

Descentralización política y estabilidad presupuestaria

Pablo
Guerrero
Vázquez

Doctor por la Universidad de Zaragoza

SUMARIO:

- I. Introducción
- II. Una síntesis de la tesis
- III. Conclusiones y perspectivas

BIOGRAFÍA:

Zaragoza, 1990. Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza (premio extraordinario de Doctorado). Licenciado en Derecho (2014, premio extraordinario) y Administración y Dirección de Empresas (2014, premio extraordinario) por la misma Universidad. Una vez finalizados sus estudios de licenciatura, cursó el Máster Universitario en Derecho Constitucional (CEPC-UIMP), donde obtuvo el Premio al Mejor Trabajo Fin de Máster en Derecho Constitucional. Ganador del XVI Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre descentralización política y territorial (2019). Tras impartir docencia en el primer semestre de 2019 en la ESADE-Law School de Barcelona, hace lo propio desde el curso académico 2019/2020 en la Universidad de su ciudad, Zaragoza. Cofundador del Seminario Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

Toda mi trayectoria académica ha estado marcada, inevitablemente, por la crisis económica que se desencadenó hace ya más de una década. El mismo día que quebró *Lehman Brothers*, el 15 de septiembre de 2008, inicié mis estudios en Derecho y Administración de Empresas en la Universidad de mi ciudad, Zaragoza. En aquellas fechas, sentía ya predilección por las cuestiones que afectaban al proceso político y a la estructura jurídico-política del Estado. Y las primeras lecciones de Derecho Constitucional, impartidas por la profesora Sáenz Royo, consiguieron racionalizar ese interés por lo público, por el poder y por la necesidad de limitarlo.

Conforme los efectos de la crisis económica se agudizaban, la tensión entre realidad y norma se hacía más evidente. Y fueron las lecciones del profesor Garrido López, ya en segundo, las que me revelaron que, si bien dicha tensión es consustancial a todas las ramas del Derecho, es el Derecho Constitucional la que las sintetiza como ninguna otra, por ocuparse de la institucionalización de las relaciones de poder. El análisis de la reciprocidad entre la fuerza normativa de la normalidad y la fuerza normalizadora de lo normativo determina la metodología constitucional.

El camino comenzaba a estar marcado, mi inclinación por el análisis del Poder me iba conduciendo a actividades extraacadémicas especializadas que complementaban los contenidos del plan de estudios. Gracias a ello descubrí mi vocación docente e investigadora y valoré realizar una tesis doctoral en la materia y desarrollar mi futura trayectoria profesional en el ámbito académico.

En 2014, al finalizar mis estudios de licenciatura, la crisis económica había dejado su huella, profunda, en el ordenamiento jurídico español y europeo. Una de las principales consecuencias de la crisis para el Derecho Público, e indudablemente la principal para el Derecho Constitucional, fue la consagración en la cúspide del ordenamiento jurídico del principio de estabilidad presupuestaria. Y la instrucción jurídico-económica recibida durante mi formación universitaria de primer ciclo me estimulaba, y auxiliaba, a la hora de acercarme al estudio de esta materia.

En septiembre de 2014 comencé el Máster Universitario Oficial en Derecho Constitucional, ofertado en alianza académica por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Allí recibí el magisterio de grandes maestros de la disciplina y allí, también, elaboré un Trabajo Fin de Máster -dirigido por la profesora González Alonso- que terminaría siendo el embrión de la tesis doctoral que comencé durante el siguiente curso académico.

La profesora González Alonso -durante mis meses en Madrid- y los profesores Contreras Casado y Garrido López -mis directores de tesis ya de vuelta en Zaragoza- siempre me insistieron en la necesidad de, por un lado, delimitar adecuadamente el objeto de mi investigación y, por otro, y sin obviar la vertiente financiera de la materia que me predisponía a estudiar, acometer un análisis propiamente constitucional.

En definitiva, se trataba de determinar en primer lugar qué categorías jurídico-públicas se habían visto alteradas como consecuencia de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y, posteriormente, profundizar en aquella que tuviese un mayor interés.

Al aproximarme a este fenómeno por vez primera, concluí que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria había tenido tres consecuencias fundamentales para el Derecho Constitucional. En primer lugar, la consagración de la *golden rule* habría tenido un impacto en el principio democrático, al constreñir la capacidad decisoria de los Estados. Por otro lado, habría impactado en el Estado social, al reducir potencialmente la dimensión que podían adquirir los derechos prestacionales ofertados por los poderes públicos. Por último, la introducción de reglas tendentes a dificultar el endeudamiento público, habría repercutido en el principio de autonomía en aquellos Estados que, como España, cuentan con una estructura descentralizada.

Sin embargo, cuando comencé a estudiar con mayor profundidad la cuestión, y tras las primeras lecturas, concluí que el impacto que la disciplina fiscal tenía en el principio democrático, y también en el Estado social, era, a lo sumo, mediato.

