donde la prórroga presupuestaria solo está prevista en una norma foral ordinaria pero no en la LORAFNA, los presupuestos han sido prorrogados en varias ocasiones durante los últimos ejercicios al ser el Gobierno respaldado por una minoría parlamentaria incapaz, por sí misma, de aprobar un nuevo presupuesto.

“[L]a disposición ahora impugnada simplemente ha efectuado una precisión sobre el alcance de aquella prórroga con fundamento, de un lado, en el art. 156.1 CE, que condiciona el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al principio de coordinación con la hacienda estatal (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2) y, de otro, en la competencia sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, que “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas” [SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C)]”.

Los magistrados discrepantes con el fallo esgrimieron que la parálisis institucional que provocaría la suspensión de una norma de presupuestos no habilita al Estado para, “en una suerte de potestad de tutela, reemplazar a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinando cuál debe ser la solución a adoptar”. Y, en la doctrina, García Roca y Martínez Lago también han puesto en entredicho la constitucionalidad de la medida, al considerarla un desapoderamiento de los órganos autonómicos de sus competencias y una desacertada presunción de que las CCAA no van a declarar voluntariamente la prórroga presupuestaria⁷¹⁹.

Hay que considerar que, en el supuesto que ahora nos ocupa, es muy reducido el haz de posibilidades del que disponen las CCAA para evitar la inacción que provoca la ausencia de créditos autorizados. Es decir, si los presupuestos aprobados son suspendidos, o se prorrogan los anteriores o difícilmente podrá hacer frente la Comunidad Autónoma a las obligaciones contraídas. Por ello, aquí, no se produce una sustitución de la voluntad autonómica, como en otros supuestos en los que, existiendo un amplio margen de intervención autonómica, ésta se concreta en un determinado sentido.

El ámbito de aplicación de la DA-3 LOEPSF solo extiende a los presupuestos autonómicos, y no a los estatales, la institución de la prórroga presupuestaria en el caso de suspensión de la ley de presupuestos, pero la LOEPSF no persigue aquí instaurar un sistema más riguroso para las CCAA respecto al existente para el Estado. Con base en los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, solo cabe la suspensión de las normas autonómicas,

⁷¹⁹ GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á. “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *op. cit.*, págs. 118-119.

de manera que la DA-3 LOEPSF, tal y como ha determinado la STC 215/2014, no hace sino precisar “la aplicación de la institución de la prórroga presupuestaria a la situación de suspensión de la vigencia de una ley de presupuestos, la cual, por sus efectos, es equiparable a la de la falta de aprobación”. La prórroga presupuestaria es uno de los principios básicos aplicables a todos los poderes públicos del Estado (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6) pero que, en este concreto supuesto, solo puede manifestarse en relación a las CCAA. Lo preocupante de la regulación de la LOEPSF es que, una vez más, el legislador orgánico solo ha tenido en mente un potencial incumplimiento por parte de los entes subcentrales y no ha articulado, alternativamente al sistema de suspensión-prórroga, un modelo para aquellos supuestos en los que la norma impugnada por incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria sean los Presupuestos Generales del Estado.

La prórroga del presupuesto autonómico suspendido se produce hasta que, en su caso, se levante la suspensión. Junto a este escenario, la DA-3 LOEPSF prevé otros supuestos novedosos en los cuales dicha suspensión decae. En primer lugar, en el caso de que sean aprobados los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado. Sin embargo, creemos que si el TC no ha dictado Sentencia durante el ejercicio correspondiente, y es aprobado un nuevo presupuesto, dicha aprobación no comportaría el levantamiento de la suspensión, sino la pérdida sobrevenida del objeto del recurso. En estos casos, el TC no se estaría pronunciando ni sobre el recto ejercicio de la potestad legislativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre), ni sobre el reparto de competencias (STC 159/2013, de 26 de septiembre), que son los supuestos que justifican el *ius superveniens* como forma de evitar una situación de inmunidad sin control jurisdiccional. La única tacha de inconstitucionalidad que se hace a la ley de presupuestos es su vulneración a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, en este caso concreto, quedaría superado como consecuencia de la aprobación de una nueva ley de presupuestos. De ahí la importancia de articular un cauce procedimental que permita al TC pronunciarse rápidamente sobre la conformidad a la Constitución de las leyes autonómicas de presupuestos.

La DA-3 LOEPSF también hace referencia en segundo lugar, como supuesto que provoca el levantamiento de la suspensión de la ley de presupuestos, “la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas”. La redacción parece estar pensando en una impugnación parcial de la ley de presupuestos

que será, en opinión de García Roca y Martínez Lago, la más habitual⁷²⁰. Sin embargo, creemos que el Gobierno, a la hora de impugnar una ley de presupuestos autonómica por incumplimiento de los principios desarrollados en la LOESPF solo podrá impugnarla *in totum*⁷²¹. De lo contrario, se estaría dando indirectamente al Estado la posibilidad de configurar la estructura del gasto autonómico, que es un elemento básico del principio de autonomía financiera (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 9; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; 130/2013, de 4 de junio, FJ 5).

Independientemente de que se impugne de manera total o parcial el presupuesto autonómico, la suspensión también debería levantarse si el Parlamento de la Comunidad Autónoma aprueba una norma que limite algún crédito presupuestario, ya que ello no provoca, materialmente, la aprobación de una nueva ley de presupuestos. Un caso de características en principio similares se planteó en la STC 3/2003, de 16 de enero, que consideró inconstitucional una ley autonómica que autorizaba una serie de créditos previstos en un proyecto de ley de presupuestos que no fue finalmente aprobado por el Parlamento Vasco. Pero en este caso no se trata de autorizar un crédito no previsto en la ley de presupuestos prorrogada, sino de limitar alguno de los ya previstos. Con razón ha señalado la doctrina que es factible la tramitación de un proyecto de ley para la aprobación de un acuerdo de no disponibilidad de créditos en un escenario de prórroga presupuestaria, sin que ello contradiga la jurisprudencia del TC⁷²². Por tanto, en el marco de la DA-3 LOESPF, parece conforme al bloque de constitucionalidad aquella intervención del legislador autonómico en la que se limite a reducir a la baja determinados créditos, sin dar lugar al establecimiento de un doble régimen presupuestario. Ello debería provocar el levantamiento de la suspensión de la ley de presupuestos recurrida, a pesar de ausencia de referencia expresa en la DA-3 de la LOEPSF.

La prórroga automática del presupuesto anterior es eficaz para evitar la parálisis financiera de la Comunidad Autónoma, pero no lo es para garantizar el cumplimiento de

⁷²⁰ GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á. “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *op. cit.*, pág. 118.

⁷²¹ Evidentemente, será posible la impugnación parcial de una ley de presupuestos autonómica cuando el motivo que provoca la inconstitucionalidad de la medida no sea la vulneración de los principios de la LOEPF. Este ha sido el supuesto, por ejemplo, abordado en la STC 90/2017, de 5 de julio, que declaró la inconstitucionalidad de determinados créditos del presupuesto catalán de 2017 en tanto se destinaran a la financiación del proceso referendario convocado para el 1-O.

⁷²² DE LA HUCHA CELADOR, F. Cfr. “Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria”, *Crónica presupuestaria*, núm. 3, 2015, pág. 110.

los objetivos de estabilidad presupuestaria y de endeudamiento. En primer lugar, porque los presupuestos prorrogados pueden no ser acordes con los nuevos objetivos de estabilidad, pues, aunque la prórroga se refiere a las cuantías iniciales del ejercicio –sin incluir los créditos extraordinarios o suplementos de crédito–, en el marco de un proceso de consolidación fiscal es habitual que los objetivos de déficit sean sucesivamente más estrictos para cada ejercicio económico. Es más, cuanto más agresivo sea el proceso de consolidación fiscal, más probable será que el presupuesto impugnado, aún sin observar los objetivos de estabilidad, sea más acorde con éstos que el presupuesto prorrogado. Además, como la prórroga se produce respecto a toda la ley de presupuestos, más allá del estado de gastos⁷²³, quedará prorrogada también la autorización al Gobierno para que emita deuda por un determinado importe, ya que el principio de legalidad en materia tributaria suele ser satisfecho en el texto articulado de la ley de presupuestos. Ello puede provocar la paradoja de unos presupuestos prorrogados *ope constitutione* –en sentido estricto prorrogados por una norma conformadora del bloque de constitucionalidad– que sean contrarios a la propia Constitución. En estos casos, el gobierno autonómico solo podrá, en sede de ejecución presupuestaria, adoptar los acuerdos pertinentes de no disponibilidad de créditos para evitar el momento represivo de la LOEPSF al que alude su Capítulo IV. Unas medidas a las que puede no estar dispuesto si ya había remitido al Parlamento autonómico un proyecto de ley contrario a los objetivos de estabilidad, o había dado su consentimiento a la tramitación de enmiendas que implicasen un aumento de los créditos, que fue precisamente lo que provocó la impugnación de la norma ante el TC, desencadenándose la prórroga automática de los presupuestos anteriores.

4. La constitucionalidad de otras normas autonómicas con repercusión presupuestaria.

Con posterioridad a la entrada en vigor del presupuesto, la aprobación de determinadas iniciativas parlamentarias puede tener también una indudable repercusión presupuestaria. Piénsese, por ejemplo, en una modificación tributaria que reduzca la recaudación de una Administración Pública⁷²⁴, o bien, desde el punto de vista del gasto, la concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, supuestos cuya

⁷²³ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., CASADO OLLERO, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2013, pág. 775.

⁷²⁴ Debe recordarse que el artículo 12.4 LOEPSF, a la hora de regular el cumplimiento de la regla de gasto, dispone que en caso de aprobarse cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

tramitación exige, como es sabido, la remisión de un proyecto de Ley al Parlamento y que constituyen una excepción al principio de unidad presupuestaria (art. 134.2 CE, en cuanto a los Presupuestos Generales del Estado y art. 21.1 LOFCA respecto a los autonómicos)⁷²⁵.

Si normas de este cariz se dictan una vez acreditado el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria por parte de una Comunidad Autónoma, será difícil afirmar su constitucionalidad, pues su incorporación al ordenamiento jurídico no haría sino agravar la situación de desequilibrio presupuestario que atraviesa la Comunidad. Para acreditar esta situación son importantes las opiniones emanadas de la AIReF sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad (art. 23 a) LOAIReF). Y, especialmente, serán de interés los informes que a este respecto elabore la AIReF antes del 15 de julio de cada año (art. 17 LOAIReF). Sin embargo, si no existen evidencias de incumplimiento por parte de la Comunidad, es poco prudente admitir el control preventivo de la constitucionalidad de una norma que, por disponer una disminución de los ingresos autonómicos o un aumento de sus gastos, pueda provocar un incumplimiento de los objetivos de estabilidad. Y ello porque el juicio de constitucionalidad se limita al contraste normativo entre la norma impugnada y su parámetro constitucional, sin que quepa utilizar el recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2).

Para evitar, en otro orden de cosas, la aprobación de una norma que altere el equilibrio diseñado en el presupuesto, los Gobiernos autonómicos disponen de un instrumento fundamental: el veto presupuestario. Los gobiernos son los encargados de velar por el cumplimiento los objetivos de estabilidad presupuestaria, y, para ello, les puede resultar de gran utilidad esta institución propia del parlamentarismo

⁷²⁵ Tradicionalmente ha sido frecuente, a nivel estatal y a nivel autonómico, la aprobación de créditos extraordinarios recurriendo al decreto-ley, lo cual constituye, como ha señalado J. A. VÍBORAS JIMÉNEZ, un índice más de la pérdida de centralidad del Parlamento sobre el presupuesto. Cfr. “La Función Presupuestaria, en IGLESIAS MACHADO, S. y MARAÑÓN GÓMEZ, R., *Manual de Derecho Parlamentario autonómico*, Dykinson, 2016, Madrid, pág. 343. El Tribunal Constitucional, en su STC 126/2016, de 7 de julio, ha declarado inconstitucional por falta de presupuesto habilitante un decreto-ley estatal en el que se concedía un crédito extraordinario al Ministerio de Defensa. Dicha Sentencia ha caído, sin embargo, en saco roto, pues en la práctica autonómica esta patología parece no ser corregida y las CCAA han continuado recurriendo a esta figura para aprobar créditos extraordinarios o suplementos de créditos con posterioridad a la Sentencia. Crítico con el uso inadecuado de esta figura normativa, que constituye una excepción al proceso de producción de leyes, se ha mostrado M. ARAGÓN REYES. Cfr. “Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional”, *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 60, 2016, págs. 12-17.

racionalizado, o incluso “estructurado”, que es la forma de gobierno del Estado y también de las CCAA⁷²⁶. Este instrumento puede resultar especialmente útil en escenarios de atomización parlamentaria, donde el grupo parlamentario que apoya al Gobierno en la Cámara es minoría, y el ejecutivo, en un ejercicio de geometría variable, debe apoyarse en diferentes fuerzas políticas para sacar adelante su programa de gobierno⁷²⁷. En un escenario como el que aquí se describe, de debilidad gubernamental, existe una probabilidad elevada de que la oposición trate de gobernar desde el parlamento, impulsando una serie de iniciativas legislativas acordes a sus intereses, pero con un importante impacto presupuestario.

Al poder legislativo corresponden el examen, la enmienda y aprobación de los presupuestos, pero una vez aprobados, es el Gobierno quien debe ejecutarlo y, en última instancia, defender el presupuesto aprobado frente a toda posible desviación. Para ello, el artículo 134.6 CE, respecto al Estado, exige la conformidad del Gobierno para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Y en término semejante se han pronunciado algunos Estatutos de Autonomía o los Reglamentos parlamentarios de varias Asambleas Legislativas autonómicas, ya que en la mayoría de las ocasiones dicha cuestión no ha sido prevista expresamente en la propia norma institucional básica de las Comunidades⁷²⁸.

⁷²⁶ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMP, P. “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del veto presupuestario”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 2, 1998, pág. 13.

⁷²⁷ Cuando el Gobierno es un Gobierno en mayoría, le sale mucho más rentable no ejercitar el veto presupuestario, un rechazo muy visible que tiene un elevado coste político, y servirse de la mayoría parlamentaria que lo sostiene para hacer decaer en el trámite de toma en consideración aquellas iniciativas legislativas con las que no está conforme. Esta ha sido la manera habitual en las Cortes Generales, donde los primeros antecedentes se encuentran en la IX Legislatura, cuando fueron vetadas 22 proposiciones de Ley. Cfr. RIPOLLÉS SERRANO, R. “‘Artículo 126’”, en RIPOLLÉS SERRANO, R. (Coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 892. La eclosión de esta institución parlamentaria tiene lugar en la XII Legislatura, cuya utilización reiterada por parte del Gobierno terminó provocando la presentación de un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales por parte del Congreso de los Diputados (arts. 73-75 LOTC) que fue resuelto por STC 34/2018, de 12 de abril. En el ámbito autonómico, por el contrario, el uso del veto ha sido más frecuente. Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, J.I. “Consideraciones sobre el ejercicio por parte del Gobierno de Canarias de su facultad de vetar las proposiciones de ley con incidencia presupuestaria”, en ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. y HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNDA, J. (Coords.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 421-425

⁷²⁸ Solo está prevista expresamente la institución del veto en los Estatutos de la Comunidad Valenciana (art. 76.1 EACV), de Extremadura (art. 71.7 EAEx –limitado al ejercicio corriente-) y, desde la reforma de 2007, en Andalucía (art. 190 EAAnd).

En ocasiones, los Reglamentos de las Asambleas han tendido a favorecer la posición institucional del legislativo, atribuyendo a la Cámara la última palabra en caso de disputa entre el ejecutivo y el legislativo. Este fue el caso del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que tras su reforma de 1997, estipuló que correspondía al Pleno de la Cámara decidir sobre la tramitación de proposiciones de ley y enmiendas sobre las que el Gobierno hubiese mostrado su disconformidad cuando dicha negativa fuese –a los ojos de la propia Asamblea- “manifiestamente infundada”.

Como prácticamente no hay iniciativa legislativa que, de un modo u otro, no tenga impacto económico sobre alguna política pública, una interpretación generosa de la facultad de veto gubernamental otorgaría al Gobierno un poder omnímodo sobre la iniciativa legislativa del Parlamento y su capacidad de enmienda. La cuestión fue resuelta por el Tribunal Constitucional, en STC 223/2006, de 6 de julio, en la que consideró inconstitucional la reforma del Reglamento, por ser contraria al propio Estatuto, ya que Extremadura es una de las tres CCAA que sí han regulado, estatutariamente, el veto presupuestario. Tan solo unos días después, el Tribunal dictó la STC 242/2006, de 24 de julio, en la que por el contrario, y sin remitirse en ningún momento a la Sentencia de 3 de julio, señaló que el veto presupuestario, como potestad del Gobierno, no es una decisión exenta de control, ya que la Mesa del Parlamento –en este caso del Parlamento Vasco- tiene atribuido cierto control de la disconformidad manifestada por el Gobierno⁷²⁹. En línea con ello, los Parlamentos de algunas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía no han regulado expresamente la institución del veto, prevén determinados mecanismos que permiten a la Cámara resolver las disputas entre el ejecutivo y el legislativo. Es el caso de la Asamblea de Madrid, el Parlamento de Canarias, la Junta General del Principado de Asturias o las Cortes de Aragón⁷³⁰, que circunscriben esta facultad a los supuestos en los cuales el veto presupuestario impida la tramitación de iniciativas legislativas o enmiendas que afecten al presupuesto en vigor. Una regulación de estas características refuerza indudablemente el poder del Parlamento, como institución.

⁷²⁹ Cfr. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. “El control del parlamento sobre el llamado veto presupuestario del Gobierno”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, págs. 93-95.

⁷³⁰ El nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado el 28 de junio de 2017, acomete una regulación dual del veto presupuestario. Cuando el gobierno manifieste su disconformidad sobre la tramitación de una proposición de ley, la negativa gubernamental es estudiada por la Comisión competente en materia presupuestaria, “que decidirá sobre la tramitación de la proposición de ley” (art. 180.3 RCA). Sin embargo, cuando la decisión gubernamental la provoque una enmienda, que disminuya los ingresos o aumente los créditos, será la Ponencia la encargada de resolver la posible disconformidad manifestada por el Gobierno de Aragón (art. 167.4 RCA).

La facultad gubernamental de vetar determinadas iniciativas y enmiendas con efectos presupuestarios, en buena lógica, debería circunscribirse precisamente al presupuesto en vigor (STC 34/2018, de 12 de abril, FJ 7)⁷³¹. Las previsiones reglamentarias a las que hemos hecho referencia lo que hacen, paradójicamente, es otorgar la última palabra a los Parlamentos de manera incondicionada en estos supuestos, en los cuales la intervención de estas instituciones debería limitarse a un control de menor intensidad ya que el Gobierno, que está obligado a actuar con lealtad institucional, debe contar con un amplio margen de apreciación en su estimación sobre si una determinada medida tiene, o no, efectos presupuestarios (STC 34/2018, FFJJ 4 y 7). Por ello, disposiciones de este tenor previstas en los Reglamentos de algunos parlamentos autonómicos, que pretenden dar respuesta a una situación de indefensión de la institución parlamentaria, terminan provocando justo lo contrario: la indefensión gubernamental a la hora de ejecutar su programa anual de política económica.

Este tipo de previsiones reglamentarias surgen, quizás, por la falta de un cauce jurisdiccional que permita solventar la discrepancia interpretativa entre Gobierno y Parlamento. A nivel estatal, cuando el Gobierno realice un empleo patológico o arbitrario del veto, alegando conexiones forzadas entre el principio de estabilidad presupuestaria y la normativa tramitada, cabe la presentación de un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional (arts. 73-75 LOTC), como el resuelto por STC 34/2018, de 12 de abril⁷³². Los parlamentos autonómicos, por el contrario, carecen de legitimación para interponer un recurso de estas características ya que, como ha puesto de manifiesto el propio TC, este cauce procedimental es un especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos

⁷³¹ Cuando la iniciativa legislativa no comprometa el presupuesto en vigor, la capacidad de intervención del Parlamento a la hora de valorar la oposición gubernamental debería ser mayor, tal y como ocurrió a finales de 2015 en el Parlamento de Andalucía –donde, además, existe a nivel estatutario una regulación del veto presupuestario en términos idénticos al artículo 134 CE-. Cfr. MEDINA GUERRERO, M. “El alcance del denominado "Veto Presupuestario" a la tramitación de las proposiciones de ley”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 92, 2015, págs. 325-334.

⁷³² La Sentencia resuelve el conflicto entre órganos constitucionales interpuesto por el Gobierno de la Nación contra un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazó la disconformidad que había expresado el Gobierno, en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE. La Sentencia es de suma importancia porque desestima el recurso, a pesar de que la facultad gubernamental de veto tiene un anclaje constitucional indubitado, a diferencia de lo que ocurre en la arena autonómica.

constitucionales mencionados en el artículo 59 LOTC (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 1)⁷³³.

Los parlamentarios autonómicos, a lo sumo, podrían interponer un recurso de amparo alegando una limitación del *ius in officium*. Los ejecutivos autonómicos tampoco pueden impugnar, porque no existe ningún cauce jurisdiccional para que el ejecutivo se defienda de una interpretación arbitraria por parte del legislativo, que considere manifiestamente infundada la motivación gubernamental cuando ésta responda a razones objetivas. Los gobiernos autonómicos ni están legitimados para interponer un conflicto entre órganos constitucionales ni lo están, tampoco, para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra una ley aprobada por el Parlamento de su propia Comunidad.

La ausencia de un mecanismo jurisdiccional que permita superar estos conflictos no debería hacernos concluir que la mejor manera de resolverlos es atribuir al Parlamento la última garantía política para asegurar el respeto del principio de estabilidad presupuestaria, una vez que el presupuesto ya ha sido aprobado. Sería positivo que los Reglamentos parlamentarios recogiesen los motivos materiales que, taxativamente, permiten al Gobierno negarse a la tramitación. Y, para los casos de duda, convendría articular un mecanismo jurisdiccional que resolviera los conflictos entre órganos estatutarios. Este procedimiento podría sustanciarse ante el Tribunal Constitucional, o ante un órgano autonómico, como pueden ser las Cámaras de Cuentas de las Comunidades Autónomas⁷³⁴.

⁷³³ Á. GÓMEZ MONTORO ha sido, entre la doctrina, quien ha estudiado con mayor detenimiento el conflicto entre órganos constitucionales. Y ha señalado, en clave comparada, la mayor flexibilidad con la que en Alemania e Italia se regula la legitimación activa en este procedimiento constitucional. Cfr. *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 310.

⁷³⁴ Sin perjuicio de otras funciones que, en materia de estabilidad presupuestaria, están llamados a desarrollar los órganos de control externo, y cuyo estudio ha sido abordado por I. BRUSCA ALIJARDE. Cfr. “El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo”, *Auditoría Pública*, núm. 59, págs. 77-86.

CAPÍTULO 5. EL COMPONENTE REPRESIVO DEL PACTO INTERNO DE ESTABILIDAD: LOS INSTRUMENTOS DEL ESTADO PARA GARANTIZAR EL RETORNO DE LOS ENTES SUBCENTRALES A UNA SITUACIÓN DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.

I. Novedad y tradición en la regulación del momento represivo del sistema de estabilidad: de la supervisión sin sanción a la imposición de sanciones sin anclaje constitucional.

En todo sistema de disciplina fiscal el diseño de un momento coercitivo es un elemento fundamental, pues incrementa notablemente las posibilidades de que el sistema sea observado por sus destinatarios. Indudablemente, el momento represivo impacta sobre el principio de autonomía, por poder desembocar en un escenario en el que los entes subcentrales queden sometidos a un control jerárquico por parte del poder central, o en el que la voluntad de estos sea sustituida para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias. Resulta sorprendente, por ello, la escasa atención que se dedicó a esta cuestión durante la tramitación de la reforma constitucional, lo cual ha provocado que el sistema de disciplina fiscal español adolezca, desde un punto de vista constitucional, de algunas deficiencias.

El único anclaje constitucional del momento represivo de nuestro sistema de disciplina fiscal se encuentra en el artículo 135.5 a) CE, *in fine*, que remite a una ley orgánica la regulación de la forma en la cual deberían corregirse las desviaciones de los límites de déficit nominal y deuda financiera que, con base en los artículos 15 y 16 LOESF se hayan atribuido a cada Comunidad Autónoma (Capítulo 4, I.2 y I.3). De esta sucinta previsión constitucional, el legislador orgánico ha deducido la posibilidad de articular en la LOEPSF, concretamente en su Capítulo IV, un momento represivo que permita retornar, en caso de incumplimiento por parte de las CCAA de sus obligaciones presupuestarias, a una situación de equilibrio.

La forma que se estableció en el anterior marco normativo para corregir las desviaciones observadas en el déficit nominal determinado —el reparto anual del montante de deuda financiera, como ya vimos, constituye una novedad del sistema de disciplina fiscal de 2012- no contaba con un momento propiamente represivo sino meramente supervisor. Los entes subcentrales debían respetar los objetivos establecidos en materia de estabilidad presupuestaria y, en caso de que el centro apreciase un incumplimiento, mediante la supervisión de la información que le remitían las CCAA

(art. 6 LOC), éstas tenían la obligación de formular un plan económico-financiero (PEF) que les permitiese retornar a la senda del equilibrio en el plazo de tres años. Un documento en el que las CCAA determinaban las medidas a adoptar –en materia de ingresos y gasto- para retornar a una situación de equilibrio.

La STC 134/2011, de 20 de julio, dictada con anterioridad a la reforma constitucional de septiembre de 2011, había avalado este sistema precisamente porque, para corregir las desviaciones, se circunscribía a imponer al ente subcentral incumplidor la elaboración de un PEF. Su constitucionalidad descansaba, en opinión del Tribunal, en que era la propia Comunidad Autónoma la que elaboraba este documento, que después debía ser evaluado positivamente por el CPFF (art. 8 LOC). La ejecución de las medidas allí contenidas correspondía, en exclusiva, al poder autonómico y en ningún caso estaba prevista la sustitución de su voluntad de la Comunidad Autónoma (FJ 11)⁷³⁵. Es decir, en caso de incumplimiento de las medidas del PEF no cabía la adopción de sanción alguna, más allá de la posible activación, en caso de que el cumplimiento fuese reiterado y contumaz, de la coerción estatal prevista en el artículo 155 CE. La supervisión y advertencia era el único poder que tenía el centro para garantizar el cumplimiento por parte de la periferia de sus obligaciones presupuestarias. En la actualidad, el Gobierno central mantiene esta facultad supervisora, ya que el artículo 27 LOEPSF atribuye al Ministerio de Hacienda la potestad para recabar de las CCAA –y de las EELL- la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de la LOEPSF⁷³⁶.

La supervisión constituye la antesala de la sanción, pero el sistema de disciplina fiscal previo a la crisis no contempló sanción alguna. El sistema implementado en 2001 se limitaba a permitir la supervisión por parte del centro y a exigir, en caso de que se acreditase el incumplimiento, la elaboración de un PEF. Ya en 1995, con anterioridad a

⁷³⁵ El TC avaló la constitucionalidad del sistema esgrimiendo que, de no elaborarse el PEF, quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado prevista en el artículo 149.1.13º CE, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11). Sobre esta Sentencia resulta de interés el comentario que de la misma realizó el presidente del Tribunal Constitucional en julio de 2011, una vez que abandonó la institución. Cfr. SALA SÁNCHEZ, P. “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria. La STC 134/2011, de 20 de julio”, *Revista de Control Externo*, vol. 15, núm. 43, 2013, págs. 246-258.

⁷³⁶ Los términos en los cuales debe producirse la remisión de esta información se establecen por Orden del Ministro de Hacienda (art. 27.4 LOEPSF), en concreto por la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

la aprobación de nuestro primer sistema de disciplina fiscal, González-Páramo señaló que la voluntad política no es fuerza suficiente para garantizar la consolidación presupuestaria⁷³⁷. Y la falta de coercibilidad del sistema era una cuestión recurrente que se seguía criticando en los albores de la crisis económica, ya que se tenía conciencia de que el cumplimiento razonable de los objetivos de estabilidad producido en los años anteriores había sido favorecido, indudablemente, por la buena marcha de la economía⁷³⁸.

El sistema de disciplina fiscal de 2001 tenía un indudable carácter pro-cíclico, al centrarse exclusivamente en el control del déficit nominal. Y la flexibilización acometida en 2006, perseguía dotar a las administraciones de cierto margen de actuación para cuando la fase expansiva del ciclo finalizase, en lugar de centrar los esfuerzos en fomentar el ahorro de los ingresos extraordinarios que en aquel momento se estaban produciendo. El establecimiento de un sistema de disciplina fiscal que vela por la sostenibilidad financiera del Estado en el medio y en el largo plazo, tal y como se perseguía con la reforma constitucional de 2011, exigía articular un sistema de supervisión y sanción que garantizase el cumplimiento de las reglas fiscales en todo momento: en las fases recesivas del ciclo, pero también en las expansivas. De hecho, la observancia de las reglas fiscales de carácter preventivo en la fase expansiva del ciclo económico constituye la mejor garantía para evitar el incumplimiento generalizado en épocas recesivas. Y, por ello, debido a que el incumplimiento de las reglas fiscales en las fases expansivas del ciclo suele ser voluntario y, por lo tanto, evitable, el momento represivo despliega su verdadera utilidad en este instante, y no propiamente en la fase recesiva del ciclo cuando las Administraciones se ven desbordadas.

Por todo lo anterior, el silencio constitucional respecto al momento represivo es difícilmente justificable. Y también comprometido para el legislador, obligado a actuar sin cobertura, teniendo en cuenta que consolidada jurisprudencia del TC consideraba contrario al marco constitucional cualquier sistema de control que dejara a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto a la Administración central (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7; STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12, e incluso recientemente, STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 10). A pesar de ello, el legislador

⁷³⁷ GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., “Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, 1995, pág. 20.

⁷³⁸ Cfr. FERNÁNDEZ LLERA, R. “Objetivos presupuestarios, ciclo económico y descentralización en España”, *op. cit.*, pág. 21.

orgánico dio cumplimiento al mandato constitucional de regular las “formas” en las cuales debían corregirse las desviaciones observadas en materia de déficit nominal y deuda yendo mucho más allá del sistema previsto en 2001. Y, sin que se hubiese habilitado expresamente la regulación de momento represivo para los supuestos de incumplimiento, previó la posibilidad de imponer un abanico gradual de sanciones para garantizar el retorno al equilibrio presupuestario. Sanciones además no circunscritas a las desviaciones en los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda financiera que están llamadas a observar las CCAA y a las que, en exclusiva, se refiere el artículo 135.5 a) CE, sino extensibles al incumplimiento de la regla de gasto (Capítulo 3, II.2)⁷³⁹ y el mantenimiento de unos bajos niveles de deuda comercial (Capítulo 3, II.3)⁷⁴⁰.

La LOEPSF ha diseñado el componente sancionador otorgando un papel protagonista al poder central, y no a un órgano del Estado en su conjunto y, consiguientemente, las CCAA quedan en una posición de dependencia jerárquica respecto a la Administración central. Esta superioridad podía haberse evitado introduciendo expresamente una cláusula en el reformado artículo 135 CE que hubiese habilitado al Estado expresamente para imponer sanciones a las CCAA. Exactamente igual que a nivel europeo hace el artículo art. 126 TFUE, que cumple una función cuasi constitucional y en el que está prevista la posibilidad de que el centro imponga a la periferia un elenco de sanciones en los supuestos de incumplimiento⁷⁴¹. Por ello, con razón, J. García Roca y M. Á. Martínez Lago han denunciado que la reforma constitucional de 2011 haya incurrido en la paradoja de haber olvidado “precisamente lo más importante”⁷⁴².

⁷³⁹ El Consejo de Estabilidad alemán no supervisa el cumplimiento de ninguna regla de gasto, aunque sí que realiza un seguimiento del saldo estructural de la Federación y de los *Länder* –recuérdese que la regla de gasto es instrumental al cumplimiento de los objetivos de déficit en términos estructurales-. A nivel europeo, sí que se realiza un seguimiento de la regla de gasto prevista en el sistema de disciplina fiscal de la UE, pero su incumplimiento, a diferencia del supuesto español, no provoca necesariamente ninguna consecuencia jurídica.

⁷⁴⁰ El control de la deuda comercial, sin embargo, no tiene parangón ni en el ordenamiento jurídico alemán ni en el europeo.

⁷⁴¹ Las sanciones previstas para los supuestos de incumplimiento de la vertiente preventiva del PEC, ante el silencio que guarda el artículo 121 TFUE, adolecen de un defecto semejante a las previstas en el sistema de estabilidad español: su falta de anclaje “constitucional” (Capítulo 2, I.3.2). La Ley Fundamental, por lo tanto, no contempla la posibilidad de imponer sanciones a los entes subcentrales, aunque siempre cabe recurrir a la figura de la coerción estatal, prevista en el artículo 37 GG, cuando un *Land* no cumple sus obligaciones constitucionales entre las que se encuentra la prohibición de incurrir en un déficit de carácter estructural.

⁷⁴² Cfr. GARCÍA ROCA, J y M. Á. MARTÍNEZ LAGO. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., págs. 66-67.

En las líneas que siguen se abordarán en detalle las diferentes medidas preventivas y correctivas que el Estado puede adoptar al amparo de la LOEPSF, distinguiendo sistemáticamente entre aquellas que pretenden garantizar los objetivos de déficit, deuda y la regla de gasto en las CCAA y las que tienen por finalidad asegurar el cobro en plazo de los proveedores de la Administración autonómica⁷⁴³. Seguidamente, abordaremos las medidas de carácter coercitivo frente a cualquiera de los supuestos de incumplimiento grave que activan las alarmas del sistema de disciplina fiscal y la figura de la coacción federal aplicada al ámbito económico-presupuestario.

II. Las medidas automáticas de prevención y advertencia del riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y la regla de gasto.

Dentro de la batería de medidas de carácter preventivo tendentes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, la LOEPSF diferencia entre las medidas automáticas de prevención (art. 18, centrándonos ahora en sus apartados primero y, sobre todo, segundo) y la facultad gubernamental de advertir del riesgo de incumplimiento (art. 19).

1. La supervisión de la situación presupuestaria como medida preventiva en sentido lato.

El artículo 18.1 LOEPSF impone a las Administraciones Públicas, lacónicamente, la obligación de realizar un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria, así como de ajustar el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria. Esta disposición tiene un carácter más descriptivo que prescriptivo por su amplitud y, sobre todo, por la falta de previsión de una consecuencia jurídica en caso de incumplimiento. Se trata de una previsión que poco aporta al ordenamiento jurídico si, como parece lógico, se entiende que el seguimiento al que se refiere el artículo 18.1 LOEPSF es, por parte de cada

⁷⁴³ La LOEPSF no configura, como presupuesto de hecho del momento represivo, el incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto, a saber, el incumplimiento del límite de déficit estructural establecido en el artículo 11 LOEPSF. La norma entiende, y de ello es muestra la redacción de todo el Capítulo IV, que dicho control se lleva a cabo mediante la supervisión de los objetivos de déficit nominal y deuda, de la regla de gasto y de la deuda comercial. Por este mismo motivo resulta perturbador que la disposición transitoria primera determine que, a los efectos de aplicar las medidas previstas en el Capítulo IV, habrá que atender a los límites de déficit estructural previstos en dicha disposición transitoria, en lugar de a los establecidos en el artículo 11 LOEPSF. El Capítulo IV regula exclusivamente como supuestos de hecho el incumplimiento de los artículos 12, 15 y 16 LOEPSF, así como el artículo 13 en punto a la superación del volumen de deuda comercial allí establecido.

Administración Pública, el de su propio presupuesto, pues en el momento de su aprobación todas CCAA contaban con una Intervención General encargada de asumir el control financiero de dicha ejecución

Más eficaz es la previsión contenida en el artículo 27 LOEPSF, que faculta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pueda recabar de las CCAA la información relativa a las liquidaciones mensuales de sus ingresos y gastos. Recabada dicha información, el artículo 17 LOEPSF, en sus apartados 3 y 4, faculta al Ministerio para elaborar informes de supervisión de la situación presupuestaria de las CCAA. El artículo 27.4 LOEPSF establece que la concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por las Comunidades Autónomas serán objeto de desarrollo por Orden del Ministro de Hacienda, previo informe del CPFF. Dicha norma reglamentaria es la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, cuyo artículo 14 impone a las CCAA la remisión mensual, antes del día quince de cada mes, de la información relativa a la ejecución del presupuesto. Como ya se ha apuntado, el sistema de información implementado por el artículo 27 LOEPSF y su normativa reglamentaria de desarrollo no vulnera el principio de autonomía constitucionalmente garantizado a las CCAA, ya que ésta encuentra un límite en el principio de coordinación (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, 118/1996, de 22 de junio, 134/2011, de 20 de julio y 79/2017, de 22 de junio).

La capacidad de supervisión que la LOEPSF atribuye al poder central puede ser considerada como una medida preventiva. Y por ello su incumplimiento es sancionable, a pesar de que el anclaje normativo de esta facultad supervisora se encuentre recogido principalmente en el Capítulo de la LOEPSF destinado a instrumentar el principio de transparencia. En efecto, el artículo 27.7 LOEPSF establece que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y de suministro de información, ya sea respecto al plazo en el cual debe ser remitida o en punto a su contenido, cuando no sea coincidente con la realidad, podrá desencadenar la aplicación de las medidas correctivas previstas en el artículo 20 LOEPSF⁷⁴⁴. La LOEPSF aproxima, pero no equipara, la remisión defectuosa de la información presupuestaria por parte de las CCAA al incumplimiento efectivo de sus obligaciones presupuestarias. Ciertamente, en este caso, la posibilidad de

⁷⁴⁴ Esta medida responde a la misma lógica que la novedosa medida sancionadora prevista en el sistema de disciplina fiscal de la UE para castigar la manipulación de estadísticas (Capítulo 2, I.3.6). En efecto, en ambos casos lo que se persigue es garantizar la propia aplicación del sistema de disciplina fiscal.

activar el momento represivo no es debida para el Ministerio, sino solamente posible. Y, además, y es lo fundamental, el instante represivo que provoca el incumplimiento de las obligaciones impuestas a las CCAA en el artículo 27 LOEPSF, se limita a las medidas previstas en el artículo 20 LOEPSF, sin que exista posibilidad de que, de persistir el incumplimiento, continúe la escalada represiva a través del articulado de la LOEPSF⁷⁴⁵. Como tendremos ocasión de comprobar, las medidas previstas en el artículo 20 LOEPSF (apartados 1 y 3)⁷⁴⁶ no incorporan al ordenamiento jurídico novedad alguna desde el punto de vista sustantivo y las mismas son conformes al marco constitucional, aunque su empleo para una finalidad no coincidente con la que fueron concebidas plantearía problemas⁷⁴⁷.

Una vez que el Ministerio cuenta con la información presupuestaria autonómica pertinente, la función supervisora que despliega culmina con la elaboración por su parte de los pertinentes informes de seguimiento previstos en el artículo 17 LOEPSF, en especial en sus apartados 3 y 4, que deben ser emitidos antes del 15 de abril y del 15 de octubre, respectivamente. Unos informes que pueden recordar a los elaborados, en el contexto alemán, por el Consejo de Estabilidad en una situación económica ordinaria, , a los que hace referencia el § 3 *Stabilitätsratsgesetz*, y que se emiten con periodicidad

⁷⁴⁵ Habría sido muy diferente si el legislador orgánico se hubiese decantado por sancionar los casos de incumplimiento mediante la imposición de una multa, siguiendo el ejemplo del sistema de disciplina fiscal de la UE, que permite sancionar los supuestos de manipulación estadística mediante la imposición de una multa al Estado miembro incumplidor de hasta el 0,2% del PIB (Capítulo 2, I.3.6). En España una medida de estas características solo sería posible de imponer, en buena lógica, recurriendo al instituto de la coerción estatal prevista en el artículo 155 CE (Capítulo 5, V).

