

JAVIER GARCÍA ROCA / MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas/Thompson, Madrid, 2013.

Deprisa, demasiado aprisa. Así han ido sucediéndose los acontecimientos desde que ya no pudo ocultarse que la crisis económico-financiera era de una intensidad desusada en la zona euro, y que España era uno de los principales países afectados. Tras una efímera etapa en la que se pretendió afrontarla a través de una política expansiva de gasto público -que no vendría sino a agudizar los problemas de financiación-, se produjo un giro abrupto en el tratamiento de la crisis, que, impulsado desde Bruselas, ha terminado contagiando a la práctica totalidad de los Estados miembros también en su normativa interna. Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, consolidación fiscal: llámese como se quiera: las novedades suponen una severa restricción de las posibilidades de recurrir al endeudamiento. Una fuente de financiación tradicionalmente conceptuada como *extraordinaria* en sede académica y, a menudo, asimismo configurada en el plano jurídico, pero de la que ciertamente se había venido haciendo un uso ordinario de forma generalizada en las últimas décadas.

Este libro narra el modo en que se ha institucionalizado este sustancial cambio de acento tanto en el ámbito de la UE como, especialmente, en el plano interno, deteniéndose en el examen del reformado artículo 135 CE y de la normativa dictada en su desarrollo (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Exposición que se beneficia, sin duda, de la complementariedad de la formación de sus autores, el Derecho Constitucional y el Derecho Financiero.

Pero en el principio fue el Derecho europeo. De aquí arranca, lógicamente, el libro su análisis. Partiendo de la conexión de la estabilidad presupuestaria con la Unión monetaria puesta en marcha en el Tratado de Maastricht, el libro aborda a continuación el desarrollo experimentado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) para, finalmente, examinar las concretas respuestas de la Unión Europea a fin de hacer frente a la crisis financiera: el endurecimiento del PEC que lleva a cabo el denominado *Six Pack*; la creciente integración de las políticas pre-

supuestarias a la que conduce el *Two Pack*; la reforma del art. 136 TFUE, que ha facilitado la entrada en vigor del Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE); y, en fin, la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) por veinticinco Estados miembros de la Unión (quedaron al margen la República Checa y el Reino Unido). Tratado este último que da otra vuelta de tuerca a las restricciones presupuestarias, al sustituir el tradicional límite del déficit del 3% del PIB por la *regla del equilibrio presupuestario* (máximo permitido: 0,5% PIB).

El resultado final de este proceso integrador es descrito en términos categóricos por los autores refiriéndose al TECG: «El *Fiscal Compact* refuerza los poderes de las instituciones de la Unión para dirigir las políticas presupuestarias de los Estados miembros, y *centraliza* la arquitectura económica europea con un sistema incluso menos respetuoso de la soberanía de los Estados que el federal de los Estados Unidos» (pág. 31; cursivas del original). Y el verdadero alcance de las consecuencias que, en caso de mantenerse, puede tener este proceso en los más diversos órdenes apenas ha comenzado a vislumbrarse. Valoraciones tales como que conducen a un cambio sustancial en la naturaleza de la Unión u otras de índole semejante comienzan a ser abundantes en la literatura especializada. Más allá del evidente impacto en el equilibrio federal en el seno de la Unión (y, por extensión, en el de los Estados miembros políticamente descentralizados), otro de sus perceptibles efectos es la erosión de la posición del

legislador frente al ejecutivo en lo que constituye un componente esencial del parlamentarismo: el control de los presupuestos. Pero, sin duda ninguna, las más sentidas de las consecuencias para la ciudadanía, «consecuencia del reforzamiento de la gobernanza económica europea, han sido las *reformas estructurales* sobrevenidas en el Estado del bienestar, que han dejado sentir su impacto en prácticamente todas las políticas públicas y en el sistema de servicios públicos» (pág. 59; en cursiva en el original).