En efecto, no hay que olvidar que -en relación al principio democrático- toda deuda, a fin de cuentas, restringe la libertad del Estado para determinar su futuro. Rubio Llorente sintetizó esta posición brillantemente al recordar que los Estados endeudados pasan a servir a dos señores diferentes y con intereses contrapuestos: al pueblo del Estado y al pueblo del Mercado -cuya voluntad, además, es normalmente el que se termina imponiendo-.

Por otro lado, en relación al Estado social, la doctrina (Sala, Tajadura, Bastida, Esteve Pardo) ya había evidenciado que el reconocimiento constitucional del principio de estabilidad no entrañaba, *per se*, la negación de los derechos de carácter prestacional. No podemos olvidar que el equilibrio entre ingresos y gastos que prescribe el principio de estabilidad presupuestaria puede alcanzarse por la vía de los gastos, pero también por la de los ingresos. Y por ello la observancia de este principio no tiene necesariamente un impacto en la extensión y calidad de los derechos sociales. Estabilidad, cabría sintetizar, no es un sinónimo de austeridad.

En consecuencia, el efecto más nítido que parecía haber tenido para el Derecho Constitucional la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, era su impacto en la división vertical del poder. Una consideración que permitió acotar y definir mejor el objeto de estudio del trabajo que aquí presento.

Teniendo ello en consideración, la pregunta de investigación a la que quise dar respuesta en mi tesis doctoral fue: ¿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? Y, con la finalidad de despejar estos interrogantes, estructuré el trabajo en 6 Capítulos, de los cuales señalaré algunos de sus aspectos más relevantes.

II. UNA SÍNTESIS DE LA TESIS

El trabajo doctoral que presenté en diciembre de 2018, ante un tribunal conformado por los profesores García Roca, Tajadura Tejada y Sáenz Royo, arranca de la primera experiencia constitucional que reconoció el principio de estabilidad presupuestaria, que no es otra que la vivida en los estados federados de EE.UU. A finales de la primera mitad del S. XIX. Concretamente a partir del año 1840, cuando muchos estados que habían acometido inversiones muy arriesgadas, entraron técnicamente en quiebra.

Posteriormente, pero todavía dentro del primer capítulo de la tesis, se analiza el sistema suizo de disciplina fiscal y, por último, las líneas maestras del

modelo de disciplina fiscal que ha sido desarrollado en el contexto europeo, y que comprende el sistema de disciplina fiscal de la UE, de Alemania, de España y de Italia.

Una primera conclusión que se extrae de este capítulo 1 es que, en un contexto de crisis económica, en los Estados descentralizados se aprecian dos dinámicas jurídico-constitucionales distintas, que conviene distinguir con nitidez, aunque en ocasiones se solapan y confunden.

Por un lado, las situaciones económicas convulsas refuerzan los poderes de la Federación, especialmente como consecuencia de la articulación de sistemas extraordinarios de financiación por parte del centro que persiguen evitar la quiebra de la periferia. Por otro lado, en contextos económicos críticos, es habitual, para intentar capear el temporal, constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria y, en su desarrollo, diseñar férreos sistemas de disciplina fiscal.

En EEUU estos dos efectos tuvieron lugar en dos momentos históricos diferentes y, también, y es lo fundamental, en el marco de dos dinámicas antagónicas del fenómeno federal.

La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria tuvo lugar en un escenario de federalismo dual, con los federalistas languideciendo como movimiento político y con una Federación que, en aquel instante, carecía de un Banco Central para monetizar la deuda. En un contexto de estas características, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria fue la respuesta que los propios estados federados dieron para evitar que una situación de quiebra se produjera en el futuro. Sin embargo, la articulación de sistemas extraordinarios de financiación por parte del centro no tuvo lugar hasta la década de los 30 del S. XX, cuando se articuló el *New Deal* de Roosevelt en un contexto de federalismo cooperativo.

En el ámbito europeo, y en concreto en el español, ambas dinámicas -la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y la articulación de mecanismos extraordinarios de financiación- se solapan en el tiempo, pero como se apuntaba, conviene analizar ambos fenómenos de manera separada.

Con la voluntad de evidenciar las diferencias entre estos dos planos, el Capítulo 1 analiza, en primer lugar, los rasgos más característicos de los sistemas de auxilio financiero diseñados por el centro en EEUU, UE, España y Alemania. Y la conclusión a la que llegué fue que resultaba difícil encontrar parámetros que permitiesen afirmar la existencia de un modelo de rescate europeo y, frente al mismo, un modelo de rescate estadounidense.

Conviene advertir, en todo caso, que el término “rescate” lo utilicé en sentido amplio, porque formalmente todo ordenamiento suele negar su existencia, aunque articule figuras muy similares que, *de facto*, lo terminan por permitir.