⁷⁴⁶ La redacción de la norma entendemos que no se refiere al apartado 5 del artículo 20, que también establece un elenco de medidas correctoras para los supuestos en los cuales las CCAA incumplan sus obligaciones en materia de deuda comercial. Y las cuales pueden ser más agresivas con la autonomía financiera de las CCAA que las previstas en los apartados 1 y 3 de dicho artículo 20 LOEPSF. El artículo 27.7 LOEPSF forma parte de la normativa de estabilidad desde su primera redacción, si bien con otra numeración en aquel entonces (apartado sexto). Las medidas previstas en el artículo 20.5 fueron introducidas al sistema de disciplina fiscal con posterioridad, tras la aprobación de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, que, en punto a las medidas correctoras, introdujo un sistema represivo diferenciado para los supuestos de incumplimiento de las obligaciones autonómicas en materia de deuda comercial. Por ello creemos que es una interpretación más acorde con la voluntad del legislador considerar que la remisión que realiza el artículo 27.7 LOEPSF se circunscribe a los actuales apartados 1 y 3 del artículo 20 LOEPSF.

⁷⁴⁷ Como es evidente, no cualquier incumplimiento de las obligaciones que la ley impone a las CCAA puede ser sancionado con el sometimiento a autorización de las operaciones de endeudamiento autonómico, aunque sea conforme a la Constitución someter a autorización estatal las operaciones de endeudamiento autonómico cuando sea necesario velar por la sostenibilidad financiera del Estado.

anual, tanto respecto al *Bund* como a los *Länder*, para la supervisión continuada de su situación presupuestaria⁷⁴⁸.

En España, los informes de supervisión aluden a la situación presupuestaria tanto de la Administración central como del subsector autonómico⁷⁴⁹, pero, a diferencia del caso alemán, su elaboración se reserva al propio poder central. La principal consecuencia de articular un sistema supervisor en estos términos es evidente. En España, la supervisión se atribuye a una Administración *a priori* incluida en el ámbito subjetivo de la normativa de estabilidad (art. 2.1 a) LOEPSF) y, por lo tanto, obligada también al cumplimiento de las previsiones contenidas en la misma. Sin embargo, como el supervisor tiene un nulo incentivo a supervisarse a sí mismo, articular un sistema de control en estos términos termina provocando, *de facto*, la exclusión de la Administración supervisora del ámbito subjetivo de aplicación de la norma. En el ámbito de la estabilidad presupuestaria no nos encontramos ante un supuesto de ejecución autonómica de la normativa estatal, sino de una norma que, para ser efectiva, debería aplicarse a todos los niveles de poder. Por ello es tan satisfactoria la solución alemana, que atribuye la supervisión a un órgano del Estado en su conjunto que desempeña su labor de control en términos de igualdad respecto al *Bund* y los *Länder*, al quedar ambos niveles de poder jerárquicamente subordinados al mismo (Capítulo 2, II.3).

Con la pretensión de corregir algunas imperfecciones de nuestro sistema de supervisión, desde la creación de la AIREF en 2013 se ha tratado de reducir el margen discrecional de actuación con el que cuenta el Ministerio a la hora de desempeñar su labor supervisora. A tal efecto, la AIREF debe emitir a lo largo del año una serie de informes en los que controle el buen desempeño presupuestario de las administraciones sujetas a la normativa de estabilidad. El artículo 17 LOAIREF establece que, antes del 15 de julio de cada año, la AIREF informará sobre el cumplimiento de las distintas

⁷⁴⁸ La supervisión en Alemania se realiza sobre la evolución de cuatro variables: el saldo estructural y otras tres variables relacionadas directamente con el volumen de endeudamiento: el coeficiente de endeudamiento, la relación entre intereses e impuestos y el volumen de deuda (Stabilitätsrat. Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG, 28 de abril de 2010). Además, el Consejo de Estabilidad es auxiliado por un órgano de naturaleza técnica, el *Arbeitskreis Stabilitätsrat* (§ 9 Abstz 4 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*).

⁷⁴⁹ Cfr. Ministerio de Hacienda, *Información completa sobre el grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto*, contenido disponible en línea: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Informedelarticulo173delaLOEP.aspx>

obligaciones impuestas por la normativa de estabilidad a todas las Administraciones Públicas. Y, así mismo, y de manera no periódica, en cuanto la AIREF aprecie que una Administración sujeta a la normativa de estabilidad ha incumplido sus obligaciones, elaborará un informe en el que recomiende la activación de las medidas preventivas, correctivas o coercitivas previstas en el Capítulo IV de la LOEPSF (art. 21 LOAIREF). Unos informes que, en caso de que la Administración incumplidora sea la central, pueden inducirle a adoptar determinadas medidas para retornar a una situación de equilibrio, aunque siempre de manera voluntaria y sin que esté prevista consecuencia jurídica alguna en el caso de que la Administración central no reaccione ante el informe de la AIREF. Por otro lado, los informes de la AIREF han provocado una reducción sustancial del margen de actuación gubernamental, pues es difícil pensar en una activación por parte del Ministerio del momento represivo de la LOEPSF contra una Comunidad Autónoma sin que la AIREF, con base en un criterio técnico, se haya manifestado a favor de su conveniencia. Si bien, no ha sido en absoluto infrecuente desde la entrada en vigor de la norma que la AIREF haya recomendado la activación de estas medidas y el Ministerio, siguiendo criterios de oportunidad política, se haya negado a hacerlo.

A pesar de ello, nada impide afirmar la constitucionalidad del sistema supervisor diseñado por la LOEPSF. Tradicionalmente se ha considerado que el poder de supervisión ordinario del Estado es inherente a la titularidad de la legislación de cuya ejecución se trata y, consecuentemente, que allí donde hay competencia de legislar hay competencia de supervisar la ejecución⁷⁵⁰. La STC 76/1983, de 5 de agosto, reconoció al Estado una facultad genérica de vigilancia y de formular requerimientos, no vinculantes, al margen del artículo 155 CE⁷⁵¹. En esta línea, la STC 118/1996, de 22 de junio, consideró conforme a la Constitución la supervisión estatal cuando ésta resultara necesaria para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación (FJ 19). Como el artículo 149.1.13º CE atribuye al Estado la coordinación general de la actividad económica, el establecimiento de un sistema de supervisión estatal para garantizar el cumplimiento de las CCAA fue

⁷⁵⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA así lo sostuvo ya en 1983, a pesar de que la tesis del maestro administrativista en punto a la utilización del artículo 155 CE como un instrumento ordinario de supervisión no terminase triunfando. Cfr. “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, págs. 258.

⁷⁵¹ BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987, págs. 121-122.

considerado conforme a la Constitución por la STC 134/2011, de 20 de julio, en su fundamento jurídico 10. Y en el mismo sentido el TC señaló que “[si] la fijación de fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de la actividad económica que se ha reconocido al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la exigencia de información previa” (STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 3)⁷⁵².

2. El particular freno al endeudamiento del sistema español de disciplina fiscal.

Frente al retórico apartado primero del artículo 18 LOESPF, el apartado segundo de dicho precepto sí tiene carácter prescriptivo. Dicha disposición prevé que, una vez que la deuda pública de una Administración Pública supere el 95% del límite establecido en el artículo 13 LOEPSF, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas para dicha Administración serán las de tesorería. Es decir, se prohíbe realizar operaciones de endeudamiento cuando los pasivos financieros asumidos por las CCAA y el Estado representen, respectivamente, más del 12,35% o del 41,8% de su PIB⁷⁵³. Esta manera tan radical de regular el freno al endeudamiento en el sistema de disciplina fiscal español resulta muy llamativa. En Alemania, el conocido como freno al endeudamiento (*Schuldenbremse*) no es sino el establecimiento de un límite a la evolución del déficit estructural, como forma de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo. En España, el artículo 18.2 LOEPSF no recoge propiamente un freno al endeudamiento sino una parada en seco del mismo, con las nocivas consecuencias que una decisión de estas características puede tener. El precepto regula una solución drástica para una situación drástica también, y su lectura puede hacer olvidar que el verdadero freno al endeudamiento en un sistema de disciplina fiscal consiste en diseñar una serie de herramientas que permitan evitar llegar a una situación crítica como la que aquí se describe. Llegados al punto de un serio riesgo para la

⁷⁵² En Alemania, la labor supervisora que desempeña el Consejo de Estabilidad (art. 109a GG) se ha querido diferenciar con nitidez de la supervisión que realiza el *Bund* sobre la ejecución de la legislación federal, que sí está reconocida expresamente en la Ley Fundamental (art. 84 GG).

⁷⁵³ Como ya sabemos, el cumplimiento de los límites previstos en el artículo 13 LOEPSF es de imposible cumplimiento en el año 2020, para cuando está prevista su entrada en vigor (DT-1 LOEPSF). Convendría reformar el periodo transitorio de adaptación antes de esta fecha para evitar que la existencia de normas formalmente vinculantes pero materialmente incumplidas afecte a la credibilidad de todo el sistema (Capítulo 3, II.1.3). Desde un punto de vista formal, no entraña problema alguno la reforma del periodo transitorio para la aplicación del artículo 13 LOEPSF. La disposición adicional única de la reforma del artículo 135 CE, remite esta cuestión en blanco a la normativa de desarrollo del propio precepto constitucional. Mayores problemas teóricos plantearía, sin embargo, ampliar el periodo transitorio para que entrase en vigor el artículo 11 LOEPSF, que desarrolla el artículo 135.2 CE, y cuya entrada en vigor debe tener lugar en 2020, por mandato de la disposición adicional única antedicha, que tiene rango constitucional.

sostenibilidad financiera del sector público, el incumplimiento del artículo 18.2 LOEPSF es inevitable, especialmente respecto de la Administración central, que es a quien corresponde garantizar la supervivencia del propio Estado. El sobreendeudamiento lastra la posibilidad de supervivencia estatal en el medio plazo. Pero llegados a una situación crítica como la que describe el supuesto de hecho de la norma, el verdadero sistema de disciplina fiscal habría fracasado ya. Y solo el incumplimiento de esta disposición permitiría dar continuidad al funcionamiento ordinario del Estado, con el compromiso de repensar, a varios años vista, la necesidad de retornar a unos niveles de deuda asumibles. Las reglas fiscales, en primer lugar, tienen la obligación de ser creíbles. Y el artículo 18.2 LOEPSF, al menos en lo que respecta a la Administración central, es poco verosímil.

La aplicación de esta medida en el ámbito autonómico permite profundizar en una cuestión nuclear del sistema de disciplina fiscal sobre la que existe cierta confusión en la redacción de la LOEPSF. El artículo 18.2 LOEPSF castiga alcanzar y superar el 95% del límite de deuda pública previsto en el artículo 13 LOEPSF. En estas situaciones, el legislador orgánico ha proscrito, de plano, recurrir al poder público al endeudamiento. El artículo 20.1 LOEPSF, por su parte, *a priori* más agresivo que el artículo 18.2 LOEPSF, por tratarse de una norma correctora y no meramente preventiva, somete a autorización estatal “todas” las operaciones de endeudamiento de aquellas CCAA que superen su límite de deuda pública. El artículo 20.1 LOEPSF admite, por lo tanto, varias interpretaciones. Algunas de ellas poco lógicas, pero plausibles desde la literalidad de la norma.

Por un lado, cabe pensar que el legislador orgánico ha previsto que, en tanto que la deuda de una Comunidad Autónoma se encuentre entre el 12,35% y el 13% de su PIB, tendrá prohibidas todas operaciones de endeudamiento, menos aquellas destinadas a satisfacer necesidades puntuales de tesorería. Sin embargo, si la Comunidad Autónoma supera el umbral del 13%, se le permitirían realizar todo tipo de operaciones de endeudamiento, siempre y cuando contase con la pertinente autorización estatal. Una autorización que puede no ser necesaria si la Comunidad Autónoma incumplidora elabora un PEF considerado idóneo por el CPFFF (art. 20.1 II LOEPSF). Esta interpretación carece de lógica, porque otorga un margen de actuación mayor a las CCAA más incumplidoras. Por ello, en nuestra opinión, el límite de deuda al que se refieren los artículos 20 y siguientes de la LOEPSF no es el previsto en el artículo 13 de

la misma, sino el estipulado año a año, para cada Comunidad Autónoma, con base en el procedimiento previsto en los artículos 15 y 16 LOEPSF. Es más, como ya hemos esgrimido, a nuestro parecer el reparto anual de los objetivos de deuda pública solo tiene sentido mientras se incumpla el límite previsto en el artículo 13 LOEPSF (Capítulo 3, II.1.3 y Capítulo 4, I.2 y I.3).

La propia LOEPSF, en suma, evidencia que el sistema establecido en su artículo 18.2 tampoco es demasiado creíble respecto a las CCAA. El legislador pretendió con él lanzar, una vez más, un mensaje de firmeza a los poderes públicos autonómicos y a la ciudadanía acerca del celo que se pone en la preservación del principio de estabilidad; máxime cuando la propia norma, en su artículo 8, configura una cláusula de no recate – desactivada, por cierto, en su propia disposición adicional primera-. Pese a su contundente redacción, el artículo 18.2 LOEPSF es meramente retórico e introduce una elevada dosis de confusión. En nuestra opinión, podría ser eliminado sin que ello tuviera apenas repercusión sobre la sostenibilidad financiera de España.

3. La simple advertencia de la existencia de un riesgo de incumplimiento como antesala de la coerción.

El artículo 19.1 LOEPSF, por su parte, faculta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para advertir a una Comunidad Autónoma que se encuentre en una situación de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del de deuda pública o de la regla de gasto. Dicha advertencia se formulará de manera motivada y previa audiencia de la Comunidad Autónoma requerida. Con posterioridad se comunicará al CPF y se hará pública para general conocimiento, como aplicación concreta del principio de transparencia recogido en el artículo 6 LOEPSF.

La transparencia contribuye al fortalecimiento de nuestra democracia, evidentemente, pero en este caso la publicación debe ser mirada con recelo teniendo en cuenta la amplia discrecionalidad de que dispone el Ministerio para formular dicha advertencia y la importancia que en el plano económico tiene la teoría de las expectativas autocumplidas. La simple advertencia sobre la concurrencia de un escenario en el que el respeto a los principios de estabilidad, deuda pública o de la regla del gasto está en “riesgo”, puede repercutir en la facilidad de acceso de dicha

Comunidad a los mercados financieros de deuda y desembocar, en última instancia, en un incumplimiento *de facto* de la estabilidad presupuestaria⁷⁵⁴.

Si transcurrido un mes la Comunidad advertida sigue sin adoptar medidas para evitar dicha situación de riesgo, o las medidas adoptadas resultan insuficientes a juicio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el artículo 19.2 LOEPSF establece que procederá la aplicación de las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y de las medidas del artículo 25.1.a) LOEPSF, que son coercitivas aunque el legislador lo obvie en el artículo 19.2 LOEPSF⁷⁵⁵. Y ello con independencia de que se haya producido o no algún incumplimiento objetivo en las obligaciones presupuestarias de las CCAA, cuando es su concurrencia el presupuesto de hecho necesario para, como norma general, activar la aplicación de las medidas correctivas según señala el propio artículo 20.1 LOEPSF.

El sistema guarda cierto paralelismo con el alemán donde, ciertamente, la comprobación de una situación amenazante de crisis presupuestaria –que sería el equivalente a nuestra advertencia de riesgo- conlleva también la necesidad de acordar una serie de actuaciones que permitan superar la situación de crisis presupuestaria, mediante la formulación de un plan de saneamiento –el equivalente, en cierto modo, a nuestros planes económico-financieros previstos en el artículo 21 LOEPSF-. En este sentido, los § 4 y 5 *Stabilitätsratsgesetz* fusionan el mandato que, en los subapartados 2 y 3 del primer apartado del artículo 109a GG, se da al legislador para regular de manera separada estas dos cuestiones.

Las diferencias, sin embargo, son notables. En primer lugar, porque en Alemania la adopción de decisiones de estas características corresponde al Consejo de Estabilidad, un órgano al que por su composición y procedimiento para la toma de decisiones⁷⁵⁶, se le presume una mayor imparcialidad que al Ministerio⁷⁵⁷. La advertencia puede dirigirse

⁷⁵⁴ Cfr. MEDINA GUERRERO, M. “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *op. cit.*, pág. 137.

⁷⁵⁵ Sorprendentemente, el artículo 19.2 LOEPSF considera “correctivas” las medidas recogidas en el art. 25.1.a) LOEP, cuando sistemáticamente se encuentran en la Sección 3º del Capítulo IV que lleva por título “medidas coercitivas”.

⁷⁵⁶ Sus acuerdos son adoptados si concurre la voluntad de la Federación y de dos terceras partes de los *Länder*, lo que asegura un sistema en el que las decisiones no pueden tomarse sin el visto bueno de la Federación, pero tampoco con la oposición mayoritaria de los Estados (§ 1 Abz 4 *Stabilitätsratsgesetz*).

⁷⁵⁷ Además, con base en los párrafos 2 y 3 del §10 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*, este órgano constitucional es asistido en este momento del sistema de disciplina fiscal por el Comité de Evaluación (*Evaluationsausschuss*), cuya intervención excluye la del Grupo de Trabajo (§9 Abz 4 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*). Darnaculleta Gardella ha valorado positivamente la intervención

indistintamente a los *Länder* o al *Bund*; y no solo a las CCAA o a las Corporaciones Locales como en el caso de la LOEPSF. Y el § 4 Absatz 2 *Stabilitätsratsgesetz* prevé que sea la propia Administración responsable de un presupuesto la que comunique al Consejo de Estabilidad la posibilidad de estar atravesando una situación de emergencia. Una posibilidad que en España, de ser posible, lo es a lo sumo de manera informal. Y poco esperable.

Lo más sorprendente de la regulación española es la activación de medidas adicionales de carácter coercitivo ante una mera situación de riesgo –interpretada, además, por el Ministerio-; unas medidas de las previstas en el artículo 25.1.a) LOEPSF, que facultan al Estado para retener los recursos del sistema autonómico de financiación a las CCAA. Con ello, la LOEPSF está otorgando al Ministerio de Hacienda un amplio margen de apreciación para decidir sobre la aplicación de medidas correctivas y de las contundentes medidas del artículo 25.1.a) LOEPSF, máxime cuando el riesgo, además de ser un concepto jurídico indeterminado, es difícilmente determinable en el ámbito económico, atendiendo al análisis dinámico que debe realizarse de una pluralidad de variables que influyen en los indicadores implicados.

El artículo 19 LOEPSF fue la primera disposición represiva recurrida ante el TC por el Gobierno de Canarias. En primer lugar, por la falta de seguridad jurídica que supone hacer depender la advertencia del Ministerio de una situación de “riesgo” que no se concreta en la LOEPSF. En segundo lugar, porque consideró el Gobierno canario que dicha indeterminación posibilita un uso arbitrario por parte del Estado de la normativa de estabilidad. Y, por último, porque los recurrentes consideraron que del artículo 19 LOEPSF, en un contexto de simple riesgo para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, podrían derivarse las consecuencias previstas para aquellos supuestos de efectiva constatación del incumplimiento.

en este punto del Comité de Evaluación, por permitir la intervención de un órgano más técnico en la adopción de una medida de estas características. Pero lo cierto es que, por su composición, el Comité de Evaluación sigue siendo un órgano eminentemente político. El Grupo de trabajo previsto en el §9 *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates* es el órgano verdaderamente técnico que asiste al Consejo de Estabilidad, pero su participación se excluye, precisamente, en el marco del §4 *Stabilitätsratsgesetz*. Cfr. DARNACULLETA GARDELLA, M.M. “Conseqüències institucionals de la limitació del deute pública a les Comunitats Autònomes i als Länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l’estabilitat pressupostària a Espanya y Alemania”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 20, 2014, págs. 198-199.

Con anterioridad a que se dictase la Sentencia que resolvería el recurso canario, Arias Abellán señaló que, aunque la formulación de esta advertencia, y en concreto su publicación, constituyen una injerencia de la Administración central en la autonomía financiera de las CCAA, la exigencia de audiencia previa de la Comunidad Autónoma permite salvar la constitucionalidad de la disposición⁷⁵⁸.

Para avalar la constitucionalidad de la medida el TC recordó que existe un amplio elenco de parámetros que encauzan la actividad presupuestaria de las CCAA, lo que otorga al Estado suficientes elementos objetivos para prever, con el suficiente grado de certeza, la eventual inclusión en una situación de potencial riesgo de incumplimiento (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4 a). De manera que, a *sensu contrario*, debe entenderse que si el Gobierno no formula su advertencia considerando los parámetros marcados por la propia LOEPSF, no podrán derivarse las consecuencias previstas en el apartado 2 del artículo 19.

En cuanto al segundo de los argumentos esgrimidos por el Gobierno canario, hay que partir de que el juicio de constitucionalidad debe limitarse al contraste normativo entre la norma impugnada y su parámetro constitucional, sin que quepa utilizar el recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2). Y ello porque “no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso” (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2). Teniendo ello en cuenta, el TC consideró que la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser en sí misma motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4 c).

En relación con la última de las alegaciones el TC considera que la posible aplicación de las medidas previstas en los artículos 20, 21 y 25.1 a) LOEPSF son sólo fruto de la situación de desequilibrio en la que ha incurrido una Comunidad Autónoma, cuya actitud, no aprobando las medidas necesarias o aprobándolas pero de forma insuficiente, impiden garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Y su adopción es posible, esgrime sucintamente el TC, con base en el artículo 149.1.13º CE (STC 215/2014, FJ 4 b). Pero en este momento no se ha producido un incumplimiento

⁷⁵⁸ ARIAS ABELLÁN, M.D. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 18, 2013, pág. 159.

por parte de la Comunidad Autónoma. Y el TC justifica la constitucionalidad de la medida con el mismo razonamiento de fondo que en aquellos supuestos en los que se ha producido un verdadero incumplimiento de los objetivos de estabilidad.

En nuestra opinión resulta criticable que a partir de una decisión subjetiva de una autoridad que no es independiente se desdibujen las fronteras entre la prevención, la corrección y la coerción. Hasta tal punto que el apartado 4 del artículo 20 LOEPSF permite, desde el momento que se formula la advertencia previa recogida en el artículo 19.1 LOEPSF, adoptar como preventivas las medidas correctivas que recoge dicho precepto, dejando sin contenido la remisión que el artículo 19.2 realiza al artículo 20 LOEPSF⁷⁵⁹. Es cierto que el Ministro de Hacienda se encuentra en una posición aventajada para conocer la situación económica de las CCAA, por corresponderle a éste realizar el seguimiento de los diferentes informes que éstas tienen la obligación de elaborar (arts. 27 y 17 LOEPSF). Y también lo es que el principio de coordinación, que constituye un límite a la autonomía financiera de las CCAA (art. 156 CE), persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto y es consustancial a una posición de preminencia por parte del Estado. Pero lo que no cabe en el marco constitucional es un sistema de control que deje a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto a la Administración central (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7; STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12), Por ello, tras la creación de la AIReF en 2013, hubiese sido razonable, al menos, que la decisión del Ministro de advertir sobre el riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad se fundamentase, imperativamente, en los informes que emite este organismo independiente (arts. 17 y 21 LOAIReF).

III. Las medidas correctivas para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.

El artículo 20 LOEPSF regula las medidas correctivas que se activarían en el marco del sistema de estabilidad y sostenibilidad financiera de manera automática. A tal efecto, el precepto toma como supuesto de hecho para su aplicación ordinaria la constatación de un incumplimiento en el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto en el ámbito de la Administración autonómica –o

⁷⁵⁹ Por ello, M.D. ARIAS ABELLÁN que no discute la necesidad del control, considera que la potestad discrecional que la LOEPSF otorga al Gobierno y al Ministro quiebra el principio de autonomía y coordinación. Cfr. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *op. cit.*, pág. 159.

de la local-. En este sentido, son dos las implicaciones que dicho incumplimiento conlleva, previstas en los apartados 1 y 3 del mencionado artículo 20 LOEPSF. Los artículos 21 a 24 LOEPSF recogen medidas, también correctivas, pero cuya aplicación no tiene carácter automático sino que prevén el despliegue de sus efectos en un horizonte temporal más amplio y son aplicables a todas las Administraciones territoriales. Las mismas giran, fundamentalmente, en torno a la elaboración de un plan económico-financiero (en lo que sigue, PEF) o de un plan de reequilibrio.

1. Las medidas automáticas de corrección como instrumento para enervar en el corto plazo una situación de incumplimiento.

1.1.El control por parte del Estado de las operaciones autonómicas de endeudamiento como primer elemento correctivo.

El artículo 20.1 LOEPSF recoge con carácter general la necesidad de autorización estatal para *todas* las operaciones de endeudamiento de la CA incumplidora en tanto persista el incumplimiento del límite de deuda o de déficit o de la regla de gasto. Desde la primera redacción de la LOFCA las CCAA han visto limitada su capacidad de endeudamiento (art. 14.2 LOFCA)⁷⁶⁰ y necesitaban, en determinados supuestos, autorización por parte del Estado para formalizar operaciones de crédito o emitir deuda (art. 14.3 LOFCA)⁷⁶¹. El principio de coordinación con la Hacienda estatal, que debe ser observado por las CCAA en el disfrute de su autonomía financiera (art. 156.1 CE), lleva implícito un principio de coordinación de la política de endeudamiento. Por ello el Tribunal Constitucional, en STC 11/1984, de 1 de febrero, determinó que las autorizaciones estatales previstas en el artículo 14.3 LOFCA son instrumentos al

⁷⁶⁰ El artículo 14.2 LOFCA permite a las CCAA realizar operaciones de endeudamiento a más de un año solo si las mismas sirven, en principio, para acometer inversiones y siempre que el importe total de las anualidades de amortización no supere el 25% de sus ingresos corrientes. Sin embargo, la LOEPSF ha flexibilizado este régimen jurídico temporalmente, y la disposición transitoria tercera de la LOEPSF ha desactivado hasta 2020 las restricciones del artículo 14.2 LOFCA, con carácter excepcional, siempre que sea necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales. Una cláusula de flexibilidad cuya efectividad práctica ha sido escasa, debido a la adhesión por parte de casi todas CCAA a diferentes mecanismos extraordinarios de financiación, que han situado a éstas al margen del régimen ordinario previsto para los supuestos de endeudamiento. Cfr. FERNÁNDEZ LLERA, R. “Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro”, presentado en el XXIII Encuentro de Economía Pública, celebrado los días 4 y 5 de febrero de 2016 en Orense, pág. 16.

⁷⁶¹ Este instrumento de coordinación, sin embargo, no se encuentra regulado en Alemania, y quizás por ello los estados federados han tendido, tradicionalmente, a recurrir con júbilo al crédito ante la ausencia de una supervisión federal. Es paradigmático el caso de Renania-Westfalia que, en términos absolutos, en 2011 acumulaba una deuda superior a la portuguesa o a la irlandesa. O el caso de Berlín, una ciudad Estado que, en aquel año, adeudaba un importe más elevado que Eslovaquia. Cfr. Deutsche Bank Research. *German finances: Federal level masks importance of Länder*, de 27 de mayo de 2011, pág. 7.

servicio del principio de coordinación, necesario para integrar la diversidad de las partes en el conjunto⁷⁶².

La LOC modificó en el año 2001 la LOFCA con el propósito de someter a la autorización del Estado todas las operaciones de endeudamiento autonómicas cuando las CCAA incumpliesen sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Esta nueva regulación fue impugnada por la Generalitat de Cataluña que, sin discutir que determinadas operaciones de crédito deban ser autorizadas por el Estado, sí cuestionó la constitucionalidad de una previsión que sometía a autorización a todas las operaciones de endeudamiento cuando se incumpliesen los objetivos de estabilidad. La cuestión fue solventada por la STC 134/2011, de 20 de julio (FJ 8 e), afirmando su constitucionalidad con base en los artículos 149.1.11º y 13º CE. Con la aprobación de la LOEPSF este sistema se vio ampliado, ya que el artículo 20.1 LOEPSF prevé la necesidad de obtener autorización estatal no solo debido al incumplimiento de los objetivos de estabilidad, sino también cuando se supere el objetivo de deuda pública y de la regla de gasto⁷⁶³. La LOEPSF no fue recurrida en este extremo, aunque de haberse dado tal recurso, habrían sido fácilmente extrapolables los argumentos esgrimidos en la STC 134/2011 que, como sabemos, fundamentó la constitucionalidad de la medida en el artículo 149.1.11 y 13º CE.

La virtualidad práctica de este instrumento disciplinante, sin embargo, ha quedado puesta en entredicho. Y ello a pesar de que el incumplimiento autonómico de los presupuestos de hecho que deben desencadenar la aplicación de la medida correctora prevista en el artículo 20.1 LOEPSF ha sido frecuente. Sobre todo, respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria, definidos en términos de déficit nominal. Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, la mayoría de las CCAA se encuentran adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico (en adelante FLA) o al

⁷⁶² En 1984 el Tribunal ancló esta regulación en la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.11º CE, en materia de sistema monetario. Hoy en día, tras la consolidación de la unión monetaria a nivel europeo –y la ausencia de una unión fiscal- quizás fuese más oportuno residenciar la competencia del Estado para regular estas cuestiones, exclusivamente, en el flexible artículo 149.1.13º CE.

⁷⁶³ Tres años después de la aprobación de la LOEPSF, la LO 6/2015, de 12 de junio, modificó el artículo 14.3 LOFCA para adaptarlo a la redacción de la LOEPSF. Lo que constituye una muestra, en opinión de R. FERNÁNDEZ LLERA, de la prioridad de esta norma sobre la LOFCA en materia de control del endeudamiento. Cfr. “Vigencia de la LOFCA en materia de operaciones de crédito”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, 2016, pág. 38.

Fondo de Facilidad Financiera (en adelante FFF)⁷⁶⁴, regulados ambos por el citado Real Decreto-Ley, que somete a un régimen específico las operaciones de endeudamiento a cambio de disfrutar de unas condiciones financieras mucho más favorables⁷⁶⁵. Las CCAA adheridas pueden solicitar, directamente a dichos fondos, auxilio económico para sufragar los vencimientos de deuda y las necesidades de financiación de su déficit público (arts. 16 y 21).

La AIREF criticó desde un primer momento que la adhesión a estos instrumentos estaba rectificando, incrementándolos, los objetivos de deuda fijados inicialmente⁷⁶⁶. Y ello no debía impedir la aplicación de las medidas previstas en el Capítulo IV LOEPSF. Fernández Llera, en la misma línea, señaló que los instrumentos extraordinarios de financiación previstos en el RD-Ley 17/2014, estaban desnaturalizando la estricta literalidad de la LOEPSF respecto al sistema de control del endeudamiento subcentral, amén de postergar *sine die* la reforma de la financiación ordinaria⁷⁶⁷. La adhesión por parte de las CCAA a los sistemas extraordinarios de financiación ha terminado por convertirse para estas administraciones, durante los años de crisis económica, en una fuente más de recursos, de carácter *cuasi*-ordinario. Y si a ello sumamos la dejación que, como norma general, las CCAA han hecho de su capacidad normativa, con dificultad puede afirmarse que los mecanismos extraordinarios de financiación españoles hayan sido un solución de última ratio para superar la crisis presupuestaria de las CCAA⁷⁶⁸. Es más, no habría que pasar por alto los problemas de constitucionalidad que entraña un Real Decreto Ley que, de facto, modifica una Ley Orgánica a pesar de no derogar ni modificar su contenido⁷⁶⁹. Lo relevante, con todo, es destacar que solo en

⁷⁶⁴ La norma, como es sabido, creó el FLA pensando en las Comunidades incumplidoras de los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 20), y el FFF para las cumplidoras (art. 15). Y articuló, *de facto*, un sistema de rescate en un escenario formal de *no bailout* (Capítulo 1, III.1).

⁷⁶⁵ El ahorro en intereses, para el conjunto de CCAA, se ha cuantificado en 3.500 millones de euros en el año 2015 y 2.900 millones en 2016. Ministerio de Hacienda. *Información sobre los acuerdos adoptados por la CDGAE del 8 de junio de 2016*, pág. 5.

⁷⁶⁶ AIREF (2014): *Informe 2014 sobre los Planes Económico Financieros de las Comunidades Autónomas*.

⁷⁶⁷ FERNÁNDEZ LLERA, R. “Vigencia de la LOFCA en materia de operaciones de crédito”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, 2016., pág. 48-49.

⁷⁶⁸ A diferencia de lo que ocurre en el sistema alemán respecto a las asignaciones complementarias, fundamentalmente tras la interpretación que de su significado constitucional realizó el TCF en 2006, en el contexto de la severa crisis presupuestaria que atravesaba la Ciudad-Estado de Berlín - BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 - 2 BvF 3/03-* (Capítulo 2, I.1). Lo cual es grave, máxime si se atiende a la mayor capacidad normativa en materia tributaria de la que disfrutaban las CCAA en comparación con los *Länder*.

⁷⁶⁹ DE LA HUCHA CELADOR, F. Conferencia “El incumplimiento de la Ley de Estabilidad presupuestaria y el consentimiento del Estado”, celebrada el 27 de febrero de 2015 en Madrid. Audio en línea minuto 10:55. <https://equidispres.wordpress.com/2015/03/06/el-incumplimiento-de-la-ley-de->

aquellas CCAA que no se han adherido en ningún momento ni al FLA ni al FFF –País Vasco y Navarra-, resulta plenamente aplicable, sin excepciones o singularidades, el artículo 14 LOFCA en caso de no superarlo⁷⁷⁰.

1.2.El poder subvencional del Estado como instrumento para disciplinar la situación presupuestaria de las CCAA.

Como medida también automática, el artículo 20.3 LOEPSF dispone que la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con las CCAA incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda. La disposición parece estar pensando en una subvención necesaria para que la Comunidad Autónoma ejerza sus competencias. La lógica invita a pensar en que no estamos ante subvenciones otorgadas sobre materias de competencia exclusiva del Estado o sobre aquellas en las cuales el Estado solo ostenta la competencia legislativa o algún título competencial horizontal. En todos estos supuestos, la intervención estatal es plausible, con mayor o menor nivel de intensidad (STC 13/1992, de 6 de febrero)⁷⁷¹, pues carecería de sentido que la voluntad estatal, orientada a la promoción de una determinada política de su interés –y de su competencia-, se autolimitara al quedar supeditada al cumplimiento de los objetivos presupuestarios por parte de la Comunidad Autónoma. El escenario dibujado por el artículo 20.3 LOEPSF es inquietante, porque está dando por hecho que las CCAA, para desarrollar con plenitud sus propias competencias, continúan necesitando subvenciones estatales, que en ningún caso pueden ser consideradas un mecanismo alternativo de financiación ya que la autonomía financiera exige, como señaló

[estabilidad-presupuestaria-y-el-consentimiento-del-estado-conferencia-y-coloquio/](#) [última consulta: septiembre 2018].

⁷⁷⁰ A excepción de Navarra y País Vasco, que disfrutaban de un singular sistema de financiación, todas CCAA han recurrido a estos mecanismos extraordinarios de liquidez. Algunas de ellas de manera recurrente –como Cataluña, que ha sido la Comunidad Autónoma que más fondos ha recibido a través de estos mecanismos- y otras solo de manera puntual –como ha sido el caso de la Comunidad de Madrid, que excepcionalmente recurrió al FFF en 2015-. Cfr. Ministerio de Hacienda, *Mecanismos de Financiación de las Administraciones territoriales*. Contenido disponible en línea: http://www.minhafp.gob.es/ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/20140410_LIQUIDEZ.aspx [última consulta: septiembre 2018]

⁷⁷¹ A. TORRES PÉREZ ha estudiado la generosidad con la que el Estado ha actuado en materia subvencional, y la abundante jurisprudencia constitucional dictada al respecto, normalmente con retraso y, por lo tanto, sin consecuencias prácticas. Cfr. *La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial. Análisis de la práctica estatal*. Col·lecció institut d'estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2012.

Fernández Farreres, la suficiencia de los recursos como *prius* necesario para el ejercicio de las competencias⁷⁷².

Tras la reforma llevada a cabo por LO 9/2013, el margen de discrecionalidad del Ministerio para informar favorablemente estas operaciones se ha reducido al exigirse que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se establezcan los criterios que servirán de base para la emisión de dicho informe, y que estos criterios atenderán al grado de ejecución de las medidas que la Comunidad debe aplicar para corregir la situación de incumplimiento. Nos encontramos ante un supuesto de colaboración normativa, donde la reserva de Ley Orgánica prevista en el artículo 135.5 a) CE no obsta para que la LOEPSF sea concretada por otras normas legales (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 5 a)⁷⁷³. Además, al igual que se ha señalado a la hora de analizar el artículo 19 LOEPSF, hay que recordar que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este Tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación. Por este motivo el TC remite de nuevo en este punto el control de dicha posible arbitrariedad a la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 5 b). Aunque, atendiendo a que la LOEPSF llama a la colaboración normativa a las leyes de presupuestos, éstas también podrán ser objeto de control de constitucionalidad, ya que también cabe que sea el legislador quien establezca criterios arbitrarios que condicionen la actuación ministerial.

Teniendo ello presente, habría sido positivo que los PGE previesen expresamente, como criterio a tener en consideración, el ejercicio del poder impositivo autonómico⁷⁷⁴.

⁷⁷² Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G. “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, pág. 228.

⁷⁷³ J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO destacan que la reforma introducida en 2013 vendría a reparar, de forma sobrevenida, los posibles problemas de constitucionalidad que presentaba la redacción originaria de la LOEPSF de 2012, cuya técnica legislativa era manifiestamente mejorable. Cfr. “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *op. cit.*, pág. 95

⁷⁷⁴ Las Leyes de PGE de 2015 y 2016 previeron que, para la concesión de subvenciones y suscripción de convenios, deba atenderse a la adecuada aplicación de las medidas contenidas en el PEF. Y, como comprobaremos, al menos sobre el papel, los PEF sí deben considerar el adecuado ejercicio de la potestad tributaria autonómica. Cfr. Disposición adicional primera, apartados cinco y cuatro, respectivamente, de las Leyes 36/2014, de 26 de diciembre, y 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, no existe constancia de este requisito en el apartado cuarto de la Disposición adicional primera de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado. A pesar de que, para el periodo 2017-2018, contaban con un PEF en vigor las Comunidades de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, País Vasco y la Región de Murcia.

Así entendido, la medida prevista en el artículo 20.3 LOEPSF fuerza a las Comunidades Autónomas a desplegar todos los mecanismos de los que disponen para cumplir sus obligaciones en materia de estabilidad y poder ejercer así sus competencias. Especialmente, obliga a las CCAA a ser fiscalmente responsables ya que, como ha puesto de manifiesto Cuenca, la corresponsabilidad fiscal, ampliada paulatinamente desde 1997, ha sido insuficiente por haber ejercido las CCAA mayoritariamente su autonomía tributaria a la baja⁷⁷⁵. Es decir, la consolidación de la descentralización de los ingresos ha ido acompañada de la dejación por parte de algunas administraciones autonómicas de ejercer sus responsabilidades tributarias. Y, en consonancia con ello, Sáenz Royo ha señalado la conveniencia de superar la jurisprudencia constitucional fijada en la STC 13/1992, al entender que hoy en día el debate en términos de suficiencia financiera está superado, y el mismo debe abordarse desde la suficiencia de los mecanismos con los que cuentan las CCAA para financiar sus competencias⁷⁷⁶.

El problema de fondo, que aquí solo podemos apuntar, reside en el modo en el cual se ha afrontado el debate sobre la corresponsabilidad fiscal en España. Y en la convicción de que la descentralización de los ingresos debía equipararse a la descentralización alcanzada en materia de gasto para evitar comportamientos irresponsables por parte del sector autonómico. Bajo esta lógica, solo quien asumía el coste –político- de recaudar, estaba en condiciones de decidir sobre el gasto. Y siguiendo estos postulados se ha ido incrementando progresivamente la capacidad tributaria autonómica, hasta alcanzar unos niveles de descentralización financiera de los ingresos muy notable en perspectiva comparada. El resultado, sin embargo, no ha sido satisfactorio, porque se ha generado una lógica de federalismo competitivo y las CCAA han tendido ejercitar a la baja sus competencias tributarias. Un comportamiento lógico, que es habitual en otros Estados descentralizados de nuestro entorno y que, por lo tanto, era esperable. En Alemania, por ejemplo, donde el nivel de descentralización financiera del ingreso es sustancialmente inferior, se fue perfectamente consciente de este riesgo⁷⁷⁷, y se optó por recorrer el camino contrario al que el que estamos realizando en

⁷⁷⁵ CUENCA, A. “Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común”, *Papeles de Economía Española*, núm. 139, 2014, págs. 97-114.