En efecto, los retos que la crisis de deuda soberana y los problemas de sostenibilidad financiera del Estado del Bienestar han planteado en la zona euro son de tal calado, que es el entero modelo social europeo que hemos conocido hasta la fecha el que puede verse afectado de una forma sustancial a raíz de la nueva gobernanza económica europea y el reforzamiento de los mecanismos de disciplina fiscal que ahora se imponen a los Estados miembros. Habrá que ver la evolución en los años venideros para comprobar en qué medida las reformas realmente entronizan la supeditación de la política social europea a las exigencias de la disciplina fiscal o —como se ha criticado desde diversos foros— suponen el redoblar fúnebre de las campanas para el modelo social europeo. Comoquiera que sea, parece evidente que la UE se halla inmersa en una situación «paradójica»: frente a las exigencias de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera recientemente reforzadas, el también aún reciente Tratado de Lisboa llevó al máximo nivel normativo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que incorpora inequívocos derechos sociales

y de contenido prestacional: gratuidad de la enseñanza obligatoria (art. 14.2), seguridad social y servicios sociales (art. 34.1), derecho a la protección de la salud (art. 35), derecho de acceso a los servicios de interés económico general (art. 36).

Pero el libro no solo abarca las medidas ya adoptadas y, por ende, en vigor en la zona euro, sino que también hace una incursión en las que denomina «cuestiones pendientes». Pues, por notables que hayan sido estos avances, no parece que se hayan detenido los impulsos tendentes a incrementar la integración de la política fiscal en la UE. De hecho, en el debate académico y político europeo ya está planteada abiertamente la cuestión de si es conveniente —e, incluso, inevitable— profundizar en el «principio de solidaridad» y, por tanto, avanzar en la mutualización de la deuda en el seno de la Unión Monetaria (eurobonos, unión bancaria, etc.). En este sentido, el libro se hace eco de la iniciativa del Parlamento Europeo de crear un *fondo de redención de la Deuda* que sobrepasase el 60% del PIB de un país; o de la promoción por parte de la Comisión de un grupo de expertos para estudiar la emisión parcial de deuda conjunta de los países del euro en la forma de un fondo de redención o *euroletras* (pág. 55). Ésta constituye, qué duda cabe, una de las principales líneas de reforma del derecho europeo originario que muy probablemente ocupará la agenda política en los años venideros. Sea como fuere, debe notarse que la perspectiva de una pronta nueva reforma del TFUE es reconocida abiertamente por los propios Estados miembros de la UE, como lo acredita el

Preámbulo del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, en el que se explicita la pretensión de «incorporar lo antes posible las disposiciones del presente Tratado a los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea».

El impacto que este reformado marco normativo ha tenido en el ordenamiento interno constituye el siguiente plano de análisis que aborda el libro. Es evidente que esta nueva gobernanza económica y fiscal ha incidido de forma inmediata en los ordenamientos nacionales, comenzando obviamente por el propio nivel constitucional. De una parte, se ha asistido —se sigue asistiendo, dados los procesos aún en curso— a una oleada de reformas constitucionales en los países de la zona euro. Y, de otro lado, se ha generado una abundante conflictividad constitucional, como lo acreditan las numerosas resoluciones que los órganos jurisdiccionales competentes se han visto obligados a dictar señaladamente en relación con los Tratados antes citados (Alemania, Austria, Estonia, Francia, Irlanda...). Y si en España, una vez más, nadie ha puesto en cuestión la adecuación al texto constitucional de los mismos, sí se adelantaría la pauta —siguiendo la estela alemana— que trataría de imponerse poco después a la generalidad de los países de la eurozona: en esta ocasión, a diferencia de precedentes procesos integradores, se ha querido que las transformaciones no se limiten al marco normativo europeo, sino que se lleven explícitamente a las normas jurídicas internas de mayor rango. En efecto, de acuerdo con el art. 3.2 TECG, los Estados signatarios se comprometen a incorporar la *regla del equilibrio presupuestario* «al Derecho