En el trabajo se da cuenta de la dificultad que entraña encontrar paralelismos entre los diferentes sistemas de rescate articulados en los Estados a los que me he referido. Y de su análisis cabe apreciar que los sistemas previstos en EEUU, UE y España están sujetos a una estricta condicionalidad, mientras que en Alemania dicha condicionalidad es muy débil. En Alemania y en la UE, el resto de los entes subcentrales participan en el rescate, mientras que no lo hacen en EEUU y España, donde es el centro en solitario el que financia la ayuda. En España, al igual que en la UE, los entes rescatados deben reintegrar las ayudas, mientras que dicha restitución no está prevista en Alemania y EEUU. Por último, y aunque con diferente nivel de intensidad, la Reserva Federal y el BCE pueden articular una política monetaria expansiva. Pero no cabe duda de que ni el *Bundesbank* ni el Banco de España son competentes para ello.

En definitiva, lo que quise evidenciar en la tesis fue que ninguno de los sistemas analizados compartía con otro más de dos de los parámetros observados. Lo que me permitió descartar que existiese una correlación fuerte entre algunos de estos sistemas y, por ende, pude concluir que ninguno de ellos respondía a una misma lógica.

Sin embargo, la conclusión fue bien distinta al estudiar los sistemas de disciplina fiscal que se desarrollan para garantizar la observancia del principio de estabilidad presupuestaria. De hecho, tras analizar tres parámetros, llegué a la conclusión de que existían dos grandes modelos de disciplina fiscal: el europeo y el estadounidense.

El modelo estadounidense se caracteriza, en primer lugar, por no contemplar una regla de oro a nivel federal. El último intento -frustrado- de enmendar la Constitución de 1787 para consagrar el principio de estabilidad presupuestaria tuvo lugar en 2016, pero fracasó.

En segundo lugar, el modelo estadounidense se caracteriza por haber tenido lugar la constitucionalización de la regla de oro a nivel subcentral a iniciativa propia de los estados federados. En efecto, como ya se ha dicho, a mediados del XIX la Federación se negó a rescatar a los estados federados, y éstos constitucionalizaron a iniciativa propia el principio de estabilidad presupuestaria con la finalidad de evitar quiebras futuras.

El tercer y último elemento que caracteriza el modelo estadounidense es que, en el mismo, los entes subcentrales carecen de capacidad para desarrollar políticas contra-cíclicas, ya que éstos, si bien por voluntad propia, no pueden incurrir en déficits de carácter nominal. Las consecuencias más nocivas de esta última cuestión -también conviene señalarlo- se ven mitigadas, precisamente, por el primer rasgo característico de este modelo: a saber, por no haber sido constitucionalizada una regla de oro a nivel federal y, de este modo, en épocas económicamente adversas el centro tiene la capacidad de articular una política económica expansiva que compensa la reducción del gasto a nivel subcentral.

El antagonista de este modelo es el europeo, observado en los ordenamientos de la UE, Alemania, España y, con matices, en Italia. El mismo se caracteriza, para comenzar, porque en el mismo queda constitucionalizada una regla de oro a nivel federal; de manera que el propio poder central queda compelido a respetar el principio de estabilidad presupuestaria.

Para continuar, es propio del modelo europeo el hecho de que ha sido el centro el que ha impuesto a la periferia la constitucionalización de la regla de oro a nivel subcentral. Es decir, en el modelo europeo no han sido los entes subcentrales los que, voluntariamente, han decidido incorporar a su ordenamiento este principio.

Y en el modelo europeo, por último, los entes subcentrales tienen capacidad para desarrollar, al menos formalmente, políticas económicas de carácter contra-cíclico. Ya que, dejando al margen el caso italiano, que se desarrolla en un contexto íntegramente regional, el principio de estabilidad presupuestaria para la periferia queda definido en términos de déficit estructural.

Junto al modelo europeo y el estadounidense, destaca el modelo suizo de disciplina fiscal que 1) cuenta con una regla de oro a nivel federal (modelo europeo), 2) el sujeto impulsor de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria a nivel subcentral fue la propia periferia (modelo estadounidense) y 3) los entes subcentrales tienen en Suiza capacidad para desarrollar políticas económicas de carácter contra-cíclico (modelo europeo).

Dejando el sistema suizo al margen, que constituye un sistema híbrido, quiero destacar que, dentro del modelo europeo de disciplina fiscal, también existen algunas diferencias dignas de análisis entre los sistemas que lo integran. Y, si bien no tienen la entidad suficiente como para eclipsar el sustrato común que comparten, su análisis resulta de gran interés, ya que facilita comparar la intensidad de la dinámica centrípeta que se ha desencadenado en cada uno de los sistemas del modelo europeo.

Las diferencias entre los sistemas integrados en el modelo europeo de disciplina fiscal giran en torno a los siguientes puntos. Para comenzar, debe hacerse mención al espacio que se deja en cada uno de ellos a la normativa constitucional –o estatutaria– subcentral a la hora de regular el sistema de disciplina fiscal de la periferia. En segundo lugar, la capacidad de intervención del centro durante la fase de elaboración presupuestaria de la periferia no es siempre de la misma intensidad. Por último, no todos estos sistemas de disciplina fiscal regulan un momento represivo para los supuestos de incumplimiento subcentral.

En el Capítulo 2 de la tesis fueron analizados estos 3 elementos de discordia en los sistemas de disciplina fiscal de la UE, Alemania e Italia. Y en los Capítulos 3, 4 y 5 de la tesis, se analizan estos tres elementos respecto al sistema español.

Las principales conclusiones que extraje de este análisis son las siguientes. En lo que respecta al sistema de disciplina fiscal alemán, cabe afirmar que el mismo es el paradigma de la tutela de los intereses de los entes subcentrales. Para comenzar, deja un amplio espacio a la capacidad normativa de los *Länder* a la hora de regular su sistema de disciplina fiscal

En segundo lugar, y creo que es de suma importancia, el centro carece de capacidad para intervenir durante la fase de elaboración presupuestaria de los *Länder*. Es decir, aunque se supervisa el déficit estructural de los estados federados, no existe un control del déficit nominal que, año a año, presupuestan los entes subcentrales. Por ello, en Alemania, las entidades federadas tienen una capacidad real para desarrollar políticas económicas de carácter contra-cíclico. Y en esto el sistema alemán se separa, por supuesto, del sistema regional italiano, pero también de los sistemas de disciplina fiscal de la UE y de España, donde el poder que se otorga al centro para supervisar la fase de elaboración presupuestaria subcentral, convierte en ocasiones en retórica la capacidad que tiene la periferia para desarrollar políticas económicas contra-cíclicas.

El tercer y último elemento que caracteriza al sistema alemán, es la ausencia de un momento represivo para los supuestos de incumplimiento de las obligaciones presupuestarias. Más allá, evidentemente, del recurso, llegado el momento, a la figura de la coerción estatal prevista en el art. 37 GG.

En definitiva, el sistema alemán se caracteriza por encontrar un prudente equilibrio entre los dos principios que caracterizan un Estado descentralizado: autonomía, sí, pero también unidad. Y en la búsqueda de este equilibrio, el refuerzo del principio de unidad no ha tenido lugar mediante una solución centralizada (federalismo centralizado), sino de manera cooperativa, a través del Consejo de Estabilidad, que, como es sabido, es un órgano del Estado en su conjunto, de composición mixta centro-periferia, al que se encomienda la supervisión de todas las entidades alemanas. Y todas en pie de igualdad: también el propio *Bund*, que se somete en los mismos términos que los *Länder* a la supervisión de este órgano.

En cuanto al sistema de disciplina fiscal de la UE, al menos del vigente en la actualidad, porque no es descartable que sea modificado en fechas próximas, cabe señalar para comenzar, y es interesante detenerse en ello, que impone la incorporación a nivel estatal del principio de estabilidad presupuestaria en una norma “preferentemente” constitucional. Al TJUE corresponde controlar la constitucionalización de este principio, cabiendo, en última instancia, la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. Una posibilidad que, en la práctica, puede terminar por socavar la noción de soberanía como poder incondicionado frente al exterior.

Volviendo a nuestro marco de análisis, el sistema europeo otorga un amplio margen a las Constituciones nacionales para configurar elementos esenciales del sistema de disciplina fiscal. Es decir, el sistema impone la constitucionalización

del principio de estabilidad presupuestaria pero, simultáneamente, deja a la libre decisión de los Estados su desarrollo. Existiendo en este punto un paralelismo claro con el sistema alemán.

En segundo lugar, respecto a la capacidad que tiene el centro para incidir durante la fase de elaboración presupuestaria de la periferia, la UE ha diseñado un sistema que, en potencia, puede ser muy agresivo con la soberanía estatal. Especialmente durante el conocido como “otoño europeo”.

El sistema de la UE es especialmente ambiguo a la hora de regular las facultades que tienen las instituciones europeas durante la fase de elaboración presupuestaria estatal. Y, por ello, la magnitud de la intromisión del centro, solo dependerá de la interpretación que las instituciones realicen de las facultades conferidas por la norma. En principio, nada impediría al centro ir más allá de la supervisión del déficit nominal en el que incurren, año a año, los Estados miembros de la eurozona, y recomendar la modificación de partidas presupuestarias concretas.

Por ahora, el único límite aparentemente indiscutible es la imposibilidad de aplicar un momento represivo en el caso de que un Estado miembro desatienda las recomendaciones formuladas en el marco del otoño europeo. No obstante, como bien se recordará, en la primera prueba de fuerza a la que fue sometido este sistema (que tuvo lugar en noviembre de 2018, con el caso del plan presupuestario italiano), la Comisión no tuvo reparo en amenazar con recurrir a otros instrumentos del sistema de disciplina fiscal europeo para lograr el cumplimiento del país transalpino.

En todo caso, sí que quiero señalar que el simple control del déficit nominal por parte del centro, comporta una limitación efectiva al ámbito de decisión estatal, al condicionar, indudablemente, la magnitud de las políticas contra-cíclicas que pueden desarrollar los Estados. Y en el ámbito europeo, esta opción es especialmente desaconsejable porque, a diferencia de lo que ocurre en EEUU, el artículo 310 TFUE impide a la UE desarrollar autónomamente una política económica expansiva durante las fases recesivas del ciclo, y rellenar el espacio que dejan los Estados al reducir su nivel de gasto.