⁷⁷⁶ Cfr. SÁENZ ROYO, E. “Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado Autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97, 2013, págs. 53-58.

⁷⁷⁷ En esta línea, resultan de sumo interés las intervenciones del socialdemócrata Hans Eichel, expresidente del *Bundesrat*, y exministro federal de finanzas, durante la Jornada “La reorganización de las constituciones financieras en España y Alemania: justicia y solidaridad territorial”. Contenido

España, en pos del principio de igualdad, sin que ello parezca estar reñido con una descentralización en la vertiente del gasto. Muestra de ello es que la Reforma del Federalismo II finalmente se circunscribiese a incorporar a la Ley Fundamental un freno al endeudamiento, sin acometer un refuerzo de la autonomía financiera de los *Länder* (Capítulo 2, II.1). Y es que, efectivamente, mientras la descentralización en los gastos es un requisito necesario que garantiza la diversidad, un valor positivo en un Estado compuesto, la descentralización en los ingresos puede provocar, especialmente en aquellos Estados en los cuales la renta se distribuye de manera no homogénea a lo largo del territorio, una desigualdad notable, que es un valor negativo, a erradicar en cualquier lugar. Por ello Fernández Ferreres señaló con razón que un sistema descentralizado desde la perspectiva de los ingresos no era una exigencia constitucional ineludible⁷⁷⁸. Es más, debería haberse eludido y haberse centrado los esfuerzos en alcanzar un sistema que garantizase una financiación por habitante ajustado equivalente en todo el territorio nacional y, a partir de ahí, dejar que las Comunidades Autónomas ejercitasen, sin condicionantes indebidos, sus competencias.

Las CCAA continúan padeciendo a día de hoy una situación de infrafinanciación notable. Y de esta situación difícilmente puede salirse si no es aportando más recursos al sistema de financiación, en el marco de una reforma fiscal amplia que garantice de mejor manera la sostenibilidad del sistema de bienestar⁷⁷⁹. Por ello nos parece perversa la medida correctiva prevista en el artículo 20.3 LOEPSF. Esta medida está dibujando un escenario con visos de consolidación a futuro en el que las CCAA no son realmente libres de aceptar una subvención. Es decir, en el que las CCAA dependan *de facto* para el ejercicio de una competencia propia de la formalización de un convenio y la recepción de correspondiente subvención. Resulta criticable la petrificación que realiza la LOEPSF de este modelo, pues elude indirectamente centrar la atención en una reforma del sistema de financiación que corrigiese definitivamente, o minimizase al menos, situaciones de estas características, en el que las CCAA carecen de recursos

disponible en línea:
<http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Publicar/Videoteca2018/20180321160000.mp4> [última consulta: septiembre 2018]

⁷⁷⁸ Cfr. FERNÁNDEZ FERRERES, G. “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *op. cit.*, pág. 228.

⁷⁷⁹ Cfr. CUENCA, A. *Comparecencia en la Comisión de estudio sobre el nuevo sistema de financiación autonómica de las Cortes de Aragón* como representante de la Comunidad Autónoma en la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica, al objeto de ofrecer sus aportaciones sobre el nuevo modelo de financiación a debate, 6 de junio de 2017.

suficientes para financiar sus competencias, que son potencialmente dañinas para el principio de autonomía⁷⁸⁰.

En último lugar hay que señalar que la LOEPSF no establece medidas correctivas automáticas en aquellos supuestos en los que la Administración incumplidora de los objetivos de déficit, de deuda o de la regla de gasto sea el Estado. Una decisión lógica, en punto a la medida prevista en el artículo 20.1 LOEPSF, pero que no es racional en lo que se refiere al artículo 20.3 LOEPSF. En el marco del apartado tercero, al menos, cabría pensar en la prohibición *ex lege* al Estado de otorgar subvenciones condicionadas sobre materias de su competencia en aquellos supuestos en los cuales incumpliese sus obligaciones presupuestarias, de manera que se incentivase al Estado, si desea implementar una determinada política, bien a ejercitar la potestad tributaria o bien a reducir otros programas de gasto. Y es que una cosa es otorgar al Ministerio un papel preminente para coordinar el sistema de disciplina fiscal (arts. 149.1.13º y 156 CE), y otra distinta articular un sistema que establece una multiplicidad de mecanismos para garantizar que el ajuste presupuestario global se produzca fundamentalmente a nivel subcentral.

2. Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio como medidas correctivas en el medio plazo.

El artículo 21 LOEPSF impone a la Administración territorial incumplidora del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la formulación de un PEF que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de dichos objetivos o de dicha regla. El horizonte temporal que establece el precepto es sustancialmente más breve que los cinco años previstos, en principio, por la normativa alemana para similar instrumento (§5 Abtstz 1*StabiRatG*)⁷⁸¹. Y a medio camino entre la

⁷⁸⁰ Si las CCAA carecen de dichos instrumentos para financiar sus competencias, puede ser peligrosa la vía iniciada por la STC 178/2011, de 8 de noviembre (FJ 7), tal y como defiende la magistrada Adela Asúa Batarrita en su voto particular a la STC 226/2012, de 29 de noviembre. En opinión de la magistrada Asúa la STC 178/2011 constituye una modulación tácita y parcial de la doctrina tradicional en materia de subvenciones que fue fijada, como es sabido, en la paradigmática STC 13/1992, de 6 de febrero. La STC 13/1992, que rechazó la teoría norteamericana del *spending power*, fue dictada en un escenario en el que la descentralización de los gastos y de los ingresos se estaba realizando a diferente velocidad. Tras un rápido traspaso de materias y servicios desde el centro a la periferia, los ingresos fiscales se descentralizaron más lentamente. Las CCAA, por lo tanto, carecían en un primer momento de los mecanismos necesarios para financiar sus competencias. Si este escenario se mantiene a día de hoy, que es el que parece dibujar el artículo 20.3 LOEPSF, sería conveniente el mantenimiento de la jurisprudencia sentada en la STC 13/1992

⁷⁸¹ Con la salvedad de que el sistema de disciplina fiscal alemán, como sabemos, se fundamenta en el control de las desviaciones respecto al déficit estructural. El artículo 5 *StabiRatG* prevé la elaboración

regulación alemana y la LOEPSF, la anterior normativa española establecía un plazo más prudente de tres años para retomar la senda de la disciplina fiscal (LOC, art. 7). Teniendo en cuenta estos referentes, el legislador debía haber concedido más tiempo para superar mediante las medidas instrumentadas en el PEF la situación de incumplimiento, ya que menos de dos años puede ser un límite temporal escaso si lo que se pretende es conseguir simultáneamente un PEF idóneo y realizable⁷⁸².

El contenido del PEF ha de ser preciso y contener, como mínimo, las causas del incumplimiento, las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, la descripción, la cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas a adoptar, las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte la planificación y un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

La LOEPSF diferencia entre planes económico-financieros (art. 21) y planes de reequilibrio (art. 22), lo que constituye una novedad respecto al marco normativo anterior. La elaboración de los planes de reequilibrio procede en situaciones excepcionales, más allá del incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda o de la regla de gasto. En concreto, las Administraciones territoriales deberán elaborar un plan de estas características cuando hayan incurrido en el supuesto previsto en el artículo 11.3 LOEPSF –y en el artículo 135.4 CE- que, como se recordará, prevé la posibilidad de que excepcionalmente el Estado y las CCAA incurran en déficit estructural cuando se produzcan catástrofes naturales, se atraviese una recesión económica grave o concurran situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social⁷⁸³. Teóricamente tienen un contenido más amplio que los planes económico-financieros, pues deben incluir también la senda

de un programa de saneamiento cuando se identifique la inminencia de una crisis presupuestaria y no cuando se haya constatado el incumplimiento, como es el caso de España.

⁷⁸² El presidente de la AIREF, J. L. ESCRIVÁ BELMONTE, se ha manifestado crítico con la actual regulación de la LOEPSF a este respecto, y ha reiterado la importancia de establecer esfuerzos razonables y horizontes plausibles si se pretende que la normativa de estabilidad sea tomada en serio por parte de todos los implicados. Cfr. Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Presupuestos, sesión núm. 12 de 28 de noviembre de 2017. [en vídeo: 2 horas, 28 minutos, 15 segundos]

⁷⁸³ No se contempla que las Entidades Locales puedan elaborar un plan de reequilibrio, pues éstas no pueden incurrir excepcionalmente en déficit estructural. Podrán elaborar PEF en caso de incumplir los objetivos de estabilidad –que, como sabemos, se concretan en la obligación de prestar equilibrio presupuestario-, de deuda o de la regla de gasto.

prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública⁷⁸⁴. Además, mientras los planes económico-financieros deben permitir en el año en curso y el siguiente el retorno a una situación de equilibrio, los planes de reequilibrio no tienen un plazo explícito de duración, si bien, al someterse los dos al mismo procedimiento de aprobación, también contendrán previsiones precisas a este respecto⁷⁸⁵.

Cuando la Administración incumplidora sea una Comunidad Autónoma⁷⁸⁶, la ley exige que el PEF, previo informe de la AIREF, sea remitido al CPFF, quien, considerando el empleo de la capacidad normativa autonómica en materia fiscal, se pronunciará sobre la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos fijados. La Comunidad Autónoma mantiene el poder de iniciativa en la elaboración del PEF, que es elaborado y aprobado normalmente por su Consejo de Gobierno⁷⁸⁷. Sin embargo, y a diferencia del plano estatal, donde está prevista su aprobación por las Cortes Generales (art. 23.2 LOEPSF)⁷⁸⁸, ninguna Comunidad Autónoma ha estipulado que, de manera previa a su remisión al CPFF deba pronunciarse su respectivo Parlamento. Esta opción es correcta por dos motivos. En primer lugar, porque el *tempo* marcado por la LOEPSF es muy ajustado, ya que la norma persigue que las medidas previstas en el PEF comiencen a aplicarse con la mayor rapidez posible. En efecto, el artículo 23.1 LOEPSF establece que el plazo para presentar el PEF ante el CPFF es de un mes, a contar desde que se constate el incumplimiento. El PEF, además, deberá ser aprobados en un plazo de dos meses desde

⁷⁸⁴ La elaboración de planes de reequilibrio procede en los supuestos previstos en el artículo 11.3 LOEPSF. Esta disposición permite incurrir, en situaciones excepcionales, en déficit estructural al Estado y las CCAA. Por ello la elaboración de planes de reequilibrio no procede en el ámbito de las entidades locales.

⁷⁸⁵ BORRAZ, S. y CANTALAPIEDRA, C. “Planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, pág. 166.

⁷⁸⁶ En el caso de la Administración central, la elaboración del PEF corresponde al Gobierno y su aprobación a las Cortes Generales (Art. 23.2 LOEPSF). Respecto a las Corporaciones Locales, su aprobación compete al Ministerio o a la Comunidad Autónoma, en función de si ésta tiene atribuida en su Estatuto la competencia de tutela financiera sobre entidades locales. De ser así, y este es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana, la Comunidad Autónoma deberá remitir la pertinente información al Ministerio. En todo caso, se pondrá en conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local, que desempeña un papel más pasivo que el CPFF (Art. 23.4 LOEPSF).

⁷⁸⁷ Las CCAA, en el ejercicio de su potestad autorganizadora, así lo han decidido. Normalmente, al no existir disposición específica al respecto, se atribuye la cláusula residual que en favor del Consejo de Gobierno suelen contener las leyes de gobierno autonómicas. En algunos casos, sin embargo, sí que se ha atribuido la aprobación del PEF a este órgano (art. 82 Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears)

⁷⁸⁸ El artículo 23.2 LOEPSF remite en este punto a su artículo 15.6, planteándose la misma problemática sobre la naturaleza jurídica del acuerdo de las Cortes Generales que ya abordamos al estudiar el Acuerdo por el que se reparten los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. A lo allí apuntado nos remitimos (Capítulo 4, I.2).

la presentación –aquí la norma es, quizás, excesivamente generosa- y, en cualquier caso, deberán ser puestos en marcha en los tres meses siguientes al incumplimiento. Pero además, en segundo lugar, la aprobación parlamentaria del PEF aporta muy poco, desde un punto de vista jurídico ya que su tramitación se englobaría dentro de la función de control. Su paso por el Parlamento solo demoraría más su aplicación. Y la exigencia de responsabilidad política por el PEF elaborado, que es imprescindible, puede lograrse en términos similares solicitando la comparecencia del Consejero de Hacienda.

Si el CPFF considera idóneas las medidas y adecuadas las previsiones, las operaciones de crédito a corto plazo que, según el artículo 14 LOFCA, no sean consideradas financiación exterior dejarán de precisar autorización estatal según el comentado artículo 20.1 LOEPSF. Por el contrario, cuando el CPFF estime que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, no siendo posible en un principio la sustitución de la competencia autonómica a la hora de reelaborar el PEF (STC 134/2011, FJ 11), el Consejo requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan. Y en el caso de que dicho plan no sea presentado en tiempo por la C.A, o el Consejo considere que las medidas contenidas en el mismo no son idóneas ni se adecúan a los objetivos fijados, el artículo 23.3 LOEPSF abre la puerta a la aplicación de medidas de naturaleza coercitiva.

En raras ocasiones el CPFF ha considerado inidóneo un PEF presentado por una Comunidad Autónoma, de manera que, hasta la fecha, el único caso en el que el CPFF ha echado atrás un PEF fue en 2012, respecto al PEF de Asturias (Acuerdo 11/2012, de 17 de mayo, del CPFF). A pesar de que, en muchas ocasiones, los PEF prevén un empleo discretísimo de la capacidad normativa en materia fiscal por parte de la Comunidad Autónoma incumplidora. Respecto al caso asturiano, la decisión del CPFF fue tomada en un momento en el que el Gobierno de Álvarez Cascos continuaba en funciones (Javier Fernández tomó posesión como presidente del Principado el 26 de mayo), por lo que la misma ha sido leída como una muestra más de la politización que subyace en el seno de este organismo⁷⁸⁹. El modo en el cual el CPFF adopta sus decisiones ha sido criticada por el presidente de la AIREF, miembro nato del CPFF (art. 24.4 LOAOIRF). José Luis Escrivá, en su comparecencia en el Congreso de los

⁷⁸⁹ Finalmente, el PEF asturiano fue declarado idóneo por Acuerdo 25/2012, de 25 de julio, del CPFF. El contenido de ambos puede consultarse en la *Memoria de actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 2012* (vol. I), págs. 227-320.

Diputados, en la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico, criticó el escaso peso de elementos técnicos objetivos de apoyo en la toma de decisiones⁷⁹⁰. Y, dejando al margen el controvertido sistema de votación existente en el Consejo, criticó el modo de proceder de las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo, ya que éstas, en lugar de considerar el incumplimiento de otro ente subcentral como un hecho pernicioso para sus propios intereses, se muestran cómplices con el mismo, fomentando pautas de comportamiento de polizón (*free rider*), a la espera de, en un futuro, encontrarse en una situación semejante y que les sea devuelto el favor por el resto de CCAA⁷⁹¹. La creación de la AIREF a finales de 2013 y la emisión por parte de este organismo de un informe previo, ha conseguido objetivar en mayor medida la declaración de idoneidad por parte del CPFF (art. 23.1 LOEPSF). De los artículos 5 y 19 LOAIRF se desprende que, en caso de separarse el CPFF de las recomendaciones contenidas en su informe, este último órgano deberá motivar su decisión e incorporar en su expediente, en todo caso, el informe de la AIREF.

En caso de que los informes de seguimiento de los Planes autonómicos elaborados trimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifiquen una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministerio requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique efectivamente las medidas previstas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad (art. 24.3 I LOEPSF). Y ello sin mediar ahora informe alguno por parte de la AIREF. Si en el informe trimestral siguiente el incumplimiento persiste, procederá también aplicar, al amparo del artículo 24.3 II LOEPSF, las medidas represivas reguladas en el artículo 25 LOEPSF⁷⁹².

⁷⁹⁰ Cfr. ESCRIVÁ BELMONTE, J. L. *Comparecencia ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico*, 28 de febrero de 2018, pág. 24. Contenido disponible en línea: <http://www.airef.es/documents/42901/736038/2018+02+28+Presentaci%C3%B3n+Congr.pdf/3d4301be-0ef0-41f8-8a44-fa351c58636f> [última consulta: septiembre 2018]

⁷⁹¹ Cfr. ESCRIVÁ BELMONTE, J. L. *Comparecencia ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico*, 28 de febrero de 2018, min. 25:30. Contenido disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=YnpFR5fUCPY&feature=youtu.be> [última consulta: septiembre 2018]

⁷⁹² El Tribunal de Cuentas también ha venido realizando un seguimiento de los planes económico-financieros, aunque sin regularidad y con escasa repercusión práctica, ya que el control que realiza se produce *ex post*, y no tiene consecuencia alguna en el sistema de disciplina fiscal. De este modo, por ejemplo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en ejercicio de su función fiscalizadora (arts. 2, 9 y 21.3 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas), ha aprobado algunos informes de fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en relación con los planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste. Muestra de ello es el aprobado el 23 de julio de 2015, cuyo contenido está disponible en línea: <http://www.tcu.es/tribunal-de->

En el supuesto de incumplimiento como consecuencia de la aplicación de unas medidas sobre cuya idoneidad se había pronunciado el CPFF, es criticable la falta de un nuevo pronunciamiento sobre la oportunidad de nuevas medidas por parte del Consejo. En contraste con el papel que juega el Consejo de Estabilidad en el caso alemán, el CPFF interviene exclusivamente en la elaboración de los PEF, pero no en su posterior seguimiento, limitándose el Ministro de Hacienda a remitir su informe al Consejo para su simple conocimiento (art. 24.2 LOEPSF)⁷⁹³. El hecho de que el CPFF no acertara en su primer diagnóstico y en su terapia no es motivo para excluirlo de la actividad de seguimiento y prescindir de un nuevo pronunciamiento en su seno sobre las medidas adicionales a implementar. Y si tenemos en consideración que el número de votos con el que cuenta el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas es idéntico al de las Comunidades y Ciudades Autónomas que componen el Consejo⁷⁹⁴ y que en el seno de este último se ha considerado idóneo al PEF presentado, cuesta ver las razones por las que en un segundo momento, prescindiendo del CPFF, el Ministerio va a ser capaz de diagnosticar de mejor manera la situación autonómica y las medidas a adoptar en aplicación del artículo 25 LOEPSF.

El sistema es diferente al establecido en la UE, donde el momento represivo lo desencadena la inobservancia por parte del Estado miembro incumplidor de las recomendaciones realizadas por las instituciones europeas. En España, como se acaba de apuntar, se supervisa en un primer momento el cumplimiento de las medias previstas en el PEF (art. 24.3 I LOEPSF), pero el momento represivo tan solo lo desencadena la persistencia en el incumplimiento (art. 24.3 II LOEPSF). Un sistema de las características del europeo es mucho más agresivo con la autonomía –soberanía en este caso- de los entes sobre los que se aplica. Es cierto que el mismo no permite imponer sanciones en los supuestos en los cuales la entidad supervisora se equivoca en el diagnóstico de la situación, y considera suficientes una serie de medidas que, a la postre,

[cuentas/.content/EnlacesBuscador/11106](#) [última consulta: septiembre 2018]. Como ya hemos tenido ocasión de comprobar (Capítulo 4, III.2), el Tribunal de Cuentas es el “gran ausente” a la hora de abordar el control del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, a pesar de ser este órgano el supremo fiscalizador de las cuentas del Estado (art. 136.1 CE). Cfr. RUIZ ALMENDRAL, V. “La reforma de la Constitución a la luz de la estabilidad presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, 2009, págs. 138 ss.

⁷⁹³ En Alemania, además, el Consejo de Estabilidad es apoyado en esta labor por un consejo independiente, el *Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates* (§7 *StabiRatG*), con una composición más técnica que la del Comité de Evaluación (*Evaluationsausschuss*) al que nos hemos referido con anterioridad.

⁷⁹⁴ Artículo 10 del Reglamento de Régimen Interno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

resultan no serlo. Pero un sistema de estas características puede ser muy agresivo si las instituciones supervisoras interpretan con amplitud su facultad para dictar recomendaciones, y más lo será conforme dichas recomendaciones ganen en concreción. Además, en España, no puede olvidarse que la iniciativa de proponer reformas que permitan corregir una situación de desequilibrio corresponde siempre al propio ente autonómico, y en torno a dichas medidas girará el debate. Una de las claves del éxito de cualquier negociación es saber fijar el punto en torno al cual se desarrollará la misma y se alcanzará el acuerdo⁷⁹⁵. El sistema español, a este respecto, es más respetuoso con la autonomía de las CCAA que el sistema de la UE con la soberanía de los Estados. En Alemania, al igual que en España, la iniciativa también corresponde al ente incumplidor, sea éste el *Bund* o un *Land* (§5 Abtzt 1 StabiRatG). Y, también de manera coincidente a la regulación existente en nuestro país, el Consejo de Estabilidad en su labor supervisora –en este caso de manera bianual y no trimestral, como en España-, lo que contrasta es la posible desviación que la implementación del programa de saneamiento haya provocado entre el endeudamiento neto real y el endeudamiento neto acordado (§5 Abtzt 2 StabiRatG), pero nunca la concreta aplicación de las medidas previstas en el plan. La diferencia entre el modelo español y el alemán radica, en primer lugar, en el órgano encargado de realizar esta supervisión y, en segundo, en punto a la realidad supervisada y a las consecuencias del incumplimiento. Efectivamente, en Alemania el Consejo de Estabilidad se limita a contrastar la desviación provocada entre el endeudamiento neto real y el endeudamiento neto acordado, y la única consecuencia que provoca dicha desviación es la adopción de nuevas medidas o la elaboración de un nuevo programa de saneamiento, si ha transcurrido el periodo de tiempo para el cual fue diseñado (§5 Abtzt 3 y 4 StabiRatG). En España, el Ministerio de Hacienda, constatado definitivamente que persiste el incumplimiento (que puede serlo de los objetivos de estabilidad presupuestaria en términos de déficit nominal o de la regla de gasto), lo que se acuerda es la apertura del momento coercitivo previsto en el artículo 25 LOEPSF.

A nuestro juicio, debería haberse establecido un sistema de seguimiento capaz de situar en un mismo plano al Estado y a los entes subcentrales. Y ello porque, desde el momento que se hace descansar en el Ministerio el control del proceso, la LOEPSF adolece de una laguna legal respecto al seguimiento de los PEF de carácter estatal

⁷⁹⁵ FONT, A. *Negociar con arte*, Alienta editorial (edición para Cinco Días), Barcelona, 2008, págs. 67-76.

(recuérdese que el art. 21 se dirige a todas administraciones, sin distinción) y evidencia que durante su tramitación se tenía en mente únicamente incumplimientos autonómicos, olvidando que el incumplimiento estatal, perfectamente posible, conlleva una pérdida de credibilidad de todo el sistema.

No obstante estas apreciaciones, el TC declaró conforme a la Constitución este sistema por entender que la participación de los órganos de coordinación institucional entre el Estado y las CCAA en materia de política fiscal y financiera (art. 135.5 CE) no puede analizarse de forma aislada en cada una de las fases del procedimiento dirigido a corregir las desviaciones (STC 215/2014, FJ 6)⁷⁹⁶. El Tribunal entiende que esta participación se sustancia en buena medida con la emisión de informes y mediante la toma en conocimiento del grado de cumplimiento por parte de las CCAA de los objetivos de estabilidad, cuando es evidente que el papel del CPFF en estos supuestos es rigurosamente intrascendente dado que o bien ocupa una posición pasiva en el momento de ser informado o bien sus dictámenes carecen de carácter vinculante. En sentido estricto, la participación efectiva del Consejo se limita a una fase muy concreta del sistema de control (arts. 23.1 y 23.3 LOEPSF)⁷⁹⁷.

Frente a este diseño en el que el CPFF ocupa un lugar ancilar, se sitúa el modelo alemán, donde el Consejo de Estabilidad desempeña un papel central en el seguimiento de los planes de saneamiento. Arroyo Gil puntualiza esta perspectiva e indica que la actuación del *Stabilitätsrat* carece de eficacia directa, por lo que puede no ser un

⁷⁹⁶ El TC rechaza la inconstitucionalidad del artículo 24.3 LOEPSF por dos motivos. En primer lugar, porque a su juicio no vulnera la reserva de ley orgánica al quedar suficientemente garantizada la participación de los órganos institucionales de coordinación entre el Estado y las CCAA. En segundo, porque considera que los efectos derivados de los informes de seguimiento elaborados por el Ministerio de Hacienda no son arbitrarios (art. 9.3 CE) razonando, primordialmente, a partir del título competencial a favor del Estado contenido en el artículo 149.1.13ª CE y de la jurisprudencia constitucional que lo ha interpretado en punto al principio de estabilidad presupuestaria, singularmente la STC 134/2011 (FJ 11). En nuestra opinión, sin embargo, el TC cita fuera de contexto la referida STC 134/2011, no tiene en cuenta un análisis dinámico o temporal de la norma en el sentido que hemos apuntado en el texto y en definitiva, desde el punto de vista de la teoría de la argumentación, no da razones concluyentes para fundamentar su decisión, pudiendo dar la impresión en ocasiones de que, partiendo de la conclusión, la premisas han sido construidas con posterioridad. Y es que en el FJ 11 de la STC 134/2011 se dispuso, de forma meridianamente clara, que la sustitución de la competencia autonómica en la aprobación del PEF sería inconstitucional. Y no es otra la finalidad del artículo 25 LOEPSF, al que remite el artículo 24.3 LOEPSF.

⁷⁹⁷ J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO, a pesar de que califican el argumento de la Sentencia como circular o viciado, consideran que las omisiones y silencios legales de la LOEPSF respecto a la intervención del CPFF en el seguimiento de los PEF no son suficientes como para configurar un vicio de inconstitucionalidad. Cfr. “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *op. cit.*, págs. 95-96

instrumento suficiente para evitar el endeudamiento público excesivo⁷⁹⁸. Sin embargo, son cuestiones diferentes afirmar, de una parte, que el Consejo carece de medios suficientes para imponer su criterio y, de otra, que dichos mecanismos deban quedar como en España en manos del Gobierno central.

Asimismo resulta criticable la equiparación entre las situaciones previstas en los artículos 23.3 y 24.3 LOEPSF como desencadenantes de las medidas coercitivas del artículo 25 LOEPSF, porque las circunstancias no son equiparables. Mientras en el primer supuesto (que la CA no presente un nuevo PEF en el plazo requerido o que sus medidas no sean suficientes) subyace cuando menos negligencia por parte de la Administración autonómica, en el segundo (la desviación en las medidas del PEF y la persistencia del incumplimiento de los objetivos tras el requerimiento), si excluimos los supuestos de falta de aplicación de las medidas previstas, la desviación se produce como consecuencia de la implementación de unas medidas a la postre insuficientes pero declaradas idóneas por el CPFF. La aplicación en este supuesto de medidas de carácter coercitivo resulta totalmente excesivo porque se trata de una desviación imprevisible *ex ante* para todos los agentes implicados y porque, además, el plazo de tres meses concedido por el artículo 24.3 LOEPSF a partir del requerimiento del Ministerio es absolutamente insuficiente para lograr el objetivo de estabilidad activando nuevas medidas.

La brevedad de los horizontes temporales previstos en el artículo 21.1 LOEPSF para que el PEF logre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto y en el artículo 24.3 LOEPSF para superar la desviación de las medidas del PEF y evitar el incumplimiento, pone de relieve la voluntad del legislador orgánico por llegar cuanto antes a un escenario en el que aplicar las medidas coercitivas del artículo 25 LOEPSF⁷⁹⁹. Y las escasas posibilidades que se brindan a las CCAA para

⁷⁹⁸ ARROYO GIL, A. “La cláusula de la estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 6, 2013, pág. 44. En la práctica, el problema apuntado no se ha planteado, pues para el ejercicio 2014 los cuatro *Länder* que han presentado un programa de saneamiento se han mantenido por debajo de su techo de endeudamiento (Capítulo 2, II.3).

⁷⁹⁹ La aplicación de medidas coercitivas debería ceñirse, y siempre con las garantías propias del instituto de la coerción estatal, a aquellos supuestos en los que concurriese la falta absoluta de presentación del PEF, cuando se presentasen de forma reiterada planes inidóneos o, por último, en aquellos supuestos en los que deliberadamente no se aplicase el mismo una vez que cuente con el visto bueno del CPFF. En el ámbito económico las desviaciones entre predicción y realidad observada no son infrecuentes y la activación de estas medidas no debería producirse ante un mero incumplimiento de carácter objetivo. El legislador cree que una violación merecedora de tan férreos sistemas de control

mantenerse por iniciativa propia dentro de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento son, pese a lo mantenido en la STC 215/2014 (FJ 7), más formales que reales cuando se va más allá de un mero análisis formalista de las previsiones normativas que no tiene en consideración la variable tiempo en la que se desarrollan. Sin duda, estamos ante una regulación manifiestamente mejorable que socaba innecesariamente el principio de autonomía financiera de las CCAA situándolas bajo sospecha, vigilancia y amenaza constante de castigo, lo que resulta totalmente impropio de un Estado compuesto consolidado con el grado de descentralización, autogobierno y cooperación intergubernamental de nuestro Estado de las Autonomías.

IV. El momento represivo para garantizar el cumplimiento de los objetivos autonómicos de deuda comercial.

1. Medidas preventivas y correctivas para garantizar el cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores.

Como se ha indicado, con la aprobación de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, se incorporó la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal previsto en la LOEPSF (Capítulo 3, II.3). La incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal se llevó a cabo a través de un indicador significativo del volumen de deuda comercial como es el periodo medio de pago a proveedores (PMP), entendiéndose por tal el número de días naturales que transcurre desde la entrega de las mercancías o la prestación de un servicio hasta que se efectúa el pago al proveedor de una Administración Pública. Indiciariamente, un PMP elevado es reflejo de una deuda comercial alta.

Desde la entrada en vigor de la LO 9/2013, el artículo 4.2 LOEPSF incorpora a la definición del principio de sostenibilidad financiera la capacidad para hacer frente a los gastos presentes y futuros dentro de los límites de morosidad de la deuda comercial. Adicionalmente el artículo dispone que este tipo de deuda será sostenible en tanto su PMP no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad⁸⁰⁰. De este modo, desde 2013, la LOEPSF regula el principio de sostenibilidad de la deuda comercial como parte integrante del principio de sostenibilidad financiera.

tendrá lugar solo desde un poder autonómico y parece sospechar, además, que el incumplimiento será deliberado y contumaz desde un primer momento.

⁸⁰⁰ Dicho plazo está previsto en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

La reforma de la LOEPSF de 2013 afectó, fundamentalmente, a las medidas de prevención, corrección y coerción previstas en el Capítulo IV de la LOEPSF. La LO 9/2013 añade al anterior articulado de la LOEPSF previsiones para tratar de garantizar el control de la deuda comercial, pero lo hace, como norma general, al margen de las ya previstas desde 2012 para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Especial interés merecen, en este sentido, el apartado 4 del artículo 18 y los apartados 5 y 6 del artículo 20 LOEPSF en cuanto proponen medidas de naturaleza preventiva y correctiva que se adicionan, a modo de compartimento estanco, a la normativa anterior. Se trata de tres disposiciones que cuentan con su propio supuesto de hecho y una específica consecuencia jurídica al margen del resto de medidas de estas características. Sin embargo, este esquema no se mantiene en lo relativo a las medidas coercitivas, pues tras la reforma se incorporó al artículo 25 LOEPSF, como un supuesto de hecho adicional a los ya existentes, la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF.

De forma previa a la adopción de medidas preventivas, el artículo 13.6 LOEPSF exige a las Administraciones públicas la publicación de su PMP a proveedores y la elaboración de un plan de tesorería que debe incluir, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo fijado en la normativa sobre morosidad. Y si dicho plazo es superado de acuerdo con los datos publicados, el precepto exige la actualización del plan de tesorería, incorporando a él el importe de los recursos que la Administración va a dedicar mensualmente al pago de proveedores y el compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos y otras de gestión de cobros y pagos que le permitan generar la tesorería necesaria.

El artículo 18.4 LOEPSF, configurado ya como una medida de naturaleza preventiva, atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la realización de un seguimiento del cumplimiento de los PMP a los proveedores. Y si el PMP de una CA supera en más de 30 días el plazo máximo de la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería prevista como medida previa en el artículo 13.6 LOEPSF, el Ministerio

formulará una comunicación de alerta y la CA deberá modificar su plan de tesorería en el mes siguiente a la alerta incluyendo en él las indicaciones formuladas por el Ministerio, a saber: el importe que deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las nuevas medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos y otras de gestión de cobros y pagos que le permitan generar la tesorería necesaria para la reducción del PMP.

A la vista de su contenido, los artículos. 13.6 y 18.4 LOEPSF presentan un rasgo común y dos diferencias significativas que han de tenerse muy presentes. Ambos preceptos imponen la modificación del plan de tesorería como medio para garantizar el cumplimiento del PMP, pero mientras que en el esquema del artículo 13.6 LOEPSF es la propia Administración incumplidora la encargada de decidir las medidas que van a incorporarse, mediante su actualización, al plan de tesorería, en el marco del artículo 18.4 LOEPSF el plan de tesorería autonómico nuevamente actualizado debe incluir las indicaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la pertinente comunicación de alerta. Existe asimismo un rasgo diferenciador temporal: en el caso del artículo 13.6 LOEPSF la actualización del plan ha de realizarse cuando el PMP a proveedores supere el plazo máximo previsto, en tanto que en el artículo 18.4 LOEPSF la actualización ha de producirse, previa alerta, cuando durante dos meses consecutivos el PMP haya superado en más de *treinta días* el plazo normativamente estipulado en el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.

Realizada la comunicación de alerta de incumplimiento del PMP a proveedores a que se refiere el artículo 18.4 LOEPSF, se mantendrán sus efectos hasta que la CA cumpla el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad. Pero si la morosidad persiste durante dos meses consecutivos más, contados desde la última actualización del plan de tesorería realizada tras la referida alerta, el artículo 20.5 LOEPSF prevé ya la aplicación de medidas de naturaleza correctiva. En ese caso, en efecto, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas comunicará a la CA (i) que todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado, (ii) que todas las modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero y que no se financien con cargo al fondo de contingencia requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía y (iii) que deberá proceder a una nueva actualización del plan de tesorería, incorporando medidas adicionales para cumplir con el PMP.

A partir de la aplicación de las medidas previstas en el artículo 20.5 LOEPSF, el apartado séptimo de la disposición adicional 1ª LOEPSF establece que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá proponer a la Comunidad Autónoma su acceso al pertinente mecanismo adicional de financiación que, hoy en día, es el nuevo Fondo de Liquidez Autonómico, regulado como un compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (art. 20.2 RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre). En caso de que, transcurrido un mes, la CA no haya justificado poder obtener la liquidez necesaria a un precio inferior al que le proporciona el Estado, se considerará a dicha Comunidad automáticamente incluida en el mecanismo adicional propuesto. La incorporación al FLA implica la aceptación de una serie de condiciones, entre las que destaca el sometimiento a la supervisión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la adopción y ejecución de las medidas previstas en el plan de ajuste. Dicho plan habrá sido presentado por el Comunidad Autónoma pero acordado “con” el Consejo de Ministros, siendo ello reflejo de la fuerte influencia que, de facto, ejerce la Administración General del Estado durante la negociación (art. 25 Real Decreto-Ley 17/2014). Esta condicionalidad se justifica, desde una perspectiva constitucional, porque la misma, presuntamente, es aceptada de manera voluntaria por el ente autonómico. Sin embargo, como vemos, dicha voluntariedad en estos casos es discutible.

Si en los dos meses siguientes a partir de la nueva actualización del plan de tesorería exigida en el apartado 5 del artículo 20 LOEPSF, la CA continúa superando en más de treinta días el PMP previsto en la normativa estatal, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas iniciará el procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores, según impera el artículo 20.6 LOEPSF. La LO 9/2013 introdujo en este punto un inédito sistema de compensación triangular entre el Estado, una Comunidad Autónoma y un tercero que permitía, simultáneamente, cobrar a los proveedores y hacer desaparecer el pasivo del ente autonómico. Cabe destacar que, hasta aquella fecha, el único logro conseguido por los diferentes mecanismos extraordinarios de financiación habilitados por el Estado era la transformación de la deuda comercial de las CCAA en deuda financiera de éstas, siendo el nuevo acreedor la propia Administración central⁸⁰¹.

⁸⁰¹ Un análisis sobre la estructura de los ingresos no financieros autonómicos puede realizarse en LABORDA LÓPEZ, Julio y ZABALZA, Antoni. “A vueltas con la autonomía tributaria”, *Papeles de Economía Española*, 143, 2015, pág. 95.

Sin embargo, también debe tenerse en consideración que, atendiendo a las diferencias en capacidad fiscal bruta entre Comunidades Autónomas, la retención de recursos del sistema de financiación condiciona en mayor medida el comportamiento de aquellas CCAA más dependientes de las transferencias estatales para el ejercicio de sus competencias.

Por último, si la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad se prolonga durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF, cabe la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 26 LOEPSF. Como se ha indicado, las consecuencias jurídicas asociadas a este supuesto de hecho coinciden con las previstas para el resto del sistema de disciplina fiscal. El artículo 25.1.a) LOEPSF dispone que en los 15 días siguientes a la concurrencia de alguno de los supuestos de hecho de incumplimiento, la Administración responsable deberá aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de los mismos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Esta medida difiere del acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 20.5 LOEP, referido a la adopción de un acuerdo de no disponibilidad exclusivamente en aquellos supuestos en los que se lleve a cabo una modificación presupuestaria que no se financie con cargo al fondo de contingencia. El acuerdo de no disponibilidad aquí propuesto, de mayor alcance, pretende garantizar el íntegro cumplimiento de los objetivos establecidos.

El artículo 25.1.b) LOEPSF también prevé la constitución de un depósito del 0,2% del PIB regional en el Banco de España hasta que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos, que puede dejar de estar remunerado y, finalmente, transmutar en una multa irrecuperable. De no adoptarse ninguna de las medidas expuestas, el artículo 25.2 LOEPSF establece como medida coercitiva adicional el envío de una comisión de expertos que, tras valorar la situación, presentará una propuesta de medidas “que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora” según reza literalmente el precepto. Por último, el artículo 26 LOEPSF actúa como cláusula de cierre del sistema al remitir al instituto de la coerción estatal previsto en el artículo 155 CE.

Sin entrar a valorar las dudas de constitucionalidad que albergan estas últimas medidas (arts. 25 y 26 LOEPSF), que ya adelantamos que han sido disipadas

formalmente por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (Capítulo 5, V), debe ponerse de relieve que su aplicabilidad parece hartamente improbable atendiendo al potencial que encierra la medida prevista en el artículo 20.6 LOEPSF. Evidentemente, si tenemos en consideración el volumen de las transferencias del Estado hacia las CCAA, es difícil que una vez llevada a cabo la retención de los recursos del sistema de financiación, la Comunidad Autónoma siga incumpliendo sus objetivos de deuda comercial.

2. Alcance y extensión de la autonomía financiera de las CCAA tras la STC 101/2016, de 25 de mayo.

El mayor interés para el Derecho Constitucional radica en la definición jurisprudencial que se realiza en la STC 101/2016 del principio de autonomía financiera cuando el TC, más allá de las cuestiones de forma (Capítulo 3, II.3), entra a enjuiciar la constitucionalidad de las concretas medidas introducidas en la LOEPSF por la LO 9/2013⁸⁰², y, en especial, del artículo 20.6 LOEPSF, que introduce, de forma novedosa, un sistema triangular de compensación de deudas entre el Estado, las CCAA y los proveedores autonómicos⁸⁰³.

Para fundamentar la constitucionalidad de esta medida, el Tribunal parte de una noción de autonomía financiera en la que ésta queda vinculada con la disponibilidad de medios económicos para el ejercicio, sin condicionamientos indebidos, de las funciones legalmente encomendadas a las CCAA, en la línea fijada por el Tribunal en otros pronunciamientos como las SSTC 13/2007, de 18 de enero (FJ 5), o 76/2014, de 8 de mayo (FJ 4 c). Es decir, partiendo de la estrecha vinculación existente entre autonomía política y autonomía financiera, el Tribunal define la segunda atendiendo a la disposición por parte de las CCAA de recursos suficientes para la definición de sus políticas en el ejercicio de sus competencias.