nacional... a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales». Y la virtualidad jurídica de esta obligación se garantiza atribuyendo al TJUE la competencia para resolver los posibles incumplimientos que le planteen la Comisión o cualquier Parte Contratante, habida cuenta de que su sentencia «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» (art. 8.1 TCEG). Y en la hipótesis de que no se lleven a efecto tales medidas, podrá solicitarse al TJUE la imposición de sanciones pecuniarias (art. 8.2 TCEG). En resumidas cuentas, la crisis financiera ha terminado condicionando al propio poder constituyente de los Estados miembros de la zona euro. Y, de hecho, para aquellos Estados abocados a recibir el apoyo financiero europeo para eludir los riesgos de *default*, no había prácticamente alternativa posible: la ratificación del TCEG se presenta como condición *sine qua non* para recibir los fondos del MEDE. Pero, como decía, nuestra reforma se adelantó a la entrada en vigor de estos Tratados, de tal modo que nuestro constituyente no estuvo sujeto a este condicionante jurídico, sino a los —probablemente más eficaces— puramente fácticos y políticos provenientes de los mercados financieros y de algunos de los socios de la eurozona.

Comoquiera que sea, nuestro proceso de reforma se sustanció en un brevísimo plazo de tiempo, sustrayéndose así a los actores políticos y a la opinión pública el debate de una cuestión sencillamente capital. El libro, como no podía ser de otra manera, valora en términos críticos la forma en que se condujo dicho proceso (págs. 80-83), y a continuación procede a examinar pormenorizadamente las diversas normas integrantes del nuevo art. 135 CE. Como es obvio, no podemos detenernos aquí en todos sus extremos. Únicamente querría destacar dos aspectos. De un lado, que coincido con sus autores en que el art. 135.6 CE, antes que concebirse como el reconocimiento de cierto margen de maniobra autonómico para intervenir en esta esfera, opera realmente como un «mandato» dirigido a las CCAA para que lleven a efecto los principios constitucionales. Un mandato que, por lo demás, «no necesariamente se agota en disposiciones legislativas o reglamentarias, sino que la obligación puede cumplirse mediante una pléyade de actos con muy diversas formas» (pág. 89).

Por otra parte, también atinan los autores cuando califican a la «omisión constitucional de la responsabilidad por incumplimiento como principal defecto de la reforma». De hecho, ponen el dedo en la llaga en lo referente al aspecto más peligroso de la reforma desde el punto de vista del equilibrio de nuestro «sistema federal» (permítaseme la licencia), a saber, que habilita genéricamente al poder central (al legislador orgánico) para establecer el régimen de control y sanción de las CCAA en caso de incumplimiento de la disciplina fiscal. Habi-

litación genérica que puede ser interesadamente interpretada en el sentido de permitir que el Estado se auto-atribuya facultades de supervisión y control que, sencillamente, habrían sido inasumibles en el anterior marco constitucional. En opinión de los autores: «la responsabilidad por incumplimiento... constituye una materia constitucional de la que debió ocuparse la reforma. Entre otras razones, [...] por respeto al autogobierno y autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas» (pág. 96). Y, al silenciar esta cuestión, el constituyente-constituido «ha omitido lo más importante, algo que debió resolverse en la propia Constitución: los controles sobre las Comunidades Autónomas en los casos de incumplimiento» (pág. 83).