Por último, y dejando al margen el caso del “otoño europeo”, el sistema europeo ha previsto un complejo sistema represivo que permite, en la práctica, la sustitución de la voluntad estatal en aquellos supuestos en los que un Estado miembro 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.

El sistema de disciplina fiscal de la UE, en definitiva, peca en ocasiones por exceso –al ser altamente intrusivo, al menos en potencia, con la soberanía de los Estados– y en otras 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-. Y por ello, como señalábamos antes, no es descartable la modificación próxima del sistema.

Por último, y brevemente, en Italia el sistema de disciplina fiscal se caracteriza por 1) ser regulado por completo a nivel central y no dejar espacio normativo a las regiones, 2) proscribir directamente el déficit nominal a nivel subcentral, e impedir, consecuentemente, la aplicación de políticas económicas de carácter contra-cíclico por parte de la periferia y 3) prever un momento represivo que faculta al centro para sustituir la voluntad subcentral, sin necesidad de recurrir al instituto equivalente a la coerción estatal.

El estudio de todos estos sistemas -el de la UE, el alemán y el italiano- parece situarnos en una posición más ventajosa para evaluar, en los Capítulos 3, 4 y 5, la intensidad con la que la constitucionalización del principio de estabilidad ha repercutido en nuestro Estado autonómico.

El Capítulo 3 comienza recorriendo las vicisitudes que, en clave diacrónica, ha sufrido el principio de estabilidad presupuestaria en España: su regulación constitucional muy endeble, casi anecdótica, a lo largo del XIX, su regulación legal a partir del año 2001 y su constitucionalización en 2011; deteniéndose la narración, especialmente, en la coyuntura económica que antecede a la reforma, y en la gestación política de ésta.

De tal análisis se evidencia que la premura con la que fue tramitada la reforma, además de ser un ejemplo inmejorable de cómo no debe ser tramitada una reforma constitucional, impidió diseñar con sosiego las líneas maestras de nuestro sistema de disciplina fiscal. Especialmente de aquellos aspectos con una clara repercusión territorial.

A continuación, la tesis señala los principales problemas que presenta el artículo 135 CE desde un punto de vista técnico-jurídico. Así como su norma de desarrollo, la LOEPSF (Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Y, para ello, se adopta como marco de referencia los tres parámetros a los que nos venimos refiriendo. A saber, 1) el espacio que se deja a los EEAA para diseñar los sistemas autonómicos de disciplina fiscal, 2) la capacidad de intervención del Estado durante la fase de elaboración presupuestaria y 3) las características del sistema represivo.

De este análisis extraje, en primer lugar, que el sistema español de disciplina fiscal no deja prácticamente espacio a la normativa autonómica para desarrollar el principio de estabilidad presupuestaria. Por ello, las disposiciones estatutarias que lo contemplan son, sin lugar a dudas, meramente retóricas y carentes de contenido jurídico.

En concreto, el sistema español de disciplina fiscal, a diferencia del alemán, cierra el paso a la regulación subcentral de diversos aspectos. Para comenzar por lo más básico, a nivel autonómico, el principio de legalidad en materia de deuda pública, aunque es reconocido por multitud de Estatutos, carece de virtualidad práctica; pues desde 2011, el artículo 135.3 CE contempla esta cuestión para todas las AAPP, incluidas las CCAA.

En segundo lugar, tampoco cabe a nivel estatutario la regulación de un procedimiento que permita superar en situaciones extraordinarias el límite de déficit. Y ello a pesar de que, cuando estas situaciones se manifiestan a través de catástrofes naturales, tienen un notorio componente territorial (incendios en Galicia, sequía en Levante o las inundaciones, esporádicas pero devastadoras, en el valle medio del Ebro). Consecuentemente, y en tercer lugar, se cierra el paso a la regulación autonómica del conocido como deber de retorno.

Y en cuarto y último lugar, queda vedada la regulación a nivel autonómico de elementos instrumentales que faciliten 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. Dos cuestiones reguladas en los arts. 12 y 32 de la norma estatal de estabilidad. 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).

En lo que respecta al margen de actuación que deja el sistema de disciplina fiscal al centro durante la fase de elaboración presupuestaria de la periferia, en el caso español, cabe concluir que dicho margen es muy generoso. Ciertamente, a diferencia del sistema italiano, el sistema español permite formalmente a las CCAA incurrir en déficit nominal. Pero nuestro sistema, a diferencia de lo que ocurre en Alemania, no se limita a contrastar que dicho déficit nominal es compatible con un déficit estructural nulo, sino que prevé que el centro reparta anualmente el déficit nominal en el que pueden incurrir las CCAA.