Este enfoque, que entronca con la vertiente de los ingresos del principio de autonomía financiera, puede completarse con otros pronunciamientos del Tribunal en los que aborda la definición de dicho principio desde el punto de vista del gasto, que

⁸⁰² Una primera aproximación a esta cuestión fue abordada en GUERRERO VÁZQUEZ, P. “Dimensión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 12, 2016, págs. 55-70.

⁸⁰³ Respecto al artículo 20.5 LOEPSF, que fue la otra disposición cuya constitucionalidad se discutía, el TC consideró que el recurrente no había colaborado con la justicia constitucional fundamentando adecuadamente las razones por las cuales el precepto vulneraba el orden constitucional. Esta falta de diligencia procesal, sumada a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, llevó al Tribunal a excluir del objeto del proceso la impugnación de esta disposición (STC 101/2016, FJ 4).

consideramos más acertada para la cuestión que nos ocupa⁸⁰⁴. Por ejemplo, la paradigmática STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7), concreta la autonomía financiera en la libertad de las CCAA para destinar sus recursos, de nuevo sin condicionamientos indebidos, a sus objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos. En cualquier caso, aunando ambas perspectivas, para el TC la autonomía financiera de las CCAA conlleva la disposición de recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias y la decisión sobre cómo distribuir dichos recursos entre el abanico de funciones que legalmente están llamadas a desempeñar. Todo ello siendo susceptible de sometimiento a controles que no podrán ser, en ningún caso, indebidos.

Teniendo ello en consideración, para justificar la constitucionalidad del artículo 20.6 LOEPSF, la STC 101/2016 (FFJJ 6 y 7) traza una línea divisoria entre la definición de las políticas públicas, momento en el que las CCAA ejercen propiamente su potestad de gasto en opinión del TC, y la realización de los pagos por las deudas contraídas en el ejercicio de dichas competencias. Es decir, el Tribunal diferencia, dentro de la autonomía financiera de las CCAA, entre una potestad de gasto en sentido estricto, asociada a la definición de las políticas públicas, y una potestad de pago por las deudas asumidas en el ejercicio de dichas competencias. Y es esta última dimensión, que doctrinalmente también se entendía incluida dentro del principio de autonomía financiera, la que, tras realizar un controvertido juicio de proporcionalidad, queda excluida del mismo.

Bayona Giménez ya señaló que la potestad de gasto de las CCAA abarcaba desde el compromiso del gasto en sentido estricto hasta la autorización y realización del pago⁸⁰⁵. Y más recientemente Casana Merino ha indicado que la potestad ejecutiva en materia de gasto abarca la efectiva contracción de la obligación, la disposición del gasto y la ordenación del pago⁸⁰⁶. El Tribunal, por el contrario, considera que es adecuado, necesario y proporcionado en sentido estricto excluir el poder de pago del principio de autonomía financiera cuando concurren una serie de requisitos.

⁸⁰⁴ LÓPEZ PÉREZ, A.M. *La hacienda autónoma: una propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana*, Bosch Editor, Barcelona, 2009, págs. 55-57.

⁸⁰⁵ BAYONA GIMÉNEZ, J.J. “La potestad de gasto público”, *El sistema económico en la CE, Vol. II., XV Jornadas de Estudio de la Dirección general del Servicio Jurídico del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, pág. 1665.

⁸⁰⁶ CASANA MERINO, F. *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009, pág. 75.

En concreto, el TC considera que la medida prevista en el art 20.6 LOEPSF es adecuada por responder al fin constitucionalmente consagrado de la estabilidad presupuestaria, y es necesaria, porque no es que permita trasmutar en financieras las deudas comerciales, tal y como hacían los mecanismos extraordinarios de financiación habilitados, sino que se trata de un mecanismo que elimina la deuda del pasivo autonómico. Por último, razona el Tribunal, el mecanismo triangular de compensación es proporcionado en sentido estricto, pues el mismo, como hemos visto, solo se activa cuando una Comunidad Autónoma no ha adoptado las decisiones de tesorería imprescindibles para cumplir con los plazos de pago previstos.

Sin entrar a valorar la idoneidad de recurrir al test de proporcionalidad para enjuiciar la constitucionalidad de cuestiones territoriales⁸⁰⁷, sí debemos reiterar, como venimos sosteniendo, que la adecuación de la medida no lo será para alcanzar el principio de estabilidad presupuestaria, que solo de forma mediata se ve relacionado con el PMP, sino para controlar el volumen deuda comercial.

Respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, quizás hubiese sido más pertinente valorar si los inconvenientes irrogados en la autonomía financiera de las CCAA, al amputarle la potestad de pago en determinados supuestos, superan a las ventajas que la medida enjuiciada provoca en el derecho de los proveedores de cobrar sus facturas en el plazo legalmente establecido. La consideración de que la retención de los recursos del sistema de financiación se establece como *ultima ratio* para disciplinar el volumen de deuda comercial (consideración que compartimos a la luz de los resultados que la aplicación de estas previsiones –Capítulo 5, VI-) parece encajar mejor en la evaluación de la necesidad de la medida. Y ello porque, como es conocido, el test de necesidad supone analizar la inexistencia de una alternativa menos gravosa para alcanzar el fin perseguido y, ciertamente, llegado el momento de aplicar el artículo 20.6 LOEPSF, el resto de medidas previstas habrían resultado inútiles.

⁸⁰⁷ El magistrado Xiol Ríos, en su voto particular, se muestra disconforme con el empleo del test de proporcionalidad más allá del ámbito que le es propio, como son, a su parecer, los conflictos entre intereses o derechos fundamentales. Lo controvertido, en opinión de Xiol, es determinar qué competencias tiene atribuidas cada Administración para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria pues, como vimos, el magistrado entiende incluido en el artículo 135 CE los mecanismos de control sobre la deuda comercial establecidos por la LO 9/2013. En cualquier caso, debe recordarse que no ha sido infrecuente por parte del TC el recurso a la proporcionalidad como modo para resolver un conflicto competencial entre los principios de unidad y autonomía. Es el caso de las SSTC 82/1986, de 26 de junio (FJ 14) o 156/1995, de 26 de octubre (FJ 3).

La magistrada Asúa Batarrita manifestó en su voto particular que, según su criterio, la cuestión en juego no era la proporcionalidad de la medida, sino la compatibilidad del mecanismo de retención con el sistema constitucional de controles en relación con las CCAA. La tesis mantenida por Asúa parte del ya célebre FJ 11 de la STC 134/2011, de 20 de julio, donde el Tribunal enjuiciaba la normativa de estabilidad del año 2001, y en la que se consideró constitucional la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de si el plan económico-financiero (PEF) elaborado por las CCAA se adecuaba al objetivo de estabilidad presupuestaria. Y ello porque dicha apreciación se detenía allí, sin conllevar, en el caso de que fuese negativa, “la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma” para la elaboración del plan; una sustitución, añade el Tribunal *obiter dicta*, “que sería inconstitucional”. Es decir, siendo admisible el establecimiento de controles a las CCAA, lo que no tiene encaje constitucional, según la jurisprudencia del TC, es la implementación de medidas tendentes a sustituir la voluntad autonómica, pues, para ello, debería recurrirse a la institución de la coerción estatal (art. 155 CE), cuando concurren los requisitos que lo habilitan y siguiendo escrupulosamente el procedimiento previsto a tal efecto.

La mayoría del TC, en cambio, entiende que se respeta la línea jurisprudencial que quedó reflejada en la STC 134/2011, por considerar que no existe una sustitución en la definición de las políticas autonómicas al venir determinada la retención, precisamente, por el ejercicio previo de las competencias autonómicas (STC 101/2016, FJ 7). Sin embargo, unos meses antes, en un supuesto idéntico en el que también se enjuiciaba la constitucionalidad de un mecanismo triangular de compensación, el propio TC consideró que en este tipo de mecanismos sí se producía una sustitución de la competencia autonómica (STC 41/2016, FJ 16)⁸⁰⁸, un pronunciamiento citado, literal y sorprendentemente, por la propia STC 101/2016 en su fundamento jurídico segundo, persiguiendo justificar el rango orgánico de la norma. Paradójicamente, por tanto, la STC 101/2016, estrictamente, asegura al tiempo que la medida discutida constituye una sustitución de la competencia autonómica, y debe ser regulada por ley orgánica (FJ 2), y que la misma no supone una sustitución de la voluntad autonómica, no afectando por tanto a su autonomía financiera (FJ 7).

⁸⁰⁸ En efecto, en opinión del TC el mecanismo de compensación que preveía el artículo 57 bis LRRL, introducido por la LRSAL, suponía “*ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero*” (STC 41/2016, FJ 16)

Esta contradicción no pasa inadvertida para Asúa Batarrita, quien tilda de artificial la distinción que realiza la STC 101/2016 entre la definición de las políticas y el del pago de los costes asociados a su prestación. En su opinión, existe indubitadamente una sustitución de la competencia autonómica cuando se retienen los fondos de una Comunidad para pagar directamente a sus proveedores. Es más, la magistrada estima que medidas como la enjuiciada en el caso constituyen un control de naturaleza administrativa que convierte a las CCAA, de facto, en meros órganos gestores de créditos presupuestarios estatales, vulnerando en definitiva el principio de autonomía. Y para subrayarlo, en su voto particular trae a colación las SSTC 63/1986, de 21 de mayo (FJ 9) y 201/1988, de 26 de noviembre (FJ 4).

En estas Sentencias, el TC se pronuncia sobre medidas que afectan a la vertiente del ingreso de la autonomía financiera: la STC 63/1986 gira en torno a la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, y la STC 201/1988 versa sobre la condicionalidad de las subvenciones. Es cierto que en los dos supuestos la recepción de estos recursos se supeditaba al cumplimiento de unos requisitos por parte de las CCAA que el TC consideró exorbitantes y, consecuentemente, invasores de su autonomía financiera. Pero lo que nos interesa destacar aquí es que, en estos supuestos, el incumplimiento de los requisitos exigidos por el Estado suponían una disminución de los ingresos potenciales a los que podían acceder las CCAA para ejercitar sus competencias. En el caso discutido en la STC 101/2016, la retención de los recursos del sistema de financiación no está asociada a una disminución de los ingresos autonómicos, que se mantienen inalterados; lo que se ve afectado es el flujo monetario, el efectivo, que el Estado transfiere de forma periódica a las CCAA con base en unos ingresos que han sido definidos de forma previa, razón por la cual, de verse vulnerada la autonomía financiera de las CCAA por la puesta en práctica del mecanismo de retención previsto en el artículo 20.6 LOEPSF, lo sería, en su caso, en la vertiente del gasto, no del ingreso.

A tenor de lo anterior, en nuestra opinión, parece que el debate no debería centrarse en si existe o no una sustitución de la voluntad autonómica –que parece difícil de negar-, sino en si la autonomía de pago forma parte, en todos los casos, de la autonomía financiera en su vertiente de gasto. Llegados a este punto, debe diferenciarse entre dos elementos de distinta naturaleza, los gastos en sentido estricto, de naturaleza económica, y los pagos, de naturaleza financiera. Cuando el FJ 11 de la STC 134/2011

establece como límite al sistema de controles constitucionalmente legítimo la no sustitución de la voluntad autonómica, lo hace en el marco de la aprobación del PEF. Dicho documento, cuyo contenido se encuentra regulado en el artículo 21 LOEPSF, se refiere a ingresos y gastos en sentido estricto. Es decir, a elementos de naturaleza económica, no financiera. El artículo 20.6 LOEPSF, aunque supone una sustitución de la voluntad autonómica, lo hace en una dimensión financiera, distinta al contexto en el cual fue dictada la STC 134/2011.

Esta distinción puede justificar que el TC adopte un criterio distinto a la hora de enjuiciar dos situaciones que, como vemos, no son de igual naturaleza. Cuando nos movamos en el ámbito de la definición de las políticas públicas, en el del diseño de los ingresos y gastos en sentido estricto de las CCAA, como es la elaboración de un PEF, debería continuar siendo relevante la doctrina sentada por el TC en el FJ 11 de la STC 134/2011, que considera inconstitucional la sustitución de la voluntad autonómica en el ejercicio de las competencias autonómicas. Una doctrina que ha sido erosionada encubiertamente por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 7), que avala la constitucionalidad de una disposición, el artículo 25.2 LOEPSF, que prevé, *de facto*, la sustitución de la voluntad autonómica sin recurrir al cauce previsto en el artículo 155 CE⁸⁰⁹.

Por el contrario, la STC 101/2016 no es reflejo de la técnica de *overruling*, en virtud de la cual el TC puede modificar –si bien justificándolo debidamente– su jurisprudencia anterior. En el presente caso estamos ante un pronunciamiento en el cual el Tribunal, quizás sin la precisión que sería exigible atendiendo a su trascendencia y su potencial repercusión, define un límite del principio de autonomía financiera ante un

⁸⁰⁹ SÁENZ ROYO ha señalado que la principal duda que planteaba la LOEPSF era si ésta podía permitir la sustitución de una Comunidad Autónoma por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el marco de un nuevo artículo 135 CE que, en su caso, habría supuesto un plus de actuación al Estado respecto a la situación anterior. Una posibilidad que, como recuerda Eva Sáenz, fue descartada por el TC cuando apunta que el artículo 135 CE se limita a corroborar la competencia del Estado en materia de estabilidad presupuestaria (STC 215/2014, FJ 3). Cfr. “La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva constitucional”, en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 113. En consecuencia, el Tribunal, en su STC 215/2014, insiste en la idea de no estar separándose de su doctrina sentada en STC 134/2011 pero, para ello, realiza una interpretación de la medida prevista en el artículo 25.2 LOEPSF que, entendemos, desfigura el sentido del enunciado legal. Sobrepasando de este modo los límites que debe exigirse a cualquier interpretación conforme. Cfr. RUBIO LLORENTE, F. “La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 1988, págs. 37-38.

supuesto de hecho novedoso sobre el que no había tenido ocasión de pronunciarse previamente.

Tras la STC 101/2016, la concepción tradicional del principio de autonomía financiera, en su vertiente de gasto, debe ser interpretada estrictamente, de modo tal que solo continuará reputándose como inconstitucional la sustitución de la voluntad autonómica en el momento de la definición de las políticas públicas (STC 134/2011). Por el contrario, la realización material del pago, que la doctrina había entendido como parte integrante de la potestad de gasto, podrá ser asumida por el Estado cuando concurren determinadas circunstancias proporcionales a los ojos del Tribunal. A día de hoy, en definitiva, cabe diferenciar entre un núcleo duro de autonomía financiera, relativo al gasto -naturaleza económica- y vinculado estrechamente con la definición de las políticas autonómicas, y una zona periférica, en la que se integrarían los pagos – naturaleza financiera-, dotada de unas menores garantías constitucionales, y en la que cabría la posibilidad de sustituir la voluntad autonómica para garantizar el cumplimiento de la normativa de morosidad y satisfacer las legítimas expectativas de cobro de los proveedores de la Administración.

V. Las medidas coercitivas de la LOEPSF y su impacto sobre la autonomía financiera de las CCAA: coerción estatal en el sistema de disciplina fiscal.

El artículo 25.1 LOEPSF recuerda y sistematiza, en primer lugar, los diferentes supuestos que pueden confluír en la aplicación de medidas de naturaleza coercitiva⁸¹⁰. Recapitulando lo expuesto en el apartado anterior, la activación de dichas medidas puede venir provocada por la falta de presentación, la falta de aprobación o el incumplimiento del PEF o de un plan de reequilibrio. Asimismo, procede la aplicación de medidas coercitivas cuando el PMP supera en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería prevista en el artículo 20.6 LOEPSF. A lo que debe añadirse, atendiendo a lo establecido por el apartado quinto de la Disposición adicional 1ª LOEPSF, que también cabe la aplicación de las medidas del artículo 25 LOEPSF en caso de falta de remisión, valoración desfavorable o incumplimiento del plan de ajuste que deberán acordar las CCAA con el Ministerio de Hacienda y Administraciones

⁸¹⁰ Una primera aproximación a estas cuestiones puede encontrarse en GUERRERO VÁZQUEZ, P. “Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 23, 2016, 49 págs.

Públicas como consecuencia de la solicitud de acceso a mecanismos adicionales de financiación regulados por RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre⁸¹¹. Y, de hecho, el primer supuesto práctico de aplicación de las medidas coercitivas de la LOEPSF tuvo lugar, precisamente, por el incumplimiento de los planes de ajuste en once CCAA, cuyo contenido preveía la observancia de los objetivos de estabilidad presupuestaria en 2015 (Capítulo 5, VI).

Entrando en las medidas concretas a aplicar, el artículo 25.1.a) LOEPSF dispone que en los 15 días siguientes a la concurrencia de alguno de los supuestos de hecho de incumplimiento citados, la Administración responsable deberá aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de los mismos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido⁸¹². Y adicionalmente, el precepto prevé, en caso de ser necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la UE, la asunción por parte del Estado de las competencias normativas atribuidas a las CCAA en relación a los tributos cedidos⁸¹³.

⁸¹¹ La incorporación de una Comunidad Autónoma a un mecanismo extraordinario de financiación, especialmente al FLA, implica la aceptación de una serie de condiciones, entre las que destaca el sometimiento a la supervisión del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de la adopción y ejecución de las medidas previstas en el plan de ajuste. Dicho plan habrá sido presentado por el Comunidad Autónoma pero acordado “con” el Consejo de Ministros, siendo ello reflejo de la fuerte influencia que, de facto, ejerce la Administración General del Estado durante la negociación (art. 25 Real Decreto-Ley 17/2014). Esta condicionalidad se justifica, desde una perspectiva constitucional, porque la misma, presuntamente, es aceptada de manera voluntaria por el ente autonómico. Sin embargo, como vemos, esta voluntariedad es, por lo menos, discutible.

⁸¹² A diferencia del acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 20.5 LOEPSF, referido a una modificación presupuestaria puntual, el aquí propuesto, de mayor alcance, pretende garantizar el íntegro cumplimiento de los objetivos establecidos. Con fecha 6 de abril de 2016, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas compelió por vez primera a once Comunidades a aprobar la correspondiente retención de créditos, con base en el artículo 25.1.a) LOEPSF, con la finalidad de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad establecido.

⁸¹³ Una previsión semejante referida a la imposición indirecta recoge nuestro ordenamiento, tras la redacción que dio al artículo 19.2 LOFCA la LO 3/1996. Si bien, en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, la asunción por parte del Estado de las competencias normativas atribuidas a las CCAA solo permite el cumplimiento de las obligaciones asumidas por España en el ámbito europeo de forma mediata, a lo sumo. A. ARROYO GIL considera que esta previsión del artículo 25.1.a) LOEP supone una verdadera sustitución por parte del Estado de una competencia tributaria autonómica, en contra de la jurisprudencia constitucional fijada, como hemos visto, en el FJ 11 de la STC 134/2011, de 20 de julio. Cfr. “Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (Eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2015, pág. 34. En cualquier caso, M. MEDINA GUERRERO puntualiza que, en aras de una mejor técnica legislativa, esta previsión normativa debería haberse incluido en la propia LOFCA, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 157.3 CE y a que aquélla es la invocada por los EE.AA. cuando acotan el alcance de las competencias autonómicas sobre los impuestos cedidos. Cfr. “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *op. cit.*, pág. 141.

El artículo 25.1.b) LOEPSF también prevé como medida coercitiva que el Ministerio de Hacienda solicite la constitución de un depósito del 0,2% del PIB regional en el Banco de España hasta que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos, no hasta la consecución de los mismos. De prorrogarse la situación, durante los tres primeros meses el depósito generará intereses; entre el tercer y el sexto mes, aun manteniendo la naturaleza jurídica de depósito, dejará de estar retribuido y, a partir del medio año, cabe acordar la conversión del depósito en multa coercitiva.

La autonomía financiera de la CA incumplidora se ve en este último caso seriamente constreñida, pero no sufre más que la soberanía estatal cuando procede la aplicación del artículo 4 del Reglamento UE nº 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro, integrado en el conocido como *six pack*. Es más, a diferencia de la LOEPSF, este último precepto prevé el depósito con intereses como una sanción de carácter preventivo, de forma previa a cualquier tipo de incumplimiento.

Lo censurable, en ambos casos, es que se adopta una medida que lejos de resolver la situación de crisis financiera en la que se encuentra la Administración incumplidora, la acentúa. Por eso Medina Guerrero, desde una perspectiva comparada, recuerda que la doctrina alemana, cuando critica la falta de capacidad sancionadora del Consejo de Estabilidad, aboga por el establecimiento de recargos impositivos, no por la imposición de multas que no hacen sino agravar el desequilibrio presupuestario por el que el país atraviesa⁸¹⁴.

De no adoptarse ninguna de las medidas expuestas o en caso de resultar éstas insuficientes, el artículo 25.2 LOEPSF establece finalmente como medida coercitiva adicional el envío de una comisión de expertos que valore la situación económico-presupuestaria de la Administración autonómica afectada⁸¹⁵. Esta decisión, cuya

⁸¹⁴ MEDINA GUERRERO, M. “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *op. cit.*, pág. 140. Es controvertido que ambos artículos respeten al principio de proporcionalidad, que exige verificar si los medios elegidos son aptos para realizar el objetivo pretendido. Especialmente en el caso europeo, por exigir el artículo 5 TUE respetar dicho principio en el ejercicio de las competencias de la Unión.

⁸¹⁵ Al igual que se indicaba anteriormente con ocasión de la laguna legal existente respecto al control de los PEF correspondientes a la Administración del Estado, llama de nuevo la atención que, al atribuirle al propio Gobierno la capacidad de decidir sobre el envío del comité de expertos, el legislador no está pensando en que sea la Administración del propio Estado la afectada por una situación de incumplimiento que implique la aplicación del artículo 25.2 LOEPSF.

repercusión política es incuestionable, debe tomarla el Gobierno, si bien corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la dirección de este sanedrín. En el plazo de una semana la comisión deberá presentar una propuesta de medidas “que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora” según reza literalmente el precepto.

El carácter vinculante de la propuesta que formule la comisión de expertos enviados por el Ministerio es, sin duda, el aspecto más controvertido del artículo 25.2 LOEPSF. En opinión de la doctrina, el precepto carece de cobertura constitucional. El artículo 135 CE no autoriza una injerencia de esa naturaleza y tampoco el artículo 155 CE, pues la intervención del Ministerio y de la comisión de expertos se presenta como una fase previa a la utilización de este recurso extraordinario. Especialmente crítico se ha mostrado De la Quadra-Salcedo Janini, quien, atendiendo a los argumentos contenidos en las SSTC 134/2011 (FJ 8) y 130/2013 (FJ 5)⁸¹⁶, considera que la incorporación de la redacción del apartado 2 *in fine* del artículo 25 LOEPSF, incide indebidamente sobre el derecho a la autonomía constitucionalmente garantizado⁸¹⁷.

Al enfrentarse a la cuestión, sin embargo, la STC 215/2014, realiza en su fundamento jurídico 7 una interpretación que añade oscuridad al complejo diseño legal de medidas correctivas y coercitivas. Y aunque el artículo 25.2 LOEPSF señala que “las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora” y el título de la sección no es otro que el de “Medidas coercitivas”, el Tribunal lleva a cabo una rudimentaria interpretación literal del término “proponer” concluyendo que en sus propios términos una propuesta no lleva asociada su ejecutoriedad.

⁸¹⁶ La STC 134/2011 (FJ 8) subraya que la vertiente económica de la autonomía implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos. Esta misma sentencia recuerda que aunque la autonomía financiera no excluye la existencia de controles, incluso específicos, serán limitaciones inadecuadas de dicha autonomía las intervenciones que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector. Con posterioridad a la modificación del artículo 135 CE, el Tribunal reiteró esta doctrina y señaló que las CCAA “gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos” (STC 130/2013, FJ 5). La controversia gira por tanto en torno al carácter imprescindible del supuesto habilitante previsto en el artículo 25.2 LOEP.

⁸¹⁷ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las CCAA tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?”, *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 6, 2013, págs. 64 y 67.

“[...] la facultad de proponer –afirma el TC- (entendida como «proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin» según la 23 edición del Diccionario de la lengua española) solo puede entenderse en el marco de coordinación entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma a fin de que ésta remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que genere, en caso de no ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado.

[...] La previsión del artículo 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 representa, entonces, otro intento, esta vez el último, de forzar el cumplimiento de la Comunidad incumplidora, a quien le asiste la posibilidad de adoptar sus propias medidas o, en su caso, de aplicar las propuestas por el Gobierno.”⁸¹⁸

Esta conclusión desfigura el sentido del enunciado legal sobrepasando uno de los límites que debe exigirse a cualquier interpretación conforme a la CE de la norma impugnada (STC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5). Como advirtió Rubio Llorente la interpretación conforme no debería dar lugar a interpretaciones manipulativas, so pena de violentar al máximo el sistema de división de poderes y desnaturalizar este instrumento hermenéutico, que en puridad pretende exclusivamente ser respetuoso con el principio democrático⁸¹⁹.

El TC reconoce, con todo, que el artículo 25.2 LOEPSF prevé la proposición de unas medidas por el Gobierno que, bajo el título de “coercitivas”, pretenden “forzar la voluntad o la conducta” de la CA incumplidora. Estamos, pues, en presencia de un límite a la autonomía financiera de las CCAA, ante una injerencia gubernamental, como señala el FJ 7 de la STC 215/2014, pero ante “una injerencia legítima, por debida, necesaria y proporcionada”, en opinión del TC.

“Es debida –considera el Tribunal-, al responder a la consecución de un fin constitucionalmente consagrado, como es, alcanzar la estabilidad presupuestaria y mantener un nivel de endeudamiento soportable, tanto a nivel individual como general; es necesaria, al ser fruto, única y

⁸¹⁸ Este mismo sentido interpretativo dio al precepto el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su *Dictamen 8/2012*, de 2 de julio de 2012, pág. 28.

⁸¹⁹ RUBIO LLORENTE, F. “La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 1988, págs. 37-38.

exclusivamente, del incumplimiento, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma; y, en fin, es proporcionada, pues no sólo se impone como consecuencia de la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma, en el ejercicio debido de su propia autonomía financiera, de las «disposiciones» y «decisiones presupuestarias» imprescindibles «para la aplicación efectiva del principio de estabilidad» (art. 135.6 CE), sino que no le impide, en ningún momento, adoptar las medidas de reducción del gasto que considere oportunas en el ejercicio de las competencias que le son propias.”

Esta interpretación jurisprudencial conforme a la CE obvia que el supuesto de hecho del artículo 26 LOEPSF, que exige al Gobierno la activación del instituto de la coerción estatal del artículo 155 CE, es que la CA no aplique las medidas decididas por la comisión de expertos, no el retorno al equilibrio presupuestario. Una básica exégesis sistemática de la norma –que más allá del “obligado cumplimiento” del propio artículo 25.2 nos llevase al siguiente precepto- hace difícil sostener que a una Comunidad le siga asistiendo, para retornar a una situación de equilibrio presupuestario, la posibilidad de adoptar sus propias medidas o, alternativamente, observar las propuestas por la comisión de expertos, pues la consecuencia jurídica asociada a la falta de implementación de estas últimas es la puesta en marcha de la institución de la coacción estatal. Como señala el voto particular de los magistrados del TC discrepantes, la resolución mayoritaria mezcla dos planos: la configuración legal de la medida como obligatoria –que es lo impugnado- con lo que acontece si esa medida no se cumple. Pero es evidente que lo segundo “no puede afectar a la configuración de la obligación, pues la misma existe con independencia de que su incumplimiento tenga consecuencias”.

En el artículo 26.1 LOEPSF el legislador incorpora una cláusula de cierre del sistema de intervención a modo de *ultima ratio* con cumplimiento forzoso. En el supuesto de que una CA no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos exigido en el artículo 25.1.a), no constituyese el depósito obligatorio en el Banco de España establecido en el artículo 25.1.b) o, disyuntivamente, no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos, el Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 155 CE, requerirá al Presidente de la CA incumplidora para que lleve a cabo dichas medidas y, en caso de no atenderse el requerimiento, adoptará, con la autorización del Senado, las decisiones necesarias para la ejecución forzosa de dichas

medidas. Como ha señalado la STC 215/2014 (FJ 8), este artículo es el último recurso ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido. Y –a juicio del TC- es un recurso legítimo ante el incumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).

El artículo 26.1 LOEPSF presenta, sin embargo, varios problemas. Aunque remite a la figura de la coerción estatal “de conformidad” con lo dispuesto en el artículo 155 CE, lo cierto es que no es así, porque impone una *obligación* al Gobierno, en tanto que en la regulación constitucional se atribuye una *facultad discrecional*. En efecto, mientras en el primer caso el Gobierno “requerirá” al Presidente de la CA en el supuesto de no llevarse a cabo las medidas del artículo 25 LOEPSF y, de no ser atendido, “adoptará” previa autorización del Senado las medidas necesarias para obligar a la CA a su ejecución forzosa, en el artículo 155 CE al que se remite “de conformidad” con sus términos, el Gobierno, en supuestos de incumplimiento autonómico de las obligaciones constitucionales o legales o de atentado al interés general de España, “podrá” adoptar las medidas coercitivas necesarias. Dada la trascendencia de la coerción federal, Vírgala Foruria señaló con acierto que la utilización del artículo 155 CE no puede guiarse por una absoluta discrecionalidad, ni activarse por criterios de mera oportunidad política⁸²⁰. Atendiendo a ello, el legislador podría, por tanto, haber reducido objetivamente ambos márgenes. Pero una cosa es delimitar legalmente el contorno dentro del cual el Gobierno *discrecionalmente* podrá recurrir a la figura del artículo 155 CE y otra diferente eliminar por completo este margen de apreciación, imponer al Ejecutivo una actuación que, atendiendo a la excepcionalidad de la coyuntura y las consecuencias que la posibilita, debería partir siempre de su propia iniciativa y prever “detallada y minuciosamente” los supuestos que pueden llevar hasta ella e incluso las medidas concretas a imponer⁸²¹. Y esto es, y no lo primero, lo que hace el legislador en el artículo 26.2 LOEPSF.

Por ello, no resulta extraño que, a pesar de que nada alegó a este respecto el Gobierno de Canarias en su recurso de inconstitucionalidad, el voto particular a la

⁸²⁰ VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, *op. cit.*, pág. 81.

⁸²¹ ALBERTÍ ROVIRA, E. “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *op. cit.*, pág. 75.

Sentencia 215/2014 haya denunciado que la redacción del artículo 26.1 LOEPSF en términos imperativos no deja margen alguno al Gobierno, que vendría obligado a acudir al trámite del artículo 155 CE y, por ende, al estar reformulando una prerrogativa gubernamental otorgada por la CE, la disposición vulneraría “a todas luces” el artículo 155 CE. Recuérdese que incluso el artículo 7.2 de la frustrada LOAPA reconocía un margen de apreciación al Gobierno. El precepto preveía que cuando los requerimientos del Gobierno fuesen desatendidos o las autoridades de la CA negasen reiteradamente las informaciones requeridas, el Gobierno procedería, “en su caso”, en los términos previstos en el artículo 155 CE. El máximo intérprete de la Constitución entendió que, pese al margen de discrecionalidad reconocido, dicho precepto resultaba inconstitucional, ya que, de no interpretarse la expresión “en su caso” de forma tal que el precepto se convirtiera en superfluo por suponer una repetición del texto constitucional, el contenido de dicho párrafo encerraba una redefinición inadmisibles por vía legal de los supuestos a los que era aplicable el art. 155 CE (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12). Y en esto es en lo que ha incurrido nuevamente el legislador, pero, en esta ocasión, eliminando todo margen de discrecionalidad gubernamental e incluso concretando las medidas cuyo cumplimiento el Gobierno debe forzar, sin que ahora el TC lo haya advertido. Por ello, a nuestro entender, la redacción del artículo 26.1 LOEPSF resulta tan inconstitucional como el artículo 7.2 LOAPA y no declararlo así introduce por vía legal, validada jurisprudencialmente, una alteración del significado constitucional de la coerción estatal del artículo 155 CE.

Teniendo, no obstante, en cuenta las dificultades existentes para implementar un control jurisdiccional sólido en caso de inactividad por parte del Gobierno, la repercusión práctica del modo imperativo empleado por esta disposición será nula. Al margen de su cuestionable validez constitucional, el artículo 26.1 LOEPSF carece, por tanto, de eficacia normativa y se limita a recordar lo obvio: que el artículo 155 CE *existe*. Algo que ya sabíamos. Igual que se sabe en Alemania, donde es incuestionable la posibilidad de recurrir a la figura de la coerción federal (art. 37 GG) a pesar de no preverse en la sucinta *Stabilitätssratsgesetz* específicamente consecuencia alguna ante la falta de cooperación por parte de los *Länder* en la implementación de las medidas de saneamiento.

Problemático resulta también, como sí señaló en esta ocasión el Gobierno de Canarias en su recurso de inconstitucionalidad, que el legislador remita a la figura de la

coerción federal para garantizar el cumplimiento de actos aplicativos de origen discrecional, como son las medidas contenidas en el artículo 25 LOEPSF, y no como consecuencia del incumplimiento de obligaciones derivadas directamente de la Constitución o las leyes. El TC ha considerado, por el contrario, que el artículo 26.1 LOEPSF se aplica o activa solamente por el incumplimiento de las obligaciones constitucionales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento y no por la inobservancia de los actos aplicativos o medidas previstos en la LOEPSF (STC 215/2014, FJ 8⁸²²). Pero lo cierto es que la causa que activa la coerción estatal a través de la remisión al artículo 155 es la inobservancia de las medidas coercitivas previstas en el artículo 25 LOEPSF y no la vulneración en abstracto de las obligaciones constitucionales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento. Y en ningún caso el incumplimiento de las medidas legales es equiparable a la vulneración del artículo 135 CE, salvo que consideremos la inobservancia de dichas medidas un trasunto de la vulneración de las obligaciones constitucionales de estabilidad presupuestaria –como da a entender el TC–, lo que ofrece una base muy débil para la incoación de un procedimiento tan excepcional como el de ejecución forzosa *ex* artículo 155 CE.

A pesar de que la disposición adicional 3ª.1 LOEPSF alude a la condición de parámetro de constitucionalidad de la propia LOEPSF⁸²³, en modo alguno cabe deducir del artículo 135 CE suficiente cobertura como para servir de anclaje constitucional al artículo 26 LOEPSF. Estamos, por tanto, ante otro esfuerzo interpretativo de la ley conforme a la CE alejado de los límites que dicha interpretación conforme debería tener.

⁸²² Señala el Tribunal que el cumplimiento forzoso al que se refiere el precepto impugnado es fruto de las obligaciones de estabilidad presupuestaria y endeudamiento y, más concretamente, de la obligación de adoptar “decisiones” presupuestarias imprescindibles para la aplicación efectiva del principio de estabilidad dentro de los límites constitucionales (art. 135.6 CE). Por ello, concluye, es el incumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia de estabilidad presupuestaria el que provoca la aplicación del artículo 155 CE y no el eventual desconocimiento de los actos de ejecución del artículo 135 CE, actos que solo se dirigen a estimular o, en su caso, compeler el cumplimiento de las obligaciones constitucionales.

⁸²³ Si bien el bloque de constitucionalidad se encuentra integrado por normas del Estado indisponibles por el propio Estado de manera ordinaria, como los Estatutos de Autonomía, existen algunas leyes que excepcionalmente se integran en el mismo por mandato de la propia Constitución, como la LOFCA (art. 157.3 CE). AJA, E. *Estado Autonomico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, págs. 236 y 263. Á. RODRÍGUEZ BEREIJO ha considerado que la LOEPSF, como ya acontece con la LOFCA, se integra en este bloque de constitucionalidad, ocupando en el sistema de fuentes una posición de primacía incluso respecto de los Estatutos de Autonomía. Cfr. *La Constitución fiscal de España*, *op. cit.*, pág. 329. A. ARROYO GIL ha puntualizado que son cosas distintas la consideración de una norma como parte del bloque de constitucionalidad y la posibilidad de que la misma cumpla una función constitucional. Esta última apreciación debería ser vetada, en opinión del autor, por chocar frontalmente con la supremacía de la Constitución como norma. Cfr. “Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial”, *cit.*, pág. 24.

El constituyente de 1978 se inspiró en la ejecución federal alemana (art. 37 GG) a la hora de incorporar un instrumento con el que garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales por parte de las CCAA que, en virtud del principio dispositivo, podrían constituirse. No es baladí recordar el origen de esta disposición y cómo, entre otros mecanismos de intervención mucho más drásticos existentes en el Derecho comparado, como el austriaco o el italiano⁸²⁴, el constituyente se decantó por el modelo germano a la hora de establecer un sistema que diese salida a eventuales tensiones entre unidad y autonomía⁸²⁵

A pesar de que la Constitución no diferencia entre las figuras de la coacción y la supervisión federal, tal y como hace la GG en sus artículos 37 y 84, actualmente existe acuerdo doctrinal y jurisprudencial respecto a la imposibilidad de considerar incluido en el artículo 155 CE un sistema ordinario de vigilancia, debiendo articularse el control ejercido por el Estado sobre las CCAA a través de otros preceptos constitucionales⁸²⁶. En este marco, el TC interpretó que la significación constitucional del artículo 155 CE era la de un “medio extraordinario de coerción” sobre las CCAA cuando no cumplieren las obligaciones que la Constitución y las leyes les impongan o actuaren atentando gravemente contra el interés general de España (SSTC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 7; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 31).

⁸²⁴ El artículo 100 de la Constitución austriaca reconoce al Presidente Federal la facultad de disolver las Dietas o parlamentos de los Länder por iniciativa del Gobierno Federal siempre que cuente con una mayoría de dos tercios de los votos del Consejo Federal. El artículo 126 de la Constitución Italiana permite al Presidente de la República la “disolución” de un Consejo Regional, bien cuando éste haya realizado actos contrarios a la Constitución, incurrido en violaciones graves de la Ley o concurran razones de seguridad nacional. Cfr. ARROYO GIL, A. “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 31, 2015, pág. 58.

⁸²⁵ En Alemania el principio de unidad surgió como consecuencia de la libre voluntad de los sujetos descentralizados, y por ello se presume la lealtad de éstos en el funcionamiento del Estado. En caso contrario, si un Estado federado ofende al Poder Federal, éste puede responder por medio de la coerción federal, una institución constituida sobre la idea de sujeción. Esta lógica en nuestro Estado difiere sensiblemente, al no ser nuestro modelo un federalismo de integración, sino justo lo contrario. Cfr. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. “La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del Estado autonómico”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pág. 291. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha derivado el principio de lealtad institucional del principio de solidaridad (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7), aunque posiblemente el constituyente no estuviese pensando en este significado cuando consagró la solidaridad en el artículo 2 CE. Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F. “La solidaridad como principio constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pág. 174.

⁸²⁶ J.M. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO puso de relieve que solo el apartado quinto del artículo 84 LFB –que prevé el dictado de instrucciones a las autoridades regionales– podía considerarse incluido en el artículo 155 CE. Cfr. “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”, en ALZAGA, O (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo XI, Edersa, Madrid, 1999, págs. 503-504. Jurisprudencialmente esta tesis se vio reforzada por la STC 76/1983 (FJ 12), que declara inconstitucional el artículo 7.2.2 LOAPA por reconocer al Estado una facultad genérica de vigilancia que no puede hacerse cumplir, entendió el Tribunal, por la vía del artículo 155 CE.

Ante incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria y disciplina fiscal, García Torres⁸²⁷ subrayó que el instituto extraordinario del artículo 155 CE, permitía, al Gobierno decidir (1) el establecimiento de medidas de compulsión económica, (2) la adjunción de un delegado estatal con poderes de vigilancia y veto y, como una medida más intensa, “extrema”⁸²⁸ bajo el paraguas de esta figura, (3) la suspensión de la cesión de tributos. Pero tan extraordinarias decisiones sólo podrían adoptarse de considerarse absolutamente necesarias para hacer frente a un incumplimiento grave de las obligaciones constitucionales, previo requerimiento al Presidente de la CA correspondiente y tras la aprobación de la mayoría absoluta de miembros del Senado.