Tanta mayor relevancia adquiere esta omisión cuando se advierte la «función constitucional» que cumple la Ley Orgánica que está llamada a desarrollar los principios del art. 135 CE. Esta LO —se argumenta en la pág. 90— «concretiza la Constitución mediante un desarrollo legal que prolonga las funciones que cumplen las normas constitucionales y, sin la cual, la Ley Fundamental no podría aplicarse. [...] sus mandatos deberían desplazar a cualesquiera normas de los Estatutos de Autonomía y de las leyes estatales o autonómicas. [...] se trata de una cuestión de función y competencia desde la óptica de los criterios que ordenan las fuentes del Derecho, con la finalidad de poder concluir con desarrollos normativos la labor del poder de reforma constitucional. Es pues necesario dar a la LOEPSF la virtualidad de desplazar a las normas autonómicas y a las propias previsiones estatutarias para que la Constitución se cumpla. Desde

esta perspectiva, se trata de conceder una condición de aplicabilidad o de eficacia a un desarrollo legal de la Constitución mediante una norma interpuesta que se integra en el bloque de la constitucionalidad». La cita, aunque larga, ha merecido la pena. Frente a la extendida consideración de que la reforma es en buena medida superflua o sencillamente inútil por limitarse a reproducir obligaciones ya existentes en virtud del Derecho europeo y/o por reconocer al Estado unas atribuciones que ya ostentaba en virtud de sus títulos competenciales, el pasaje transcrito identifica lo que constituye la máxima virtualidad jurídica del nuevo art. 135 CE: está facultando al legislador orgánico para crear bloque de la constitucionalidad, esto es, normas que sirvan de canon o parámetro para enjuiciar la constitucionalidad las leyes. En consecuencia, los Presupuestos estatales, autonómicos y locales que incumplan el sistema de disciplina fiscal diseñado por el legislador orgánico para satisfacer los compromisos asumidos en la eurozona no serán únicamente —con ser ya bastante— contrarios al Derecho europeo o a los aludidos Tratados, sino directamente inconstitucionales. Por lo demás, una vez constitucionalizada esta nueva reserva de LO, carece de sentido examinar la constitucionalidad de los desarrollos que se hagan de la misma a partir de los «excesos» que pretendidamente haya cometido el Estado con base en sus títulos competenciales *ex* art. 149.1 CE (especialmente, 11.^a 13.^a y 14.^a), habida cuenta de que, al igual de lo que acontece con la LOFCA o la LOPJ, la LO *ex* art. 135 CE desempeña ella misma una función delimitadora

del sistema de reparto competencial entre el Estado y las CCAA.

En este contexto, no ha de extrañar que, en términos relativos, el grueso del libro se centre en el análisis de la norma dictada en desarrollo del art. 135 CE, a saber, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Ley con la que, al tiempo, como se apunta en su Preámbulo, España «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». Entre otras cuestiones, dos son los grandes bloques temáticos que se abordan al respecto. En primer término, la identificación de las concretas limitaciones en que se va a concretar la disciplina fiscal, así como el examen del proceso de toma de decisiones en relación con la fijación de los concretos objetivos a asignar a los diferentes niveles de gobierno; y, en segundo lugar, las fórmulas previstas para supervisar el efectivo cumplimiento de dichas restricciones, así como las eventuales sanciones a imponer a las Administraciones incumplidoras.

En lo concerniente al primero de los bloques mencionados, quizá el aspecto que deba destacarse del libro es la crítica que efectúa al procedimiento de reparto de los objetivos de déficit y deuda para el conjunto de las Administraciones públicas. En la medida en que la propuesta del Gobierno precisa la aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado, debiendo remitir aquél una nueva propuesta en caso de rechazo (art. 15.6), sostienen los autores que «la

actual solución legal condena a un *proceso inacabable y poco realista* de pronunciamientos parlamentarios sucesivos si se diese una divergencia en el voto de una y otra Cámara. El rechazo de una llevaría al Gobierno al envío de un nuevo acuerdo a las dos y que se ajustaría al mismo procedimiento. Pero esto no garantiza que el nuevo acuerdo no vaya a registrar un nuevo veto y tenga que volver a remitirse otro acuerdo a las Cámaras». Por eso, entienden que hubiese sido preferible recurrir a otras fórmulas, como la sola participación del Congreso, al igual que sucede con la convalidación de los Decretos-leyes, «dado que no se está ejerciendo realmente una potestad legislativa, sino una *función de control* de un acto adoptado por el Ejecutivo»; o, quizá, «bastara también simplemente con prever la primacía de la voluntad del Congreso sobre el acuerdo del Senado como ocurre con el procedimiento legislativo» (págs. 134-135). Posición esta última por la que se inclina quien esto escribe, siquiera en consideración por el componente —en verdad, mínimo— que tiene nuestro Senado de Cámara de representación territorial.