Es decir, nuestro sistema no impide, como ocurre en Italia, que los entes subcentrales desarrollen políticas económicas de carácter contra-cíclico, pero sí que limita sustancialmente esta posibilidad al corresponder al centro, en definitiva, determinar la magnitud de dichas políticas. En este punto, el sistema español es similar al que se está fraguando en el ámbito de la UE. Si bien el sistema español está mucho mejor definido que el europeo, lo cual tiene, para los intereses de los entes subcentrales, ventajas e inconvenientes. Como inconveniente cabe destacar la certeza de que el montante de déficit nominal en el que pueda incurrir la periferia será determinado año a año por el centro. Como contrapartida, en España existe igualmente la seguridad de que la intromisión en su autonomía financiera está limitada a la determinación de dicho montante, pues no cabe a nivel interno la “recomendación” de retocar concretas partidas

presupuestarias. Siempre y cuando, claro, esa CA no sea beneficiaria de un sistema extraordinario de financiación.

En definitiva, LOEPSF atribuye al Estado la facultad de distribuir anualmente el montante de déficit nominal en el que puede incurrir cada Comunidad Autónoma. Cuestión que es abordada por los artículos 15 y 16 LOEPSF. Este es uno de los puntos más controvertidos de nuestro sistema de disciplina fiscal, y por ello la tesis se detiene especialmente en su estudio. Y propone dos modificaciones en nuestro actual sistema, una de máximos y otra más posibilista.

En primer lugar, parece que el sistema previsto en los artículos 15 y 16 LOEPSF solo debería activarse en aquellos supuestos en los que España se encuentre incurso por mandato europeo en un Procedimiento de Déficit Excesivo. En este contexto, el control de déficit nominal está plenamente justificado. Por el contrario, en una situación económica ordinaria, como ocurre en Alemania, el centro debería limitarse a supervisar el déficit estructural subcentral. En este mismo sentido se pronunció –en relación al sistema de disciplina fiscal de la UE– el primer presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el señor Escrivá, en sede parlamentaria.

Conscientes de que esta propuesta es arriesgada, porque constituye un verdadero cambio de paradigma en nuestro sistema, la tesis también contempla la posibilidad de acometer simplemente una mejor regulación de los artículos 15 y 16 LOEPSF, sin alterar los pilares del modelo.

En relación al artículo 15 LOEPSF se propone como modificación deslindar la aprobación del límite de gasto no financiero de la de los objetivos de estabilidad y deuda.

La aprobación del límite de gasto no financiero, que debería seguir correspondiendo a las Cortes Generales, tendría que incluirse, expresamente, en la función de control parlamentaria, tal y como ha defendido, desde fechas tempranas, el profesor García Roca. La aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, creo, debería corresponder al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se pronunciaría sobre los mismos de manera vinculante; con las siguientes precauciones: Para comenzar, debería articularse un sistema de votación diferente en el seno de este órgano multilateral, que exigiese una mayoría reforzada para la adopción de acuerdos. Pero, además, debería articularse una solución residual más nociva para todas las partes, a los efectos de fomentar el acuerdo (en la tesis se propone, por ejemplo, que de no alcanzarse el acuerdo todas las partes tengan la obligación de elaborar sus presupuestos con un déficit nominal nulo).

En relación al artículo 16 LOEPSF, los hacendistas han propuesto reformarlo en dos sentidos diferente. Por un lado, el profesor López Laborda se posicionó a favor de que el reparto entre CCAA de los objetivos de estabilidad se produjese, también, en el CPFF. Fernández Llera, por el contrario, se ha pronunciado a favor

de que fuese en la LOEPSF donde quedasen establecidos los criterios para acometer dicho reparto (que será, por definición, asimétrico).

En mi opinión, la propuesta de Fernández Llera resulta más atractiva, no solo por razones de fondo, en las que no me puedo detener ahora, sino también de forma. Y es que acometer el reparto directamente en la LOEPSF, facilitaría enormemente, desde un punto de vista técnico-jurídico, acometer el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas de presupuestos que incumplan los objetivos contemplados en una norma conformadora del bloque de constitucionalidad.

En cualquier caso, conviene valorar muy positivamente del modelo en vigor, el hecho de que se encomienda a una autoridad independiente, la AIREF, la supervisión anual de los proyectos de leyes de presupuestos. En efecto, el sistema español es de nuevo aquí más tuitivo con la autonomía financiera de sus CC.AA. de lo que lo es, al menos en potencia, el sistema de la UE, donde el plan presupuestario de los EEMM de la eurozona es supervisado por la Comisión, un órgano indiscutiblemente político.

En última instancia, en cuanto a las características del momento represivo del sistema español, podemos destacar dos cuestiones. En lo que a esto respecta, la primera característica reseñable del sistema español de disciplina fiscal es que el momento represivo lo desencadena, o bien el incumplimiento de los objetivos de déficit nominal y deuda pública -de manera similar a lo que ocurre a nivel UE, y a diferencia de Alemania- o bien, y esto es algo propio de nuestro sistema que no cuenta con equivalente a nivel comparado, el quebrantamiento de dos supuestos de hecho adicionales. Me refiero al incumplimiento de una regla de gasto y a la superación de un determinado “periodo medio de pago a proveedores”, que el legislador ha considerado el mejor indicador del nivel de deuda comercial de una Administración.

Sintetizando las conclusiones alcanzadas, podemos decir que, en cuanto a la regla de gasto, aunque considero más pertinente que estuviese expresamente prevista en la CE, no creo que su introducción en el sistema de disciplina fiscal comporte especiales problemas de constitucionalidad. Máxime, cuando el TC ya ha admitido, con base en el artículo 149.1 13º CE, que es constitucional la imposición de límites a partidas de gasto autonómico concretas y, también, a la diferencia entre ingresos y gastos de una CA. Si a ello sumamos la flexibilidad con la que el TC ha tendido a interpretar este título competencial, no se atisba ninguna cortapisa sólida para negar al Estado la capacidad de limitar el gasto agregado de una CA.

Respecto a la deuda comercial, es cierto que, *de iure*, no implica un aumento de los recursos públicos, pero también lo es que, *de facto*, se convirtió en los años más duros de la crisis en un cauce alternativo para soslayar los objetivos de déficit. En consecuencia, considero que el control de la deuda comercial es conforme a la Constitución, pero que su regulación no debería quedar sujeta a LO -con la salvedad, ciertamente, del sistema triangular de compensación contemplado en

el art. 20.6 LOEPSF, que podría regularse en una DA de la LOFCA, como ya sucede respecto a mecanismos de estas características previstos para otros ámbitos-. En todo caso, este mecanismo de compensación triangular no creo que comporte una sustitución de la voluntad autonómica, que sería inconstitucional, porque la autonomía financiera de las CCAA debe ser entendida como una autonomía para el gasto, no una autonomía para decidir voluntariamente el pago de un gasto ya contraído autónomamente.

Por lo tanto, las dudas de constitucionalidad que suscita el sistema represivo diseñado si se incumplen estos dos instrumentos adicionales de disciplina fiscal -regla de gasto y deuda comercial-, no son mayores que las que levantan el incumplimiento de los objetivos de déficit nominal y deuda pública.

Sin embargo, el verdadero problema de nuestro sistema de disciplina fiscal es que, y esta es la segunda cuestión sobre la que me voy a centrar, el momento represivo diseñado por la LOEPSF para los supuestos de incumplimiento, para todos supuestos de incumplimiento, plantea notables problemas de constitucionalidad. Especialmente, porque ha diseñado un sistema que vacía de contenido el artículo 155 CE.

En efecto, el componente represivo diseñado por la LOEPSF permite la adopción de un elenco de medidas que la doctrina tradicionalmente entendía que solo tenían cabida al amparo de la coerción estatal. Por ejemplo, el establecimiento de medidas de compulsión económica -a saber, la imposición de una multa-, la suspensión de la cesión de tributos o la adjunción de un delegado estatal con poderes de vigilancia y veto -es decir, el envío de los conocidos como hombres de negro del ministerio-. Por ello, considero, que el artículo 25 LOEPSF ha normalizado medidas o modalidades de control propias de la coerción estatal ex artículo 155 CE.

Y aunque la LOEPSF, formalmente, sigue remitiendo al instituto de la coerción estatal, en el artículo 26, como medida de *ultima ratio*, socava en la práctica esta institución, al permitir la implementación de medidas que constituyen un trasunto de la coerción estatal, pero sin la intervención del órgano constitucionalmente previsto, y sin el procedimiento y las garantías características de la auténtica coerción estatal.

Para finalizar el Capítulo 5 consideré pertinente analizar el modo en el que había sido aplicado el momento represivo de la LOEPSF. Y, en este sentido, identifiqué 3 fases diferentes. En un primer instante, aunque el momento represivo estaba formalmente en la norma, las medidas contempladas en ella no eran efectivamente aplicadas. Y la LOEPSF era en este punto un mero brindis al sol. Una segunda fase se aprecia tras las elecciones de mayo de 2015, en el que las medidas de la LOEPSF fueron instrumentalizadas políticamente para sancionar a los gobiernos autonómicos de diferente signo político al del gobierno central. Fue el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón, Extremadura o la Comunidad Valenciana,

en las que se conformó un gobierno socialista tras dichos comicios. Por último, ha tenido lugar un tercer momento a partir de marzo de 2016 gracias a la insistencia de las autoridades europeas. Y el mismo se caracteriza porque la LOEPSF ha adquirido, definitivamente, verdadera fuerza normativa y es aplicada para sancionar a todos los incumplidores.

En esta fase es en la que nos encontramos, y creo que para el constitucionalismo es una excelente noticia que una norma integrada en el bloque de constitucionalidad tenga verdadera eficacia normativa. Pues, si bien la norma en cuestión admite críticas -como he tratado de evidenciar-, solo cuando ha sido aplicada de manera incondicionada, se ha evitado que sus disposiciones solo perjudiquen a los actores políticos más débiles.

La tesis doctoral concluye con una propuesta de *lege ferenda* sobre el artículo 135 CE, que pretende superar los principales problemas jurídico-constitucionales identificados en los capítulos precedentes. Asimismo, la reforma de esta disposición puede constituir una buena oportunidad para tener el debate eludido en 2011 sobre los instrumentos de disciplina fiscal, hacer más comprensible el sistema y reconciliar a la opinión pública con el mismo.

En este sentido, en primer lugar, parece pertinente acometer una clara diferenciación a nivel constitucional entre los conceptos de “estabilidad presupuestaria” y “sostenibilidad financiera”. La sostenibilidad financiera es el fin último de todo sistema de disciplina fiscal y está vinculada al nivel de endeudamiento del Estado. La estabilidad presupuestaria, cuando queda definida en términos de déficit estructural, es el medio para conseguirlo.

En segundo lugar, sería interesante diseñar con rango constitucional un modelo que, en una situación económica ordinaria, gire exclusivamente en torno al control del déficit estructural -semejante al sistema alemán actual-, y que permita una intervención por parte del centro en situaciones presupuestarias críticas.

En cualquier caso, sí que sería necesario reconocer con anclaje constitucional de, al menos, tres cuestiones. Para comenzar, de una regla de gasto, cuya entrada en vigor, además, no debería tener lugar durante la fase recesiva del ciclo económico, en la que los poderes públicos se ven en la obligación de reducir significativamente su nivel de gasto. En segundo lugar, en un escenario de constitucionalismo multinivel, debería remitirse directamente a la metodología empleada por la Comisión Europea para calcular el componente cíclico del déficit estructural. En tercer lugar, considero imprescindible la regulación constitucional de un sistema represivo por diversos motivos en los que merece la pena detenerse con mayor detalle.

Para comenzar, la constitucionalización del momento represivo resulta necesaria porque desde Kelsen sabemos que el Derecho quiebra cuando se basa en el axioma “debes si quieres”, y el establecimiento de obligaciones jurídicas para las Administraciones Públicas debe ir acompañado de la previsión de instrumentos para garantizar su cumplimiento.

Además, la constitucionalización de este momento represivo creo que debe acometerse porque el cumplimiento de las obligaciones presupuestarias no se puede fiar, en exclusiva, a la institución de la coerción estatal. Por un lado, porque seguiríamos considerando -erróneamente- que el incumplimiento de las obligaciones presupuestarias solo podría tener lugar por parte de la periferia, y nunca por parte del centro. Por otro lado, y creo que es lo principal, parece que el instituto de la coerción estatal debería seguir constituyendo un instrumento de último ratio, que sirviese para dar respuesta a agresiones al Estado constitucional de Derecho de una entidad infinitamente superior a la presupuestaria.

III. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVA

Si tuviéramos que recapitular, en unas pocas líneas, lo hasta aquí dicho, cabría afirmar, como punto de partida, que el sistema de disciplina fiscal español, incluido en el marco europeo de modelos de disciplina fiscal, se asemeja mucho más al regional italiano que al federal alemán. Es decir, el sistema autonómico, si bien situado a medio camino entre el regionalismo italiano y el federalismo alemán, ha sufrido una regionalización como consecuencia de la implementación del sistema de disciplina fiscal.

En todo caso, buena parte de esta dinámica viene provocada por disposiciones de rango legal, no constitucional. La reforma del artículo 135 CE es, posiblemente, más criticable desde un punto de vista formal que sustantivo. Es decir, por cómo se tramitó la reforma más que por lo que se introdujo. Si bien, pese a ello, creo que sería recomendable una reforma de esta disposición, sin prisa, pero sin pausa, para reconciliar a la sociedad pública con las reglas fiscales: porque la viabilidad en el medio y largo plazo del Estado del bienestar pasa muy posiblemente porque seamos capaces de controlar los desequilibrios en el presupuesto.

En este momento puse, en su día, punto y final a mi investigación doctoral, en la que traté de estudiar la dimensión más gris de la autonomía financiera de las CCAA. A saber, la del gasto. No obstante, como es sabido, junto a la del gasto, la autonomía financiera subcentral tiene una segunda vertiente, quizás mucho más sugestiva desde el punto de vista político: la del ingreso.

Es por ello que, en los años posteriores a la defensa de mi trabajo doctoral, he orientado mis esfuerzos en profundizar en el diseño constitucional del sistema de financiación subcentral, es decir, en la vertiente de los ingresos del principio de autonomía financiera. Durante estos meses, que ya empiezan a poder contarse

en años, he comprobado que ambas vertientes están íntimamente relacionadas, y que las reformas acometidas en una de ellas se ven condicionadas, indudablemente, por la regulación vigente en la otra. La profundización de la corresponsabilidad fiscal subcentral, demandada tradicionalmente por la doctrina como forma de evitar las alegrías presupuestarias periféricas, puede no ser tan apremiante en un contexto en el que se encuentra en vigor un férreo sistema de disciplina fiscal. Y por ello, quizás, una de las principales ventajas del sistema de estabilidad presupuestaria español, no apuntada en la tesis doctoral, es que su mantenimiento puede dejar margen para diseñar un nuevo sistema de financiación autonómico que pivote en torno al principio de solidaridad.