En el artículo 25 LOEPSF, sin embargo, el legislador ha venido a *normalizar* esas medidas o modalidades de control propias de la coerción estatal *ex* artículo 155 CE. En efecto, en la LOEPSF, el respeto a la lógica de utilización extraordinaria del instituto de la coerción estatal es puramente formal. Por un lado, el artículo 26 LOEPSF remite a la figura de la coacción federal como medida de *ultima ratio* para el cumplimiento forzoso de las obligaciones autonómicas, pero por otro, lo cierto es que algunas de las herramientas previstas en el marco ordinario del sistema de control de la estabilidad presupuestaria y la disciplina fiscal constituyen una aplicación anticipada de esa última *ratio* sin el recurso formal y reglado del instituto extraordinario de la coerción federal. El artículo 26 LOEPSF sirve, a la postre, de coartada: el legislador respeta con él formalmente la supremacía constitucional a través de su remisión al artículo 155 CE, pero la socava en la práctica al permitir en el artículo 25 LOEPSF la implementación de medidas que constituyen un trasunto de la coerción federal pero sin la intervención del órgano constitucionalmente previsto y sin el procedimiento y las garantías características de la auténtica coerción federal⁸²⁹.

⁸²⁷ GARCÍA TORRES, H. “El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía”, en VV.AA., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 1284-1288.

⁸²⁸ GARCÍA TORRES J. “El artículo 155 de la Constitución española...”, cit., pág. 1286.

⁸²⁹ Las garantías preteridas propias de la coerción federal son, en primer lugar, la aprobación por mayoría absoluta en el Senado de las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones autonómicas (art. 155 CE). El cauce parlamentario a seguir queda previsto en el artículo 189 del Reglamento del Senado, que prevé la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y un debate generoso en el Pleno con al menos dos turnos a favor y dos en contra de veinte minutos. Jesús García Torres ha destacado que la decisión del Gobierno y la aprobación del Senado formarían un cuerpo único a efectos de impugnación, que se sustanciaría como un recurso de inconstitucionalidad ante el TC por tener naturaleza jurídica de “actos con fuerza de ley” directamente infraordenados a la CE (artículo 27.2 LOTC). Y ello con independencia del vehículo formal por el que se aprueben. En dicho recurso se controlaría, indica el autor, el supuesto de hecho y las medidas que con

El Gobierno no precisa en absoluto recurrir a este instituto extraordinario para activar medidas coactivas graves sobre una CA en materia presupuestaria y disciplina fiscal, porque puede adoptarlas ordinariamente al amparo de la propia LOEPSF. Y la remisión legislativa queda, *de facto*, totalmente vaciada de contenido puesto que varias de las medidas contra la indisciplina fiscal de las CCAA contenidas en la LOEPSF constituyen, por sí mismas, manifestaciones de la institución de la coacción federal, con lo que la excepcionalidad queda normalizada. Así lo admiten los magistrados que suscriben el voto particular a la STC 215/2014, al afirmar que la previsión de medidas de obligado cumplimiento en el artículo 25.2 LOEPSF supone que la CA “queda intervenida en toda regla por el Estado, configurando un mecanismo equivalente al previsto en el artículo 155.2 CE”.

En efecto, enmarcando las previsiones de la LOEPSF en el primer tipo de acciones que, en opinión de García Torres cabía incoar en materia presupuestaria en el marco del artículo 155 CE, es decir, las medidas de compulsión económica, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas está autorizado para adoptar, en virtud del artículo 20.5 LOEPSF, acuerdos de no disponibilidad de créditos y condicionar la preceptiva autorización estatal todas operaciones de endeudamiento. Al amparo del artículo 25.1.a) LOEPSF la Comunidad Autónoma incumplidora queda obligada a aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos y el artículo 25.1.b) LOEPSF permite al Ministerio de Hacienda exigir a la Comunidad Autónoma un depósito, que puede devenir en multa, en el Banco de España por el 0,2% del PIB autonómico⁸³⁰.

Dentro del segundo tipo de acciones que García Torres preveía como posibles al amparo del artículo 155 CE, el artículo 25.2 LOEPSF permite al Gobierno el envío de la

mayor o menor precisión apruebe el Senado. Las medidas concretas adoptadas con posterioridad serían controlables ante la jurisdicción ordinaria, pudiendo entonces plantearse una cuestión de inconstitucionalidad. A la hora de abordar el control de estas medidas, concluye García Torres, deberá realizarse el pertinente juicio de proporcionalidad. Cfr. GARCÍA TORRES, J. “Intervención y ejecución federales”, Ponencia presentada en el Curso de Verano “El Estado Autonómico. ¿El orden constitucional desbordado?” organizado por la Universidad Autónoma de Madrid y celebrado en Miraflores de la Sierra entre el 4 y el 6 de septiembre de 2014, págs. 22-25 (se maneja fotocopia del original). En este mismo sentido se ha pronunciado, con posterioridad, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, cfr. *Dictamen 14/2017*, de 5 de diciembre, págs. 23-24, y J. RIDAO MARTÍN, cfr. “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111, 2018, págs. 182-184.

⁸³⁰ La retención de recursos del sistema de financiación recogida en el artículo 20.6 LOEPSF podría incluirse asimismo como medida de “compulsión”, aunque es discutible por dirigirse directamente al cumplimiento de la obligación legal y no a condicionar la actuación de la Administración incumplidora.

referida comisión de expertos, que elaborará un informe o “propuesta” de medidas “de obligado cumplimiento” –aunque para el TC son sólo opcionales en congruencia con la interpretación literal de propuesta-, e incluso, teniendo en cuenta el carácter preceptivo de su contenido, la comunicación de alerta regulada en el artículo 18.4 LOEPSF –medida, solo formalmente, de carácter preventivo-. Por último, dentro del tercer tipo teorizado por García Torres, el artículo 25.1.a) LOEPSF *in fine* permite la asunción estatal de las competencias normativas atribuidas a las CCAA en relación con los tributos cedidos.

Pero la LOEPSF no solo autoriza implícitamente la adopción de medidas coactivas sobre las CCAA propias de la coerción federal, sino que prevé su aplicación sin que se haya producido necesariamente incumplimiento grave o extraordinario alguno (art. 19 en relación con art. 25.1.a) LOEPSF), siendo éste un requisito meridiano para justificar la intervención estatal al amparo del artículo 155 CE. Recuérdese también que, ante la simple expectativa de un nuevo incumplimiento, y con base en el artículo 20.7 LOEPSF, las medidas previstas en los apartados 5 y 6 de dicho artículo 20 se prolongan durante seis meses desde el momento que la Comunidad Autónoma cumple con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.

Todo ello se puede hacer sin recurrir al artículo 155 CE. Y sólo si la CA incumplidora se sitúa en abierta rebeldía ante esta catarata de medidas al parecer disponibles según el TC, es cuando procederá en virtud del artículo 26 LOEPSF la incoación del procedimiento de ejecución forzosa previsto constitucionalmente. Pero, realmente, llegados a ese extremo, ¿qué medidas económico-presupuestarias coercitivas que no se hayan adoptado ya previa y ordinariamente caben adoptar al amparo del artículo 155 CE? Según la construcción doctrinal de García Torres parece que no muchas⁸³¹. ¿Queda alguna que no haya sido prevista ya en la batería de medidas correctivas y coercitivas previas reguladas en la LOEPSF? ¿No son estas medidas, según la ley, correctivas y coercitivas? ¿O son sólo recomendaciones?

⁸³¹ Quizás cabría pensar en una retención de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, a semejanza de lo que preveía en el sistema de disciplina fiscal de la UE el Reglamento (CE) 1084/2006, de 11 de julio, hoy derogado, respecto a los Fondos de Cohesión (Capítulo 2, I.3.5). Por otro lado, medidas de carácter político, como una hipotética pérdida del derecho de voto en el Consejo de la Unión Europea, no tiene sentido plantearlas en el actual sistema institucional español. Especialmente, atendiendo a la composición de nuestro Senado.

El artículo 26 LOEPSF ha fijado en abstracto los supuestos en los que procederá incoar la coerción estatal del artículo 155 CE (cuando “una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1.a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2”), ha eliminado la discrecionalidad gubernamental al exigir dicha incoación (“el Gobierno requerirá”) y ha determinado las tres medidas concretas de cumplimiento forzoso a aplicar (“la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos”), unas medidas que son las mismas previstas en el artículo 25 LOEPSF cuya inobservancia constituye presupuesto de la coerción estatal. Todo ello resulta contrario al artículo 155 CE en el sentido en que éste ha sido interpretado por el TC en sus SSTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 12); 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3); 25/1981, de 14 de julio (FJ 5); 6/1982, de 22 de febrero (FJ 7); 42/1983, de 20 de mayo (FJ 5); 27/1987, de 27 de febrero (FJ 9); 49/1988, de 22 de marzo (FJ 31) y, más recientemente, 247/2007, de 12 de diciembre [(FFJJ 4.a) y 13.a)]⁸³². Según dicha jurisprudencia, la coerción estatal debe ser un instrumento de control extraordinario del Estado. El Gobierno de la Nación en ningún caso puede quedar obligado por vía legal a incoar este instituto so pena de vulnerar la redacción potestativa contenida en el artículo 155 CE. Y el legislador no puede fijar en abstracto los supuestos de activación, ni determinar las medidas a aplicar en caso de ser activado.

La potestad legislativa que el artículo 66.2 CE otorga a las Cortes Generales es una potestad limitada, pues en modo alguno puede permitir a un poder constituido convertirse en constituyente. Las Cortes solo pueden realizar aquellos actos propios del poder constituyente que la propia Constitución les atribuya, pero nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél (STC 76/1983, FJ 4). Por ello fue declarado inconstitucional el segundo párrafo del artículo 7.2 LOAPA, porque al fijar en abstracto el alcance de los supuestos en que cabía aplicar el artículo 155 CE había cruzado la línea divisoria entre poder constituyente y poder constituido.

A la hora de articular un sistema que permita el retorno a una situación de equilibrio económico, creemos que el legislador ha traspasado esa línea divisoria y,

⁸³² Esta jurisprudencia ha sido sintetizada con precisión por GARCÍA TORRES, J. “Intervención y ejecución federales”, cit., pág. 17-18.

amparado recientemente por el máximo intérprete de la Constitución, ha forzado la literalidad del texto constitucional y modificado los criterios hermenéuticos establecidos por el propio TC para enjuiciar la constitucionalidad de los mecanismos de supervisión (STC 134/2011, FJ 10 y 11; STC 36/2013, FJ 9) y de coerción estatal (STC 76/1983, FJ 12).

Tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional citada han subrayado que el artículo 155 CE hunde sus raíces en el artículo 37 GG, y no en el artículo 84 GG. Los artículos 25 y 26 LOEPSF, cuya constitucionalidad ha sido validada por la reciente STC 215/2014, difuminan, sin embargo, la frontera entre los mecanismos de control y la figura extraordinaria de la coerción estatal, modificando sensiblemente el significado atribuido en la anterior jurisprudencia al artículo 155 CE. Y el asunto no queda ahí. La interpretación realizada de los artículos 25 y 26 LOEPSF en la STC 215/2014, lejos de ser corregida, ha sido citada con posterioridad por el Tribunal con naturalidad, tratando de normalizar lo que constituye, sin lugar a dudas, un cambio soterrado de su jurisprudencia anterior (SSTC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 7 y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 10).

Como ha señalado alguna doctrina, las medidas de coerción estatal incorporadas al sistema de estabilidad presupuestaria han provocado un cambio –o acumulación– de sentido en el instituto de la coerción federal. El legislador habría extendido y normalizado instrumentos propios de la coacción estatal⁸³³. Y el TC habría avalado esa posible mutación, sobrepasando los límites exigibles a la interpretación constitucional. Una interpretación que, en nuestra opinión, y dejando al margen construcciones dogmáticas⁸³⁴, menoscaba en aras del objetivo de la disciplina fiscal la supremacía

⁸³³ AJA, E. *Estado Autonomico y reforma federal*, op. cit., pág. 265.

⁸³⁴ La doctrina ha categorizado como mutación constitucional a las modificaciones no formales de la Constitución centrando su interés en determinar los límites de esta categoría y, consecuentemente, la admisibilidad o no de la propia mutación. Cfr. TAJADURA TEJADA, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*, op. cit., págs. 40-47. En este sentido es interesante la diferenciación realizada por K. STERN entre mutaciones constitucionales admisibles e inadmisibles, en función de si las mismas respetan la voluntad o sentido de la Constitución [Cfr. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, págs. 303-304]. K. HESSE definió a la mutación constitucional como una modificación, *de la manera que sea*, del contenido de las normas constitucionales de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente. La literalidad del texto constituiría el límite infranqueable de la interpretación constitucional, lo que le lleva a diferenciar al autor entre el cambio constitucional admisible (*Verfassungswandel*) y el quebrantamiento constitucional (*Verfassungsdurchbrechung*) Cfr. *Escritos de Derecho Constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, págs. 70 y 95. Precizando esta idea, P. DE VEGA, consciente de las dificultades que entraña construir un concepto unívoco de mutación constitucional, admitió que las modificaciones no formales de la Constitución

normativa y la suprallegalidad constitucional del artículo 155 CE y su interpretación precedente. Sin duda, un mal camino en tiempos críticos en que el Estado constitucional de Derecho precisa reforzar su legitimidad y la de sus instituciones de garantía⁸³⁵.

VI. La aplicación del momento represivo de la LOEPSF: de norma retórica a verdadero Derecho.

Desde la entrada en vigor de la LOEPSF, en general, la aplicabilidad de la batería de medidas coercitivas previstas ha sido puesta en entredicho. La doctrina señaló que el esfuerzo acometido por la norma, tratando de demostrar la existencia de múltiples instrumentos estatales eficaces para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, no era sino reflejo de las dificultades existentes para ponerlos en práctica en situaciones normales. A menos, se decía, que no concurriese un grave incumplimiento y una grave crisis institucional⁸³⁶. Y a ello deben añadirse los problemas de “autoridad moral” que tenía el centro para activar el momento represivo sobre las CCAA ya que, en el fondo, se era consciente de que buena parte de los incumplimientos estaban provocados por un reparto desafortunado de los objetivos de estabilidad y, no en menor

pueden proceder de actos jurídicos dictados por órganos estatales, tanto de naturaleza normativa como jurisdiccional, haciendo especial hincapié en el riesgo que existe en España de que, a través de las Leyes Orgánicas, se operen modificaciones constitucionales sin seguir el procedimiento especial de reforma. Cfr. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 182, 189 y 193. W. BÖCKENFÖRDE, por el contrario, ha considerado la interpretación y la mutación constitucional como campos delimitables y diferenciados, dogmática y objetivamente. Cfr. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pág. 191. Desde esta óptica la problemática no consistiría en determinar si una mutación es admisible o no sino en establecer si se sobrepasan los límites de la interpretación constitucional, por ser las mutaciones siempre ilegítimas. Y, por tanto, al ser aquí la mutación un fenómeno siempre patológico, un Tribunal Constitucional nunca admitirá haber operado una por vía interpretativa porque estaría socavando la justificación de su propia existencia. En cualquier caso, discutir sobre si lo sobrepasado son los límites de la interpretación constitucional o los de la admisibilidad de una mutación es una disquisición terminológica para referirnos a un mismo fenómeno que presenta no pocos perfiles problemáticos. Sobre el protagonismo determinante que asume la jurisdicción constitucional en la consolidación de eventuales mutaciones constitucionales, Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, F. “Las mutaciones jurisprudenciales en la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 89, 2013, págs. 7-88 y, especialmente, ROLLNERT LIERN, G. “La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, págs. 125-155.

⁸³⁵ El legislador orgánico no solo ha vaciado de contenido el artículo 155 CE en la LOEPSF, la LO 15/2015, de 30 de octubre, por la que se modificó la LOTC para hacer frente al desafío secesionista en Cataluña, perseguía una finalidad semejante. Sin embargo, al igual que la STC 215/2014, de 18 de octubre, confirmó la constitucionalidad del sistema represivo previsto en la LOEPSF, la STC 185/2016, de 3 de noviembre, hizo lo propio con la reforma de la LOTC que dotó al Tribunal de unos mal llamados poderes de ejecución.

⁸³⁶ MUÑOZ MACHADO, S. *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012, págs.163-164. En general, sobre la tensión existente en el Derecho Constitucional entre el proyecto normativo y sus condiciones de realización, entre la normatividad y la normalidad, HESSE, K. *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, págs. 78 ss.

medida, por las insuficiencias de ingresos provocadas por un deficiente –y mejorable– sistema autonómico de financiación⁸³⁷.

Sin embargo, el cambio de ciclo político tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, puso de manifiesto que la probabilidad de que dichas medidas fueran realmente aplicadas era mayor si difiere el signo político del gobierno central y autonómico incumplidor. Así lo evidencia el cambio de actitud del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando, un mes después de la celebración de los comicios, el 23 de junio, advirtió públicamente a Aragón, Extremadura y la Comunidad Valenciana de la posibilidad de retener los recursos del sistema de financiación en caso de que continuasen incumpliendo el PMP estipulado en la normativa de morosidad⁸³⁸.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2015 el Ministerio puso en marcha las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20.5 LOEPSF en Extremadura y Aragón. La Comunidad Valenciana, tras una reducción acelerada de su PMP a proveedores, logró eludir su aplicación hasta el 13 de junio de 2016. Las medidas aplicadas en Aragón y Extremadura, tal y como muestra el Gráfico 1, provocaron una rápida disminución de su PMP que, sin embargo, comenzó a crecer de nuevo a partir de enero de 2016. Pero el incumplimiento no se circunscribía a los objetivos de deuda comercial, sino que otros indicadores del sistema de disciplina fiscal eran también incumplidos, especialmente los objetivos de estabilidad presupuestaria definidos en términos de déficit nominal. Y así lo había apreciado la AIREF, que desde marzo de 2015 venía recomendando la aplicación de las medidas previstas en el artículo 25 LOEPSF⁸³⁹. Parece difícil negar, en este escenario, que la aplicación a la carta de la

⁸³⁷ ESCRIVÁ BELMONTE, J. L. Comparecencia ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico, 28 de febrero de 2018, min. 24. Contenido disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=f1qEyVEtLLU> [última consulta: septiembre 2018]

⁸³⁸ Como se recordará, justamente en estas tres CCAA se terminó produciendo un cambio de Gobierno y los socialistas Javier Lambán, Guillermo Fernández Vara y Ximo Puig sustituyeron en la presidencia de sus respectivas Comunidades a los populares Lusia Fernanda Rudi, José Antonio Monago y Alberto Fabra. De forma previa, el 26 de marzo, más de un año después de la entrada en vigor de la LO 9/2013, el Ministerio había notificado a estas tres CCAA la aplicación de las medidas preventivas previstas en el artículo 18.4 LOEPSF. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Comunicaciones referentes al incumplimiento del plazo máximo del periodo medio de pago a proveedores*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhap.gob.es/ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/ComunicacionesCCAAPMP.aspx> [última consulta: septiembre 2018]

⁸³⁹ La AIREF informó que en los presupuestos aprobados para 2015 se evidenciaba un claro riesgo de que se produzca un nuevo incumplimiento, y señalaba como potenciales incumplidoras a las Comunidades de Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunidad Valenciana. AIREF (2015): *Informe sobre los Presupuestos iniciales para las Administraciones Públicas para 2015*, 31 de marzo de 2015. Desde Fedea, sin embargo, eran menos

LOEPSF no respondiese, al menos en alguna medida, a una motivación partidista. Por ello creemos que, aunque en un primer momento la LOEPSF tuvo una naturaleza meramente retórica, tras las elecciones de 2015 se inició una segunda etapa en la vida de la aplicación práctica de la LOEPSF, y que ésta estuvo caracterizada por el empleo de su fuerza normativa selectivamente, lo cual es más nocivo para la calidad de nuestra democracia que la mera inaplicación de la norma.

El 9 de marzo de 2016 la Comisión Europea, con base en el artículo 11.2 del Reglamento (UE) núm. 473/2013, realizó una recomendación autónoma a España para tratar de garantizar la corrección en plazo de su déficit excesivo. En ella recomendaba a España la utilización de las herramientas preventivas y correctivas previstas en la LOEPSF. La primera medida adoptada por el Ministerio de Hacienda fue la retención de los recursos del sistema de financiación a Aragón y Extremadura con base en el artículo 20.6 LOEPSF, una actuación cuestionable si lo que se pretendía era dar respuesta a la Recomendación de la Comisión pues, como se ha visto, la deuda comercial no es considerada deuda pública a los efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo. Quizás por ello, el 6 de abril de 2016, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas compelió por vez primera a once CCAA, de diferente signo político, a aprobar la correspondiente retención de créditos, con base en el artículo 25.1.a) LOEPSF, al haber incumplido en el año 2015 los objetivos de estabilidad presupuestaria previstos en su plan de ajuste⁸⁴⁰. Una medida que, ahora sí, iría en la línea de la recomendación europea. Y una medida que, a partir de ese instante, iba a marcar la apertura de la tercera y última etapa que ha sufrido la implementación de la LOEPSF: la de su conversión en verdadera norma jurídica, con eficacia *erga omnes*, y no solo respecto a

optimistas y M. DÍAZ y C. MARTÍN apuntaron que el riesgo de incumplimiento se extiende prácticamente a todas CCAA y no solamente a las señaladas por la AIReF. Fedea (2015): *Análisis de los presupuestos de las CC.AA.: cumplimiento de 2014 y valoración de 2015*, pág. 10. Á. DE LA FUENTE puntualizó, en todo caso, que el empeoramiento de los saldos presupuestarios autonómicos en 2014 son debidos a un descenso técnico de los ingresos provocado por la inercia de las entregas a cuenta del sistema de financiación regional. Fedea (2015): *Las finanzas autonómicas en 2014 y entre 2003 y 2014*, pág. 12. En 2015, finalmente, solo cumplieron con los objetivos de estabilidad presupuestaria País Vasco, Galicia y Canarias, incumpliendo el mismo las restantes 14 CCAA. Cfr. Ministerio de Hacienda, *Grado de Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhfp.gob.es/ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Informedelarticulo173delaLOEP.aspx> [última consulta: septiembre 2018]

⁸⁴⁰ Si bien, de las once Comunidades Autónomas incumplidoras, solo dos de ellas contaban con un Presidente del Partido Popular: Región de Murcia y la Comunidad de Madrid. De las nueve restantes, en siete de ellas el gobierno era socialista (Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Comunidad Valenciana), en una de ellas independentista (Cataluña) y en última, Cantabria, la presidencia la ocupaba el regionalista Miguel Ángel Revilla.

los rivales políticos. Y en esto el sistema español de disciplina fiscal se diferencia, evidentemente del alemán, donde no está previsto el momento represivo, pero también del europeo, donde hasta la fecha no ha ganado virtualidad práctica el momento sancionador, ni en la vertiente preventiva ni en la disuasoria del PEC⁸⁴¹.

La efectividad de las medidas previstas en el artículo 25.1 a) LOEPSF, cuya constitucionalidad esté en absoluto acreditada, ha sido muy discutible. La aplicación de las medidas previstas en el artículo 25.1 a) LOEPSF a once CCAA en abril de 2016, por haber incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria para 2015, tuvo una repercusión discreta. Y, de las once Comunidades incumplidoras, más de la mitad, seis, continuaron incumpliendo su objetivo de estabilidad presupuestaria en 2016⁸⁴². Por el contrario, ha sido mucho más efectiva la medida prevista en el artículo 20.6 LOEPSF, una medida, además, plenamente conforme con el marco constitucional⁸⁴³.

El 1 de abril de 2016, en Aragón y Extremadura se activó la medida automática de corrección prevista en el artículo 20.6 LOEPSF que conlleva la retención de los recursos del sistema de financiación autonómica, por parte del Estado, a las CCAA incumplidoras. Como se observa en el Gráfico 1, la efectividad de la medida ha sido evidente, provocando que, por vez primera, en julio de 2016 ambas Comunidades tuviesen un PMP inferior al máximo establecido⁸⁴⁴. En ambas Comunidades continuó

⁸⁴¹ La única salvedad, como ya se tuvo ocasión de comprobar, la encontramos en la sanción impuesta precisamente a España por la manipulación de sus estadísticas contables (Capítulo 2, II.1.6)

⁸⁴² Ministerio de Hacienda, *Comunicaciones por incumplimiento del objetivo de estabilidad*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/ComunicacionesCCAAOE.aspx> [última consulta: septiembre 2018]

⁸⁴³ Ministerio de Hacienda, *Comunicaciones referentes al incumplimiento del plazo máximo del periodo medio de pago a proveedores*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/ComunicacionesCCAAPMP.aspx> [última consulta: septiembre 2018]

⁸⁴⁴ A efectos prácticos, bastó con el anuncio de que se iba producir la retención de los recursos del sistema de financiación para que ambas CCAA, Aragón y Extremadura, afrontasen efectivamente el pago a sus proveedores. El procedimiento a seguir para practicar la retención queda regulado en los artículos 8 a 11 del Real Decreto 635/2014, de 25 de julio. El artículo 8.2 de esta norma establece que el importe objeto de retención o deducción se calculará mensualmente como la diferencia entre el importe mensual que la Comunidad Autónoma deba destinar al pago de proveedores y el importe mensual medio de los pagos efectivamente realizados en los últimos tres meses. De modo que, incluso en el marco del artículo 20.6 LOEPSF, si estas dos cantidades coinciden no se produce retención alguna. Fue el caso de Extremadura, tal y como refleja la carta remitida por el Ministerio a la Consejería de Hacienda extremeña el 6 de octubre de 2016. En el caso de Aragón, donde las dos cuantías antedichas no coincidieron, si se llegó a producirse de facto la retención de recursos prevista en el artículo 20.6 LOEPSF. Si bien la misma ascendió *solo* a 12 millones de euros, cuando el importe mensual medio de pago a los proveedores durante los tres últimos meses se situaba cerca de los 185 millones de euros. Es decir, la cantidad

aplicándose el artículo 20.6 LOEPSF hasta el 14 de marzo de 2017, cuando se puso fin a la intervención estatal, sin que sea apreciable tras este momento un repunte de su deuda comercial. Un hecho que, sin duda, desde un plano práctico lleva a valorar positivamente este instrumento de disciplina fiscal. Máxime si atendemos a que en la Comunidad Valenciana que, como se recordará, partía junto con Aragón y Extremadura de unos niveles elevados de deuda comercial, la simple aplicación de las medidas del artículo 20.5 LOEPSF ha tenido unos efectos discretos. Y, desde entonces, la *Generalitat* se ha situado en múltiples ocasiones al filo del incumplimiento que marcan los 60 días de PMP.

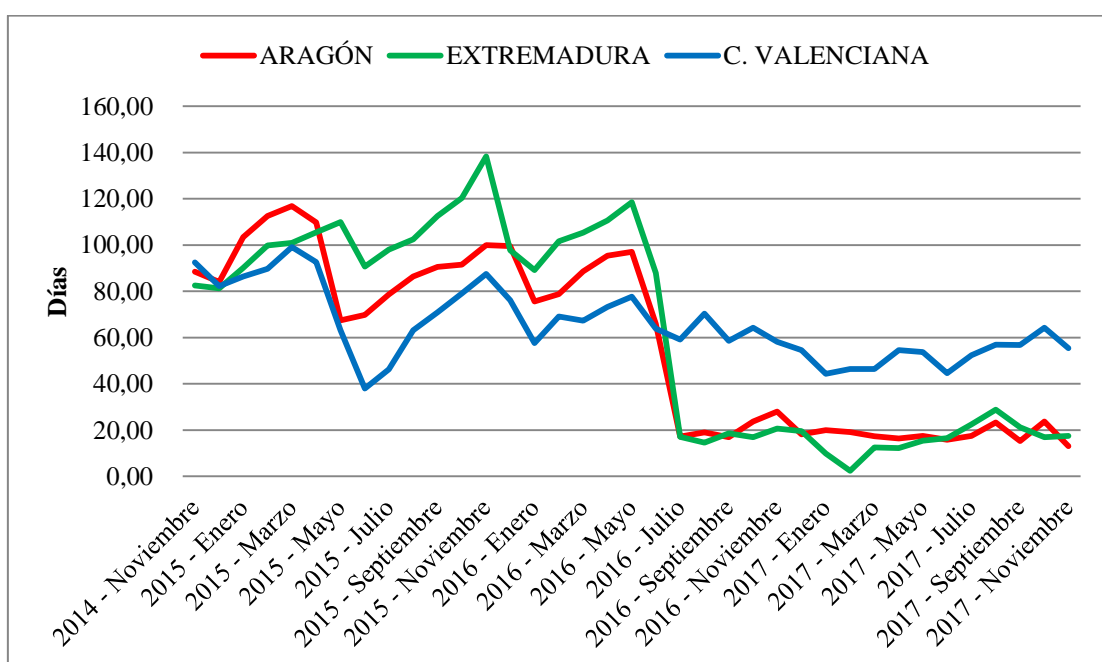


Gráfico 1. Periodo Medio de Pago a Proveedores de Aragón, Extremadura y Castilla y Comunidad Valenciana. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Sin embargo, existen otros supuestos en los cuales, sin que haya sido necesario recurrir al artículo 20.6 LOEPSF, ha tenido lugar una reducción notable de la deuda comercial. Es el caso de las Islas Baleares, donde la aplicación durante un año de las medidas previstas en el artículo 20.5 LOEPSF, entre los meses de octubre de 2016 y 2017, ha tenido unos efectos muy satisfactorios en la reducción de su deuda comercial, aunque a la consecución de este logro han podido contribuir los más de 2.000 millones de euros que, precisamente, entre los años 2016 y 2017 recibió la Comunidad

retenida, sobre el total que debió abonarse a proveedores, apenas superaba el 6% (Carta remitida por el Ministerio a la Consejería de Hacienda aragonesa fechada, también, el 6 de octubre de 2016).

Autónoma a través de los mecanismos extraordinarios de financiación⁸⁴⁵. Muy significativo ha sido el caso de Castilla y León, donde la simple aplicación del artículo 18.4 LOEPSF, en septiembre de 2016, ha provocado una reducción del PMP muy similar a la producida en Aragón y Extremadura con base en el artículo 20.6 LOEPSF. La única salvedad que pueden hacerse a esta comparación es que en el caso castellanoleonés, cuando se comunicó la aplicación de la medida prevista en el artículo 18.4 LOEPSF, la tendencia alcista de crecimiento del endeudamiento comercial había sido ya corregida por la propia Comunidad Autónoma (Gráfico 2). La medida prevista en el artículo 20.6 LOEPSF, en cualquier caso, constituye el único instrumento del sistema de disciplina fiscal en sentido estricto cuya efectividad ha quedado acreditada.

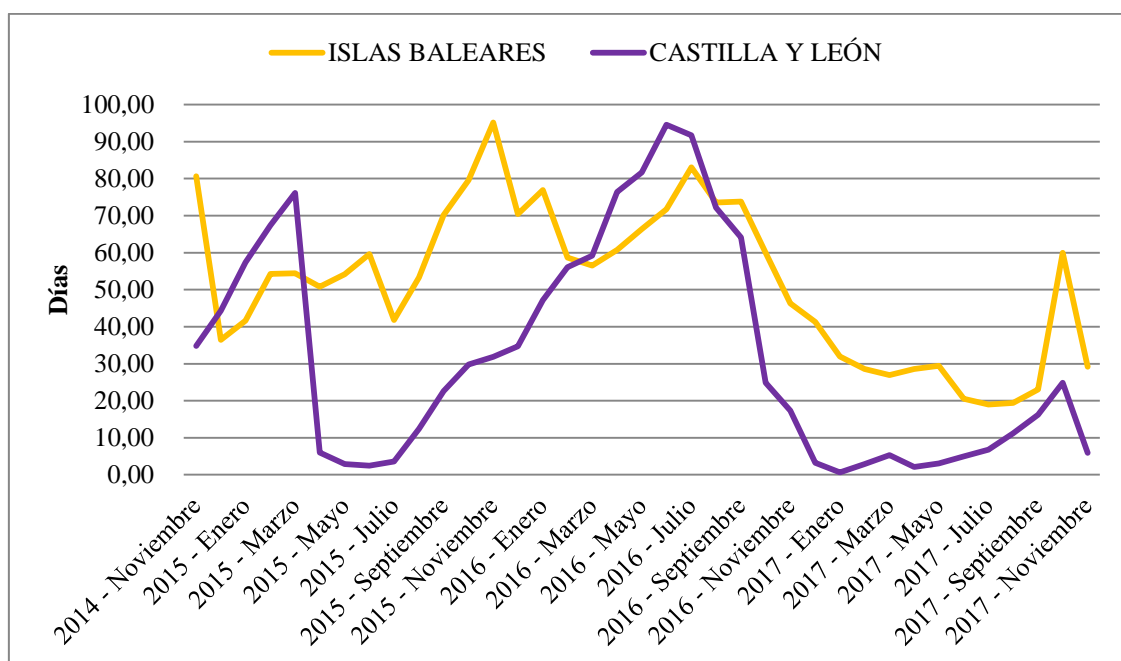


Gráfico 2. Periodo Medio de Pago a Proveedores de Islas Baleares y Castilla y León. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Junto a estas medidas, que forman parte del sistema de disciplina fiscal en sentido estricto, también han sido aplicadas otras, no especialmente previstas en la LOEPSF, pero con las que se perseguía igualmente, al menos desde un punto de vista formal, que una Comunidad Autónoma, concretamente Cataluña, cumpliera con sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Nos referimos, indudablemente, al Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 15 de septiembre de 2017, por el

⁸⁴⁵ Ministerio de Hacienda, *Informes sobre los mecanismos de financiación de las Administraciones Territoriales*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Mecanismosdefinanciacion.aspx> [última consulta: septiembre 2018]

que se adoptaron medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en la Comunidad Autónoma de Cataluña⁸⁴⁶. El Acuerdo fue aprobado en el contexto del desafío independentista planteado por las instituciones catalanas, que tuvo un punto de inflexión los días 6 y 7 de septiembre⁸⁴⁷. Y con el mismo se pretendía, *de facto*, evitar que se destinasen recursos públicos a sufragar la convocatoria de un referéndum de autodeterminación, contrario al orden constitucional, tal y como determinó, con contundencia, el Tribunal Constitucional en STC 114/2017, de 17 de octubre.

El Acuerdo de 15 de septiembre obligaba al gobierno catalán a aprobar un acuerdo de no disponibilidad sobre determinados créditos y, simultáneamente, autorizaba al Estado para realizar, por sí mismo, los pagos de la *Generalitat*. El Acuerdo estaba plenamente justificado desde la perspectiva de su oportunidad política. Pero desde el punto de vista jurídico-constitucional, suscitaba serios problemas. El Acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos se fundamenta en el Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, encargado de regular los mecanismos extraordinarios de financiación articulados por el Estado para evitar el *default* autonómico, esto es, el FLA (Capítulo 1, III.1). El Gobierno de España recurrió a ese Real Decreto-Ley, en lugar de aplicar el artículo 25.1 a) LOEPSF, posiblemente porque el mismo le autorizaba, exclusivamente, para acordar la retención de créditos, pero no para asumir el pago sustitutorio de los compromisos asumidos por la *Generalitat* (v. gr. la nómina de los funcionarios). Ante estas dificultades, el Estado se apoyó en el artículo 22 Real Decreto-Ley 17/2014, e interpretó que, con base en el mismo, una Comunidad Autónoma adherida al FLA tenía la obligación de acatar cualquier tipo de medida acordada por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, con independencia de que dicha medida estuviese relacionada con los fondos que regula el antedicho Real Decreto-Ley. En efecto, el Acuerdo de 15 de septiembre habilita al Tesoro para gestionar los pagos que la *Generalitat* debía realizar no solo con cargo a los fondos del FLA, sino también a aquellos que percibía del sistema ordinario de financiación autonómica.

En nuestra opinión, Una medida de estas características solo tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional al amparo del artículo 155 CE, que posiblemente

⁸⁴⁶ El Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fue aprobado por Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre y publicado en el BOE de 16 de septiembre.

⁸⁴⁷ DE MIGUEL BÁRCENA, J. “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018, págs. 150-154.

debería haber sido aplicado en ese mismo instante. La activación posterior del instituto de la coerción estatal, que autorizó al Gobierno para adoptar medidas análogas a las previstas en el Acuerdo de 15 de septiembre, subsanó *a posteriori* los defectos jurídico-constitucionales de dicho acuerdo gubernamental⁸⁴⁸, pero ello no obsta para considerar desafortunada la actuación inicial del Gobierno de España.

La normativa de estabilidad presupuestaria es, hoy en día, una norma jurídica más del bloque de constitucionalidad, y su aplicación debe regirse por un respeto pulcro a los principios básicos del Estado de Derecho. Para que la LOPESF sea efectiva, y en el futuro logre satisfacer los fines para los cuales fue diseñada, es imprescindible que ni su aplicación, ni la de otras normas estrechamente relacionadas con ella, se instrumentalicen políticamente. El Estado constitucional ha previsto frente a cada desafío una respuesta determinada. Y aunque en el corto plazo puede no tener consecuencias confundir las distintas vías previstas para defender el Estado constitucional, en el medio y en el largo plazo este desorden puede ser la mejor garantía para socavar su legitimidad.

⁸⁴⁸ Cfr. Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, no modificada en este punto por Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

CAPÍTULO 6. MOTIVACIÓN Y PROPUESTA DE LEGE FERENDA SOBRE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

El análisis del sistema español de disciplina fiscal, que ha sido llevado a cabo en las páginas precedentes, ha puesto de relieve algunas disfunciones cuya corrección exige, en nuestra opinión, una reforma constitucional. Los problemas que presenta el sistema son de diversa índole. Algunos de ellos, ciertamente, tienen una repercusión práctica menor, como sería el caso de deslindar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, actualmente, no cuenta con una plasmación constitucional. O de abordar con mayor precisión la dimensión europea del principio de estabilidad, ya que presenta algunas sombras en la presente redacción.

Otras modificaciones, en nuestra opinión igual de pertinentes, tendrían indudables consecuencias. Así, y como se ha desarrollado, creemos que el sistema de disciplina fiscal español debería circunscribirse a acometer un reparto de los objetivos de déficit nominal cuando la economía atravesase una situación de crisis presupuestaria. En este trabajo también se ha defendido que las CCAA puedan acordar la superación de los límites de déficit estructural en situaciones extraordinarias, como puede ser una catástrofe natural. Y modificaciones de estas características exigen, indudablemente, ser plasmadas a nivel constitucional. La reforma que se propone, además, permitiría superar las dudas de constitucionalidad que suscitan algunos de los extremos más controvertidos del vigente sistema, que cuentan con un endeble anclaje constitucional a pesar de haber sido avaladas en algunos casos por el TC. Tal es el caso del momento represivo del sistema, que consideramos necesario, o del establecimiento de una regla de gasto, un elemento instrumental que, con algunas cautelas, puede coadyuvar a alcanzar los objetivos de estabilidad en términos de déficit estructural. La reforma, así mismo, podría servir para eliminar aquellos aspectos más controvertidos políticamente de la reforma de 2011 -como la “prioridad absoluta” en el pago de la deuda- y, de este modo, se daría un primer paso para reconciliar a la opinión pública con las reglas fiscales.

La redacción propuesta mantiene la estructura del vigente artículo 135 CE, y la mayoría de las reformas que se proponen parten de la redacción anterior, que ha sido tomada como base. Solo excepcionalmente se altera la sistemática del precepto, al reubicar parte del contenido del artículo en vigor en otros apartados del precepto propuesto. En el siguiente epígrafe se presenta la nueva redacción que proponemos para

el artículo 135 CE y, a continuación, al analizar de manera separada cada uno de sus seis apartados, se da cuenta de las novedades que presenta su contenido.

I. Propuesta de redacción para un nuevo artículo 135 de la Constitución.

Artículo 135

1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria para garantizar la sostenibilidad financiera de España.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. El reparto del montante de déficit estructural en el que pueda incurrir cada nivel de poder será determinado por ley orgánica.

Para facilitar su cumplimiento, el Estado y las Comunidades Autónomas deberán observar, en los términos previstos mediante ley orgánica, una regla de gasto.

El cálculo del déficit estructural se realizará aplicando la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en la normativa de la Unión Europea.

Una ley orgánica determinará los límites de deuda en los que pueden incurrir cada uno de los subsectores administrativos.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

4. El Estado solo podrá superar los límites de déficit estructural y de deuda pública en caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen a su control. La concurrencia de estas circunstancias será apreciada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Las Comunidades Autónomas podrán superar dichos límites en las mismas circunstancias en los términos que prevean sus Estatutos de Autonomía que, en todo caso, deberán regular el procedimiento de amortización.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo y, en especial:

a) El procedimiento para determinar el límite de déficit nominal y de deuda pública en el que puedan incurrir el Estado y las Comunidades Autónomas cuando España se encuentre incurso en un Procedimiento de Déficit Excesivo. El reparto de estos objetivos entre los diferentes subsectores de la Administración corresponderá al

Consejo de Política Fiscal y Financiera. Y la individualización de los mismos entre las Comunidades Autónomas se determinará según los criterios que estipule una ley orgánica.

b) El régimen disciplinario al que se someterán todas las Administraciones Públicas para garantizar la observancia del principio de estabilidad presupuestaria y de las obligaciones de disciplina fiscal previstas en la letra a).

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de las obligaciones de disciplina presupuestaria de la Unión Europea.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

II. Comentario a la propuesta de reforma constitucional.

1) Apartado primero.

El primer apartado se mantiene prácticamente inalterado, si bien se introducen dos modificaciones en relación a la redacción en vigor. Esta disposición es digna de conservar, aunque su utilidad haya sido cuestionada por entenderse, con razón, que la misma no hace sino reproducir la sujeción a la Constitución a la que se encuentran sometidos todos los poderes públicos con base en el artículo 9.1 CE. El primer apartado del artículo 135 CE, al reiterar que los poderes públicos se encuentran sometidos al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no hace sino recordar que la Constitución es una norma jurídica y que los poderes públicos están sometidos a ella. Como sabemos, el artículo 135.1 CE no contiene un mandato de optimización, susceptible de ponderación con otros bienes constitucionales, sino que nos encontramos ante una decisión constitucional cuyo cumplimiento no admite diferentes grados. Precisamente por ello, y a pesar de que el texto constitucional, como norma general, no especifica artículo por artículo esta vinculatoriedad, creemos que la redacción de 2011 constituye un buen pórtico para la regulación constitucional del sistema de disciplina fiscal. A día de hoy continúan existiendo dudas notables sobre el valor normativo de las reglas fiscales y, en ocasiones, las mismas siguen siendo consideradas como simples recomendaciones cuyo incumplimiento no es susceptible de reproche jurídico-constitucional. Una redacción del artículo 135.1 CE en los términos que se propone – que coincide sustancialmente con la redacción vigente-, permite despejar toda duda respecto a que las reglas fiscales son verdaderas normas jurídicas.

En relación a este primer apartado tan solo se proponen dos modificaciones en lo concerniente a su actual redacción. Por un lado, se elude hacer mención a las Administraciones Públicas, y esta referencia se sustituye por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, ya que es sobradamente conocido que estas Administraciones pueden crear organismos que, aunque no tengan tal condición en sentido estricto, consolidan sus cuentas con la Administración que instrumentalmente los creó. Esta redacción creo que se aproxima con mayor fidelidad a la voluntad de la reforma de 2011, que perseguía la sostenibilidad financiera del Estado en su conjunto. Aunque en la redacción que se propone para el tercer apartado de este artículo se mantenga una referencia a las Administraciones Públicas, en este primer apartado, por tener un carácter introductorio y una mayor repercusión visual, sí que parece preferible apostar por una mayor precisión conceptual.

En segundo lugar, la redacción que se propone persigue diferenciar de manera más clara, a nivel constitucional, los conceptos de “estabilidad presupuestaria” y “sostenibilidad financiera”. La supervivencia del Estado en el medio plazo debe identificarse con la noción de “sostenibilidad financiera”, que conlleva la obligación de mantener unos niveles de deuda razonables. La “estabilidad presupuestaria”, mediante la limitación del componente estructural del déficit, constituye el medio para garantizar la “sostenibilidad financiera” del Estado, que es el fin último de todo sistema de disciplina fiscal. Déficit estructural (estabilidad presupuestaria) y volumen de endeudamiento (sostenibilidad financiera) son dos magnitudes que, hoy en día, son reguladas de manera diferenciada en la LOEPSF, pero dicha regulación, tal y como está formulada, da una idea equívoca de esta cuestión. La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera no son dos compartimentos estancos en un sistema de disciplina fiscal, sino que aquélla es el instrumento para la consecución de esta última, que es lo que verdaderamente se persigue con la introducción de limitaciones presupuestarias. La corrección que se propone no añade complejidad al texto constitucional, sino, al contrario, permite clarificar nuestro sistema de disciplina fiscal y favorece su comprensión.

2) Apartado segundo.

El control del déficit estructural se ha reputado como el instrumento más útil para conseguir garantizar la sostenibilidad financiera del Estado. De ahí la necesidad de

acometer su constitucionalización expresamente y de manera clara. La decisión jurídico-constitucional de diseñar un sistema de estabilidad presupuestaria que, al menos formalmente, gira en torno al control del déficit estructural, es un éxito de la reforma de 2011 que conviene mantener. Un sistema de estas características es compartido por otras experiencias federales o cuasi-federales de nuestro entorno, y es acorde con el nivel de autonomía que han alcanzado las CCAA en el devenir de nuestro Estado de las Autonomías. Además, la Constitución en este punto se aleja de la farragosa redacción del artículo 109a de la Ley Fundamental de Bonn, y establece con claridad que los entes subcentrales españoles están facultados para adoptar políticas económicas de carácter contra-cíclico.

Por otro lado, es correcta la remisión que realiza el precepto a la normativa europea respecto al establecimiento de los márgenes de déficit estructural. En el momento de la reforma de 2011, dicho límite estaba concretado en el Reglamento (CE) núm. 1466/97. En la actualidad su contenido se ha visto modificado por el TCEG, que establece unos requisitos más exigentes en materia de déficit estructural que el antedicho Reglamento –en concreto, un déficit estructural del 0,5% del PIB-. Sin embargo, el TCEG es un tratado internacional que no forma parte del ordenamiento de la Unión y, por lo tanto, el límite allí previsto no constituye estrictamente un límite establecido por la UE para sus Estados miembros, tal y como recoge la redacción original del artículo 135 CE. A pesar de ello, se propone mantener en este punto la actual redacción del primer párrafo del artículo 135.2 CE. Es cierto que la incorporación al ordenamiento jurídico europeo del TCEG no tendrá lugar de manera automática, pero también que la misma es altamente probable. Una modificación del artículo 135.2 CE acorde con esta anomalía solo sería posible a costa de una notable pérdida de precisión o de la introducción en la redacción del precepto de un casuismo desaconsejable en un texto constitucional. Además, en tanto que el TCEG no se incorpore formalmente al ordenamiento de la UE, desde una perspectiva jurídica la inexactitud de la que adolece el primer párrafo del artículo 135.2 CE no plantea ningún problema si se tiene en consideración el artículo 96 CE.

Por último, este primer párrafo del apartado segundo establece que el reparto del nivel de déficit estructural en el que puedan incurrir el Estado y las CCAA, siempre dentro del límite máximo establecido en la normativa de la UE, será concretado en una ley orgánica. La LOEPSF establece que ambos niveles de poder no podrán incurrir en

ningún tipo de déficit estructural, pero nada impediría que, a semejanza del sistema alemán, se permitiese incurrir al centro en un determinado importe, siempre por debajo del 0,5% del PIB (en Alemania, como sabemos, el *Bund* puede incurrir en un déficit estructural máximo del 0,35 % del PIB). O incluso repartir dicho montante entre el Estado y las CCAA, tal y como en un principio pactaron los dos grandes impulsores de la reforma constitucional de 2011 (en aquel instante, se acordó que el Estado en su conjunto podría incurrir, como máximo, en un déficit estructural del 0,4% del PIB, del cual el 0,26% correspondería al centro, y el 0,14% a las CCAA).

A partir de este momento, la redacción propuesta sí que se separa de la actualmente en vigor. En el segundo párrafo se propone constitucionalizar una regla de gasto como elemento instrumental para garantizar el principio de estabilidad presupuestaria. Hasta ahora su regulación estaba contenida, sin anclaje constitucional, en el artículo 12 LOEPSF. Su incorporación a la propia Constitución en los términos que se propone provoca dos consecuencias. Por un lado disipa cualquier atisbo de duda acerca de su constitucionalidad e introduce una garantía de su existencia. Por otro, y en ello residiría la mayor novedad respecto a la actual regulación, la regla de gasto se configura con claridad como una condición instrumental, como un *prius*, para facilitar que las Administraciones cumplan sus obligaciones en materia de déficit estructural. La AIReF ha criticado la actual configuración normativa de la regla de gasto, por estar regulada como una obligación presupuestaria más para las Administraciones Públicas. Es decir, por tratarse de una medida que está en pie de igualdad respecto al resto de estipulaciones que deben ser observadas en materia de disciplina fiscal.

Si partimos de que la regla de gasto es un instrumento útil para garantizar la estabilidad presupuestaria a medio plazo, una redacción como la que se propone garantiza que el legislador esté obligado a contemplarla pero, además, le obliga a configurarla de un modo semejante a la regla de gasto que impera en el sistema de disciplina fiscal de la UE. Es decir, al igual que en el marco de la Unión, su incumplimiento *per se* no debería desencadenar el momento represivo del sistema de disciplina fiscal. Si bien su observancia deberá ser tenida en cuenta, indudablemente, para valorar el posible incumplimiento del objetivo de déficit estructural de la Administración central o autonómica. A nivel constitucional se opta por no imponer a las Entidades Locales la observancia de una regla de gasto, pues ésta, como acabamos de indicar, la consideramos un elemento instrumental para garantizar el cumplimiento

de los objetivos de déficit estructural. Y las Entidades Locales, por mandato constitucional –artículo 135.2, párrafo cuarto, en esta propuesta de redacción-, deben presentar un déficit nominal nulo. Sin embargo, nada impide al legislador orgánico la imposición en los términos que estime oportuno de esta medida a las administraciones locales. En cualquier caso, para cualquier nivel de gobierno, la entrada en vigor de una regla de gasto debería producirse en un momento en el que la economía española alcance un nivel de gasto público acorde con el estándar europeo de bienestar, pues de lo contrario se estaría cercenando la posibilidad de alcanzar un nivel de servicios públicos equiparable al de otros Estados miembros. La articulación jurídica de esta consideración podría tener lugar mediante la introducción, en la propia norma de reforma constitucional, de una Disposición Adicional que demore en el tiempo la entrada en vigor de este inciso: al igual que en 2011 se hizo respecto a los límites de déficit estructural, cuya entrada en vigor se retrasó hasta 2020.

Por último, el párrafo tercero de esta redacción recoge la cuestión regulada anteriormente en la letra b) del apartado cinco, es decir, la remisión a la normativa europea para que la metodología empleada para calcular el déficit estructural sea idéntica a la utilizada en la Unión. La regulación anterior ha sido criticada por terminar provocando una doble remisión normativa: en primer lugar del constituyente al legislador orgánico y en segundo lugar de éste, en blanco, al ordenamiento de la Unión Europea. El TC avaló la constitucionalidad de esta regulación, si bien sutilmente dio a entender que el constituyente había errado a la hora de remitir a una ley orgánica la regulación de esta cuestión. El TC siempre ha mantenido que la titularidad de la competencia principal y sustantiva –el control del déficit estructural- incluye las facultades instrumentales y accesorias, en este caso los aspectos metodológicos y el procedimiento de cálculo. En un escenario de pluralismo constitucional, lo más acertado es reconocer, abiertamente, que el criterio metodológico a seguir es el establecido por la Comisión. Y el mismo deberá adaptarse a España, como hasta ahora, por Orden ministerial.

3) Apartado tercero.

A fin de guardar el mayor paralelismo posible con la propuesta de apartado segundo y dotar, consecuentemente, de mayor coherencia a todo el sistema de disciplina fiscal, creemos conveniente alterar, respecto a la redacción en vigor, el orden de los

párrafos del apartado tercero. Por ello en el texto propuesto se da inicio a este apartado reiterando la imposibilidad de superar los niveles de deuda previstos en el ordenamiento de la Unión Europea.

En este nuevo primer párrafo del tercer apartado se recomienda eliminar, por dos motivos, la referencia al TFUE a la que se hacía alusión anteriormente. En primer lugar para evitar que una improbable reforma del TFUE y de su *nomen* envejezca la Constitución e imponga su reforma aunque sea por una mera cuestión estética. En segundo lugar porque hay que recordar que el TFUE no acomete directamente el volumen máximo de deuda en el que pueden incurrir los Estados miembros. El artículo 126 TFUE remite la concreción de dicho valor a un Protocolo anejo a los Tratados que, en concreto, es el número 12, de modo que la remisión al TFUE en el artículo 135 CE no aporta nada nuevo y solo añade confusión.

El segundo párrafo de este apartado recoge una remisión a la ley orgánica de desarrollo para que regule la distribución del nivel de deuda que corresponde a cada uno de los subsectores de la Administración dentro del límite, evidentemente, previsto en el ordenamiento de la Unión Europea al que hace referencia el párrafo anterior. Como es sabido, la LOEPSF distribuye el 60% sobre el PIB marcado como límite por la normativa europea de la siguiente manera: 44% Administración central, 13% Comunidades Autónomas y 3% Entidades Locales. Esta cuestión, de detalle, al igual que ocurría en punto al reparto de los límites de déficit estructural, es conveniente que siga siendo determinada por una norma dotada de cierta rigidez y estabilidad, por estar integrada en el bloque de constitucionalidad, pero siendo posible su reforma con mayor facilidad que la propia Constitución.

En el propuesto párrafo tercero se suprime la controvertida prioridad “absoluta” en el pago de la deuda que se introdujo en 2011. Dicha prioridad ha sido una cláusula políticamente muy cuestionada, a pesar de aportar jurídicamente muy poco. Si los intereses y el capital de la deuda se entienden siempre incluidos en el estado de gastos del presupuesto de cada nivel de poder y, además, el mismo no es susceptible de enmienda, su inclusión en la fase de elaboración del presupuesto está garantizada. Exactamente igual que lo estaba antes de 2011 e, incluso, durante el periodo republicano (art. 118 Constitución de 1931). En sede de ejecución presupuestaria, una vez aprobado el presupuesto no cabe la transferencia desde créditos de operaciones

financieras a créditos de operaciones corrientes, por ser inconstitucional y, además, por estar legalmente proscrito de manera expresa (en el caso del Estado, artículo 52.1 a) LGP). Desde el punto de vista de la tesorería, una garantía de estas características poco aporta en una situación de crisis presupuestaria absoluta, siendo ilustrativo el ejemplo del *default* de Puerto Rico, donde su Constitución recogía expresamente una cláusula semejante, que a la postre fue manifiestamente insuficiente. Atendiendo a la elevada conflictividad política que suscitó este apéndice, y en aras de concitar el mayor apoyo político posible, creo que cabe su supresión sin que ello altere los pilares fundamentales del sistema de disciplina fiscal.

Por otro lado, el principio de legalidad en materia de deuda pública no sufre ninguna modificación en la presente propuesta de reforma. Desde la reforma de 2011, el artículo 135 CE extendió el ámbito de aplicación de este principio e impuso también a las Comunidades Autónomas el respeto a este principio. Estamos ante una regulación que consideramos positivo mantener, ya que no constriñe en absoluto el ámbito de autonomía de los entes subcentrales. En Alemania, por ejemplo, donde no existe una previsión semejante en la Ley Fundamental y, por lo tanto, se trata de una cuestión característica de las Constituciones de los *Länder*, todos los entes subcentrales han tendido a regularlo de manera homogénea. Nada aporta, en clave federal, la regulación estatutaria del principio de legalidad en materia de deuda pública: se trata de un principio consolidado del derecho financiero que no deja opción a su matización, innovación o mejora. Por ello no está de más recordar que las disposiciones estatutarias que recogen este principio son superfluas y su valor es meramente recordatorio, ante la previsión constitucional que aquí se comenta.

La referencia a la ley de manera genérica para satisfacer este principio de legalidad es adecuada, pues no existen dudas en cuanto a que la ley que autoriza la emisión de deuda de una Comunidad Autónoma no es una ley estatal, sino autonómica. La cuestión es pacífica para la doctrina y su concreción solo puede enturbiar la redacción del presente inciso.

4) Apartado cuarto.

En el año 2011 se constitucionalizó la posibilidad de que el Estado sobrepasara el límite de déficit estructural cuando concurriesen determinadas circunstancias. La redacción propuesta, en la línea con el modelo alemán, reconoce a los entes subcentrales

la posibilidad de incurrir en déficit de carácter estructural cuando concurren determinadas circunstancias extraordinarias tales como catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado. La alusión a las crisis económicas como presupuesto habilitante para eludir los límites de déficit estructural, que sí estaba prevista anteriormente, parece preferible eludirlos, atendiendo al componente cíclico del déficit estructural. Si la crisis fuese muy severa, no habría inconveniente en considerarla incluida en la cláusula general “situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado”.

Por otro lado, y en sintonía con el sistema alemán de disciplina fiscal, se considera conveniente permitir a las CCAA superar el límite ordinario de endeudamiento en situaciones excepcionales. Especialmente en el caso de catástrofes naturales, atendiendo a su indudable impacto local. Al margen de los casos de catástrofe natural, los supuestos de emergencia extraordinaria que escapen del control del poder público y que exijan, además, una respuesta autonómica, no son fácilmente imaginables y es posible que la reacción en estos casos debiese corresponder en exclusiva al centro. Sin embargo, quizás sea aconsejable mantener ambos supuestos habilitantes en esta propuesta de reforma: el devenir de los acontecimientos es difícilmente predecible, pudiendo hacer necesaria en un futuro esta cláusula de flexibilidad, sin que quepa anticipar por otro lado un comportamiento desleal por parte de la periferia.

5) Apartado quinto

El apartado quinto es el que introduce un mayor número de novedades y altera notablemente los principales rasgos que han caracterizado el sistema de disciplina fiscal español desde su primera redacción en el año 2001. Cabe recordar que nuestro modelo de estabilidad presupuestaria se ha caracterizado, desde su inicio, por el control anual del déficit nominal en el que podían incurrir las Comunidades Autónomas. Un rasgo que la reforma que aquí se propone aboga por abandonar por ser, en clave comparada, muy intrusivo respecto a la autonomía financiera de los entes subcentrales. La constitucionalización de un modelo que gira en torno al control del déficit estructural, permite superar el férreo control del déficit nominal con independencia de la magnitud que este último alcance y del momento del ciclo que atraviese la economía.

Para garantizar que las CCAA se adapten progresivamente a este nuevo escenario, se propone un sistema en el que el Estado no pierde por completo sus facultades

supervisoras. En el sistema que se propone, el control por parte del déficit nominal de la periferia continúa siendo posible, pero simultáneamente, se prevé que dicho control solo se active cuando los entes subcentrales superen un determinado umbral, lo que es un rasgo característico del sistema de disciplina fiscal de la UE respecto a los Estados miembros. La realidad económica española, con unos ciclos económicos muy acentuados, puede hacer necesario establecer un mecanismo de control de la situación presupuestaria de las CCAA más incisivo con su autonomía financiera que el previsto en Alemania respecto a los *Länder*, que en ningún caso prevé un control del déficit nominal subcentral.

Por otro lado, con la pretensión de adaptar el sistema español de disciplina fiscal al sistema europeo, en el que se incardina, se establece que este sistema de control del déficit nominal se active, exclusivamente, cuando España se encuentre incurso en un PDE y, por lo tanto, sea necesaria una supervisión más estrecha de la situación presupuestaria de las Administraciones a los efectos de garantizar el cumplimiento de la senda de ajuste marcada desde la Unión Europea. Por ello la letra a) de este apartado cinco prevé, exclusivamente, la activación del control del déficit nominal en aquellos supuestos en los cuales España se encuentre incurso en un PDE. En este escenario será necesario articular un reparto de los objetivos de déficit y deuda que permitan al Estado en su conjunto cumplir con los compromisos de la senda de ajuste europeo. Aunque en la propuesta de reforma se continúa haciendo referencia al reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, dicho reparto se circunscribe a aquellos supuestos en los que España se encuentre en una situación presupuestaria crítica. En la redacción propuesta se acomete, con mayor precisión, el procedimiento a seguir para repartir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, primero entre los diferentes niveles de poder y, posteriormente, de manera individualizada entre cada una de las CCAA, tal y como hacen, actualmente, los artículos 15 y 16 LOEPSF. La regulación constitucional de esta cuestión la considero necesaria, atendiendo a los notables problemas que puede provocar la naturaleza jurídica de los acuerdos gubernamentales y parlamentarios con base en los cuales se produce actualmente dicho reparto.

La redacción propuesta, diferencia con nitidez entre los dos momentos a los que aluden los artículos 15 y 16 LOEPSF. Y suprime además, por superflua, la referencia que la redacción vigente hace a la participación, en los procedimientos respectivos, de

los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. La supresión de esta cláusula no debería ser problemática, sobre todo si tenemos en cuenta que, a pesar de la misma, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, avaló la constitucionalidad de un modelo en el que la intervención del CPFF era testimonial. Como contrapartida, se atribuye expresamente al CPFF la decisión del reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre los diferentes niveles de poder, para tratar de corregir, como ha sucedido durante estos últimos años, que el ajuste presupuestario acometido se haya producido a costa del sector autonómico, o lo que es lo mismo, a costa del Estado social, cuyas prestaciones, si tenemos en consideración nuestro sistema de distribución de competencias, corren a cargo de las CCAA. Así mismo, sería conveniente introducir a nivel constitucional, posiblemente en el artículo 157 CE, una regulación más precisa del CPFF, especialmente en punto al sistema de votaciones en el que se otorga un valor determinante a la posición del centro. Al igual que ocurre en el Consejo de Estabilidad alemán, sería positivo introducir un sistema de mayoría cualificada que impidiese adoptar acuerdos sin el consentimiento del centro pero también cerrase el paso a aquellos que fuesen mayoritariamente rechazados por la periferia. En punto al reparto individualizado de los objetivos de estabilidad déficit nominal y deuda se opta porque el mismo sea acometido directamente por la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 CE. Fundamentalmente, aunque no solo, porque al quedar determinado el reparto en una norma integrada en el bloque de constitucionalidad, el recurso de inconstitucionalidad presentado contra una ley de presupuestos autonómica que los incumpla no presenta ningún problema teórico.

La letra b) del apartado cinco cambia de redacción por completo. Su contenido anterior, debidamente modificado en los términos ya expuestos, está contenido ahora en el párrafo tercero del apartado segundo. En su lugar, se constitucionaliza un elemento del sistema de disciplina fiscal que, hasta la fecha, ha carecido de anclaje constitucional claro. Nos referimos al momento represivo del sistema previsto en la LOEPSF y cuya constitucionalidad ha sido avalada por el TC. La jurisprudencia constitucional en materia de autonomía financiera había establecido como límite a la intervención estatal la “sustitución de la voluntad autonómica” (STC 134/2011, de 20 de julio). Pese a ello, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, confirmó la constitucionalidad del modelo insaturado por la LOEPSF que, *de facto*, preveía dicha sustitución en aquellos supuestos

en los cuales una Comunidad Autónoma se separase de los compromisos presupuestarios acordados en su PEF. Este pronunciamiento ha sido considerado un verdadero *overruling* jurisprudencial. El TC se vio en la tesitura de tener que justificar la constitucionalidad del elemento nuclear del sistema de disciplina fiscal, pero careciendo de los elementos normativos necesarios para hacerlo. La presente propuesta parte de la consideración de que la regulación constitucional del momento represivo es imprescindible. De este modo, contará con cobertura constitucional la imposición de sanciones cuando una Comunidad Autónoma incumpla su objetivo de déficit estructural -es decir, cuando incumpla el principio de estabilidad presupuestaria-, y cuando habiéndose declarado la existencia de un PDE, una Comunidad Autónoma incumpla sus objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Además, al circunscribirse la imposición de sanciones al incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en sentido estricto y al supuesto de hecho previsto en la letra a), se cierra el paso a castigar el incumplimiento de la regla de gasto. Y, en consecuencia, se acerca la regulación española a la europea que, en este extremo, parece más acertada.

Por último, la letra c) mantiene prácticamente su redacción anterior. Y únicamente incorpora, como novedad, la referencia a que las responsabilidades que es necesario repartir entre los diferentes niveles de poder son provocadas por un incumplimiento de la normativa europea en materia de estabilidad. Posiblemente una regulación constitucional de este cariz debería haber obligado, ya en 2012, a dar un mayor peso en el articulado de la LOEPSF al sistema de distribución de responsabilidades que, en la actualidad, se encuentra regulado someramente en la Disposición adicional segunda de esta norma.

6) Apartado sexto.

El apartado sexto no se modifica y, por tanto, tampoco se incorpora la enmienda transaccional rechazada en septiembre de 2011 como consecuencia de la oposición del diputado Llamazares Trigo. A pesar de que el artículo 135 CE no es un título atributivo de competencias, este apartado refuerza el compromiso autonómico con las obligaciones de disciplina fiscal y clarifica el anclaje normativo de las normas autonómicas dictadas en materia de estabilidad presupuestaria. Desde un punto de vista normativo estas disposiciones han aportado poco al ordenamiento jurídico, pero son un

instrumento necesario para que los entes subcentrales tomen como propios, y no como algo impuesto, sus compromisos en materia de estabilidad.

CONCLUSIONES

- I. El control del déficit estructural (principio de estabilidad presupuestaria) es el medio, en cualquier sistema de disciplina fiscal, para alcanzar un fin: evitar el sobreendeudamiento (principio de sostenibilidad financiera). La incorporación a la Constitución de un freno al endeudamiento, cuando es regulado de manera clara, y es generalmente aceptado, coadyuva a responder más adecuadamente al desafío que constituyen para la viabilidad del Estado las fases recesivas del ciclo económico. Cuando una economía presenta un déficit de carácter estructural, solo puede cubrirse recurriendo, sistemáticamente, al endeudamiento. El déficit nominal, sin embargo, puede no poner en entredicho la sostenibilidad financiera de un Estado, si el mismo es provocado por factores de carácter coyuntural. La constitucionalización de un freno al endeudamiento en términos de déficit estructural, en consecuencia, facilita la sostenibilidad financiera de un Estado en el medio plazo, pero puede no garantizarla en un horizonte temporal más amplio, ante los retos de gran magnitud que los Estados europeos, y en particular el español, están llamado a afrontar -como el progresivo envejecimiento de la población-. En cualquier caso, la limitación constitucional al déficit estructural contribuye a materializar la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, ya que favorece la reducción de la carga financiera del Estado, que beneficia en exclusiva a los tenedores de capital.

- II. La constitucionalización frenos al endeudamiento, cuya gestación se ha desarrollado en un contexto de crisis económica, ha tenido una repercusión especialmente intensa en los Estados de estructura descentralizada. Sin embargo, crisis económica, integración política y estabilidad presupuestaria son tres conceptos relacionados, pero no con el mismo nivel de intensidad. La crisis económica ha desencadenado, por un lado, un refuerzo del centro frente a la periferia en el ámbito competencial y, por otro, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria. Pero entre estos dos últimos elementos no existen vasos comunicantes directos. Esta divergencia se aprecia con total nitidez en el contexto estadounidense, donde la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y el reforzamiento de la Federación

tuvieron lugar en dos momentos históricos diferentes, y en el marco de dos dinámicas antagónicas del fenómeno federal (federalismo dual y cooperativo). En el ámbito europeo, y en concreto en el español, aunque ambas dinámicas se solapan en el tiempo, conviene mantener esta distinción. En nuestro Estado, la crisis económica ha desencadenado una dinámica centrípeta que se ha manifestado en la aprobación por parte de las Cortes Generales de legislación básica cada vez más extensa –reduciendo el margen de actuación autonómica- o, también, mediante la articulación por parte del centro de mecanismos extraordinarios de financiación en favor de los entes subcentrales y el sometimiento a estos a la observancia de una estricta condicionalidad. La constitucionalización del freno al endeudamiento tan sólo ha provocado directamente, y exclusivamente en el ámbito europeo, una limitación de la autonomía financiera de los entes periféricos y, solo a través de ella, una reducción del margen de actuación política en el ámbito subcentral.

- III. Para analizar el modo en el cual se ha visto constreñida la autonomía financiera de los entes subcentrales españoles tras la constitucionalización de un sistema de disciplina fiscal en 2011, se han analizado otros sistemas de diferentes Estados descentralizados de nuestro entorno. La primera conclusión que se desprende de este análisis es que, desde el punto de vista de la descentralización territorial del poder, existen dos grandes modelos de disciplina fiscal: el estadounidense y el europeo, en el que se engloban el sistema español, el alemán, el italiano con algunos matices y el diseñado en el marco de la UE y que rige respecto a sus Estados miembros. A medio camino entre ambos modelos, y como un *tertium genus*, se encuentra el modelo suizo, que comparte rasgos característicos de ambos. Para establecer esta clasificación se ha atendido a 1) los motivos que impulsan la incorporación- constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral, 2) la constitucionalización de la regla de oro a nivel federal, 3) el sujeto impulsor de la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral y 4) la capacidad de los entes subcentrales para desarrollar políticas contra-cíclicas.
- IV. El elemento característico del modelo europeo de disciplina fiscal, en contraposición al estadounidense y al suizo, es que el sujeto impulsor de la

incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral ha sido siempre el centro. Por ello en Europa, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria ha estado asociada a dinámicas centrípetas desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. En EEUU y en Suiza, por el contrario, han sido las propias entidades federadas las que, con anterioridad a la propia Federación, incorporaron disposiciones a sus constituciones para limitar la capacidad de endeudamiento del poder público. A pesar de ello, los sistemas incluidos en el modelo europeo de disciplina fiscal, con la salvedad del sistema italiano, se caracterizan por permitir a sus entes subcentrales desarrollar políticas económicas de carácter contra-cíclico. Al menos formalmente. En Suiza, las constituciones cantonales también permiten a los estados federados el desarrollo de una política económica de estas características. En el modelo estadounidense, por el contrario, los entes subcentrales tienen muy limitada su capacidad de endeudamiento. Si bien, y ello es lo más relevante, por decisión autónoma de los propios estados.

- V. En el modelo europeo genuinamente federal, o cuasi-federal, la intensidad del movimiento centrípeto que acabamos de describir no ha sido idéntica, ya que la máxima relativa de que hay tantos tipos de federalismo como Estados federales, se cumple también en punto al sistema de disciplina fiscal vigente en cada uno de ellos. De los tres sistemas federales –o cuasi-federales- examinados (UE, Alemania y España), el sistema alemán es, sin lugar a dudas, el más tuitivo con la autonomía financiera, y por ende política, de sus *Länder*. El sistema alemán es el único que en su regulación de detalle se caracteriza por 1) dejar un amplio margen de actuación a las entidades federadas para regular su propio sistema de disciplina fiscal, 2) limitarse, realmente, a supervisar el montante de déficit estructural en el que incurren los diferentes niveles de poder, sin establecer un sistema de control del déficit en términos nominales y permite, por lo tanto, que los *Länder* desarrollen una política económica de carácter contra-cíclico, 3) no prever expresamente un momento represivo para los supuestos de incumplimiento más allá del recurso, en su caso, a la figura de la coerción federal, sin que ello haya provocado comportamientos presupuestarios irresponsables y, por último, 4) situar en pie de igualdad al *Bund* y los *Länder* al someter a ambos a la autoridad de un órgano del Estado en su conjunto de

composición mixta centro-periferia: el Consejo de Estabilidad. En consecuencia, el sistema de disciplina fiscal alemán ha encontrado un cuidadoso equilibrio entre unidad y autonomía. El sistema de disciplina fiscal de la UE, por el contrario, aunque deja un amplio espacio normativo para que cada Estado miembro configure su sistema de disciplina fiscal, ha impuesto en la práctica a dichos Estados la reforma de sus respectivas Constituciones. Un salto cualitativo en el proceso de integración de la UE que ha puesto en entredicho el propio concepto de soberanía. Por otro lado, durante la fase de elaboración presupuestaria, en el marco del conocido como “otoño europeo”, el modelo vigente puede ser muy agresivo con la soberanía estatal, ya que reconoce a las instituciones de la UE amplias facultades que, en función del nivel de intensidad con que las ejerciten, les pueden habilitar para dictar unas recomendaciones que desvirtúen por completo la capacidad presupuestaria de los Estados y, con ella, su capacidad de realizar de manera autónoma políticas económicas de carácter contra-cíclico. Una posibilidad desaconsejable mientras la actual redacción del artículo 310 TFUE continúe sin permitir a la Unión, como persona jurídica, la adopción de este tipo de medidas. Por último, el sistema de disciplina fiscal de la UE ha previsto un complejo sistema represivo que permite en última instancia la sustitución de la voluntad estatal en aquellos supuestos en los que no dé adecuado cumplimiento a las decisiones que las instituciones europeas le formulen. Todo ello sin recurrir a una figura semejante a la coerción federal, inexistente en el ordenamiento de la Unión. Por ello el sistema de disciplina fiscal de la UE puede criticarse por exceso, al ser altamente intrusivo, al menos en potencia, con la soberanía de los Estados, o por defecto, por no dotar al centro de la capacidad suficiente para hacer frente, por sí mismo, a los desafíos económicos y presupuestarios que acontezcan.

- VI. El sistema de disciplina fiscal español, al igual que el europeo, se edifica sobre otro anterior en el que se enfatizaba el control del déficit nominal. Ninguno de los dos sistemas consigue sobreponerse a este residuo histórico. El sistema alemán, por el contrario, se construye obviando aquellas reminiscencias históricas que podían condicionarlo, y ello le posibilita focalizar su atención, exclusivamente, en el control del déficit estructural. Esta circunstancia le permite ser respetuoso con la autonomía financiera de los *Länder*, ya que en

Alemania no tiene cabida la determinación, ni por el Consejo de Estabilidad, ni mucho menos por el *Bund*, del déficit nominal que cada año pueden recoger los presupuestos de los *Länder*. La reforma del sistema europeo de disciplina fiscal fue impulsada desde Alemania. Y el sistema alemán de disciplina fiscal inspiró la reforma constitucional española de 2011, o al menos así es aceptado. Por ello sorprende que el sistema alemán, muy celoso de preservar el equilibrio de poder entre centro y periferia, responda a una lógica completamente diferente a la europea y a la española. Alemania no ha querido para Europa lo que quiso para sí. Y España no ha tomado del modelo alemán los principales elementos de garantía para la autonomía financiera de sus entes subcentrales.

- VII. La constitucionalización en España de su sistema de disciplina fiscal presenta algunas anomalías que pueden hacer peligrar su eficacia. Uno de los principales factores que garantizan el éxito de las reglas fiscales es su aceptación generalizada por parte de los actores llamados a aplicarlas y de la ciudadanía en su conjunto. Sin embargo, a pesar de que la reforma de 2011 fue respaldada por una mayoría amplísima del arco parlamentario, transcurridos unos años, la misma dista de ser generalmente aceptada y, desde 2011, prácticamente no hay debate político en el que no se haga mención a la reforma del artículo 135 CE para achacarle –creemos que sin motivo- las nocivas consecuencias que para el Estado social ha tenido –o está teniendo- la crisis económica. Hasta el punto de que uno de los dos grandes impulsores de la reforma, el PSOE, parece ahora no sentirse cómodo con ella. La reforma constitucional de 2011 fue acometida en un contexto de profundo descrédito de la democracia representativa y en el marco de un sistema de partidos que se derrumbaría en los siguientes meses. Además, y principalmente, la reforma se acometió empleando un procedimiento manifiestamente mejorable, que no hizo sino agravar esta situación de crisis, hasta el punto de constituir el último gran acuerdo del bipartidismo. La rapidez con la que se tramitó la reforma impidió diagnosticar con sosiego los principales problemas que planteaba el sistema de disciplina fiscal de 2001 y actuar en consecuencia. Por ello, una vez transcurridos varios años desde 2011, resultaría procedente acometer con más tranquilidad y perspectiva una nueva reforma del artículo 135 CE, que permitiese 1) eliminar aquellos aspectos de constitucionalidad controvertida que, a pesar de haber sido avalados por el TC,

presenta el modelo vigente, 2) optimizar el sistema en aquellos otros elementos que, siendo constitucionales, admiten una mejor regulación y, por último, 3) reconciliar a la opinión pública con las reglas fiscales.

VIII. La redacción del artículo 135 CE, y de la LOEPSF como normativa de desarrollo, no deja prácticamente margen para que las CCAA desarrollen, en sus respectivos ordenamientos jurídicos, su propio sistema de disciplina fiscal. El constituyente primero, y el legislador orgánico después, han optado por reducir al máximo los elementos del sistema de disciplina fiscal cuya regulación podía corresponder a las CCAA. A diferencia de Alemania, y aproximándose al sistema previsto en Italia, se ha optado por configurar un sistema de disciplina fiscal en el cual hasta el más mínimo detalle cuenta con una regulación homogénea en todo el Estado. Y ello a pesar de que la consideración como propias de las reglas fiscales por parte de los destinatarios, es un elemento que favorece su cumplimiento. En concreto, el sistema español de disciplina fiscal cierra el paso a la regulación autonómica de las siguientes cuestiones: 1) la regulación del conocido como deber de retorno, en virtud del cual se establece el modo en el cual deben compensarse los déficits nominales en los que se haya incurrido durante la fase recesiva del ciclo económico, 2) el principio de legalidad en materia de deuda pública que, a pesar de ser reconocido en multitud de Estatutos, carece de virtualidad práctica desde 2011 si atendemos a la vigente redacción del artículo 135.3 CE, 3) el procedimiento para apreciar la concurrencia de circunstancias extraordinarias que permitan superar temporalmente el límite de déficit estructural, y 4) la regulación a nivel autonómico de elementos instrumentales para garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: por ejemplo, la regulación de una regla de gasto o la imposición de destinar los ingresos extraordinarios a la amortización de deuda. Prácticamente el único aspecto en el que las CCAA tienen capacidad para determinar algún elemento del sistema de disciplina fiscal es en la concreción de su fondo de contingencia, debido a que la normativa estatal se limita a prever su existencia, pero sin determinar su cuantía (art. 31 LOEPSF).

- IX. La vigente regulación constitucional del sistema español de disciplina fiscal parece otorgar un papel protagonista al control del déficit estructural (art. 135.2 CE). Sin embargo, un análisis de su norma de desarrollo, la LOEPSF, pone de manifiesto que el control del déficit estructural es meramente retórico, y se ha limitado a controlar determinados parámetros que, solo mediatamente, sirven para evitar déficits de carácter estructural. Es decir, a pesar de que el control del déficit estructural es el medio por el cual un sistema de disciplina fiscal garantiza la sostenibilidad financiera del Estado –que es su fin último–, el sistema español se ha centrado en diseñar una serie de herramientas para garantizar el cumplimiento, no del fin en sí mismo, sino del propio medio. Entre las herramientas previstas por el legislador orgánico para controlar, mediatamente, el déficit estructural, destacan especialmente el reparto anual de los objetivos de estabilidad presupuestaria, definidos en términos de déficit nominal, y el establecimiento, con la misma jerarquía normativa que el resto de reglas fiscales, de una regla de gasto. Además, el sistema español ha previsto dos herramientas adicionales que, al margen del control del déficit estructural, persiguen superar una situación de sobreendeudamiento. En primer lugar, el sistema ha incorporado de manera novedosa tras la reforma de 2011 un control anual del volumen de la deuda financiera de cada Administración. Ello, paradójicamente, constituye el fin en última instancia del propio sistema y provoca que en España se hayan introducido instrumentos para controlar el fin, y para controlar el medio del medio, pero no está previsto ningún instrumento para supervisar directamente, como en Alemania, el propio medio: a saber, el déficit estructural. En segundo lugar, y desde 2013, el sistema español de disciplina fiscal ha incorporado el control de la deuda comercial, que solo de manera muy remota, y en supuestos anómalos, puede considerarse un riesgo para la sostenibilidad financiera del Estado. El sistema español considera en ocasiones el medio, el control del déficit estructural, como fin. Y, en otras, se dota de unas herramientas para evitar una situación de sobreendeudamiento al margen del control del déficit estructural.
- X. Durante la fase de elaboración presupuestaria, el sistema español se caracteriza, desde 2001 y hasta la actualidad, por llevar a cabo un férreo control anual del déficit nominal con independencia de la situación presupuestaria en la que se

encuentre el Estado y cada uno de sus entes subcentrales. Una decisión jurídico-constitucional muy agresiva con la autonomía financiera de las CCAA, que ha regionalizado nuestro sistema de manera soterrada. Esta decisión, además, es reprobable en mayor medida a partir de 2011, porque a pesar de la literalidad del artículo 135 CE reformado, el legislador orgánico se ha desentendido por completo de establecer un sistema de disciplina fiscal que girase en torno al control del déficit estructural. El sistema español de disciplina fiscal de 2001 centró sus esfuerzos en evitar que las Administraciones incurriesen en un déficit de carácter nominal, lo cual constituyó una decisión de política legislativa con indudables efectos pro-cíclicos. La reforma acometida en el año 2006 flexibilizó el sistema, pero lo que se perseguía era dotar al poder público de un mayor margen de actuación –de una mayor capacidad de endeudamiento- durante las fases recesivas del ciclo, y no tanto, como quizás hubiese sido recomendable, la articulación de una serie de instrumentos que favoreciesen el ahorro de los ingresos extraordinarios que en aquel momento se estaban produciendo. La probabilidad de que las reglas fiscales alcancen sus objetivos aumenta cuando las mismas son implementadas durante la fase alcista del ciclo económico. España, sin embargo, perdió la primera década de siglo a este respecto, lo que ha provocado un acentuado deterioro de las finanzas públicas durante la crisis económica y todo ello obliga, necesariamente, a prever un amplio periodo transitorio en punto a la completa entrada en vigor del actual sistema de disciplina fiscal. Más amplio, incluso, del previsto actualmente en la normativa de desarrollo del artículo 135 CE, la LOEPSF, que se manifiesta a toda luz inalcanzable, sobre todo respecto al cumplimiento del nivel de endeudamiento previsto para el sector público. Lo contrario afectará gravemente a la credibilidad del sistema. Desde un punto de vista formal, además, la reforma de la *vacatio legis* prevista para los límites de deuda -establecidos en el artículo 13 LOEPSF- puede acometerse con cierta rapidez: a diferencia del periodo transitorio establecido para la entrada en vigor del artículo 11 LOEPSF, que exigiría de nuevo una reforma constitucional, aquí bastaría con una simple modificación de la propia ley orgánica.

- XI. El reparto anual del déficit nominal entre las CCAA, con independencia de la coyuntura presupuestaria que atravesase cada una de ellas, es muy agresivo con su

autonomía financiera, constituyendo desde un punto de vista sustantivo una intromisión injustificada en la capacidad de gasto del ente autonómico. Su única justificación, aunque es determinante y zanja la cuestión, es su previsión constitucional, al no haber apostillado el constituyente que el déficit al que hace referencia el artículo 135.5 a) CE era de naturaleza estructural. La posibilidad de que el centro controle el volumen de déficit nominal en el que pueden incurrir el conjunto de los entes subcentrales debería limitarse a situaciones de crisis presupuestaria, en las cuales solo la intervención del centro puede garantizar el retorno a una situación de equilibrio. En una situación económica ordinaria parece preferible circunscribir la supervisión al saldo estructural de las administraciones, al cumplimiento de la regla de gasto y, a lo sumo, y al igual que ocurre en Alemania, a alguna variable relacionada directamente con el nivel endeudamiento (coeficiente de endeudamiento, relación entre intereses e impuestos y volumen de deuda), cuyo control es el fin último de cualquier sistema de disciplina fiscal. Un sistema, en definitiva, similar al previsto en la UE con anterioridad a la reforma de 2011-2013, pero que garantizase una supervisión efectiva del saldo estructural. De este modo, tan solo cuando las CCAA atravesasen una crisis presupuestaria, que cabe vincularse con la apertura de un PDE en España por parte de las instituciones europeas, puede ser recomendable recurrir a un sistema de reparto de los objetivos de estabilidad similar al previsto en los artículos 15 y 16 LOEPSF. En estos casos, en los que la excepcionalidad justifica un sistema de reparto de los objetivos de estabilidad entre los diferentes subsectores de la Administración, sería positivo articular un procedimiento en el que el CPFF contase con un papel determinante y tomase decisiones mediante un sistema de mayoría cualificada que impidiese al Estado imponer su posición, en contra del sentir mayoritario autonómico, pero, simultáneamente, no permitiese a las CCAA actuar en bloque en contra del centro. Para fomentar el pacto, debería articularse simultáneamente una solución residual más nociva que aquella que, potencialmente, resultaría del acuerdo. En segundo lugar, y siempre dentro de este escenario de crisis presupuestaria, la individualización de los objetivos de estabilidad y deuda para cada una de las CCAA podría realizarse con base en un elenco de parámetros establecidos por el legislador, principalmente la población, correctamente ponderada por otras variables, como la edad o la dispersión poblacional. Una solución como la que

aquí se propone permitiría superar la imposibilidad actual de controlar jurisdiccionalmente de manera efectiva los Acuerdos previstos en los artículos 15 y 16 LOEPSF. No existiría indefensión en relación con el reparto de los objetivos de estabilidad y deuda para el conjunto de subsectores de la Administración, por estar prevista la participación efectiva del sector autónomo a través del CPPF. Y, en punto a la individualización de los mismos para cada Comunidad Autónoma, la determinación *ex lege* de unos criterios objetivos y suficientes para acometer dicho reparto facilitarían la articulación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley de presupuestos autonómica que los incumpliera.

- XII. Una regla de gasto constituye un elemento instrumental para controlar el déficit estructural, pero su regulación en el sistema de disciplina fiscal, en el artículo 12 LOEPSF, carece de un anclaje constitucional directo. A pesar de ello, y aun concedores de que no existe un pronunciamiento jurisprudencial expreso, puede tener un anclaje mediato, puesto que el TC, con base en el artículo 149.1.13° CE ha avalado la constitucionalidad de la capacidad del Estado para fijar límites de gasto sobre materias concretas y para limitar la diferencia entre los ingresos y los gastos de un ente subcentral. Atendiendo a que la regla de gasto ha sido configurada con idéntica jerarquía normativa que el resto de reglas fiscales, activando su incumplimiento el momento represivo del sistema, habría sido preferible, sin embargo, que este instrumento contase con un anclaje constitucional indubitado. En el artículo 12 LOEPSF, las mayores dudas de constitucionalidad las plantea su apartado 5, que obliga a las administraciones a destinar los ingresos obtenidos por encima de lo previsto a reducir el nivel de deuda financiera. Especialmente en aquellos supuestos en los cuales una entidad subcentral cumpla con sus obligaciones en punto al nivel de endeudamiento, ya que en estos casos la aplicación del artículo 12.5 LOEPSF puede provocar una sustitución de la voluntad autonómica injustificada. La misma consideración debe hacerse, en sede de liquidación presupuestaria, respecto al artículo 32 LOEPF. Desde un punto de vista sustantivo, el principal problema que plantea haber incorporado la regla de gasto al sistema de disciplina fiscal en el año 2012 es que la misma ha comenzado a desplegar sus efectos en un momento en el cual el gasto público –excluido el gasto en intereses, que no computan para el cálculo

de la regla de gasto- encadenaba varios ejercicios de recortes. Es decir, en un instante en el cual el peso del sector público en la economía se encontraba infradimensionado. La regla de gasto es un instrumento muy útil para evitar que una economía incurra en déficit estructural, y valoramos positivamente su incorporación al ordenamiento jurídico español, pero es criticable que la misma haya comenzado a desplegar sus efectos durante la fase recesiva del ciclo económico.

XIII. La regla de gasto y el reparto de los objetivos de déficit nominal no son equiparables, aunque se trate en ambos casos de instrumentos que persiguen garantizar el cumplimiento del límite de déficit estructural. El respeto a una regla de gasto constituye un criterio objetivo, y, por lo tanto, el Estado se limita a supervisar su cumplimiento, y a desencadenar el momento represivo en caso de que el mismo no concurra. Sin embargo, en el caso del reparto de los objetivos de déficit nominal, el Estado cuenta con un nivel de discrecionalidad de gran magnitud, constituyendo una intromisión mucho más agresiva en la autonomía financiera de las CCAA. La regla de gasto es un instrumento positivo, digno de conservar en el sistema de disciplina fiscal, pero la regulación del reparto de los objetivos de déficit nominal, debería someterse a una reforma que previese 1) la limitación de dicho reparto a situaciones económicamente críticas, 2) el papel protagonista del CPFF a la hora de abordar dicha distribución entre los diferentes subsectores de la Administración y 3) la determinación en la LOEPSF de un elenco de criterios para distribuir los objetivos del subsector autonómico entre cada una de las CCAA.

XIV. El sistema de disciplina fiscal español determina el límite de deuda financiera en el que pueden incurrir las administraciones en dos momentos diferentes. El artículo 13 LOEPSF establece que el volumen máximo de endeudamiento en el que pueden incurrir las CCAA es el 13% del PIB, sin que ninguna Comunidad, individualmente, pueda endeudarse por un importe superior al 13% de su PIB regional. Los artículos 15 y 16 LOEPSF prevén una distribución anual del límite máximo de endeudamiento en el que pueden incurrir las CCAA, y cada una de ellas, que tiene lugar de manera simultánea a la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, definidos en términos de déficit nominal. La

fijación anual de los objetivos de deuda financiera es menos intrusiva con la autonomía financiera de las CCAA que la determinación, también anualmente, de los objetivos de estabilidad presupuestaria en términos de déficit nominal, siempre que se entienda que, dicha facultad corresponde al Ministerio cuando una Comunidad se encuentre endeudada por encima del 13% de su PIB, e incumpla, consecuentemente, el principio de sostenibilidad financiera en los términos definidos en el artículo 13 LOEPSF. El problema no se ha planteado porque todas las CCAA presentan una tasa de endeudamiento superior al 13% de su PIB, y el momento represivo lo desencadena el incumplimiento del límite de deuda establecido a través del procedimiento previsto en los artículos 15 y 16 LOEPSF. Pero a futuro sería positivo esclarecer la interpretación que debe darse a los artículos 15 y 16 LOEPSF, en punto al reparto de los objetivos de deuda pública, en aquellos supuestos en los cuales la misma se sitúe por debajo del 13% del PIB autonómico.

- XV. Los artículos 15 y 16 LOEPSF establecen un sistema para el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que refuerzan indudablemente la posición del Estado. El artículo 15 LOEPSF, al contemplar la distribución de estos límites entre los diferentes subsectores de la Administración, mantiene la regulación precedente en el sistema anterior. Desde 2012 vuelve a ser determinante la intervención del Senado en la “aprobación” del Acuerdo gubernamental que establece estos límites, pero la misma no puede ser leída como un refuerzo al poder autonómico: el Senado actual no tiene una composición territorial, pero sí un indudable sesgo conservador, por lo que el legislador orgánico, al otorgar de nuevo al Senado la capacidad de vetar este Acuerdo, perseguía volver a configurar a la Cámara Alta como una institución de bloqueo para aquellos supuestos en los que en la Cámara Baja, que sostiene al Gobierno, hubiese una mayoría progresista. Respecto a la individualización por Comunidad Autónoma prevista ahora en el artículo 16 LOEPSF, hay que recordar que este procedimiento, en su génesis, respondía a unos rasgos cooperativos, al otorgarse al CPFF un papel determinante. Tan solo el sistema de votación propio de este órgano multilateral constituía una cortapisa a que el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria fuese interiorizado como propio por parte de las CCAA. Tras la reforma de 2006, este sistema transmuta,

y se opta como primera opción, por una solución de carácter bilateral que beneficiaba, indudablemente, a las CCAA políticamente más fuertes. Como solución residual, en caso de que no se alcanzase acuerdo alguno de manera bilateral, estaba prevista la decisión unilateral por parte del Gobierno de España. Esta última solución, excepcional entre 2007 y 2011, es la ordinaria a partir de 2012. La autonomía financiera de las CCAA no solo se ha visto constreñida por la implementación de un sistema que anualmente determina cuáles deben ser los objetivos de déficit nominal en el que cada una de ellas puede incurrir, sino también por una notable pérdida de influencia en la toma de esa decisión. Y el Estado ha aprovechado esta circunstancia para imponer a los entes subcentrales una senda de ajuste más agresiva que la que ha diseñado para sí mismo, lo cual ha terminado por repercutir negativamente en elementos nucleares del Estado del bienestar, que son costeados fundamentalmente por el poder autonómico.

- XVI. La incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal tuvo lugar en 2013 para evitar que determinadas prácticas fraudulentas terminasen por convertir la deuda que las Administraciones mantienen con sus proveedores en un cauce alternativo para soslayar los límites acordados de déficit y deuda financiera. El artículo 135 CE, sin embargo, lo que limita es una deuda de carácter financiero, al hacer referencia el propio artículo 135.3 CE al “interés” y al “capital” de la deuda pública. El TC, por ello, cuando tuvo ocasión de pronunciarse sobre la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal, fundamentó su constitucionalidad en el artículo 157.3 CE, por afectar a las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA y, por lo tanto, consideró correcta su regulación por ley orgánica. Aunque compartimos la constitucionalidad de la reforma, con base en el artículo 149.1.13º CE, consideramos que procede adoptar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva de rango y, por ello, habría sido más acorde la regulación de esta cuestión mediante ley ordinaria. Con la única salvedad del sistema de compensación triangular previsto en el artículo 20.6 LOESPF, que debería haber sido regulado como disposición adicional en la LOFCA. La fijación de unos parámetros para controlar la deuda comercial debe corresponder al Estado, pero no debe considerarse como una parte integrante del sistema de disciplina fiscal y, por lo tanto, no debe atribuirse una posición equivalente al del resto de reglas

fiscales. Por otro lado, el establecimiento de un sistema de compensación triangular como el previsto en el artículo 20.6 LOEPSF no afecta a la autonomía financiera de las CCAA en su vertiente del gasto sino, a lo sumo, en su facultad de pago: dos conceptos económicos –gasto y pago- de diferente naturaleza que deben ser tratados, también en el ámbito del Derecho público, de manera diferenciada. Resulta obligado distinguir entre un núcleo duro de autonomía financiera, relativo al gasto -naturaleza económica- y vinculado estrechamente con la definición de las políticas autonómicas, y una zona periférica, en la que se integrarían los pagos –naturaleza financiera-, dotada de unas menores garantías constitucionales.

- XVII. A la hora de aprobar su presupuesto, las CCAA deben velar porque el mismo sea respetuosos con un elenco de estipulaciones previstas en el artículo 135 CE y en la LOEPSF. Los presupuestos autonómicos deberán recoger los créditos suficientes para hacer frente al capital y a los intereses de la deuda financiera, un requisito que, tras la reforma constitucional de 2011, se extiende a las CCAA además de al Estado (arts. 135.3 II CE y 14 LOEPSF). Igualmente deberán respetar la regla de gasto (art. 12 LOEPSF) y dotar un fondo de contingencia (art. 31 LOEPSF), por un importe indeterminado por la LOEPSF, pero que debe permitir que este instrumento sea reconocible. En caso contrario, cabrá la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la norma finalmente aprobada por el Parlamento autonómico. La superación del límite de gasto no financiero aprobado previamente, bien sea por el ejecutivo autonómico, bien por su parlamento (art. 30 LOEPSF), no justifica directamente la presentación del pertinente recurso de inconstitucionalidad, por constituir el acuerdo que determina el límite de gasto no financiero un acto-parte no susceptible de control jurisdiccional. Es más, cuando el ejecutivo remita un proyecto de ley que incumpla el límite de gasto no financiero, pero respete el objetivo de estabilidad presupuestaria –al estimar al alza los ingresos-, solo cabrá recurrir, ya durante la ejecución del presupuesto, a las medidas previstas en el Capítulo IV LOEPSF. Desde un punto de vista teórico, los mayores problemas se presentan en punto a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad en los supuestos de incumplimiento por parte de la ley autonómica de presupuestos de los objetivos de estabilidad a los que hace referencia el artículo 16 LOEPSF. En tanto que

dicha individualización no se produzca en la propia LOEPSF, el Acuerdo que determina el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma no se integra en el bloque de constitucionalidad, de manera que no puede ser parámetro para determinar la constitucionalidad de la ley. En estos casos, la manera menos traumática para permitir el control jurisdiccional de las leyes de presupuestos será recurrir a una ficción: considerar que el incumplimiento del acuerdo de individualización provoca, a su vez, una vulneración del principio de estabilidad presupuestaria definido en términos de déficit estructural. Ante los problemas que plantea proponemos, en primer lugar, y como ya se adelantaba en la conclusión número XI, una modificación del sistema de individualización de los objetivos de estabilidad, de manera que los criterios para acometer dicho reparto estuviesen estipulados, directamente, en la LOEPSF. En segundo lugar, creemos que es imprescindible articular dentro del cauce procedimental del recurso de inconstitucionalidad, una serie de especificidades que permitan al TC realizar con mayor solvencia sus funciones. La estabilidad presupuestaria, tomada en serio, exige su control jurisdiccional. Y la misma conlleva, o bien dotar al Tribunal de los medios técnicos necesarios para acometer dicho control por sí mismo, o bien admitir que los informes facilitados por la AIREF en dicho procedimiento constituirán una prueba *iuris et de iure*.

XVIII. El sistema de disciplina fiscal instaurado tras la reforma constitucional de 2011 ha conseguido superar una de las principales deficiencias del sistema anterior: la ausencia de un momento represivo. Sin embargo, la configuración de un sistema sancionador fue diseñada sin contar con un anclaje constitucional claro, más allá de la tímida referencia que la letra a) del artículo 135.5 CE hace a la regulación de la forma y plazo en la cual deben corregirse las desviaciones de los objetivos de déficit (nominal) y deuda (financiera). La LOEPSF, sin embargo, ha previsto que el momento represivo también se desencadena, ahora ya sin ningún tipo de anclaje constitucional, cuando una Administración autonómica –en ningún caso la Administración central- incumpla la regla de gasto o sus obligaciones de deuda comercial. De la presente consideración cabe extraer dos conclusiones: 1) que la ausencia de un momento represivo que corrija el incumplimiento en el que incurre la Administración central constituye el ejemplo más claro de la desconfianza en el sector autonómico desde la que ha sido redactada la

LOEPSF, y 2) que la regulación de un momento represivo sin un anclaje constitucional claro constituye una sustitución de la voluntad autonómica inadmisibles. El propio TC había determinado, a la hora de enjuiciar la constitucionalidad del anterior sistema de disciplina fiscal, que el mismo era conforme a la Constitución atendiendo a que en ningún instante estaba prevista la sustitución de la voluntad autonómica (STC 134/2011, FJ 11). Y sin que se haya producido una modificación del marco constitucional en este punto, el legislador orgánico decidió en 2012 acometer una regulación del momento represivo que preveía, en varias ocasiones, la anulación de la voluntad autonómica, quedando la Comunidad Autónoma jerárquicamente subordinada a la Administración central (STC 76/1983, FJ 12). Esta circunstancia es especialmente intensa en las medidas coercitivas previstas en el artículo 25 LOEPSF, cuya aplicación, en buena técnica jurídica, debería tener lugar exclusivamente al amparo del artículo 155 CE en aquellos supuestos en los cuales, con una deslealtad manifiesta, una Comunidad Autónoma se desentendiese por completo de dar cumplimiento a sus obligaciones presupuestarias. En Alemania el artículo 37 GG es el único cauce contemplado para tratar de corregir supuestos en los que un *Land* incumpla de manera contumaz sus obligaciones federales. En España, en el supuesto de que las medidas del artículo 25 no hayan dado resultado, el artículo 26 LOEPSF remite imperativamente al artículo 155 CE. Pero dicha remisión, además, está vacía de contenido, pues es difícil imaginar medidas aplicables al amparo del artículo 155 CE que no hayan sido aplicadas con anterioridad. El artículo 155 CE, al menos en el actual marco constitucional, también debe ser leído en negativo, en el sentido de que una intervención en la autonomía de las CCAA de la magnitud referida solo puede tener cabida a través de la institución de la coerción estatal.

- XIX. A pesar de lo hasta aquí expuesto, la contestación política –por parte de las CCAA- y jurídica –por parte del TC- al sistema de disciplina fiscal diseñado por la LOEPSF ha sido mínima en el primer caso e inexistente en el segundo. Las CCAA se aquietaron por completo al sistema de disciplina fiscal diseñado en 2012, y tan solo el Gobierno de Canarias se aventuró a presentar un recurso de inconstitucionalidad contra una norma que planteaba dudas muy sólidas sobre su encaje constitucional. Un año después, en 2013, tan solo la Junta de Andalucía

recurrió la reforma de la LOPESF que incorporó la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal. El aquietamiento autonómico contrasta, sin lugar a dudas, con la conflictividad que en 2001 provocó el diseño del primer sistema de disciplina fiscal. Quizás esta actitud responda, en un primer momento, a que la práctica totalidad de las CCAA necesitaron del auxilio financiero del centro para subsistir. Como sabemos, la articulación de una cláusula de no rescate en el artículo 8 LOEPSF es puramente retórica, si tenemos en consideración que la propia norma, en su disposición adicional primera, contempla la posibilidad de que el Estado articule mecanismos extraordinarios de financiación en favor de las CCAA. Los planes de ajuste formalizados por la mayoría de las CCAA contemplaban el sometimiento del ente subcentral firmante a una férrea disciplina fiscal. Y por ello, aunque formalmente nada impedía el recurso, en la práctica podía resultar incoherente aceptar el sistema y a la vez cuestionarlo. La actitud del TC a la hora de enjuiciar los –escasos- recursos planteados es más criticable. Especialmente la STC 215/2014, de 18 de octubre, que, al avalar los aspectos más controvertidos del sistema de disciplina fiscal instaurado por la LOEPSF, constituye un verdadero *overruling* jurisprudencial, pero soterrado y, consecuentemente, carente de motivación.

- XX. En los primeros meses de vigencia de la LOEPSF las reglas fiscales en ella contemplada no se aplicaron, o se aplicaron de manera más arbitraria que discrecional. Sin embargo, en la actualidad, el sistema de disciplina fiscal español está integrado por un conjunto de disposiciones que constituyen verdaderas normas jurídicas integradas en el bloque de constitucionalidad. La LOEPSF no contiene una serie de enunciados meramente retóricos, dictados con la mera pretensión de atemorizar a aquellas CCAA que naveguen bordeando las aguas de la indisciplina fiscal. La normativa española de estabilidad presupuestaria, dictada con mayor o menor acierto desde un punto de vista constitucional, contiene unos mandatos inequívocos cuyo incumplimiento provoca las consecuencias jurídicas previamente establecidas. Y está bien que así sea si se quiere garantizar que situaciones idénticas sean tratadas de la misma manera, y no se beneficie a aquellas CCAA políticamente más fuertes. La consolidación de la Constitución como norma jurídica se demoró en Europa durante un largo periodo de tiempo. Por ello, para el constitucionalismo europeo

es siempre una excelente noticia que una disposición constitucional tenga “verdadera” fuerza normativa. Lo contrario, la existencia de pasajes constitucionales meramente descriptivos, no hace sino socavar la legitimidad de la totalidad de la obra constitucional como producto normativo. La doctrina constitucionalista no puede eludir el análisis y crítica de los indudables efectos que la incorporación al ordenamiento jurídico del principio de estabilidad presupuestaria, con el máximo rango posible, está teniendo para el Estado Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

A) Bibliografía

- AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G. “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, 2001, págs. 9-61.
- AJA, E. *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 63-89.
- ÁLVAREZ CONDE, E. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. “La coerción estatal del artículo 155 CE en la estructura del Estado autonómico”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, págs. 277-304.
- ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J. “Los presupuestos de la Comunidad Autónoma”, en BERMEJO VERA, J. (Dir.) *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Pamplona, 2010, págs. 1027-1049.
- ALZAGA VILLAAMIL, Ó. “Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella”, en TUSELL, J. LAMO DE ESPINOSA, E. y PARDO, R (Eds.), *Entre dos siglos: reflexiones sobre la democracia española*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- ALZAGA VILLAAMIL, Ó. “Invitación, desde el realismo, al estudio de la constitucionalización al límite al endeudamiento público, con la vista puesta en la integración política de Europa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, págs. 75-97.
- ARAGÓN REYES, M. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.
- ARAGÓN REYES, M. Cfr. “La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”; *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, págs. 245-261.
- ARAGÓN REYES, M. “¿Estado jurisdiccional autonómico?”. *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, págs. 867-883.
- ARAGÓN REYES, M. “¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, págs. 313-327.

- ARAGÓN REYES, M. “Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional”, *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 60, 2016, págs. 12-17.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. “La sustancialidad del procedimiento para la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 389-408.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. “El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 175, 2016, págs. 17-65.
- ARENAS RAMIRO, M. “La reforma constitucional suiza: el origen de la regla de oro fiscal”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 455-480.
- ARIAS ABELLÁN, M.D. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 18, 2013, págs. 169-206.
- ARIAS GUEDÓN, S. *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.
- ARROYO GIL, A. “La reforma del Estado federal alemán: un primer balance”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 127-162.
- ARROYO GIL, A. “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 10, 2010, págs. 40-71.
- ARROYO GIL, A. y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 149-188.
- ARROYO GIL, A. “La cláusula de la estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana”, *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 6, 2013, págs. 38-47.
- ARROYO GIL, A. “Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial” en TUDELA, J. y KÖLLING, M. (Eds.) *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, págs. 13-43.
- ARROYO GIL, A. “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 31, 2015.
- ATIENZA, M. y RUIZ MANERO, J. “Sobre principios y reglas”, *Cuadernos de filosofía del Derecho*, núm. 10, 1991, págs. 101-120.
- BALLARÍN ESPUÑA, M. “Sociedades mercantiles locales y estabilidad presupuestaria en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC). Un análisis a la luz de Barcelona de Serveis Municipals (BSM)” en AGULLÓ AGÜERO, A y MARCO PEÑAS, E. (Coords.), *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, Tirant lo Blach, Valencia, 2016, págs. 131-166.

- BALLART, X. *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987.
- BANDRÉS, E., GADEA-RIVAS, M. D., GÓMEZ-LOSCOS, A., “El ciclo económico en Europa”, *Cuadernos de información económica*, núm. 257, 2017, págs. 77-91.
- BARDUTZKY, S. y FAHEY, E. “Who got to Adjudicate the EU’s Financial Crisis and Why? Judicial Review of the Legal Instruments of the Eurozone”, en ADAMS, M., FABBRINI, F., y LAROUICHE, P., *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford, 2016, págs. 341-357.
- BARNETT, R. “The Original Meaning of the Necessary and Proper Clause”, *Georgetown Law Faculty Publications*, núm. 45, 2003, págs. 183-221.
- BASTIDA FEIJEDO, F.J. “Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.
- BARBERA, A. “Da un federalismo insincero a un regionalismo preso sul serio”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núms. 171-172, 2011, págs. 19-50.
- BARBERO, M. “Le Regioni e il Patto di stabilità interno: da soggetti passivi ad un possibile futuro da protagonisti”; *Le Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2014, núm. 1-2, págs. 227-241.
- BELLOD REDONDO, J. F. “Déficit y ciclo económico en la reforma de la ley de estabilidad presupuestaria”, *Auditoría Pública*, 43, 2007, págs. 93-106.
- BELLOD REDONDO, J.F. *El déficit público en la Comunidad de Murcia*, Lulu.com, 2008.
- BELLOD REDONDO, J.F. “Techo de gasto y estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y gasto público*, núm. 65, 2011, págs. 97-110.
- BERNANKE, B. *The Courage to Act: A Memoir of a Crisis and its Aftermath*, W.W. Norton & Company Ltd, Londres, 2015.
- BIANCHI, A. *Historia Constitucional de los Estados Unidos*, Cathedra Jurídica, Buenos Aires, 2008.
- BIFULCO, R. Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio”, *Rivista AIC*, núm. 2, 2012, 9 págs.
- BLANCO VALDÉS, R. *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2006.
- BLANCO VALDÉS, R. *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.
- BLANCO VALDÉS, R. *El laberinto territorial español*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- BLANCO VALDÉS, R. “Estados Unidos: una sola nación, bajo un gobierno federal”, en SOLOZÁBAL, J.J. (Ed.). “*La reforma federal. España y sus siete espejos*”, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, págs. 69-122.
- BÖCKENFÖRDE, W. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

- BODMER, F. “The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong”, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 142, núm. 3, 2006, págs. 307-330.
- BOHN, H. E., e INMAN, R. P., “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from de U.S. States“, *NBER Working Paper Series*, núm. 5533, 1996, 82 págs.
- BORRAZ, S. y CANTALAPIEDRA, C. “Planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, págs. 163-178.
- BORRELL, J. *Los idus de octubre. Reflexiones sobre la socialdemocracia y el futuro del PSOE*. Catarata, 2017.
- BOWLING, C. J. y PICKERILL, J. M. “Fragmented Federalism: The State of American Federalism 2012-13”, *The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 3, 2013, págs. 315-346.
- BRANCASI, A. “L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»”, *Le Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2014, núm. 1-2, págs. 49-80.
- BRAVIDOR, C. “Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburgo, 2012, págs. 11-34.
- BRUSCA ALIJARDE, I. “El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo”, *Auditoría Pública*, núm. 59, págs. 77-86.
- BUCHANAN, J. “Clarifying confusion about the Balanced Budget Amendment”, *National Tax Journal*, vol. 48, núm. 3, 1995, págs. 347-355.
- BULMAN-POZEN, J. y METZGER, G. E., “The President and the States: Patterns of Contestation and Collaboration under Obama”, *The Journal of Federalism*, vol. 46, núm. 3, 2016, págs. 308-336.
- CALLIES, C. “Innovationsföderalismus und nachhaltige Finanzverfassung“, en en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Turingia, 2011, págs. 25-44.
- CANO MONTEJANO, J. C., “La nueva gobernanza económica: repercusión para España” en PENDÁS, B. (dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectoria y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, vol. V, pág. 4647-4658.
- CASANA MERINO, F. *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. y EXPÓSITO GÓMEZ, E. “El régimen competencial y el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas” en CASTELLÀ ANDREU, J.M. (Ed.), *Derecho Constitucional Básico*, Huygens Editorial, Barcelona, 2016.

- CARRASCO DURÁN, M. “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13º CE)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, págs. 55-94.
- CARRASCO DURÁN, M. “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 18, 2013, págs. 169-206.
- CARRILLO, M. “Constitución y control de las finanzas públicas”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, págs. 13-42.
- CARRILLO, M. “Crisis y centralización del Estado”, *El País*, 11 de marzo de 2014.
- CARRILLO, M. “Las atribuciones del gobierno en funciones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, págs. 121-154.
- CAZORLA PRIETO, L.M. “Artículo 135” en GARRIDO FALLA, F. (Coord.) *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 2045-2052.
- CHESSA, O. “Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2016, págs. 455-483.
- CLOSA MONTERO, C. “Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea”. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 2014, págs. 65-94.
- CIARALLI, C. A. “L’impatto del principio del pareggio bilancio sull’autonomia finanziaria regionale in Italia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2018, 41 págs.
- CONLAN, T. J., y POSTER, P. L., “Inflection Point? Federalism and the Obama Administration”, *The Journal of Federalism*, vol. 41, núm. 3, 2011, págs. 421-446.
- CORDERO GONZÁLEZ, E.M. “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los *Länder*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 202, págs. 289-324.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, C. “La fiscalización y el enjuiciamiento, por el Tribunal de Cuentas, en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en AGULLÓ AGÜERO, A y MARCO PEÑAS, E. (Coords.), *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, Tirant lo Blach, Valencia, 2016, págs. 325-351.
- CUENCA, A. “Estabilidad presupuestaria y endeudamiento público en la crisis”, *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 2009, págs. 161-175.
- CUENCA, A. “Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común”, *Papeles de Economía Española*, núm. 139, 2014, págs. 97-114.
- CUENCA, A. “Una nueva reforma de la financiación autonómica”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, 2017, págs. 66-81.

- DARNACULLETA GARDELLA, M.M. “Conseqüències institucionals de la limitació del deute pública a les Comunitats Autònomes i als Länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya y Alemanya”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 20, 2014, págs. 174-213.
- DASÍ GONZÁLEZ, R. M^a. y GIMENO RUIZ, A. “El nuevo marco normativo de la contabilidad nacional y su incidencia en la reforma de las normas contables públicas europeas”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 44, 2013, págs. 113-145.
- DE LA FUENTE, Á. “Las finanzas autonómicas en 2015 y entre 2003 y 2015”, *Documentos de Trabajo del BBVA*, núm. 8, 2016, 30 págs.
- DE LA FUENTE, Á. “La financiación regional en Alemania y en España: Una perspectiva comparada”, *Fedea Policy Papers*, núm. 1, 2017, 14 págs.
- DE LA HUCHA CELADOR, F. “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 153, 2012, págs. 21-48.
- DE LA HUCHA CELADOR, F. Conferencia “El incumplimiento de la Ley de Estabilidad presupuestaria y el consentimiento del Estado”, celebrada el 27 de febrero de 2015 en Madrid. Audio disponible en línea (minuto 10:55): <https://equidispres.wordpress.com/2015/03/06/el-incumplimiento-de-la-ley-de-estabilidad-presupuestaria-y-el-consentimiento-del-estado-conferencia-y-coloquio/> [última consulta: septiembre 2018].
- DE LA HUCHA CELADOR, F. “Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria”, *Crónica presupuestaria*, núm. 3, 2015, págs. 81-111.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANNINI, T. “¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las CCAA tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?”, *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 6, 2013, págs. 59-68.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “El Estado Autonómico y la reforma del artículo 135 de la Constitución”, Ponencia presentada en el VI Foro de las autonomías. Celebrado en Madrid el día 15 de marzo de 2017.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017, 38 págs.
- DE OTTO, I. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 11^o edición, Ariel, Barcelona, 2008.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. *El gobierno de la economía en la Constitución europea. Crisis e indeterminación institucional*. Bosch Editor, Barcelona, 2011.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. “La recepción constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en Italia. Comentario a las Sentencias 10/2015 y 70/2015 de la Corte Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 106, 2016, págs. 431-449.

- DE MIGUEL BÁRCENA, J. “Estabilidad financiera en entornos federales: la nueva constitución económica del riesgo”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 26, 2016, págs. 49-86.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018, págs. 133-166.
- DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.
- DE WITTE, B. Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation? *European Constitutional Review*, núm. 11, 2015, págs. 434-457.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I. “Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social”, *Revista de Administración Pública*, 203, págs. 343-381.
- DEROOSE, S. y GRIESSE, J., “Implementing Economic Reforms. Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations?”, *ECFIN Economic Brief*, núm. 37, 2014, 9 págs.
- DÍAZ CORRAL, M. y GARCÉS SANAGUSTÍN, M. “Fundamentos jurídico-constitucionales de las leyes de estabilidad presupuestaria. Principios y ámbito de aplicación”, en GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (Dir.), *“La estabilidad presupuestaria en Derecho español”*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, págs. 45-80.
- DÍEZ PICAZO, L.M., *Sistema de Derechos Fundamentales*, Civitas, Pamplona, 2013.
- DILGER, R. “Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues”, *Congressional Research Service Reports*, 2017, 40 págs.
- DOMINGUEZ, K. Y SHAPIRO, M. “Forecasting the Recovery from the Great Recession: Is This Time Different?”, *American Economic Review*, vol. 103, núm. 3, 2013, págs. 147-152.
- DÖNNEBRINK, E., ERHARDT, M., HÖPPNER, F. y SUDHOF, M. “Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts“, en KASTROP, C., MEISTER-SCHEUFELN, G. Y SUDHOF, M. (Hrsg.), *Die neue Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010, págs. 22-45.
- DOVE, J. “Credible commitments and constitutional constraints: state debt repudiation and default in nineteenth century America”, *Constitutional Political Economy*, 2012, vol. 23, núm. 1, págs. 66-93.
- DARNSTÄDT, T. *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005.
- EDLING, M. “So Immense a Power in the Affairs of War: Alexander Hamilton and the Restoration of Public Credit”, *The William and Mary Quarterly*, vol. 64, núm. 2, 2007, págs. 287-326.
- EMBED IRUJO, A. *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012.

- ENDERLEIN, H. y VON MÜLLER, C. “German Federalism at the Crossroads“, en PETERSON, P. y NADLER, D. (Eds.), *The Global Debt Crisis. Haunting U.S. and European Federalism*. Bookings Institution Press, Washington D.C., 2014, págs. 134-158.
- ESCRIVÁ BELMONTE, J. L. *Comparecencia del presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ante la Comisión del Presupuesto, con ocasión del debate de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, Congreso de los Diputados, minutos 31 y 49. Contenido disponible en línea: <http://www.congreso.es/wc/wc/audiovisualEmisionSemiDirecto?codOrgano=307&codSesion=6&idLegislaturaElegida=12> [última consulta: septiembre 2018]
- ESCRIVÁ BELMONTE, J. L. Comparecencia ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico, 28 de febrero de 2018, 29 págs. Contenido disponible en línea: <http://www.airef.es/documents/42901/736038/2018+02+28+Presentaci%C3%B3n+Congr.pdf/3d4301be-0ef0-41f8-8a44-fa351c58636f> [última consulta: septiembre 2018]
- ESPARZA OROZ, M. “El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012, págs. 153-199.
- ESTEVE PARDO, J. *La nueva relación entre Estado y sociedad*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- FABBRINI, F. “The Fiscal Compact, the “Golden Rule”, and de Paradox of European Federalism”, *Boston College International and Comparative Law Review*, núm. 36, 2013, article 1, 38 págs.
- FABBRINI, F. “From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges”, en ADAMS, M., FABBRINI, F., y LAROUCHE, P., *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, *op. cit.*, págs. 399-417.
- FELD, L. y MATSUSAKA, J. “Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons”, *Journal of Public Economics*, vol. 87, núm. 12, 2003, págs. 2703-2724.
- FELD, L. y KIRCHGÄSSNER, G. “On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience”, *Working paper*, núm. 21, 2006, 25 págs.
- FELD, L. y VON HAGEN, J. “Federal Republic of Germany”, en SAHA, A (Ed.). *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, McGill-Queen's Press, Canadá, 2007.
- FELD, L., KALB, A., MOESSINGER, M.D., OSTERLOH, S. “Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and. No-Bailout Clauses – The Swiss Experience”, *Journal of International Money and Finance*, núm. 70, 2017, págs. 319-343.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, págs. 225-239.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. “Estabilidad presupuestaria y autonomía financiera: ¿disyuntiva o conjunción necesaria?, Ponencia presentada en el marco de los Seminarios de Economía

Pública organizados por el Instituto de Estudios Fiscales. Celebrados en Oviedo el 21 de abril de 2005.

- FERNÁNDEZ LLERA, R. “Objetivos presupuestarios, ciclo económico y descentralización en España”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Serie economía. núm. 10, 2010, págs. 3-27.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. “Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente”, *Auditoría Pública*, núm. 62, 2014, págs. 35-44.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. “Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro”, presentado en el XXIII Encuentro de Economía Pública, celebrado los días 4 y 5 de febrero de 2016 en Orense.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. “Vigencia de la LOFCA en materia de operaciones de crédito”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, 2016, págs. 35-52.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. “El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación”, *Mediterráneo económico*, núm. 30, 2016, págs. 447-464.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. “La solidaridad como principio constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 139-181.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. “Las mutaciones jurisprudenciales en la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 89, 2013, págs. 7-88.
- FERNÁNDEZ-WULFF BARREIRO, P. “Límites Constitucionales al Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania”, *Fedea*, 2012, 36 pág.
- FRIAUF, K. H., “Staatskredit”, en ISENSEE, J. und KIRCHHOF, P. (Hrsg.) , *Handbuck des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1990, págs. 321-355.
- GALLASTEGUI, M.C., “El déficit público, los criterios de convergencia y el papel de las Comunidades Autónomas”, *Estado y Economía. Elementos para un debate*. Fundación Banco Bilbao-Vizcaya, 1995, págs. 45-78.
- GAMKHAR, S. y PICKERILL, J. M., “The State of American Federalism 2011-2012: A Fend for Yourself and Activist Form of Bottom-Up Federalism”, *The Journal of Federalism*, vol. 42, núm. 3, 2012, págs. 357-386.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M. “Las leyes de estabilidad presupuestaria: objetivos y rasgos fundamentales”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 13, 2003, págs. 33-48.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M. “En torno al concepto de estabilidad presupuestaria en España”, en GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (Dir.), “*La estabilidad presupuestaria en Derecho español*”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, págs. 19-44.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. “La reforma del artículo 135 de la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, págs. 31-66.

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La acelerada tramitación parlamentaria del artículo 135 de la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 165-198.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, págs. 94-105.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, págs. 213-291.
- GARCÍA MARTÍN, F. J. Cfr. *La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas*, Tesis doctoral, Universidad de Extremadura, 2017.
- GARCÍA PEREA, P. y GORDO, E. “Los mecanismos de supervisión presupuestaria en la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 3 (marzo), 2016, Banco de España, págs. 47-60.
- GARCÍA PEREA, P. y DE LOS LLANOS MATEA, M. “Las recomendaciones específicas de España en el marco del Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico de 2017”, *Boletín económico del Banco de España*, núm. 3, 2017, 9 págs.
- GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMP, P. “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del veto presupuestario”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 2, 1998, págs. 9-44.
- GARCÍA ROCA, J. “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, págs. 40-93.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters, Pamplona, 2013.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. Á. “La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 54, 2015, págs. 89-122.
- GARCÍA TORRES, J. “El artículo 155 de la Constitución española y principio constitucional de autonomía”, en VV.AA., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- GARCÍA TORRES, J. “Intervención y ejecución federales”, Ponencia presentada en el Curso de Verano “El Estado Autonómico. ¿El orden constitucional desbordado?” organizado por la Universidad Autónoma de Madrid y celebrado en Miraflores de la Sierra entre el 4 y el 6 de septiembre de 2014.
- GARRIDO LÓPEZ, C. “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 107, 2016, págs. 75-116
- GARRIDO LÓPEZ, C. “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, págs. 43-73.

- GEIER, A. “The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level”, *Working Paper of the Federal Finance Administration*, núm. 15, 2011, 31 págs.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. “El control del parlamento sobre el llamado veto presupuestario del Gobierno”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, págs. 77-102.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J.M. “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”, en ALZAGA, O (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo XI, Edersa, Madrid, 1999.
- GIUPPONI, T. “Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione”, *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2014, págs. 51-77.
- GÓMEZ LUGO, Y. “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: ¿un problema de límites procedimentales?”, *Comunicación presentada al XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Málaga los días 26 y 27 de abril de 2018*. Contenido disponible en línea: http://www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/G%C3%B3mez-Lugo_La-tramitaci%C3%B3n-de-la-reforma-constitucional-mediante-procedimientos-legislativos-abreviados.pdf [última consulta: septiembre 2018]
- GÓMEZ MONTORO, Á. *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992.
- GÓMEZ ORFANEL, G. “La coerción federal en el Derecho comparado”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, 2005, págs. 23-60.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. “Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, 1995, págs. 13-24.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.
- GORDILLO PÉREZ, L. I. “A propósito de la reforma constitucional de 2011”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 25, 2012, págs. 31-37.
- GRÖPL, C., “Nachhaltiges Haushaltrechts im Bundesstaat“, en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, págs. 125-146.
- HABERMAS, J. *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.
- HECKER, D. MEISKE, D., POTRAFKE, N., RIEM, M. SCHINKE, C., “Schuldenbremsen in den deutschen Bundesländern: Worte und Taten der Landesregierungen“, *Ifo Schnelldienst*, núm. 2, 2016, págs. 14-22.
- HEINZ, D. “Federal Reform II in Germany”, *Perspectives on Federalism*, vol. 2, núm. 2, 2010, 14 págs.
- HENNEKE, H. G., “Artikel 109”, en HOFMANN, H. und HOPFAUF, A., *Kommentar zum Grundgesetz*, Auflage 12, Carl Heymanns Verlag, Lavis, 2011, págs. 2264-2283.

- HENNEKE, H. G., “Artikel 109a”, en HOFMANN, H. und HOPFAUF, A., *Kommentar zum Grundgesetz*, Auflage 12, Carl Heymanns Verlag, Lavis, 2011, págs. 2283-2292.
- HENNEKE, H. G., “Artikel 115”, en HOFMANN, H. und HOPFAUF, A., *Kommentar zum Grundgesetz*, Auflage 12, Carl Heymanns Verlag, Lavis, 2011, págs. 2320-2328.
- HENNING, C. R. y KESSLER, M. *Fiscal Federalism: U.S. History for architects of Europe’s Fiscal Union*, Bruegel Essay and Lecture Series, 2012.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y ARGIMÓN, I., “Los determinantes de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas”, *Documentos de trabajo del Banco de España*, núm. 803, 2008, 9 págs.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Boletín económico del Banco de España*, abril de 2013, 65-78.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J. “Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal”, *Papeles de economía española*, núm. 143, 2015, págs. 174-184.
- HESSE, K. *Escritos de Derecho Constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2012.
- HEUN, W. “Balanced Budget Requirements and Debt Brakes Feasibility and Enforcement”, *German Economic Review*, vol. 15, núm. 1, 2013, págs. 100-115.
- HINAREJOS, A. *The Euro area crisis in constitutional perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2015, págs. 404-441.
- HINAREJOS, A. “Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic Monetary Union”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2011, págs. 563-576.
- HOLLOWEY, C. y WILSON, P. (Eds.). *The Political Writings of Alexander Hamilton*, vol. 1 (1769-1789), Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- HOU, Y. y SMITH, D. “Framework for Understanding State Balanced Budget Requirement Systems: Reexamining Distinctive Features and an Operational Definition”, *Public Budgeting and Finance Review*, vol. 26, núm. 3, 2006, págs. 22-45.
- HRBEK, R. y EPPLER, A. (Eds), *Deutschland vor der Föderalismus-Reform: eine Dokumentation*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen, 2003.
- HRBEK, R. “La reforma del federalismo en Alemania”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 19-30.
- HSÜ DAU-LIN. *Mutación de la Constitución*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.

- HAUNG, C. C., y CHO, C. “Balanced Budget Amendment Proposal Is Extreme by International Standards”, Working Paper, Center on Budget and Policy Priorities, 2016, 7 págs.
- HUEN, W. “Balanced Budget Requirements and Debt Brakes Feasibility and Enforcement”, *German Economic Review*, núm. 15, 2014, págs. 100-115.
- JIMENA QUESADA, L. “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y la rigidez constitucionales)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 335-356.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. “Artículo 134”, en RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (Coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, págs. 974-983.
- KAHL, W. “Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat - Einleitung”, en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, págs. 1-24.
- KASTORP, C. y MARKLEIN, F. “Die Schuldenregel in Deutschland – Ein guter Start für einen langen Weg“ en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburgo, 2012, págs. 1-7.
- KINCAID, J. “State Challenges to Coercive Federalism in the United States”, FÄRBER, G. (Ed.), *Governing from the centre: the influence of the federal/central government on subnational governments*, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, 2012, págs. 65-74.
- KIRCHGÄSSNER, G. “Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland”, *Discussion Paper*, núm. 4, 2013, 22 págs.
- KIRCHGÄSSNER, G. “The debt brake of the German states: a faulty design?”, *Constitutional Political Economy*, vol. 28, núm. 3, 2017, págs. 257-269.
- KIRCHHOF, G. *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009.
- KIRCHHOF, G. “Artikel 109”, en STARCK, C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3 (arts. 83-146)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, págs. 1433-1490.
- KIRCHHOF, G. “Artikel 109a”, en STARCK, C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3 (arts. 83-146)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, págs. 1491-1499.
- KIRCHHOF, G. “Artikel 143d”, en STARCK, C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3 (arts. 83-146)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, págs. 2481-2489.
- KIRCHHOF, G. “Debt limits in Constitutional Law: The Debt Brake“, en RINGE, W. G., y HUBER, P. M., *Legal Challenges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2014, págs. 53-62.
- KOEMM, M. *Eine Bremse für die Staatsverschuldung?: Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2011.

- KÖLLING, M. “Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009”, *Revista d’estudis autonòmic i federal*, núm. 16, 2012, págs. 74-106.
- KÖLLING, M. “Problemas y reformas en el federalismo alemán en tiempos de crisis”, Comunicación presentada al *XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, “*La política en tiempos de incertidumbre*”, celebrado en Sevilla entre el 18 y el 20 de septiembre de 2013.
- KÖLLING, M. “Las normas constitucionales alemanas de control del déficit y la deuda tras cuatro años en vigor”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, págs. 9-24.
- KÖLLING, M. “Autonomía financiera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria. Una comparación de los *Länder* alemanes y las Comunidades Autónomas”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 15, 2014, 20 págs.
- KÖLLING, M. “Las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* a partir de 2020”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 12, 2016, págs. 34-36.
- KRISHNAKUMAR, A. “In defense of the debt limit statute”, *St. John’s Legal Studies Research Paper*, núm. 00-71.
- KRUGMAN, P. *End this depression now!*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2012.
- LABNO, A., SULKOWSKI, J., “La protección del equilibrio presupuestario en la Constitución de Polonia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 355-368.
- LAGO-PEÑAS, S. y VAQUERO GARCÍA, A. *Descentralización y sistema tributarios: lecciones de la experiencia comparada*, Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid, 2016.
- LAGO-PEÑAS, S., FERNÁNDEZ LEICEAGA, X.; VAQUERO, A., “¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?”, *Documentos de trabajo Funcas*, nº 784, 2016.
- LATORRE VILA, L. “¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, págs. 80-100.
- LB, JHR, “The Fiscal Compact and the European Constitutions: Europe Speaking German” (Editorial), *European Constitutional Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2012, págs. 1-7
- LEAB, D. (Ed.), *Encyclopedia of American Recessions and Depressions*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 2014.
- LEÓN, S (Coord.), *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial, 2015, Madrid.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F. “De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 199-218.

- LÓPEZ BASAGUREN, A. “Encuesta: Sobre la reforma de la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 66-68.
- LÓPEZ CASTILLO, A. “Cuestión prejudicial en segunda ronda. Una nueva escaramuza a propósito de la política monetaria del BCE”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 25, 2017, 18 págs.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. “Las interminables reformas de la gobernanza económica en la zona euro”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 27, 2012, 9 págs.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. “La nueva gobernanza económica de la unión europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, págs. 361-343.
- LÓPEZ LABORDA, J. “Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas”, *Temas actuales de economía*, 4. 2009, págs. 337-360.
- LÓPEZ LABORDA, J. “Comparación del sistema español de financiación regional con el de otros países de estructura federal: Bélgica e Italia”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 62, 2011, págs. 141-157.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. “A vueltas con la autonomía tributaria”, *Papeles de Economía Española*, núm. 143, 2015, págs. 94-109.
- LÓPEZ PÉREZ, A.M. *La hacienda autónoma: una propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana*, Bosch Editor, Barcelona, 2009.
- LOUBERT, A. “Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation”, *European Constitutional Law Review*, vol. 8, núm. 3, págs. 442-445.
- MASALA, P. “El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 20, págs. 235-255.
- MARCO PEÑAS, E. “Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, págs. 31-80.
- MARCO PEÑAS, E. “Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 53, 2016, págs. 116-134.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, págs. 397-491.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L. y LAGOS RODRÍGUEZ, M. Á., “La gobernanza económica de la Unión durante la crisis: consecuencia en el proceso de integración”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 176, 2017, págs. 147-189.

- MARTÍNEZ LAGO, M. Á., “Objetivos de déficit y deuda pública: ¿Su control por el Tribunal Supremo?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, Civitas, núm. 60, 2016, págs. 133-168.
- MARTÍNEZ LAGO, M. Á. “La autoridad fiscal independiente”, en AGULLÓ AGÜERO, A y MARCO PEÑAS, E. (Coords.), *Disciplina presupuestaria, colaboración público-privada y gasto público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs.189-241.
- MARTÍNEZ MANZANEDO, R. “El Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, págs. 91-96.
- MATIA PORTILLA, F. J. “Las tensas relaciones entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional y los límites de la (legítima) discrepancia entre ellos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, págs. 11-48.
- MAUSE, K. “New constitutional “debt brakes” for Euroland? A question of institutional complementarity”, *Constitutional Political Economy*, 2012, vol. 23, núm. 4, págs. 279-301.
- MEDINA GUERRERO, M. “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 131-164.
- MEDINA GUERRERO, M. “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, págs. 109-147.
- MEDINA GUERRERO, M. El impacto de la disciplina fiscal europea en el funcionamiento interno de los Estados descentralizados”, Ponencia presentada en el seminario *El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, mayo de 2014, pág. 14.
- MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de estudios políticos*, núm. 165, 2014, págs. 189-210.
- MEDINA GUERRERO, M. “Recensión de la obra Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento, de J. GARCÍA ROCA y M. Á. MARTÍNEZ LAGO, Civitas, Madrid, 2013”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, págs. 661-688.
- MEDINA GUERRERO, M. Ponencia “Las consecuencias del 135 sobre la actividad económica del Parlamento. Parlamento nacional y economía vs Unión Europea”, impartida durante las VI Jornadas sobre Derecho parlamentario, celebradas en Madrid los días 28 y 29 de abril de 2015. Contenido disponible en línea: <https://canal.uned.es/video/5a6f592db1111fcd6b8b4580> [última consulta: septiembre 2018]
- MEDINA GUERRERO, M. “El alcance del denominado "Veto Presupuestario" a la tramitación de las proposiciones de ley”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 92, 2015, págs. 325-334.

- MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 105, 2016. Págs. 73-102.
- MENÉNDEZ, A.J. “La mutación constitucional de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, 2012, págs. 41-98.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. *El principio de colaboración en el Estado Autonómico*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2011.
- MERTENS, T. “El crash de 1837”, *New Left Review*, núm. 84, 2014, págs. 169-177.
- MERRIFIELD, J. y POULSON, B. *Restoring America’s Fiscal Constitution*, Lexington Books, Londres, 2017.
- MEYER, C. “Greift die neue Schuldenbremse?“, *Archiv des oeffentlichen Rechts*, vol. 136, núm. 2, págs. 266-322.
- MONREAL FERRER, A. *La nación y los estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales*, Promociones y publicaciones universitarias, Barcelona, 1990.
- MORENO ARA, J.A. Artículo 133”, en RIPOLLÉS SERRANO, R. (Coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.
- MORENO GONZÁLEZ, G. “El marco teórico-constitucional de los nuevos mecanismos de gobernanza económica”, en MARTÍN CUBAS, J (Ed.), *Constitución, política y administración: España 2017, reflexiones para el debate*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 375-389.
- MORENO GONZÁLEZ, G. “La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177, 2017, págs. 57-88.
- MORENO GONZÁLEZ, G. “La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Estados Unidos: lecciones de un debate inacabado”, *Revista Estudios de Deusto*, núm. 65-2, 2017, págs. 247-288.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. El laberinto de la financiación autonómica”, *Revista de Economía Pública*, núm. 163, 2002, págs. 157-187.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. “Enseñanzas de la crisis financiera para la estabilidad presupuestaria y el control del sector público”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 105, 2015, págs. 51-76.
- MONTILLA MARTOS, J. A. “La doctrina del tribunal sobre las bases. Competencias cada vez menos compartidas”, *Blog de la Revista Catalana de Derecho Público*, 31 de enero de 2018.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012.
- MUÑOZ MOLINA, A. *Todo lo que era sólido*, Seix Barral, Navarra, 2013.

- MUSGARVE R. A., *Public finance in theory and practice*, MacGraw-Hill, Nueva York, 1989.
- NADLER, D. y HONG, S. “Political and Institutional Determinants of Tax-Exempt Bond Yields”, *Harvard Kennedy School Report*, núm. 4, 2011.
- NAVARRO MÉNDEZ, J.I. “Consideraciones sobre el ejercicio por parte del Gobierno de Canarias de su facultad de vetar las proposiciones de ley con incidencia presupuestaria”, en ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. y HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNDA, J. (Coords.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 403-425.
- NICHOLSON-CROTTY, S. “Leaving Money on the Table: Learning from Recent Refusals of Federal Grants in the American States”, *The Journal of Federalism*, vol. 42, num. 3, 2012, págs 449-466.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. “El mito de la España casi federal”, *Agenda Pública*, 10 de diciembre de 2017.
- NOVELLA, J. “El programa de convergencia y la Unión Económica y Monetaria: ¿un plan de ajuste o reformas estructurales”, *Afers Internacionals*, núm. 25, 1993. págs. 37-56.
- PADRÓS REIG, C. “El modelo federal alemán de relaciones financieras (*Finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre estados (*Länderfinanzausgleich*)”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013, págs. 11-70.
- PETERSEN, T. SCHELLER, H. y WINTERMANN, O., “Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and de Political Debate”, en MOORE, C. y JACOBY, W., *German federalism in transition*, Routledge, Oxford, 2010, págs. 115-142.
- PEERS, S. “The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?” *European Constitutional Law Review*, núm. 8, 2012, págs. 404-441.
- PÉREZ, J. J. “Reglas fiscales y artículo 135: ¿autonomía y responsabilidad?” Ponencia presentada en el VI Foro de las autonomías. Celebrado en Madrid el día 15 de marzo de 2017.
- PÉREZ GARCÍA, L. M. “El sistema de control externo del gasto público en la España Constitucional (1978-2018): balance y perspectivas de futuro”, *Comunicación presentada al XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Málaga los días 26 y 27 de abril de 2018*. Contenido disponible en línea: <http://www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/El-sistema-de-control-externo-del-gasto-p%C3%BAblico-en-la-Espa%C3%B1a-constitucional-1978-2018.-balance-y-perspectivas-de-futuro.pdf> [última consulta: septiembre 2018]
- PIKETTY, T. *El capital en el S. XXI*, Fondo de cultura económica, Madrid, 2014.
- PORQUET COLOMINA, J. Conferencia “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, celebrada en Huesca el 24 de enero de 2014.

- PORRAS GÓMEZ, A.M., “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, págs. 143-163.
- PÜNDER, H. “Objects and Procedures of Budgetary Planning and Limits to Borrowing. “Debt Brake” in the Federal Republic of Germany” en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules – Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 101-138.
- PUNSET BLANCO, R. “Derechos Fundamentales y primacía del Derecho Europeo antes y después del Caso Melloni”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017, págs. 189-2012.
- RALLO LOMBARTE, A. “La amenazada independencia de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, págs. 143-186.
- RATCHFORD, B. *American State Debts*, Duke University Press, Durham, 1941. Contenido disponible en línea: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015021559052;view=1up;seq=112> [última consulta: septiembre 2018]
- RAUDLA, R. *Constitution, Public finance and transiction*, Peter Lang GmbH, Frankfurt, 2010.
- REIMER, E. “Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung”, en KAHL, W. (Hrsg.) *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Turingia, 2011, págs. 147-166.
- REIMER, E. “La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, págs. 93-132.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. *El sueño constitucional*, KRK Ediciones, Oviedo, 2016.
- RIDAO MARTÍN, J. “La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111, 2018, págs. 169-203.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R. “Gobierno en funciones y control parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, págs. 155-183.
- RODDEN, J. *Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.
- RODDEN, J. “Can Market Discipline Survive in the U.S. Federation?”, en PETERSON, P. y NADLER, D. (Eds.), *The Global Debt Crisis. Haunting U.S. and European Federalism*. Bookings Institution Press, Washington D.C., 2014, pág. 50.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Crónica Presupuestaria*, núm. 1, 2013, págs. 5-39.

- RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. “Disciplina presupuestaria, crisis económica y reforma constitucional” en VV.AA. *Crisis y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, págs. 157-214.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. *La Constitución fiscal de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., *El dilema: 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona, 2013.
- ROIG MOLES, E. “[Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC](#)”, *Informe sobre las Comunidades Autónomas*, núm. 4, 2015, págs. 39-70.
- ROLLNERT LIERN, G. “La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, págs. 125-155.
- ROSE, S. y BOWLING, C. J., “The State of American Federalism 2014–15: Pathways to Policy in an Era of Party Polarization”. *The Journal of Federalism*, núm. 45, núm. 3, 2009, págs 351-379.
- RUBIO LLORENTE, F. “La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 1988, págs. 9-51.
- RUBIO LLORENTE, F. “El bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27, 1989, págs. 9-37.
- RUBIO LLORENTE, F. “El constitucionalismo de los Estados integrados en Europa”, en RUBIO LLORENTE, F. y DARANAS PELÁEZ, M. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.
- RUBIO LLORENTE, F. “Constituciones nacionales e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 217, 2011, págs. 4-8.
- RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013
- RUBIO LLORENTE, F. “Discurso de aceptación del nombramiento como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Valladolid”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 20, 2013, págs. 345-360.
- RUBIO LLORENTE, F. “Globalización económica y reforma constitucional”, *Revista de Occidente*, 388, 2013, págs. 5-20.
- RUBIO LLORENTE, F. “Igualdad y autonomía”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 19, 2015, págs. 25-38.
- RUFFERT, M. “The European Debt Crisis and European Union Law”, *Common Market Law Review*, núm. 48, 2011, págs. 1777-1806.

- RUIPÉREZ ALAMILLO, J. “¿La Constitución en crisis? El Estado constitucional democrático y social en los tiempos del neoliberalismo tecnocrático”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, 2003, págs. 127-171.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J. “De la reforma constitucional y sus límites materiales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 89-138.
- RUIZ ALMENDRAL, V. *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, 2008.
- RUIZ ALMENDRAL, V. “La reforma de la Constitución a la luz de la estabilidad presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, 2009, págs. 89-159.
- RUIZ ALMENDRAL, V. “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 41, 2012, págs. 97-121.
- RUIZ ALMENDRAL, V. y VAILLANCOURT, F. *Autonomy in Subnational Income Taxes. Evolving Powers, Existing Practices in Seven Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2013.
- RUIZ TARRÍAS, S. “De la discusión sobre un título competencial a la afirmación de un mandato constitucional. Comentario a las SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011, de 18 de octubre”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 100, 2014, págs. 331-364.
- RUIZ RUIZ, J. J. y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. “El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, págs. 219-236.
- RYCZEWSKI, C. *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, Duncker & Humblot, Berlin, 2011.
- SÁENZ ROYO, E. *Estado social y descentralización política*. Civitas, Madrid, 2003.
- SÁENZ ROYO, E. “Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado Autónomo: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97, 2013, págs. 45-71.
- SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- SÁENZ ROYO, E. “La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva constitucional”, en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. *La organización territorial del poder, hoy*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- SALA SÁNCHEZ, P. “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria. La STC 134/2011, de 20 de julio”, *Revista de Control Externo*, vol. 15, núm. 43, 2013, págs. 246-258.
- SALA SÁNCHEZ, P. “La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica”, *Revista Española de Control Externo*, vol. 16, núm. 46, 2014, págs. 11-122.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., Programa de reformas de la Constitución económica”, *CEFLegal: revista práctica de Derecho*, núm. 192, 2017, págs. 99-130.

- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Acuerdos parlamentarios de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, 2018, 14 págs.
- SCHELLER, H. “The recent reform of the fiscal equalization scheme –an unpopular reform with serious impacts for Germany’s Federal architecture”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 14, 2017, págs. 7-19.
- SCHNEIDER, H. P., “Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer "Schuldenbremse“ Zusammenfassung“, *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, núm. 2, 2011, págs. 465-480.
- SCHWARTZ, B. *El federalismo norteamericano actual*, Cívitas, Madrid, 1984.
- SIEGENTHALER, P. y ZURBRÜGG, F. “Die Schweizer Schuldenbremse”, en KASTROP, C., MEISTER-SCEUFELN, G. y SUDHOF, M (Hrsg.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010, págs. 355-368.
- SESMA SÁNCHEZ, B. “El principio de transparencia presupuestaria”, *Crónica presupuestaria*, núm. 1, 2013, págs. 209-241.
- SOGUEL, N. “The Swiss cantons: Fiscal conservatism and autonomy without much coordination”, paper presented at the seminar “The Financial Crisis and the Future The Financial Crisis and the Future of Federalism: Multi-level governance in an age of austerity”, celebrado en Monash University Prato Centre, Prato (Italy), el 2 y el 3 de octubre de 2014, 29 págs.
- SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, J. J. “El Estado federal como Estado compuesto”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 6, 2001, págs. 121-136.
- SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, J. J. *Nación y Constitución*, Biblioteca Nueva, 2004, Madrid.
- SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, J. J., “Límites y soberanía en el orden constitucional español”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 19, 2009, págs. 265-282.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. Ponencia “La identidad europea como problema constitucional”, defendida en la Jornada “Perspectivas actuales del proceso de integración europeo”, celebrada en Zaragoza el 28 de febrero de 2018. Contenido disponible en línea: <http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Publicar/Videoteca2018/20180222093031.mp4> [última consulta: septiembre 2018]
- SOMMERMANN, K. P., *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Mohr Siebeck, Turingia, 1997.
- SOMMERMANN, K. P., “Artikel 20“, en STARCK, C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 2 (arts. 20-82)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, págs. 1-166.
- SOMMERMANN, K. P., “El federalismo en la Unión Europea: una valoración de la última década del federalismo alemán”, ponencia defendida en el VIII Observatorio “Novedades del Federalismo en Europa”, organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad, y celebrado en Zaragoza el 22 de noviembre de 2017. Contenido

disponible en línea:
http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_weblinks_video&view=weblink_video&view=category&id=226&Itemid=100823&idv=524&av=2017&limits tart=&codint=2338178 [última consulta: septiembre 2018]

- STERN, K. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- STURM, R. “Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania: 2006 y 2009”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, 2011, págs. 15-23.
- TAJADURA TEJADA, J. “Reforma constitucional e integración europea”, *Claves de razón práctica*, núm. 216, 2011, págs. 20-28.
- TAJADURA TEJADA, J. *et alii. Diez propuestas para mejorar la democracia en España*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014.
- TAJADURA TEJADA, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- TEMIN, P. “The Great Depression”, en ENGERMAN, S. y GALLMAN, R. (Ed.), *The Cambridge Economic of the United States*, vol. II, Madrid, 2000, págs. 301-328.
- THOMASIUS, S. “Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburgo, 2012, págs. 189-222.
- THYE, M. “Die demokratische Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrats aus Sachverständigen“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburgo, 2012, págs. 223-244.
- THYE, M. *Der Stabilitätsrat. Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern*, Mohr Siebek, Tübingen, 2014.
- TODA CASTÁN, D. “La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre las “Outright Monetary Transactions”: una respuesta y muchas preguntas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24, 2017, 35 págs.
- TORRES PÉREZ, A. *La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial. Análisis de la práctica estatal*. Col·lecció institut d'estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2012.
- TRUGER, A. y WILL, H. “Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse“, en HETSCHKO, C., JOHANNES, P., PÜNDER, H., THYE, M. (Hrsg.) *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburgo, 2012, págs. 75-100.

- TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (Eds.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (Eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2015.
- TUDELA ARANDA, J. *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016.
- TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- URÍA FERNÁNDEZ, F. “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, 12, 2001, págs. 117-137.
- VALLÉS JIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A. “Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria”, *Revista valenciana de economía y hacienda*, núm. 8, 2003, págs. 135-160.
- VAN MALLEGHEM, P.A., “(Un)Balanced Budget Rules in Europe and America”, en ADAMS, M., FABBRINI, F., y LAROUCHE, P., *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, *op. cit.*, págs. 151-180.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A. “La Función Presupuestaria”, en IGLESIAS MACHADO, S. y MARAÑÓN GÓMEZ, R., *Manual de Derecho Parlamentario autonómico*, Dykinson, 2016, Madrid, pág. 343.
- VILLALTA PUIG, G. “La constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario: un análisis de derecho comparado”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 86, 2012, págs. 175-206.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oxímoron constitucional? Comentario al ATC 9/2012”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, págs. 483-498.
- VÍRGALA FORURIA, E. “La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005, págs. 55-110.
- WALDEN, M. “Recovery from the Great Recession: Explaining Differences Among the States”, *The Journal of Regional Analysis & Policy*, vol. 44, núm. 2, 2014, págs. 166-174.
- WALLIS, J. “Constitutions, Corporations and Corruption: American States and Constitutional changes, 1842 to 1852”, *Journal of Economic History*, núm. 65, 2005, págs. 211-256.
- WALLIS, J. J., SYLLA, R. y GRINATH, A. “Debt, and Taxes: Origins of the U.S. State Default Crisis, 1839 to 1842”, *paper* presentado a colación de la Conferencia

“Sovereign Debt and Default after the Financial Crisis of 2007-2008, Federal Reserve Bank of Atlanta, 28 y 29 de noviembre de 2011, 36 págs.

WALTERS, R. “The Origins of the Second Bank of the United States.” *Journal of Political Economy*, núm. 53, vol. 2, 1945, págs. 115-131.

WIBBELS, E. “Bailouts, Budget Constraints and Leviathans. Comparative Federalism and Lessons From the Early United States”, *Comparative Political Studies*, vol. 36, núm. 5, 2003, págs. 475-506.

WENDT, R. “Artikel 115”, en STARCK, C. (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3 (arts. 83-146)*, Auflage 6, Verlag Franz Vahlen, Múnich, 2010, págs. 1649-1681.

YERLY, N. *The Political Economy of Budget Rules in the the twenty-six Swiss Cantons. Institutional analysis, preferences and performances*, PhD Thesis, Universidad de Friburgo, 2013.

YERNAULT, D. “La dette publique dans le système constitutionnel et fédéral belge”, en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules –Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 45-84.

YOWELL, P. “Why the ECB Cannot Save the Euro”, en RINGE, W. G., y HUBER, P. M., *Legal Challenges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2014, págs. 81-119.

ZIENLNIEWICZ, A. “The Swiss “Success Story” of Sustainable Public Finance: Debt Restrictions and Budgeting Processes in the Swiss Confederation”, en MORRISON F. L. (Ed.), *Fiscal Rules –Limits on Governmental Deficits and Debt*, Springer, 2016, págs. 267-297.

B) Fuentes documentales

AIReF. *Informe 2014 sobre los Planes Económico Financieros de las Comunidades Autónomas*.

AIReF. *Informe complementario sobre las líneas fundamentales de Presupuestos 2015 de las Comunidades Autónomas*.

AIReF. *Informe sobre los Presupuestos iniciales para las Administraciones Públicas para 2015*.

AIReF, *Evaluación y análisis de la política fiscal en 2016*, 5 de abril de 2017.

AIReF, *La regla de gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas*, 20 de noviembre de 2015.

AIReF, *La deuda de las administraciones públicas podría ser casi 30 puntos inferior de haberse aplicado la regla de gasto*, 20 de noviembre de 2015.

AIReF, *Informe sobre los Presupuestos iniciales para las Administraciones Públicas para 2016*.

- Banco de España: *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, 2015.
- Banco de España, *Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)*, 2017.
- Banco de España, *Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (porcentajes del PIB)*.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, *Volksentscheide zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern am 15. September 2013. Endgültiges Ergebnis*, de octubre de 2013.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, marzo de 2007.
- Bundesministerium der Finanzen, *Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes*, marzo de 2015.
- Committee for a Responsible Federal Budget, *Analysis of The American Recovery and Reinvestment Act*, 17 de febrero de 2009.
- Comisión Europea, *Public Finance in EMU*, núm. 3, 2006
- Comisión Europea, *Public Finance in EMU*, núm. 3, 2011.
- Comisión Europea, *Fiscal relations across government levels in times of crisis - making compatible fiscal decentralisation and budgetary discipline*, Economic papers, núm. 501, 2013.
- Comisión Europea, *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, 13 de enero de 2015.
- Comisión Europea, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, de 22 de febrero de 2017.
- Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, 31 de mayo de 2017.
- Comisión Europea, *Un ministro europeo de economía y finanzas*, 6 de diciembre de 2017.
- Comisión Europea. “Nuevos pasos hacia la plena realización de la unión económica y monetaria europea: una hoja de ruta”, de 6 de diciembre de 2017.
- Congressional Budget Office. *Estimated macroeconomic impacts of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, Letter to the Honorable Charles E. Grassley, 2 de marzo de 2009.
- Congressional Budget Office. *Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output in 2014*, 2015.
- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 91, sesión 22 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de 16 de junio de 1978.

Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 162, sesión plenaria 153 de 12 de mayo de 2010.

Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 270, sesión plenaria 256 de 2 de septiembre de 2011.

Congreso de los Diputados, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 43, sesión plenaria 42 celebrada el 21 de junio de 2012.

Congreso de los Diputados. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 53-2, de 23 de septiembre de 2013.

Congreso de los Diputados, *Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la actividad de la Cámara durante el periodo en el que el gobierno cesante se encuentra en funciones*, de 19 de enero de 2016.

Congreso de los Diputados. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 47-3, de 27 de octubre de 2016.

Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 202, sesión de la Comisión de presupuestos de 26 de abril de 2017.

Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 451, sesión de la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico de 28 de febrero de 2018.

Congreso de los Diputados, *Diario de sesiones del Congreso*, núm. 484, sesión número 15 de la Comisión de Presupuestos, celebrada el 17 de abril de 2018.

Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 142, sesión plenaria 136 de 27 de julio de 2018.

Consejo de Estado. *Dictamen 4/2001*, de 19 de enero.

Consejo de Estado. *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, de 16 de febrero de 2006

Consejo de Estado. *Dictamen 164/2012*, de 1 de marzo.

Consejo de Estado. *Dictamen 362/2012*, de 12 de abril.

Consejo de Estado, *Dictamen 606/2013*, de 13 de junio

Consejo de Estado. *Dictamen 876/2013*, de 5 de septiembre.

Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. *Dictamen 8/2012*, de 2 de julio.

Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. *Dictamen 14/2017*, de 5 de diciembre

Consejo de Política Fiscal y Financiera. Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo 1992-1996.

Consejo de la Unión Europea, *Comunicado de prensa de la Sesión extraordinaria del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros celebrado en Bruselas los días 9 y 10 de mayo de 2010*.

- Consejo de la Unión Europea, *Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact*, 30 de noviembre de 2015.
- Consejo Económico y Social, *Informe 01/2016: Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*, de 24 de febrero de 2016.
- Cortes de Aragón, *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, núm. 21, sesión plenaria 23, celebrada el jueves 8 y el viernes 9 de marzo de 2012.
- Deutsche Bank Research. *German finances: Federal level masks importance of Länder*, de 27 de mayo de 2011.
- Deutscher Bundestag. “*Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes*“, Drucksache 16/12410, de 24 de marzo de 2009
- Fedea. *Análisis de los presupuestos de las CCAA: cumplimiento de 2015 y valoración de 2016*.
- Fedea, “*Sanidad, educación y protección social: recortes durante la crisis*”
- Federal Reserve Bank of Philadelphia, “*The First Central Bank of the United States. A Chapter in the History of Central Banking*”, 2009, 20 págs.
- Federal Reserve Bank of Philadelphia, “*The Second Central Bank of the United States. A Chapter in the History of Central Banking*”, 2010, 20 págs.
- Fondo Monetario Internacional, “*A New Rule: The Swiss Debt Brake*”, *Working Paper*, núm. 18, 2002.
- Fondo Monetario Internacional, *Fiscal Rules at a Glance*, abril de 2015, actualizado en marzo de 2017.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, *Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein*, núm. 15, de 26 de agosto de 2010.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, *Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, 23 de junio de 2008
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. *Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*. 5 de marzo de 2009.
- Ministerio de Hacienda, *Comunicaciones por incumplimiento del objetivo de estabilidad*.
- Ministerio de Hacienda, *Comunicaciones referentes al incumplimiento del plazo máximo del periodo medio de pago a proveedores*.
- Ministerio de Hacienda, *Grado de Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto*.
- Ministerio de Hacienda. *Información relativa al periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas*.
- Ministerio de Hacienda. *Mecanismos de Financiación de las Administraciones territoriales*.

- Ministerio de Hacienda, *Información sobre el plan de ajuste para evaluar la condicionalidad fiscal del mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas*
- Ministerio de Hacienda. *Información sobre los acuerdos adoptados por la CDGAE del 8 de junio de 2016.*
- National Association of State Budget Officers. *State budgeting and lessons learned from the economic downturn*, 2013, 48 págs.
- National Association of State Budget Officers. *State Expenditure Report 2015-2017*, 2017, 111 págs.
- National Conference of States Legislatures, *State balanced budget provisions*, NCSL Fiscal Brief, 2010, 13 págs.
- National Found. *From Thomas Jefferson to Edward Livingston, 30 April 1800*. Contenido disponible en línea: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-31-02-0460> [última consulta: septiembre 2018]
- Parlament de Catalunya. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Serie P, núm. 33, de 2 de noviembre de 2011, págs. 26-37.
- Parlament de Catalunya. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Serie P, núm. 54, de 10 de mayo de 2012, págs. 3-16.
- Rockefeller Institute of Government. *Revenue Declines Less Severe, But States' Fiscal Crisis Is Far From Over*, State Revenue Report, núm. 79, 2010, 31 págs.
- Rockefeller Institute of Government, "Tax revenues surpass previous peak but growth softens once again", *State Revenue Report*, núm. 87, 2012, 19 págs.
- Stabilitätsrat. *Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG*, 28 de abril de 2010.
- Stabilitätsrat. *Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung*, 15 de octubre de 2010.
- Stabilitätsrat. *Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz. Verlängerung der Sanierungsverfahren mit Bremen und Saarland*, de 22 de junio de 2017.
- Stabilitätsrat. *Sitzung 06/2015 Sanierungsverfahren Berlin/Bremen/Saarland/Schleswig-Holstein Beschluss*.
- Tribunal de Cuentas, *Informe núm, 1248, Informe de fiscalización de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, ejercicio 2015 y 2016.*
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Stellungnahme Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes*, 2003, 29 págs.

C) Jurisprudencia

C.1. Tribunal Constitucional.

STC 32/1981, de 28 de julio.

STC 76/1983, de 5 de agosto.

STC 45/1986, de 17 de abril.

STC 63/1986, de 21 de mayo.

STC 45/1990, de 15 de marzo.

STC 64/1990, de 5 de abril.

STC 13/1992, de 6 de febrero.

STC 116/1994, de 18 de abril.

STC 118/1996, de 22 de junio.

STC 62/2001, de 1 de marzo.

STC 3/2003, de 16 de enero.

STC 223/2006, de 6 de julio.

STC 242/2006, de 24 de julio.

STC 134/2011, de 20 de julio.

STC 136/2011, de 13 de septiembre.

STC 130/2013, de 4 de junio.

STC 159/2013, de 26 de septiembre.

STC 206/2013, de 5 de diciembre.

STC 56/2014, de 10 de abril.

STC 215/2014, de 18 de diciembre.

STC 81/2015, de 30 de abril.

STC 94/2015, de 14 de mayo.

STC 156/2015, de 9 de julio.

STC 18/2016, de 4 de febrero.

STC 62/2016, de 17 de marzo.

STC 119/2016, de 23 de junio.

STC 126/2016, de 7 de julio.
STC 140/2016, de 21 de julio.
STC 178/2016, de 20 de octubre.
STC 140/2016, de 21 de julio
STC 211/2016, de 15 de diciembre.
STC 25/2017, de 26 de febrero.
STC 73/2017, de 8 de junio.
STC 79/2017, de 22 de junio.
STC 14/2018, de 20 de febrero.
STC 34/2018, de 12 de abril.

C.2. Tribunal Supremo.

STS 8303/2005, de 2 de diciembre.
STS 1035/2016, de 10 de mayo.
STS 96/2017, de 24 de enero.

C.3. Otros Tribunales.

i. Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STJCE de 13 de julio de 2004 (ECLI:EU:C:2004:436)
STJUE de 27 de noviembre de 2012 (ECLI:EU:C:2012:756)
STJUE de 16 de junio de 2015 (ECLI:EU:C:2015:400)

ii. *Bundesverfassungsgericht*

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992 - 2 BvF 1/88, 2/88, 1/89, 1/90.
BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 - 2 BvF 3/03.
BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 09. Juli 2007 - 2 BvF 1/04.

iii. *Corte Costituzionale*

Sentenza Corte Costituzionale 36/04, 20 gennaio.

Sentenza Corte Costituzionale 353/04, 15 novembre.

Sentenza Corte Costituzionale núm. 88/2014, 7 aprile.