Y por lo que hace al segundo de los bloques antes referidos (control y sanción de las Administraciones incumplidoras), el libro resalta las *medidas coercitivas*, en cuanto «representan la mayor innovación de la ley» (pág. 147), ocupándose señaladamente de las medidas de cumplimiento forzoso contempladas en el art. 26 de la LO 2/2012. Precepto este último que incorpora el instituto de la «coerción federal» previsto en el art. 155 CE, de tal suerte que, en última instancia, el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a la Co-

unidad Autónoma al cumplimiento forzoso de la disciplina fiscal vulnerada, pudiendo a tal objeto dar instrucciones a todas las autoridades autonómicas. La indeterminación del precepto, que «es lógica en el artículo 155 CE por la elasticidad o ductilidad inherente a las normas constitucionales», resulta sin embargo «arriesgada e inoportuna en una ley orgánica de desarrollo que cumple una función constitucional» (pág. 150). Sencillamente, en opinión de los autores —que compartimos—, debió quedar extramuros de la LO una institución cuyo empleo resulta absoluta excepcional, como lo acredita la experiencia práctica tenida en Alemania con la *Bundeszwang*, que sirvió de referencia a nuestro art. 155 CE. «A nuestro entender —escriben en la pág. 153—, la intervención o coacción estatal —como toda medida de fuerza— no puede ser un instrumento idóneo para el control normal de las irregularidades contables o presupuestarias. Unos supuestos de hecho que demandan un mecanismo de control con una naturaleza más técnica y continuada. La urgencia podría haber hecho ver pesadillas al legislador».

Y, en verdad, parece que el sosiego de los mercados financieros no requería haber llegado tan lejos.

Deprisa, demasiado aprisa. Así siguen sucediéndose los acontecimientos desde que la reforma del artículo 135 CE entronizara la nueva filosofía de limitar el recurso al endeudamiento y desde que un aplicado legislador orgánico aprovechase las posibilidades reguladoras que ofrecía el nuevo texto constitucional (LO 2/2012). Pero este libro no podía profetizar lo que sucedería después de su publicación. Yo, sin

embargo, excediéndome de mi tarea, no puedo resistirme a la tentación de señalar algunas de las novedades que alertan de los peligros que encierra para el equilibrio de nuestro sistema autonómico posibles lecturas expansivas del art. 135 CE. De una parte, a raíz de la aprobación de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, se ha procedido a la ampliación del concepto de sostenibilidad financiera, el cual, inicialmente circunscrito a la deuda financiera, se proyecta ahora también a la deuda comercial. Ésta, pues, pasa a incorporarse como un elemento constitutivo más del sistema global de disciplina fiscal diseñado con base en el art. 135 CE, y, de hecho, para asegurar su control pueden activarse las estrictas medidas coercitivas previstas en el art. 25 de la LO 2/2012.

De otro lado —y aunque hasta ahora solo aparece de forma titubeante, casi a tientas—, la sorprendente utilización del art. 135 CE para interpretar expansivamente los títulos competenciales estatales *ex* art. 149.1 CE allá donde la materia competencial guarde alguna relación —por remota que sea— con la materia presupuestaria (muy incidentalmente en la STC 130/2013, FJ 6; de forma mucho más decidida en la STC 56/2014, FFJJ 3-4). Habrá que comprobar si se trata de una aparición episódica o si, por el contrario, se consolida como una nueva línea jurisprudencial distorsionadora del reparto competencial sobre el que se asienta el Estado Autonómico.

MANUEL MEDINA GUERRERO
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla