

# EL ESTADO AUTONÓMICO EN TIEMPOS DE DISCIPLINA FISCAL (\*)

MANUEL MEDINA GUERRERO

I. CRISIS DE DEUDA SOBERANA E INTEGRACIÓN POLÍTICA.—II. REFORMA CONSTITUCIONAL Y RECENTRALIZACIÓN DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA. LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA DEL ARTÍCULO 135 CE.—III. LA DELIMITACIÓN MATERIAL DE LA DISCIPLINA FISCAL EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012: 1. *La concretización de las restricciones presupuestarias establecidas en el artículo 135 CE.* 2. *La ampliación de la disciplina fiscal: La regla de gasto.* 3. *La preservación de la disciplina impuesta por los mercados financieros. Quiebra de la prohibición de rescates y reforzamiento del control estatal.*—IV. EL CONTROL ESTATAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA DISCIPLINA FISCAL POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *La detección de posibles incumplimientos:* a) *El presupuesto: la información. Deberes autonómicos y facultades estatales.* b) *La advertencia de riesgo de incumplimiento.* 2. *La corrección de los incumplimientos:* a) *Las denominadas medidas correctivas.* b) *La imposición de la corrección a las CC.AA.: las medidas coercitivas.*—V. PRESENCIA DE LAS CC.AA. EN EL SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL.

## I. CRISIS DE DEUDA SOBERANA E INTEGRACIÓN POLÍTICA

Que las crisis económicas en los Estados federales han operado frecuentemente como un potente motor de la integración, es un fenómeno bien conocido que no precisa mucha aclaración: el incremento de la centralización —o de la

---

(\*) El trabajo se inserta en el proyecto «Retos de la financiación autonómica tras la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria» (PRY113/12), financiado íntegramente por la Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces en la 8.<sup>a</sup> edición de la convocatoria de proyectos de investigación.

*unitarización* (1)— puede ser el precio a pagar para alcanzar la recuperación económica y, con ella, asegurar la preservación del propio Estado federal (2). La adopción de medidas generales y uniformes consideradas imprescindibles para la superación de la crisis ha impulsado, pues, a las Federaciones a intervenir en nuevos ámbitos materiales o con una intensidad desusada en los ya ocupados; expansión del radio de acción federal que, por lo general, ha sido constitucionalmente legitimada *a posteriori*, ya reinterprestando jurisprudencialmente las reglas del reparto competencial, ya procediendo a una reforma de la Constitución cuando la literalidad de la norma claramente no admitía una lectura centralizadora.

Pero cuando se trata de «crisis de deuda soberana» —por decirlo en la terminología ahora al uso— la intervención central afecta al corazón mismo de la autonomía política o de la «estatalidad» de los miembros integrantes del Estado federal y, por tanto, a una de las esferas en principio más resistente a la integración: la autonomía presupuestaria (3). Y, sin embargo, puede ser inexcusable su afectación para que pueda desempeñarse adecuadamente la *función de estabilización* de la economía que debe corresponder a las instancias centrales de gobierno (4). En efecto, la amplia autonomía presupuestaria de los gobiernos subcentrales —que comprende a menudo una extensa capacidad de endeudamiento— puede hacer peligrar una adecuada gestión de la política macroeconómica del Estado en su conjunto; por lo que, en estas fases de especial tensión,

---

(1) «Unitarización» (*Unitarisierung*) en el sentido que da a la expresión Konrad Hesse, esto es, entendida, no como el desplazamiento de los Estados miembros de sus privativas parcelas competenciales por parte de la Federación, sino como la ocupación compartida de las mismas [sobre esta distinción entre «centralización» y «unitarización», véase «Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland», en *Ausgewählte Schriften* (Häberle/Hollerbach, Hrsg.), Heidelberg, Müller, 1984, pág. 150].

(2) K. C. WHEARE, *Federal Government*, 4.<sup>a</sup> ed., London, Clarendon Press, 1963, pág. 239.

(3) Dada la centralidad que ocupa la autonomía presupuestaria, no ha de extrañar que en el vértice de las polémicas sobre la constitucionalización en Alemania del «freno al endeudamiento» estuviera precisamente la posible inobservancia de la cláusula de intangibilidad *ex* artículo 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn, al considerarse erosionado un aspecto esencial de la condición de Estado de los Länder (Iris KEMMLER, «Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat», *DöV*, 2009, especialmente pág. 556; Antonio ARROYO GIL, «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania», *REAF*, núm. 10, 2010, págs. 54 y 57).

(4) La función de estabilización está llamada a garantizar un nivel adecuado de demanda agregada (procurando fundamentalmente el pleno empleo y la estabilidad de precios). La aproximación a la Hacienda pública desde las tres funciones de asignación, distribución y estabilización, ya en Richard A. MUSGRAVE, «A Multiple Theory of Budget Determination», *Finanzarchiv* N. F. 17 (1956-7), Heft, 3, págs. 333 y sigs. Con más detalle, en Richard A. MUSGRAVE/Peggy B. MUSGRAVE, *Hacienda Pública teórica y aplicada*, 5.<sup>a</sup> ed., Madrid, McGraw-Hill, 1991, págs. 7-17.

puede considerarse imprescindible potenciar los condicionantes existentes para recurrir al crédito por parte de los entes subcentrales a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos fiscales del sector público.

La cuestión, por lo demás, se plantea en unos términos mucho más problemáticos para los entes integrantes de Estados federales miembros de la Unión Europea. De una parte, porque, como dejaremos siquiera apuntado en estas páginas, la tendencia al incremento de la integración en materia de disciplina presupuestaria para la superación de la crisis se ha experimentado de forma muy destacada a escala europea (5); lo que a su vez obliga o, cuando menos, sirve de acicate a los gobiernos centrales para intensificar su control sobre los restantes niveles de gobierno con el objeto de coordinar la política fiscal. Pero es que, de otro lado, aun cuando no se hubiera producido tal expansión de la intervención europea, los gobiernos centrales de la zona euro carecen de uno de los dos principales instrumentos estabilizadores de la economía, la política monetaria, por lo que la política de estabilización interna depende de forma absolutamente determinante de las decisiones fiscales. Desde Maastricht, pues, en los países descentralizados de la zona euro ha devenido esencial la armonización de la actividad presupuestaria y del endeudamiento de todos los niveles de gobierno.

Pues bien, para la preservación de una saneada situación presupuestaria de las diferentes Administraciones, cabe actuar tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda del crédito. Por lo que hace a la *demanda*, pueden crearse o, en su caso, potenciarse restricciones normativas directas (por ejemplo, la frecuente limitación de los tipos de operaciones de crédito permitidas —para gastos de inversión— o la fijación de un máximo de endeudamiento posible); o bien recurrir a mecanismos cooperativos en los que se acuerde voluntariamente entre varios niveles de gobierno la concertación de las políticas de endeudamiento. En ambos casos, su eficacia está en función de la medida en que pueda imponerse en la práctica las restricciones adoptadas, por lo que la crisis puede

---

(5) Como es sabido, en noviembre de 2011 se aprobó el denominado *Six Pack* —integrado por cinco Reglamentos y una Directiva— que, entre otros aspectos, ha modificado sustancialmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento a fin de intensificar la coordinación de las políticas fiscales. Y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria («Pacto fiscal»), firmado por veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión el 2 de marzo de 2012, no ha venido sino a dar otra vuelta de tuerca en ese proceso de integración de las políticas presupuestarias. No es exagerado afirmar que —salvando el Tratado de Maastricht— las reformas emprendidas en la Unión Europea a este respecto desde el estallido de la crisis de deuda han supuesto una «mudanza de mayor calibre y trascendencia que la resultante de los distintos tratados de reforma ratificados en las últimas décadas, incluido el Tratado de Lisboa» (Agustín José MENÉNDEZ, «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, 2012, pág. 42).

espolear el perfeccionamiento del sistema de control del cumplimiento de los condicionantes, así como el establecimiento de sanciones efectivas. Mientras que, por el lado de la *oferta* de créditos, puede intentar mejorarse la disciplina que imponen los mercados financieros a los entes que tienden al sobreendeudamiento, para lo cual es necesario apuntalar la certidumbre de que otro nivel de gobierno no asumirá los compromisos financieros en caso de impago (prohibición de «rescate» —*bail out*—) (6). Cuanto más probable perciban los mercados el apoyo financiero federal para evitar en última instancia el riesgo de quiebra, tanta mayor debilidad mostrarán las restricciones fiscales que puedan existir sobre los gobiernos subcentrales (7).

Llevando la sistematización —y, por tanto, la simplificación— al extremo, puede afirmarse que hay dos grandes modelos para procurar la disciplina fiscal de los entes subcentrales en los Estados federales: o bien la misma es establecida normativamente o incentivada (concertación voluntaria) por un nivel de gobierno «superior» —que ocasionalmente puede asimismo imponer jerárquicamente su efectivo cumplimiento—; o bien viene «auto-impuesta» por los propios gobiernos subcentrales a fin de asegurarse la accesibilidad a los mercados financieros. «Autolimitación» para cuya plena eficacia puede ser necesario llevar las medidas restrictivas al máximo rango normativo posible (8). Por otra parte, no hay incompatibilidad entre tales modelos, de tal modo que elementos de ambos pueden conjugarse, cumulativamente, para alcanzar el objetivo perseguido. De hecho, con la matización sobrevenida que veremos más adelante, una combinación de los mismos configura el sistema de la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht. Si la entera política monetaria pasó entonces al ámbito competencial europeo, los Estados miembros conservaron en lo esencial las competencias sobre la política económica, limitándose en este ámbito la Unión a ejercer una actividad coordinadora (art. 121 TFUE). A fin de asegurar la disciplina presupuestaria en esta ordenación competencial, se construyó un

---

(6) Sobre esta tipología de controles y restricciones, Paulo DRUMMOND/Ali MANSOOR, *Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers*, IMF Working Paper 02/76, 2002, págs. 27-28.

(7) David E. WILDASIN, *Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, United States, Vanderbilt University, Nashville, 1997 (<http://davidwildasin.us/wp/bailouts.pdf>).

(8) No parece casual que haya sido precisamente en algunos Estados federales renuentes a aceptar el «rescate» federal donde más hayan avanzado las restricciones presupuestarias en las Constituciones de los Estados miembros. Algunas referencias a las experiencias de los Estados integrantes de los EEUU y de los cantones suizos en Manuel MEDINA GUERRERO, «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 136.

«anillo de seguridad exterior», integrado por los criterios de estabilidad (9) y por la normativa que vendría a desarrollarlo —el Pacto de Estabilidad y Crecimiento—; y un «anillo de seguridad interior», a saber, la cláusula de *no bail-out* del artículo 125.1 TFUE (10). Con esta cláusula se confiaba en que el mercado financiero sirviera de estímulo para que los Estados miembros mantuvieran una política fiscal sostenible y ajustada a los criterios de estabilidad: aquellos que no desarrollasen una política presupuestaria saneada no podían esperar de los mercados más que un encarecimiento de los costes de financiación, lo que a su vez terminaría forzándoles a una corrección de su excesivo endeudamiento. La intensidad de la crisis ha sido tal en la zona euro que se ha llevado por delante esta función de los mercados financieros y, con ella, la propia prohibición de rescate en los términos en que fue acuñada en el Tratado de Maastricht. Pero sobre esto tendremos que volver más adelante. Por ahora, bástenos con señalar que, siguiendo la estela de la Unión Europea, una superposición de elementos de los dos sistemas integra asimismo el régimen establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEP).

## II. REFORMA CONSTITUCIONAL Y RECENTRALIZACIÓN DE LA DISCIPLINA FISCAL. LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA DEL ARTÍCULO 135 CE

Como es fácilmente comprensible, la imposición de concretos objetivos de disciplina fiscal por parte de la Unión Europea plantea unos problemas singulares en los Estados políticamente descentralizados: es preciso «repartir» esas restricciones exigidas al Estado en su conjunto entre diferentes niveles de gobierno dotados constitucionalmente de una amplia autonomía presupuestaria. La imputación a los gobiernos centrales de la responsabilidad frente a la Unión por el incumplimiento de cualquiera de ellos —que efectúa el derecho europeo originario desde el Tratado de Maastricht (11)— ya advierte de estas dificultades. Dificultades que enraízan en la carencia de referencias expresas constitucionales acerca de «quién» y «cómo» debe proceder para asegurar la observancia de la disciplina fiscal en todos los niveles de gobierno. Pero si

---

(9) Artículos 121 a 126 y artículo 136 TFUE más el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

(10) Christian CALLIES, «Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung», *VVDStRL*, núm. 71, 2011, pág. 130.

(11) Véase el artículo 3 del vigente Protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

en los federalismos germánicos se tendió a actuar a través de la coordinación voluntaria (12), al entenderse que podría entrañar una injerencia constitucionalmente ilícita en la autonomía presupuestaria de los Länder el hecho de que fuese el Bund quien acometiese esta tarea, la mayor flexibilidad de nuestro reparto competencial en materia económico-financiera impulsó al legislador estatal a regular el entero sistema de estabilidad presupuestaria. No ha de extrañar, sin embargo, dada la falta de un claro anclaje constitucional, los numerosos recursos de inconstitucionalidad que interpusieron diversas CC.AA. contra la legislación dictada por el Estado al respecto (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior); dudas que serían disipadas por la STC 134/2011 fundamentando la competencia estatal, esencialmente, en el artículo 149.1.13 CE.

Por eso, dejando a un lado las objeciones de contenido ideológico y las relativas a la urgencia del procedimiento seguido en su tramitación, una de las principales críticas dirigidas contra la reforma del artículo 135 CE ha sido la de su inutilidad jurídica: se habría ceñido, de una parte, a recordar unas restricciones ya existentes en virtud del Derecho europeo, y, de otro lado, a ratificar una competencia estatal que poco antes ya había confirmado el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia. Desde esta perspectiva, la reforma sólo habría obedecido a las presiones de determinados gobiernos europeos a fin de amortiguar las tensiones de los mercados financieros. A mi juicio, sin embargo, la virtualidad real del nuevo artículo 135 CE va mucho más allá de los pretendidos objetivos de tranquilizar a los mercados y de satisfacer las demandas de algunos de los socios europeos. Permite cubrir algunas omisiones constitucionales que dificultaban que las instancias centrales de gobierno estuvieran en condiciones de *imponer* el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal a todas las Administraciones.

En lo concerniente a estas carencias de origen de la Constitución, es evidente que su versión inicial apenas incidía en el control del endeudamiento, pues se limitaba a recoger, y únicamente en relación con el Estado, la reserva de ley en materia crediticia (art. 135 CE). De otra parte, nuestra «vieja» cláusula de

---

(12) Así, en Austria, tradicionalmente el cumplimiento de las obligaciones emanadas en última instancia del Derecho europeo ha venido regulándose en los «Pactos de Estabilidad», acordados entre el Bund, los Länder y los municipios (el actualmente vigente: *Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012*). Para más detalles, Peter Bußjäger, «Nachhaltigkeit im österreichischen Finanzverfassungsrecht», en *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat* (Wolfgang Kahl, Hrsg.), Tübingen, Mohr Siebeck, 2011, págs. 91-92.

apertura del artículo 93 CE —que da claras muestras de obsolescencia desde el Tratado de Maastricht (13)— difícilmente puede «soportar» una lectura según la cual el Estado esté investido de las facultades precisas para imponer directamente el cumplimiento de los compromisos presupuestarios europeos a los restantes niveles de gobierno (14). Y finalmente, pese a adscribirse inequívocamente al «federalismo de ejecución», nuestra Constitución silencia por completo una hipotética competencia o potestad genérica de supervisión o inspección del Estado sobre el modo en que las CC.AA. ejecutan la legislación estatal; capacidad de supervisión que —con independencia de su escasa utilización en la práctica— se considera una institución clásica del federalismo germánico (*Bundesaufsicht*) (15). Así es; dejando a un lado el último recurso de la coerción federal (art. 155 CE), los únicos controles sobre las CC.AA. previstos en la Constitución son los enumerados en el artículo 153 CE; disposición que en buena medida se limita a reunir fórmulas de control establecidas en otros preceptos constitucionales, predominantemente de carácter jurisdiccional (16). La única excepción de control del Gobierno central prevista en el artículo 153 CE —competencias delegadas— no viene sino a reforzar la idea de que la Constitución ignora una facultad de inspección general del Estado sobre las competencias de ejecución propias de las CC.AA. La Constitución de 1978 incurrió, pues, en el mismo olvido que el constituyente republicano, pero a diferencia de la experiencia de la II República, en la que se reservaron importantes atribucio-

---

(13) Pedro CRUZ VILLALÓN (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006.

(14) Pues el artículo 93 CE no autoriza a desplazar o sustituir la competencia autonómica «ni por su conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia» (STC 45/2001, FJ 7). A lo sumo, como ha venido a apostillar la STC 148/1998, su condición de responsable frente a las instituciones comunitarias puede permitir al Estado «establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria...» (FJ 8).

(15) Institución cuyos contornos fueron fijados conceptualmente por Heinrich TRIEPEL (*Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin, 1917). En general, sobre ese poder de supervisión en los Estados federales, Michael BOTHE, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Berlin, Springer-Verlag, et al., 1977, pág. 135 y sigs. Sobre la experiencia suiza, véase especialmente F. FLEINER/Z. GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, Schuler Polygraphischer Verlag, 1978 (reimpresión de la edición de 1949), págs. 128 y sigs.

(16) Ya los primeros comentarios a la Constitución destacaron la escasa relevancia práctica del artículo 153 CE. En esta línea, Óscar ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pág. 886; Rafael ENTRENA CUESTA, «Comentario al artículo 153 CE», en *Comentarios a la Constitución* (Garrido FALLA, coord.), Madrid, Civitas, 2001, pág. 2603.

nes supervisoras al Estado vía estatutaria (17), nuestros EE.AA. sólo ampliaron tímidamente sus posibilidades de control a través de la competencia sobre la «alta inspección» ceñida a unas contadas materias concretas (18).

La posibilidad, pues, de extender al Estado Autonomico un poder de vigilancia central sobre la ejecución de la legislación estatal, al modo germánico, encontraba un serio obstáculo en los propios términos de la Constitución (19), por más que pretendiera sólidamente argumentarse en la doctrina a partir de la institución pareja a ambos, la coerción federal (arts. 37 LFB y 155 CE): las medidas correctoras que pueden adoptarse con base en esta institución presuponían necesariamente un poder de inspección o vigilancia del Estado necesario para detectar los incumplimientos autonómicos, pese a que el mismo no estuviese expresamente reconocido en la Constitución (20). En suma, desde esta perspectiva, cabría reconocer un implícito poder general de supervisión en manos del Estado, con posibilidades correctoras que podían llevar finalmente al empleo del artículo 155 CE. Tesis que, como es bien conocido, se proyectaría al artículo 7 LOAPA, el cual, tras atribuir al Gobierno la capacidad de formular requerimientos, disponía en su segundo apartado que, en el supuesto de ser desatendidos, se procedería, «en su caso», en los términos de dicha disposición constitucional. El recurso previo interpuesto frente a la LOAPA permitiría al TC revisar este artículo 7 y, con ello, fijar jurisprudencialmente, de un modo estable hasta la fecha, los límites y las posibilidades de este poder de vigilancia del Estado sobre las CC.AA., a saber:

---

(17) Al menos en el Estatuto de Cataluña. En relación con la experiencia republicana es de lectura obligada el trabajo de Martín BASSOLS COMA, «Intervención de la Administración del Estado en las funciones de ejecución de la Generalitat», en *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1989, págs. 77 y sigs. Véase asimismo Bernadí GIL, *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2007, págs. 97 y sigs.

(18) En relación con el alcance jurisprudencial de la competencia de «alta inspección», Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005, págs. 377 y sigs.

(19) Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, IVAP/Civitas, 1993, pág. 218.

(20) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983. Asimismo en esta línea, Antonio JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, en especial págs. 212 y sigs. Argumento al que, según Ignacio de Otto, habría que añadir el de que el Estado puede hacer todo aquello que la Constitución no le impide, por lo que podría desarrollar toda fórmula de inspección que no fuese contraria a la autonomía («Ejecución de la legislación del Estado y su control», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, IV, Madrid, Civitas, 2001, pág. 3380).

a) «El poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado».

b) No puede considerarse que se haya traspasado dicho umbral cuando «el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas»; ahora bien, la adecuación a la Constitución del referido poder de vigilancia se afirma sobre la base de que se trata de requerimientos «que no tienen carácter vinculante, como se deduce de las modificaciones introducidas en el texto durante los debates parlamentarios» (STC 76/1983, FJ 12).

c) La previsión de recurrir al instituto de la coacción federal en los casos mencionados en el artículo 7.2 LOAPA también sería declarada inconstitucional, puesto que «el contenido de dicho párrafo encierra una redefinición de los supuestos a los cuales es aplicable el artículo 155» (*ibidem*). Y aunque la razón decisoria es la aplicación de la doctrina de las «normas meramente interpretativas», lo cierto es que la decisión es congruente con la previa declaración del carácter no vinculante de los requerimientos: resultaría a todas luces desproporcionado que la inobservancia de un requerimiento no vinculante desencadenase el recurso extremo de la coacción federal (21).

d) Sin embargo, debe notarse que el Tribunal Constitucional ya había declarado con anterioridad que el sistema de controles Estado/CC.AA. no se agota con los establecidos en la Constitución, «sino que ha de ser completado con aquellos que puedan definir los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas» (STC 6/1982, FJ 7). Se abre así, en relación con las materias reservadas al legislador orgánico, la posibilidad de ampliar el arsenal de controles estatales previstos en la Constitución y en los Estatutos.

Éste es el marco de lo constitucionalmente posible en el que debió moverse el legislador estatal, en el año 2001, para trasladar al Estado Autónomo la disciplina presupuestaria fijada en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante, PEC) y establecer un sistema que garantizase el cumplimiento de sus respectivos compromisos por parte de las diferentes Administraciones. Se explica, pues, por qué el legislador descartó establecer un modelo sancionador interno, sustituyendo las posibles penalizaciones (así, por ejemplo, de carácter

---

(21) En este sentido, Pedro CRUZ VILLALÓN/Joaquín TORNOS MAS, «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 12, 1992, pág. 21.

financiero) por otras fórmulas de control (22), a saber, el endurecimiento del régimen de autorización de las operaciones de crédito en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (23), de una parte, y, de otro lado, la elaboración de planes económico-financieros para corregir las desviaciones, cuya aprobación dependía del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF), que estaba llamado a evaluar su adecuación para encauzar a las CC.AA. incumplidoras por la senda de la disciplina fiscal (24). Sujeción de las CC.AA. al control del CPFF cuya constitucionalidad se fundamentaría, en sustancia, en que equivaldría a ese tipo de «requerimientos» compatible con el marco constitucional: la intervención del Consejo —se argumenta en el FJ 11 de la STC 134/2011— «no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional [...], sino que se traduce en un requerimiento a aquélla para que lleve a cabo su reformulación». Pues bien, con independencia de que la normativa de 2001 entrañara un cierto grado de injerencia estatal en la autonomía financiera —que sería suavizada tras la reforma de 2006 (25)—, lo cierto es que desde el principio el sistema carecía de una característica considerada como esencial para configurar una regla fiscal verdaderamente eficaz, a saber, contar con un mecanismo de sanciones creíble (26).

Comoquiera que sea, a estas pretendidas carencias de origen del marco constitucional vendrían a sumarse los nuevos acontecimientos que reforzarían

---

(22) Manuel DÍAZ CORRAL/Mario GARCÉS SANAGUSTÍN, «Fundamentos jurídico-constitucionales de las leyes de estabilidad presupuestaria. Principios y ámbitos de aplicación», en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Madrid, IEF, 2004, págs. 79-80.

(23) Véase Emilia GIRÓN VELASCO, «Comentario al artículo 187», *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO, dirs.), Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2012, especialmente § 10.

(24) Sobre la escasa operatividad de estos planes en el anterior marco normativo, véase, por ejemplo, R. FERNÁNDEZ LLERA, para quien constituía una «exigencia excesivamente blanda y maleable» («Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico», *Papeles de Trabajo*, núm. 23/04, Instituto de Estudios Fiscales, 2004, pág. 11).

(25) La reforma de 2006 dio mayor peso al bilateralismo en la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma; permitió a las CC.AA. un déficit permanente para financiar inversiones, incluso en períodos de crecimiento de la economía por encima de su potencial y, en fin, abrió la posibilidad de que el gobierno central eximiera de presentar un plan de reequilibrio a «determinadas» CC.AA. incumplidoras, tomando en consideración la evolución real de la economía en comparación con la inicialmente prevista (Carlos MONASTERIO ESCUDERO, *El laberinto de la Hacienda Autónoma*, Cizur Menor, Civitas/Thomson Reuters, 2010, págs. 245 y 248).

(26) Peter SIEGENTHALER, *Die Schweizer Schuldenbremse*, 2007 ([www.sgvw.ch/d/dossiers/Documents/dossier\\_23\\_schuldenbremse\\_factsheet.pdf](http://www.sgvw.ch/d/dossiers/Documents/dossier_23_schuldenbremse_factsheet.pdf)).

la necesidad de acometer su reforma y que realmente fueron su desencadenante: la severa crisis financiera que afectó a diversos países europeos, incluyendo España, y el subsiguiente impulso integrador de las políticas presupuestarias y, en general, de las políticas macroeconómicas dado por el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, que se plasmaría —en lo que a nosotros más directamente afecta— en el *Six Pack* y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Es, pues, cuestión indiscutida que la férrea resistencia a la reforma constitucional que caracteriza al sistema político español fue vencida por la apremiante necesidad de facilitar la superación de la crisis de deuda soberana, llevando al texto constitucional —como poco antes se hizo en Alemania— obligaciones concretas destinadas a cumplir con los compromisos asumidos a nivel europeo. Y, más específicamente, la reforma trata de asegurar que se satisfagan los dos grandes criterios que conforman el sistema de estabilidad desde el Tratado de Maastricht: que el déficit público y la deuda pública de los Estados miembros se mantengan dentro de los valores de referencia fijados por la Unión. Por eso, a excepción del apartado tercero —que integra, con alguna novedad, el viejo art. 135 (27)—, el reformado artículo 135 CE gira en torno a esos dos criterios: se determinan sus límites (135.2 y 135.3, último inciso) y los supuestos en que excepcionalmente pueden superarse (art. 135.4), dedicándose en lo restante a prever el procedimiento y los mecanismos que permitirán el cumplimiento efectivo de dichas restricciones presupuestarias por parte de todos los niveles de gobierno.

Poco es, sin embargo, lo que concreta el artículo 135 CE sobre el modo en que se va a efectuar el reparto de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, la forma de garantizar su observancia en la práctica o, en fin, la vía que habrá que seguir para restituir la normalidad en caso de concurrencia de alguna de las circunstancias excepcionales que permiten apartarse temporalmente de los mismos. Ciertamente, el grado de detalle que alcanza nuestro artículo 135 CE es mucho menor que el de la reforma alemana, que incluyó una regulación bastante más pormenorizada sobre la proyección del «freno del endeudamiento» al nivel federal de gobierno (art. 115 LFB). Bajo este prisma se hace menos merecedora de los reproches que se han hecho a la alemana desde el punto de vista de la «estética constitucional» por parte de aquellos que entienden que la excesiva concreción alcanzada por la LFB al constitucionalizar el freno al endeudamiento no es propia de un texto constitucional (28), hasta el punto de

---

(27) La extensión explícita de la reserva de ley a las CC.AA., y la mucho más debatida atribución de prioridad absoluta al pago de la deuda pública.

(28) Sobre esta crítica del Presidente del Bundestag Norbert Lammert, véase Friedrich HEINEMANN, «Eine Gabe an St. Nimmerlein?— Zur zeitlichen Dimension der Schuldenbremse», *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, núm. 11 (3), 2010, pág. 256.

afirmarse que algunos de los preceptos de la reforma (arts. 109.3.2 y 115.2.5) parecen proceder de un manual de hacienda pública (29).

No es éste el caso de nuestro nuevo artículo 135 CE, que, antes que pretender un desarrollo sustantivo de la disciplina fiscal europea respecto del Estado y las CC.AA., lo que verdaderamente persigue es habilitar expresamente la intervención en este ámbito del legislador orgánico. Su menor densidad normativa explica, pues, la amplitud con la que se delimita materialmente la reserva de Ley Orgánica en el nuevo artículo 135 CE. Aunque en realidad hay una doble llamada al legislador orgánico: la primera (art. 135.2), para que proceda a fijar el «déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas»; y la segunda, la contenida en el artículo 135.5 CE, mucho más amplia —y que, en realidad, convierte en inútil a la primera (30)—, toda vez que la llamada se hace genéricamente para desarrollar «los principios a que se refiere este artículo». Aunque el artículo 135.5, una vez hecha esa atribución general, precisa los concretos ámbitos materiales que, «en todo caso, regulará» el legislador orgánico, entre los que se encuentra «la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro [los límites de déficit y deuda] pudieran producirse» [art. 135.5.a)]. Reserva material a la que hay que sumar la prevista en el segundo apartado de la disposición adicional única de la Ley de Reforma, que insiste en la satisfacción del requisito relativo al volumen de deuda pública: «Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española».

La falta de un expreso fundamento constitucional que permitiese —para decirlo con terminología alemana— un «momento represivo» (31) en el ejercicio

---

(29) Así, la posición de Clemens Fuest en la sesión conjunta de la Comisión jurídica del Bundestag y de la Comisión de finanzas del Bundesrat (Henning TAPPE, «Die neue “Schuldenbremse” im Grundgesetz», *DöV* 2009, pág. 889).

(30) De hecho, atendiendo al apartado primero de la disposición adicional única de la Ley de Reforma, es obvio que el constituyente sólo tuvo en mente la existencia de una Ley Orgánica: «La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012».

(31) La institución de la *supervisión federal* (*Bundesaufsicht*) en sentido estricto, esto es, la regulada en el artículo 84.3 y 4 LFB, permite al Bund en una primera fase observar, recabar información e inspeccionar el modo en que se ejecuta su legislación (*Beobachtungsfunktion*), y, en el caso de identificar deficiencias, instar a los Länder a que procedan a su supresión (*Berichtigungsfunktion*) a través de la denominada «reclamación por vicios» (*Mängelrüge*). Pero la *Mängelrüge* formulada por el Bund, *per se*, no conlleva la imposición obligatoria a los Länder de la corrección de los defectos que haya advertido, pues en puridad la declaración de su actuación ilegal sólo se perfecciona con la aprobación de la Cámara Alta. En consecuencia, a diferencia de lo que sucedía durante la República de Weimar, la *Mängelrüge* no puede concebirse como una orden o instrucción, puesto que su verdadero contenido jurídico sólo lo adquiere tras la intervención del Bun-

del poder de vigilancia del Estado quedaba, pues, tras la reforma, reparada en lo que a disciplina fiscal concierne. Si, como apuntaba el Gobierno de la Nación en el *Programa de Estabilidad 2012-2015* presentado a Bruselas, uno de los principales obstáculos que hasta la fecha había dificultado el control del déficit por parte de las CC.AA. era la falta de «capacidad de control y de corrección por parte de la Administración General del Estado» (32), es indudable que la reforma constitucional supuso un paso determinante en pos de su remoción. Por lo demás, las Cortes Generales cuentan con un cierto margen de libertad de configuración política para la concretización de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como —y especialmente— para la determinación del modo en que se va a imponer en la práctica a los diferentes niveles de gobierno el cumplimiento de los mismos. Con todo, y obviamente, no es ilimitada la libertad de que dispone el legislador orgánico: el régimen que adopte con base en el artículo 135 CE ha de conciliarse lógicamente con las garantías constitucionales y estatutarias que protegen a la autonomía financiera (a la autonomía a secas) de que gozan las Comunidades Autónomas. El objetivo de las siguientes páginas es evaluar en qué medida la Ley Orgánica 2/2012 ha logrado conjugar armónicamente todas las previsiones constitucionales en juego.

### III. LA DELIMITACIÓN MATERIAL DE LA DISCIPLINA FISCAL EN LA LOEP

El legislador orgánico se ha inclinado por acometer una regulación muy minuciosa de la materia, de tal modo que sólo deja cierto espacio de libre decisión política a las CC.AA. en algún concreto aspecto de menor relevancia (33). Por lo demás, a la *totalidad* de sus preceptos extienden las Cortes la

---

desrat (Paul Lerche, comentario al art. 84, en MAUNZ/DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*, Band IV, München, Verlag C. H. Beck, 1985, § 169). Para ejercer un verdadero poder de dirección directa de la actuación de los Länder, el Bund precisa recurrir a otros instrumentos que, según un sector doctrinal, integran la *supervisión federal* en sentido amplio, que abarca fórmulas de intromisión como las previstas en el artículo 84.2 y 5 LFB (dictado de disposiciones administrativas generales e impartición de instrucciones específicas) y, muy especialmente, la coerción federal (art. 37 LFB). Así pues, frente a la *supervisión federal* en sentido estricto, que se ciñe a facultades de control, la *supervisión federal* en sentido amplio conlleva un «momento represivo» del que carece la primera (véase especialmente sobre esta distinción conceptual, Paul LERCHE *cit.*, §§ 124-127; Günter DUX, *Bundesrat und Bundesaufsicht*, Berlin, Duncker&Humblot, 1963, págs. 80 y sigs.).

(32) *Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015*, pág. 53.

(33) De hecho, son absolutamente excepcionales los casos en que la LOEP permite un margen de maniobra a las CC.AA. para configurar alguno de los numerosos elementos o condicionantes que jalonan el sistema de disciplina fiscal pergeñado por el legislador orgánico. Una de estas excepciones —por no decir la única apreciable— tiene que ver con el Fondo de contingencia, pues,

catalogación de Ley Orgánica, ya que, como se establece en su disposición final primera destinada a identificar el «título competencial» en el que se ampara su dictado, la LO 2/2012 «se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución». Puede sorprender que ninguna referencia se haga a los «verdaderos» títulos competenciales sustentadores de la intervención del Estado en materia de estabilidad presupuestaria; máxime cuando la STC 134/2011 había reconocido ese anclaje competencial poco antes de la reforma constitucional, y la STC 157/2011 lo había conectado expresamente con la tarea asignada al legislador orgánico (34). La razón de la omisión de esos títulos competenciales es, sin embargo, claramente expresiva de la vocación de la Ley de *agotar* toda la regulación que pudiera tener alguna conexión con la materia reservada al legislador orgánico, incluso en aspectos adjetivos o secundarios. Debe notarse que la versión inicial de la disposición final del Anteproyecto sí recogía los títulos competenciales recién citados, y, en consecuencia, declaraba que la LOEP constituía «legislación básica del Estado». Sería el Dictamen del Consejo de Estado (núm. expediente 164/2012) el que aconsejaría —exitosamente—, a la vista de la densidad normativa del Anteproyecto, cortar a cercén esa vinculación competencial con lo «básico»: «[...] el análisis del anteproyecto evidencia que la inmensa mayoría de sus preceptos contienen una regulación que —por su propio contenido— no admite desarrollo normativo alguno por parte de las Comunidades Autónomas. [...] Para que una disposición estatal tenga carácter básico, deberá ser susceptible de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas.»

A diferencia, pues, de la reforma constitucional alemana, que deja un amplísimo margen al constituyente o al legislador de los Länder para decidir cómo cumplir con el «freno al endeudamiento», en el Estado Autonomo la tarea la ha asumido íntegramente el legislador orgánico.

---

como se puntualiza en el último párrafo del artículo 31 LOEP: «La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.»

(34) Según su FJ 3: «La nueva redacción del artículo 135 CE encomienda ya a una Ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto —apartado 3—. Y esto es lo que ahora se destaca: la remisión a una ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el artículo 149.1.13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro —STC 134/2011, ya citada, FJ 8—.»

### 1. *La concretización de las restricciones presupuestarias establecidas en el artículo 135 CE*

En federalismo fiscal, la coordinación de las políticas de endeudamiento puede alcanzarse, esencialmente, a través de dos vías: bien mediante instauración de procedimientos estrictamente cooperativos en los que concertadamente los diversos niveles de gobierno acuerdan unos específicos límites, bien a través del establecimiento de reglas generales restrictivas del recurso al crédito. Y, en este último supuesto, en la concreción y aplicación de tales reglas a las diversas administraciones afectadas —así como en la supervisión de su cumplimiento— suele encomendarse un papel determinante al nivel central de gobierno. Pues bien, la opción asumida en España desde el momento en que se implementó normativamente el PEC en el año 2001 fue la «coordinación jerárquica» (35); por más que, como hemos tenido ocasión de reiterar, ofreciera lagunas en lo que a las sanciones concierne y, por tanto, mostrara alguna deficiencia en punto a la garantía de su cumplimiento efectivo por parte de los gobiernos subcentrales. Y éste es el sistema que mantiene la LOEP, contando ahora con explícito respaldo constitucional.

Una vez transcurrido el período transitorio (2020), cuyo alcance veremos a continuación, resultarán de plena aplicación los límites de déficit y deuda previstos en la Constitución. La concreción del primero la efectúa el artículo 11 LOEP («Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria»), determinando que ninguna Administración pública podrá incurrir en déficit estructural (definido como déficit ajustado al ciclo), salvo en el supuesto de que se emprendan reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, en cuyo caso, «de acuerdo con la normativa europea», podrá alcanzarse un déficit del 0,4 por 100 del PIB nacional «o el establecido en la normativa europea cuando éste fuera inferior» (art. 11.2). Y en lo relativo al volumen de deuda pública, el artículo 13.1 LOEP dispone que no podrá superarse el 60 por 100 del PIB para la totalidad de las Administraciones Públicas —valor de referencia fijado por el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo—, «o el que se establezca por la normativa europea» (art. 13.1); y procede acto seguido, derechamente, a repartir el límite entre los diversos niveles de gobierno y entre las propias CC.AA.: 44 por 100 para la Administración central, 3 por 100 para el conjunto

---

(35) Felipe ALONSO MURILLO, «Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas. Coordinación versus autonomía», *Revista de Derecho Financiero*, núm. 269, 2003, pág. 7 (<http://vlex.com/vid/estabilidad-presupuestaria-coordinacion-versus-193810>).

de las entidades locales y 13 por 100 para el conjunto de las Comunidades Autónomas (cada una de ellas deberá ceñirse al 13 por 100 del PIB regional).

Decíamos, sin embargo, que estas reglas sólo serán de aplicación a partir del año 2020. Pues, como es sabido, siguiendo el mismo plazo fijado por la reforma alemana a los Länder, nuestra Ley de reforma constitucional estableció en su Disposición adicional única que los límites de déficit previstos en el artículo 135.2 CE entrarían en vigor a partir de dicho año. En consecuencia, la LOEP establece un régimen especial para el período transitorio; el cual, a su vez, puede verse desplazado —como de hecho ha sucedido— en el supuesto de apertura del procedimiento de déficit excesivo, puesto que en tal caso la reducción del déficit se acomodará a lo exigido en el mismo [Disposición transitoria primera.1.b)] (36). Y aunque el aplazamiento hasta el año 2020 de la entrada en vigor del artículo 135 CE sólo la proyecta expresamente la Disposición adicional de la Ley de reforma al límite del déficit público, resultaba evidente desde el principio que el máximo de deuda del 60 por 100 del PIB era inalcanzable de forma inmediata. De ahí que la LOEP extienda también a este requisito el horizonte temporal del año 2020 (Disposición final séptima), previéndose para el período transitorio que «la ratio de deuda pública sobre el PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en el artículo 13 de esta Ley». No obstante, sean cuales fueren las concretas exigencias de déficit y deuda que pendan sobre las diferentes Administraciones Públicas durante el período transitorio en que nos encontramos, lo que debe destacarse a los efectos de este trabajo es que «tendrán los mismos efectos y consecuencias que la Ley prevé para los límites» del período definitivo, «en particular respecto a los mecanismos preventivos y correctivos del Capítulo IV» (Disposición transitoria primera, tercer apartado, LOEP). Las muy diversas fórmulas de intrusión e interferencia estatal en la esfera autonómica allí previstas están, pues, plenamente operativas en esta fase.

---

(36) España está sujeta a procedimiento de déficit excesivo desde el mes de abril de 2009, cuando el Consejo adoptó una Recomendación en la que exigía la corrección del déficit en 2012. En diciembre de 2009, el Consejo prorrogó el plazo a 2013 a la vista de la estimación de la Comisión de que España superaría en cinco puntos porcentuales (11,2 por 100 PIB) lo estimado inicialmente. En el mes de julio de 2012, una nueva Recomendación del Consejo concedió un año suplementario a España para situar su déficit por debajo del nivel de referencia exigido en la UE (3 por 100 PIB); más concretamente, fijó un déficit del 6,3 por 100 PIB para 2012, del 4,5 por 100 para 2013 y del 2,8 por 100 para 2014. No obstante, en rueda de prensa celebrada el 3 de mayo de 2013 en la que presentó las proyecciones macroeconómicas de la UE para 2013 y 2014, el Vicepresidente y responsable de Asuntos Económicos y Monetarios de la Comisión, Sr. Olli Rehn, anunció que España contaría con dos años más (hasta 2016) para situar su déficit por debajo del umbral de referencia requerido por el PEC.

Importa notar, por otra parte, que, de acuerdo con el artículo 135.4 CE, en determinados supuestos —cuya constatación corresponde apreciar a la mayoría absoluta del Congreso— es posible apartarse de las restricciones fiscales relativas al déficit estructural y al volumen de deuda pública. Y el legislador orgánico parece haberse atendido a reproducir, sin introducir ninguna innovación relevante, dicha disposición constitucional (37). Estas excepciones —conviene destacarlo— también son de aplicación durante el período transitorio (Disposición transitoria primera.2 LOEP).

Pues bien, entrando ya directamente en la determinación de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que se exigirán a los diversos niveles de gobierno a partir de estas reglas generales, lo cierto es que la LOEP mantiene un procedimiento parejo al del anterior marco normativo, en el que la participación de las CC.AA. desempeña un papel secundario: dichos objetivos se fijan para la totalidad de las Administraciones Públicas y de sus diferentes subsectores, para los tres ejercicios siguientes, por el Gobierno previo informe del CPFF (art. 15.1 LOEP). Acto seguido, los objetivos deben ser aprobados por el Congreso y el Senado; y, en el caso de que cualquiera de las Cámaras los rechacen, el Gobierno debe remitir un nuevo acuerdo en el plazo máximo de un mes (art. 15. 6 LOEP). La LOEP se ha inclinado, pues, por potenciar la posición de la Cámara Alta, toda vez que en la normativa anterior el rechazo del Senado podía ser sorteado por la mayoría simple del Congreso de los Diputados (art. 8.3 Texto Refundido LGEP). Comoquiera que sea, resulta evidente que el Estado controla firmemente el reparto del déficit, pues —silenciamos la operatividad de la presencia del Senado— las CC.AA. se limitan a participar, en el seno del CPFF, en la aprobación de un informe no vinculante (38).

La preeminencia del Estado se proyecta asimismo en el procedimiento de concreción de los objetivos de déficit para cada una de las Comunidades Autó-

---

(37) «Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social...» (arts. 11.3 y 13.3 respecto del límite de deuda).

(38) Y la forma en que se está materializando dicho reparto no viene sino a ratificar dicha apreciación. Por citar los datos más recientes, del 6,3 por 100 de déficit permitido, en 2013, al total de las Administraciones Públicas corresponde el 3,7 por 100 a la Administración central, el 1,4 por 100 a la Seguridad Social, el 1,2 por 100 a las CC.AA. y déficit cero para los Entes locales. Y del 5,5 por 100 previsto para el año 2014, se asigna el 1 por 100 a las CC.AA., reservándose el resto para la Administración central y la Seguridad Social (*Actualización del Programa de Estabilidad de España 2013-2016*, cuya remisión a la Unión Europea se aprobó en el Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013).

nomas (39). Es el Ministerio de Hacienda quien formula la propuesta, y el Gobierno de la Nación quien decide mediando el informe previo del CPPF (art. 16 LOEP).

## 2. *La ampliación de la disciplina fiscal: La regla de gasto*

Junto a las restricciones en materia de déficit y deuda, la LOEP ha incorporado un tercer elemento de «disciplina fiscal» constitucionalmente no previsto —la denominada *regla de gasto*—, al que no se proyectan algunos de los rasgos definitorios de aquellos que sí cuentan con expreso anclaje constitucional. Así, de una parte, los casos excepcionales en que es posible superar los límites presupuestarios no se extienden a esta regla de gasto; y, de otro lado, la misma resulta de inmediata aplicación puesto que el período transitorio únicamente afecta a los límites explícitamente contemplados en el artículo 135. Pues bien, de acuerdo con el artículo 12.1 LOEP, esta regla consiste en que «la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española» (art. 12.1) (40). Tasa de referencia que debe calcularla el Ministerio de Economía «de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa» (art. 12.3). El alcance exacto de esta restricción a la autonomía presupuestaria viene, no obstante, acotado en el artículo 12.4 LOEP, que prevé que, «cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación», el gasto «podrá aumentar en la cuantía equivalente» durante los años en que se obtenga dicho incremento recaudatorio; por el contrario, si los cambios normativos entrañan

---

(39) Preeminencia estatal que también se apreció en el anterior marco normativo (Ley 15/2006, de reforma de la Ley 18/2001), pese a que en el mismo la negociación bilateral entre el Estado y cada Comunidad Autónoma jugaba un papel esencial (Violeta RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid, La Ley/Universidad Carlos III, 2008, págs. 214-215). En cualquier caso, la posición actual del Estado es más sólida que en cualquier etapa precedente, ya que en la primera versión de la normativa de estabilidad presupuestaria era el CPPF quien determinaba el objetivo presupuestario para cada una de las CC.AA. (art. 6.3 LO 5/2001).

(40) Aunque se excluyen de dicho gasto computable «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).

una disminución de la recaudación, el gasto «deberá disminuirse en la cuantía equivalente».

El principal interrogante que plantea esta regla de gasto es determinar hasta qué punto puede considerarse que el legislador orgánico ha estado directamente habilitado para su dictado por el artículo 135 CE (41), pues el objetivo de la reforma constitucional, en cuanto limitada estrictamente a restringir el déficit y la deuda, «es someter a las diferentes Administraciones Públicas a una determinada *relación* entre sus ingresos y gastos, pero no operar independientemente en cada uno de ambos polos si dicha relación se respeta» (42). Por lo demás, el hecho de que no se le apliquen previsiones constitucionales tales como el aplazamiento de su entrada en vigor o la posibilidad de su incumplimiento en situaciones excepcionales constituye un indicio más de que la regla de gasto constituye una restricción presupuestaria que, aunque conexa, no forma parte estrictamente de la materia reservada al legislador orgánico por el artículo 135 CE. Contemplado bajo este prisma, se estaría afectando el núcleo duro de la autonomía financiera de CC.AA., consistente en la determinación del volumen de gasto en sus correspondientes presupuestos, sin un explícito anclaje en el artículo 135 CE, toda vez que esta restricción se configura como un límite autónomo, y, por consiguiente, exigible a la concreta Administración incumplidora por más que ese «exceso» de gasto no le haga transgredir el tope autorizado de déficit o endeudamiento. Que la fijación de topes de gasto facilita el cumplimiento de los límites de déficit y endeudamiento global, es una afirmación constatada empíricamente en la práctica; pero no son conceptos subsumibles o intercambiables, pues va de suyo que la quiebra de la regla de gasto no conlleva necesaria e inescindiblemente la vulneración de los concretos niveles máximos de déficit y deuda impuestos a la Administración incumplidora. La atribución de carácter orgánico al artículo 12 LOEP pasa, pues, necesariamente por soslayar la lectura restrictiva con la que

---

(41) La fijación de un tope de gasto no constituye una absoluta novedad en nuestro ordenamiento, aunque sí el hecho de que se imponga a las CC.AA. Ya la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, había previsto que el acuerdo del Gobierno en donde se fijaba el objetivo de estabilidad presupuestaria de las diferentes Administraciones determinase el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado (art. 13). E incluso, poco antes de que se acometiera la reforma del artículo 135 CE se modificó —a instancias de la Unión Europea— la limitación en un sentido y con un alcance muy próximos al actual y, sobre todo, se extendió el tope de gasto al nivel local de gobierno. En efecto, el Real Decreto-ley 8/2011, de 11 de julio (convalidado por el Congreso el 14 de julio), vino a reformar el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria al objeto de imponer un techo de gasto —además de la Administración General del Estado— a provincias, municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes.

(42) Manuel MEDINA GUERRERO, «La reforma del artículo 135 CE», cit., pág. 148.

debe interpretarse la reserva de Ley orgánica según constante jurisprudencia constitucional (últimamente, STC 184/2012, FJ 9), y por poner el acento en la conexión —obvia, por lo demás— que existe entre el reiterado techo de gasto y el límite del déficit presupuestario.

Por otra parte, importa notar que en la normativa europea esta regla de gasto —que se incorporó a raíz de la reforma del PEC en noviembre de 2011— se concibe, no como una exigencia autónoma, sino como una condición instrumental, de naturaleza preventiva, que está al servicio de la observancia de los límites de déficit y deuda. Si en la LOEP se configura *per se* como una prohibición dotada de sustantividad propia; en la normativa europea no constituye un parámetro o canon autónomo cuya quiebra por sí solo entrañe el incumplimiento de los reiterados límites: para examinar la adecuada trayectoria de consecución del objetivo presupuestario a medio plazo de los diversos Estados miembros, la regla de gasto vendría a insertarse en una «valoración general» junto a otro criterio que sirve de punto de referencia, el saldo presupuestario (43). Una apreciación que no cabría modificar en absoluto con motivo del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, puesto que —además de no constituir estrictamente derecho europeo al tener naturaleza de acuerdo intergubernamental (44)— recoge en idénticos términos que el reformado PEC la regla de gasto, al que en última instancia se remite [art. 3.1.b)].

Desde esta perspectiva, según nuestro criterio, más que derechamente en el artículo 135 CE, el fundamento constitucional del artículo 12 LOEP habría que buscarlo en la facultad que ostenta el Estado, en el ámbito de su competencia en materia de política económica general, para implementar y llevar a efecto los compromisos asumidos a nivel europeo. Que sea el Estado —y no las CC.AA.— el competente en primera instancia para incorporar al ordenamiento interno esa restricción del gasto que ahora entra a formar parte del «componente preventivo» del PEC, parece evidente a la vista de la lectura expansiva del título competencial *ex* artículo 149.1.13 CE consolidada jurisprudencialmente,

---

(43) La regla de gasto constituye una novedad introducida en el paquete de reformas de noviembre de 2011, que incide en lo que se ha dado en denominar el «componente preventivo» del PEC, esto es, en el sistema de supervisión multilateral establecido por el Reglamento (CE) n.º 1466/97. Véase en especial la nueva redacción que ha dado a sus artículos 5.1 y 6.3 el Reglamento 1175/2011.

(44) Así es: el Tratado se concibe como un acuerdo intergubernamental que se halla extramuros de los Tratados constitutivos, por más que regule materias propias de estos últimos. Sobre esta singularidad, véase, sobre todo, José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El nuevo 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. 403 y sigs.

y que se ha proyectado específicamente a la materia que nos ocupa en la STC 134/2011. Ahora bien, que el Estado sea el competente para desarrollar y concretar a escala nacional esa regla de gasto europea no le autoriza a desempeñar de forma libérrima dicha tarea, y es dudoso que le habilite para anudar a su eventual incumplimiento las sanciones que estime pertinente, yendo más allá de lo previsto en el Derecho europeo. En cuanto integrante del «componente preventivo» del PEC, las posibilidades que tienen las instituciones europeas para reaccionar frente al incumplimiento de la regla de gasto son más limitadas que las que tiene en los casos de quebrantamiento del «componente corrector» del PEC, esto es, el procedimiento para evitar el déficit excesivo de los Estados miembros regulado en el artículo 126 TFUE y en el Reglamento (CE) núm. 1467/1997 (45). Así pues, pese a su relación, en el PEC se mantiene la separación, también en el plano de las sanciones, entre restricciones de diversa naturaleza: la regla de gasto, de una parte, y los límites de déficit y deuda, de otro lado. Por el contrario, el incumplimiento de la regla del artículo 12 LOEP puede conducir, operando individualmente y, por tanto, con independencia de que se respeten o no los límites del déficit y deuda, a las mismas sanciones que en caso de inobservancia de estas últimas.

En resumidas cuentas, las muy penetrantes e incisivas posibilidades de intervención del Estado en la esfera autonómica previstas para los casos de incumplimiento —que veremos más adelante— se extienden a una restricción no prevista expresamente en el artículo 135 CE, y se le dota de un alcance y unas consecuencias diversas a la prevista en la normativa europea. Pero en cualquier caso, importa notar que, a diferencia del modo en que se ha incorporado la regla de gasto del Reglamento 1175/2011 en otros Estados descentralizados europeos (46), nuestro artículo 12 LOEP no se configura como una norma de remisión, ni estática ni dinámica, al mismo, pues ninguna referencia se hace al Derecho europeo en ninguno de sus apartados, salvo en relación con la metodología para fijar la tasa de referencia. Es una regla, pues, cuya existencia no aparece formalmente conectada en el articulado de la LOEP con la normati-

---

(45) En el primer supuesto, como máximo, en el caso de que el Estado miembro desatienda la recomendación del Consejo de adoptar medidas para corregir la desviación hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, se podrá obligar al Estado miembro a constituir ante la Comisión un depósito con intereses equivalente al 0,2 por 100 de su PIB correspondiente al ejercicio precedente [art. 4 Reglamento (UE) núm. 1173/2011]. Por el contrario, las sanciones en el marco del «componente corrector» del PEC pueden llevarse a la constitución de un depósito sin intereses y, en última instancia, a la imposición de una multa del 0,2 por 100 del PIB del ejercicio anterior (arts. 5 y 6 Reglamento núm. 1173/2011, respectivamente).

(46) Una pura norma de remisión *in toto* al Reglamento es, en efecto, el artículo 9 del Acuerdo entre el Bund, los Länder y los Municipios sobre el Pacto de Estabilidad Austríaco de 2012.

va comunitaria, por lo que su eventual modificación o supresión en el marco europeo no afectará en modo alguno a su exigibilidad y vigencia. Consciente o inadvertidamente, se trata de una exigencia que ha venido a incorporarse con vocación de permanencia al bloque de la constitucionalidad configurador del Estado Autonómico.

### 3. *La preservación de la disciplina impuesta por los mercados financieros. La quiebra de la prohibición de rescates y reforzamiento del control estatal*

En algunos Estados federales, más que en mecanismos de coordinación jerárquica o voluntaria previamente regulados, la contención del déficit y del endeudamiento se confía a la disciplina de los mercados financieros (47). El temor a un encarecimiento notable del crédito, e incluso a un cierre total de los mercados, terminaría forzando una política presupuestaria saneada. Por el contrario, la posibilidad de que los niveles de gobierno superiores acudan en auxilio de los entes subcentrales que tengan dificultades para hacer frente a sus deudas, y evitar en última instancia el impago, se ha considerado un factor incentivador del incremento del gasto o la reducción de los ingresos y, por tanto, estimulador del déficit público. Expectativas de «rescate» (*bail out*) especialmente fundadas cuando el ente subcentral tiene afinidad política con el gobierno central o es «demasiado grande para caer» (48). En consecuencia, el buen funcionamiento de los mercados a este respecto pasa por afianzar la creencia de que el gobierno central no acudirá en socorro de las administraciones incapaces materialmente de atender sus compromisos financieros (49).

Y no hay ninguna vía más eficaz para forjar esa certidumbre que llevar de-rechamente la prohibición del rescate a la norma constitucional. Así se ha entendido en la Unión Europea, en donde se ha erigido como principio general el

---

(47) George ANDERSON, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, 2010, pág. 73.

(48) Sobre esta hipótesis, David E. WILDASIN, *Externalities and Bailout. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, United States, Vanderbilt University, Nashville, 1997 (<http://davidwildasin.us/wp/bailouts.pdf>).

(49) Confianza que es tanto más difícil de forjar cuando es el propio texto constitucional el que contempla esta eventualidad, como sucede con el artículo 105.A de la Constitución australiana, que prevé la posibilidad de que la Commonwealth celebre acuerdos con los Estados para asumir sus deudas. Sobre la influencia de la posibilidad de rescate federal en la evolución del endeudamiento estatal, véase Bhajan GREWAL, *Did the Australian Loan Council Encourage Excessive Borrowing by the States?*, Melbourne, Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University, 1999 (<http://www.cfses.com/documents/wp14.pdf>; última consulta: 26 enero 2013).

carácter intransferible de la deuda pública de los Estados miembros respecto de la Unión, así como la de los diversos niveles de gobierno respecto de sus correspondientes Estados (art. 125 TFUE). Para decirlo en los términos empleados por el Tribunal Constitucional Federal alemán en la Sentencia de 7 de septiembre de 2011 —que resolvió diversos recursos de amparo formulados contra las leyes de aplicación de las medidas de rescate del euro—, de los artículos 123 a 126 y 136 TFUE y especialmente de la cláusula de prohibición de *bail-out* cabe inferir que «la autonomía de los presupuestos nacionales es constitutiva para la actual configuración de la Unión, y que debería evitarse una asunción de responsabilidad por las decisiones financieras adoptadas por otros Estados miembros —a través de la mancomunización, directa o indirecta, de las deudas públicas— que exceda de los fundamentos de legitimación de una unión de Estados» [129]. Principio constitucional que, sin embargo, fue preciso matizar sustancialmente cuando se constató que la severa crisis fiscal no se limitaba a Grecia, sino que se extendía a otros países europeos (Irlanda, Portugal) y, con ella, la necesidad de prestarles ayuda financiera a fin de evitar su suspensión de pagos (50). Por eso, mediante Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, se incorporó un tercer párrafo al artículo 136 TFUE que permite la instauración de un mecanismo de asistencia financiera permanente para los países de la zona euro (51). El reco-

---

(50) De ahí que el primer rescate de Grecia, según acuerdo adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno del Eurogrupo el 2 de mayo de 2010, se canalizase a través de préstamos bilaterales coordinados con un programa trienal del Fondo Monetario Internacional, ajenos, pues, al Derecho comunitario (véase Simon HENTREI, «Acerca de la constitucionalidad de las medidas de rescate del euro», *REDC*, núm. 96, 2012, pág. 281). Y que la posterior creación, mediante el Reglamento (UE) núm. 407/2010, del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera se fundamentase en el artículo 122.2 TFUE, que prevé la concesión de ayudas financieras a un Estado miembro «en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves... ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar». Salta a la vista las serias dudas que plantea que el artículo 122.2 TFUE ofrezca suficiente cobertura a los supuestos de crisis de deuda, operando como una suerte de *lex specialis* frente a la nítida prohibición de «bail-out» del artículo 125.1 TFUE, como se resaltó en los recursos de amparo formulados contra las medidas de rescate del euro que están en el origen de la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 7 de septiembre de 2011. Y aunque se aceptara la cobertura del artículo 122.2 TFUE, se ha cuestionado la respuesta comunitaria dada a la crisis de Irlanda y Portugal con base en dicho precepto, pues no sólo «excluye la mutualización de los costes de gestión de la crisis —se conceden préstamos, no ayudas— sino que se imponen condiciones severas que atienden al objetivo de disuadir a cualquier Estado miembro de tomar decisiones que puedan conducir a una situación semejante a aquella en la que se encuentran los Estados rescatados» (Agustín José MENÉNDEZ, *op. cit.*, pág. 90, nota 42).

(51) «Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo

nocimiento explícito de estas ayudas supone, pues, una excepción al principio general de *no bail-out*.

Pues bien, a este esquema regla/excepción obedece asimismo el tratamiento de la cuestión en la LOEP. En línea de principio, su artículo 8.2 recoge la prohibición de rescates en términos similares a los exigidos por el TFUE (52); pero ya la versión inicial de la LOEP contemplaba, en su Disposición transitoria cuarta, una concreta excepción: los mecanismos adicionales de financiación —regulados en la Disposición adicional primera— que pudiera habilitar el Estado, previa solicitud de las CC.AA., para que estas hicieran frente a sus obligaciones de pago con sus proveedores anteriores al año 2012. Una limitada excepción que sólo estaría un breve tiempo en vigor, puesto que tanto la Disposición adicional primera como la Disposición transitoria cuarta serían modificadas por la LO 4/2012, de 28 de septiembre, de reforma de la LO 2/2012, al objeto de ampliar su alcance temporal y material. Esta reforma de la LOEP abrió notablemente el horizonte de la excepción prevista, asumiendo así —en paralelo con la posición asumida por la propia UE respecto de sus Estados miembros— una lectura más que flexible de la prohibición de rescate (53). Pues la renovada Disposición transitoria cuarta LOEP amplía el espectro más allá del plan de pago a proveedores, permitiendo que el Estado habilite mecanismos adicionales de financiación «para financiar sus vencimientos de deuda o para dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas». De forma abierta y sin matizaciones, el tenor literal de la LOEP reconoce ahora explícitamente que el Estado acudirá en socorro de las Administraciones que lo soliciten a fin de evitar el riesgo de impago de sus deudas financieras (54).

---

se supeditará a condiciones estrictas.» La Sentencia del TJUE de 27 de noviembre de 2012 (caso *Pringle v. Ireland*) ha confirmado la adecuación del procedimiento de reforma seguido para incorporar el artículo 136.3 TFUE.

(52) «El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquéllas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de éstas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.»

(53) Por lo que hace al período de tiempo en que podrán emplearse los mecanismos adicionales de financiación, la reformada Disposición adicional primera precisa ahora en su primer apartado: «Por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se podrán prorrogar estos plazos atendiendo a las dificultades de acceso a los mercados financieros que tengan las CC.AA. y Corporaciones Locales u otras circunstancias socioeconómicas que determinen la necesidad de prorrogar de forma extraordinaria las citadas medidas.»

(54) El Fondo de Liquidez Autonómico —creado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio— persigue como principal objetivo atender «los vencimientos de deuda pública» (art. 1).

Pero lo que conviene destacar a los efectos de este trabajo es que la concesión de estos mecanismos adicionales de financiación por parte del Estado se anuda al cumplimiento de rigurosos condicionantes por la Administración receptora de los fondos. Las CC.AA. que soliciten el acceso a esas medidas extraordinarias de liquidez «vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un *plan de ajuste* que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública» (apartado primero de la Disposición adicional primera). El rescate por parte del nivel de gobierno que tiene accesibilidad a los mercados financieros se pone, por tanto, también al servicio de las exigencias de disciplina fiscal constitucionalmente previstas. Pues la recepción de estos fondos estatales vendrá precedida de la aceptación por la CA, no sólo de «condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información y de aquellas otras condiciones que se determinen en las disposiciones o acuerdos que dispongan la puesta en marcha de los mecanismos», sino también de la «adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria [y] límites de deuda pública...» (apartado segundo de la Disposición adicional primera). Por lo demás, estos planes de ajuste se asimilan enteramente a los planes económico-financieros en lo que concierne a las consecuencias de su inobservancia, por lo que su incumplimiento «dará lugar a la aplicación de las medidas coactivas de los artículos 25 y 26» (apartado quinto de dicha Disposición).

#### IV. EL CONTROL ESTATAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA DISCIPLINA FISCAL POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una vez fijados los concretos objetivos de déficit y deuda que deben satisfacer las diferentes Administraciones, la LOEP articula en su Capítulo IV un heterogéneo grupo de mecanismos, instrumentos y medidas con las que se pretende garantizar el cumplimiento efectivo de la disciplina fiscal en todos los niveles de gobierno. Medios de control que —procede subrayarlo— están asimismo a disposición del Estado para asegurar la observancia de la regla de gasto y, en buena medida, para garantizar los compromisos asumidos por las CC.AA. solicitantes de la financiación prevista en la Disposición adicional primera LOEP. Pues bien, comenzando por unos mecanismos de alerta temprana, las previsiones de la LOEP van aumentando gradualmente su rigor a medida

---

«Con cargo a los recursos del Fondo —dispone su art. 9.2— se realizarán operaciones de crédito a favor de las Comunidades Autónomas que permitan atender sus necesidades financieras.»

que se consuma, primero, el incumplimiento y no se efectúan, más tarde, las correcciones pertinentes para acomodarse a la disciplina fiscal exigida. En un plausible empeño sistematizador, el legislador orgánico trata de reconducir tales medidas a tres categorías: preventivas, correctivas y coercitivas. El generoso esfuerzo clasificador desplegado se hace tanto más evidente cuando se percibe la muy diversa naturaleza de los múltiples instrumentos de control, vías de intromisión y fórmulas de intervención y sanción previstos en la LOEP: desde instituciones clásicas de «supervisión federal» (incluyendo la coerción federal), hasta sanciones financieras semejantes a las previstas en el procedimiento de déficit excesivo de la UE, pasando incluso por técnicas que guardan alguna afinidad con la «condicionalidad» característica de las ayudas del FMI, pueden detectarse a lo largo de la Ley Orgánica que nos ocupa. En las siguientes líneas, sin embargo, aunque se mantiene el orden expositivo de la LOEP, se reagrupan las medidas de acuerdo con la configuración clásica de la «supervisión federal», según la cual el poder de vigilancia se despliega en una primera etapa en la que se trata de inspeccionar y recabar información al objeto de identificar los posibles incumplimientos y, una vez declaradas las eventuales deficiencias, proceder en la siguiente fase a su corrección (55).

### 1. *La detección de posibles incumplimientos*

El funcionamiento de la primera fase de la «supervisión federal» adquiere alguna singularidad cuando lo que está en juego es la observancia de las reglas de disciplina fiscal. Pues, en la materia que nos ocupa, lo que se pretende es que el ente supervisor esté en condiciones de reaccionar antes de que se consuma su quebrantamiento, de tal modo que el entero sistema se articula, preventivamente, sobre la detección de situaciones de *riesgo* de incumplimiento. La segunda gran diferencia reside en que la declaración estatal de que existe esa situación de riesgo lleva consigo la aplicación automática, *ex lege*, de alguna medida directamente restrictiva de la autonomía del ente supervisado; una consecuencia por entero ajena a la institución de la «supervisión federal» de corte germánico.

---

(55) Véase *supra* nota 31.

a) *El presupuesto: la información. Deberes autonómicos y facultades estatales*

La obligación de que las CC.AA. remitan información al Estado se asumió pronto con naturalidad como un componente consustancial del poder de vigilancia sobre la ejecución de su legislación por parte de las CC.AA. Es más, el deber de informar se concibe en realidad como una obligación de carácter general, en cuanto proyección del principio de cooperación inherente al Estado Autonomo. Se trata, por consiguiente, de un ámbito en el que las posibilidades de actuación del legislador orgánico son particularmente intensas; y así se pone de manifiesto en el artículo 27 LOEP (*Instrumentación del principio de transparencia*). Junto a la exigencia permanente de que remitan al Ministerio de Hacienda, antes del 1 de octubre de cada año, «información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos» (art. 27.2); se reconoce a dicho Ministerio la capacidad genérica de «recabar de las Comunidades Autónomas... la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria» (art. 27.3) (56).

Conviene indicar que las exigencias de información no se limitan a las que puedan derivarse de este artículo 27 LOEP, sino que a medida que el procedimiento avanza hacia la fase de corrección y eliminación de las deficiencias advertidas en el cumplimiento de la disciplina fiscal la LOEP va añadiendo nuevas obligaciones en este ámbito (57). Merece señalarse al respecto, en cuanto supone un evidente salto cualitativo, la posibilidad que se reconoce en determinadas circunstancias al Estado, no ya de pedir o requerir información

---

(56) Con base en la información obtenida en el marco del artículo 27 LOEP, el Ministerio de Hacienda, antes del 15 de octubre, hará público un informe sobre la adecuación de la misma a los requisitos de déficit, deuda y regla de gasto, «que podrá incluir recomendaciones en caso de apreciarse alguna desviación» (art. 17.1).

(57) Debe recordarse que la LOEP prevé «condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información» a las CC.AA. que soliciten recursos del Fondo de Liquidez Autonómico (apartado segundo de la Disposición adicional primera). En este sentido, la CA solicitante de los fondos se compromete a enviar al Ministerio de Hacienda, con periodicidad mensual, «información actualizada sobre la ejecución de su plan de ajuste», en los términos previstos en el tercer párrafo del apartado sexto de la Disposición adicional primera. Los concretos elementos sobre los que debe versar dicha información aparecen enumerados en el artículo 6.1 del Real Decreto-ley 21/2012, que, no obstante, termina con el establecimiento de una cláusula genérica: «En todo caso, las Comunidades Autónomas deberán atender cualquier otro requerimiento de información que, a estos efectos, les formule el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» (art. 6.2).

a las Comunidades Autónomas desde la distancia, sino de obtenerla *in situ* en el seno de la propia Administración autonómica: entre las medidas coercitivas previstas en la LOEP se encuentra la de que el Gobierno envíe a la Administración afectada, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, una «comisión de expertos», que «podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar cualquier dato, información o antecedente respecto de las partidas de ingresos o gastos» (art. 25.2). No es desde luego desconocida para la institución de la «supervisión federal» de corte germánico esta vía de obtener información, puesto que el envío de comisionados federales se contempla expresamente en el artículo 84.3 LFB, y se entiende generalizadamente que los mismos están dotados de facultades de investigación e inspección, incluyendo el examen de expedientes. Ahora bien, en el caso alemán la regla general es la de la «impermeabilidad» de las administraciones de los Länder (58), de tal suerte que dicho envío sólo es posible en principio en relación con las «más altas autoridades del Land» (nivel gubernamental); la intervención de los comisionados respecto de las «autoridades subordinadas» (otros cargos, funcionarios) se presenta como una pura excepción, pues requiere el consentimiento de las más altas autoridades del Land o, en su defecto, la aprobación del Bundesrat (59). Los términos del artículo 25.2 LOEP no parecen excluir que la «comisión de expertos» entre directamente en relación con cargos intermedios autonómicos y que el poder de inspección estatal pueda extenderse a los diversos centros o servicios vinculados a la Administración autonómica, propiciand así una intromisión especialmente intensa en la esfera autonómica. Aunque no es éste, desde luego, el principal problema que plantea la regulación de esta comisión de expertos, como tendremos ocasión de comprobar al examinar más adelante las *medidas coercitivas*.

---

(58) Joachim Suerbaum, comentario al artículo 84 GG, en Volker EPPING/Christian HILLGRUBER, *Grundgesetz. Kommentar*, München, C. H. Beck, 2009, pág. 1218.

(59) Se trata, pues, para decirlo —una vez más— con la terminología de Triepel, de una «vigilancia superior» (*Oberaufsicht*) en cuanto se proyecta sobre el Land como tal, y, por tanto, de una «vigilancia mediata» del Bund, al concebirse la relación directa de éste con los funcionarios y agentes de aquél como una posibilidad excepcional. Véanse Pedro CRUZ VILLALÓN, «Las articulaciones de un Estado compuesto (Comentario a «La ejecución autonómica de la legislación del Estado» de Eduardo García de Enterría)», *REDC*, núm. 8, 1983, pág. 309; Günter DUX, *Bundesrat und Bundesaufsicht*, cit., págs. 103-104; Ernst FORSTHOFF, «Die unmittelbare Reichsaufsicht», *AöR*, núm. 58, 1930, pág. 63; Hans SCHÄFFER, «Bundesaufsicht und Bundeszwang», *AöR*, núm. 78, 1952/1953, págs. 14-16.

b) *La advertencia de riesgo de incumplimiento*

La *medida preventiva* por antonomasia regulada en la LOEP es la «advertencia de riesgo de incumplimiento» (60), puesto que sirve de senda de paso para seguir avanzando en el engranaje del entero sistema de supervisión y garantía configurado en la LOEP. En caso de que perciba riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de la regla de gasto, el Gobierno formula la correspondiente advertencia, previa audiencia de la Comunidad Autónoma afectada (art. 19.1). Esta *declaración* por parte del Estado de que existe riesgo de incumplimiento no se traduce en una simple invitación, estímulo o recordatorio a la CA en cuestión de que ha de proceder a los reajustes pertinentes, sino que la sola formulación de la advertencia conlleva automáticamente algunas consecuencias jurídicas. De una parte, se hace pública «para general conocimiento» (art. 19.2); publicidad que, más que una genuina sanción, se concibe como un medio de presión política (61), que, además, puede tener consecuencias económicas dada la repercusión en la accesibilidad a los mercados con el consiguiente encarecimiento del crédito. Y, de otro lado, su formulación supone, para las CC.AA., que se aplique ya en esta fase una de las *medidas correctivas*: la exigencia de contar con un informe favorable previo del Ministerio de Hacienda para la concesión de subvenciones y suscripción de convenios con la Administración central (art. 20.3, último inciso).

Si en el plazo de un mes no se adoptan las medidas necesarias para evitar el riesgo, o éstas se consideran insuficientes por el Ministerio de Hacienda para corregirlo —y, por tanto, aun cuando el incumplimiento puede que aún no se haya consumado—, se pasa a la siguiente fase de adopción de medidas correctivas (art. 19.2).

---

(60) Otra de las medidas preventivas se activa de forma automática, a saber, cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 por 100 del límite previsto en el artículo 13.1 LOEP, «las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente serán las de tesorería» (art. 18.2).

(61) En este sentido, aunque refiriéndose a las recomendaciones del Consejo *ex* artículo 126.8 TFUE, véase Christoph RYCZEWSKI, *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 2011, pág. 95.

## 2. La corrección de los incumplimientos

### a) Las denominadas medidas correctivas

Como hemos apuntado páginas atrás, la reducción del margen de autonomía para concertar operaciones de crédito ha constituido un mecanismo tradicional de nuestro sistema para garantizar la estabilidad presupuestaria, que obviamente se mantiene en el vigente marco normativo (62). En el caso de que —como vimos en el anterior epígrafe— no se adopten medidas para evitar el incumplimiento (art. 19.2), así como cuando el Gobierno detecte el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o del límite de endeudamiento (no en caso de quiebra de la regla de gasto), automáticamente requerirán autorización del Estado todas las operaciones de endeudamiento de las CC.AA., salvando las operaciones a corto plazo que no se consideren financiación exterior en el supuesto de que se hubiera presentado un plan económico-financiero considerado idóneo por el CPFF (art. 20.1) (63).

La segunda de las tradicionales «medidas correctivas» que se mantiene en la LOEP consiste en la elaboración de un plan económico-financiero por parte de la Comunidad Autónoma incumplidora, cuyo objetivo es que, en el plazo de un año, pueda satisfacerse el objetivo de déficit, deuda o la regla del gasto (art. 21.1 LOEP). Y en el supuesto de que se hayan excedidos los límites con ocasión de la concurrencia de algunos de los supuestos excepcionales que permite soslayarlos (arts. 11.3 y 13.3 LOEP), la Administración en cuestión deberá elaborar un plan de reequilibrio, el cual, además del contenido exigido a los planes económico-financieros, deben indicar la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria y/o de deuda pública (art. 22 LOEP). En relación con estos planes, el CPFF sigue desempeñando un papel protagonista, puesto que le

---

(62) Debe notarse, sin embargo, que en el período transitorio se permite cierta *relajación* del régimen general previsto en la LOFCA, toda vez que se contempla que no se apliquen las restricciones del artículo 10.2 LOFCA «si, como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias, resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales». Las operaciones que se concierten —que no podrán superar el plazo de diez años— deberán ser autorizadas por el Estado, que es, por tanto, quien está llamado a apreciar la concurrencia de dichas circunstancias extraordinarias (Disposición transitoria tercera LOEP).

(63) Otra de las medidas correctivas que opera automáticamente, en caso de incumplimiento de los límites de déficit y deuda y de la regla de gasto, es la ya mencionada exigencia de informe previo del Ministerio de Hacienda para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios entre la Administración central y la CA incumplidora (art. 20.3). Véase la Disposición adicional novena de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

corresponde valorar positivamente su idoneidad y, en consecuencia, proceder a su aprobación. En caso de rechazo del plan presentado, la Administración correspondiente ha de presentar al CPFF un nuevo plan; pero ahora, a diferencia del anterior marco normativo, se prevé expresamente que si éste tampoco es valorado positivamente —o sencillamente no se presenta—, entrarán en juego las «medidas coercitivas» a las que acto seguido haremos alusión (art. 23.3 LOEP). El «requerimiento» del CPFF ha adquirido, pues, carácter obligatorio.

Lógicamente, la función de supervisión o vigilancia del Estado se extiende también a la aplicación práctica de dichos planes. Y a este respecto la LOEP ha supuesto asimismo una intensificación de las facultades estatales, toda vez que la tarea de seguimiento —que se encomienda al Ministerio de Hacienda— pasa a tener una periodicidad trimestral, remitiéndose sus informes al CPFF «a efectos de conocimiento» (art. 24.2 LOEP). Si estos informes ponen de manifiesto una desviación de las medidas propuestas en el plan, el Ministerio de Hacienda requerirá a la CA responsable para que proceda a su corrección; y, en el caso de que el informe del trimestre siguiente revele que persiste el incumplimiento, procederá la aplicación de las medidas coercitivas siempre y cuando dicha desviación entrañe el «incumplimiento del objetivo de estabilidad» (art. 24.3 y 4 LOEP). El CPFF desempeña, pues, en materia de seguimiento, un rol puramente pasivo de recepción de información, pese a que el modo en que se lleve a cabo esta supervisión resulta determinante para la aplicación de las medidas coercitivas.

c) *La imposición de la corrección a las CC.AA.: las medidas coercitivas*

Ante la falta de presentación, rechazo o incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, se considera consumado el quebrantamiento de la disciplina fiscal y, por tanto, entran en juego los últimos y más severos mecanismos previstos en la LOEP para «forzar» a la Administración incumplidora a retornar a dicha disciplina (64). Como veremos, se trata de un heterogéneo grupo de medidas que, en realidad, prácticamente vienen a agotar —aunque con desigual concreción— las posibilidades existentes en la práctica para «imponer» la coordinación de las políticas presupuestarias.

---

(64) Debe recordarse que estas medidas pueden asimismo emplearse en relación con aquellas CC.AA. que reciban fondos del mecanismo adicional de financiación previsto en la Disposición adicional primera LOEP, en el caso de que no presenten, no se valoren favorablemente o, sencillamente, incumplan los planes de ajuste que están obligadas a realizar (apartado quinto de la referida Disposición adicional).

De entrada, la LOEP exige que, en el plazo de quince días desde que se produzca el incumplimiento, la correspondiente Administración apruebe «la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido» [art. 25.1.a)]. Por otra parte, la LOEP recoge diversas sanciones financieras en línea con las tradicionales ya conocidas en la normativa europea [art. 25.1.b)]: la Comunidad Autónoma incumplidora está obligada a constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por 100 de su PIB; depósito que será cancelado en el momento en que se adopten medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. De no ser así, en el transcurso de tres meses el depósito dejará de devengar intereses; y transcurridos otros tres meses sin que se subsanen las deficiencias, se «podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva». Como a nadie se le oculta, este tipo de sanción financiera puede tener un efecto perverso: la imposición de una multa no viene sino a agravar la deficiente situación presupuestaria que se trata precisamente de reparar. De ahí que, con frecuencia, se haya defendido que sería mucho más eficaz que la «sanción» operase en la vertiente de los ingresos, obligándose a la Administración incumplidora a incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos (65). También a esta línea de sanciones parece sumarse nuestra LOEP.

En efecto, según establece el segundo inciso de su artículo 25.1.a): «Cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, y en consonancia con el artículo 19 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado». La disposición no deja de plantear algunos interrogantes. En primer lugar, este desplazamiento de las CC.AA. de su ámbito competencial resulta cuando menos disonante en un marco jurisprudencial que ha fijado en «la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma» la línea a partir de la cual deviene inconstitucional la interferencia o intromisión en materia de estabilidad presupuestaria (STC 134/2011, FJ 11). Podría argüirse, por el contrario, para justificar esta usurpación competencial la especialidad de las reglas del reparto de competencias en materia tributaria, cuyo protagonismo

---

(65) Así, en la doctrina alemana cuando se reprocha la falta de capacidad sancionadora del Consejo de Estabilidad, se apunta la conveniencia del establecimiento de recargos impositivos para evitar crisis financieras de los Länder [Ulrich HÄDE, «Die Ergebnisse der zweite Stufe der Föderalismusreform», *AöR*, núm. 135, 2010, pág. 570; Iris KEMMLER, «Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat», *DöV*, 2009, pág. 552; Stefan KORIOH, «Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder — symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse?», *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, núm. 11 (3), 2010, pág. 281].

descansa en buena medida en la LO prevista en el artículo 157.3 CE; y a esta finalidad claramente obedece la referencia al artículo 19 LOFCA que hace el artículo 25.1.a) LOEP. A mi juicio, sin embargo, no se alcanza a entender el pretendido apoyo que se busca en el artículo 19 LOFCA, puesto que la única previsión que se contiene en dicho artículo, concretamente en el último párrafo del artículo 19.2, tiene una finalidad y alcance diferente: «dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea». El objetivo de la LOFCA es, por tanto, precaver la posibilidad de que el Estado español incurra en responsabilidad frente a la Unión en caso de que las CC.AA. desatiendan las decisiones europeas de armonización fiscal, esencialmente en el ámbito de la imposición indirecta (art. 113 TFUE). El artículo 25.1.a) LOEP entraña, pues, inequívocamente, una decisión que innova el régimen hasta ahora existente en materia de impuestos cedidos en la LOFCA, por lo que hubiera sido necesario una reforma explícita de la misma. Al fin y al cabo, es concretamente a la Ley Orgánica del artículo 157.3 CE a la que invocan los Estatutos de Autonomía cuando se trata de precisar el régimen jurídico del sistema de financiación en su conjunto y, más específicamente, para acotar el alcance de las competencias autonómicas sobre los impuestos cedidos.

Pero es que, además, se afecta de forma sobrevenida el concreto alcance de la cesión de tributos de que disfrutaban las CC.AA. Como es sabido, la cesión efectiva de los impuestos exige el dictado de una específica ley para cada Comunidad Autónoma (art. 10.2 LOFCA); ley que, por imposición estatutaria, presenta la importante singularidad de que únicamente puede proceder de un proyecto acordado en la correspondiente Comisión Mixta Estado/Comunidad Autónoma (STC 181/1988, FFJJ 3-4). En consecuencia, en el momento de dictarse la LOEP, el alcance de las facultades normativas de las CC.AA. de régimen común se hallaba delimitado en sus respectivas leyes específicas de cesión (Ley 16/2010 a Ley 30/2010); más concretamente en su artículo 2.2 que, con base en los artículos 150.1 CE y 19.2 LOFCA, se remiten en bloque a la Ley 22/2009, reguladora del sistema de financiación, que obviamente nada dice sobre este nuevo control normativo del Estado. Es, pues, más que dudoso que la habilitación al legislador orgánico *ex* artículo 135 CE le permita «desmontar» el complejo mecanismo de atribución de competencias normativas sobre los impuestos cedidos, en el que concurren fuentes de muy diversa naturaleza: Estatutos, LOFCA, Ley marco *ex* artículo 150.1 CE, Ley reguladora del sistema de financiación y, por último, la Ley específica de cesión de origen pacticio.

El siguiente paso en el sistema de control/sanción contenido en el Capítulo IV LOEP puede emprenderse en dos supuestos: cuando no se hayan adoptado —o se haya hecho de forma insuficiente— el acuerdo de no disponibilidad

de créditos o las medidas normativas en relación con los tributos cedidos a las CC.AA. En ambos casos, «el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada» (art. 25.2 LOEP). Dejando a un lado sus facultades en materia de información a la que ya hicimos alusión, debe reconocerse que la función que se atribuye a estos expertos no deja de producir cierta perplejidad: la comisión «deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana»; pero la LOEP va mucho más allá de erigir a la publicidad como elemento destinado a facilitar la función de disciplina fiscal de los mercados financieros: «Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora», y hasta que no hayan sido implementadas «no se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta ley».

Ciertamente, es más que dudoso que se considere compatible con la autonomía esa atribución prácticamente en blanco a un órgano que parece incardinarse en la estructura jerárquica de la Administración del Estado. Es desde luego un caso excepcional en los Estados federales de nuestro entorno que un «órgano auxiliar» de estas características no se circunscriba a la «función de observación», ciñéndose en consecuencia al desempeño de tareas informativas e inspectoras, sino que también se le reconozca un verdadero poder decisorio sobre los entes subcentrales supervisados. Así, en Alemania, los comisionados que el Bund puede enviar en el marco de la *Bundesaufsicht* (art. 84.3 LFB) carecen de cualquier «medio de corrección» y, por tanto, no están lógicamente facultados para impartir directrices particulares a los Länder (66). La razón es obvia: esta facultad entraña una relación de supra y subordinación jurídica que resulta especialmente intrusiva en su autonomía administrativa (67). Esta capacidad de adoptar libérrimamente decisiones directamente vinculantes para las CC.AA. resulta tanto más llamativa a la vista de la parquedad con que se regula esta «comisión de expertos», sobre la que la LOEP nada dice, ni siquiera si ha de estar integrada necesariamente por funcionarios públicos o personal al servicio de la Administración General del Estado. Sea como fuere, lo que sí es evidente es que se trata de un «órgano» de carácter no representativo al que

---

(66) Baste citar Armin Dittmann, comentario al artículo 84, Michael SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz.Kommentar*, München, C. H. Beck, 2 Auflage, 1999, pág. 1571; Paul LERCHE, *op. cit.*, págs. 119-120; Joachin SUERBAUM, *op. cit.*, pág. 1219.

(67) Willi BLÜMEL, «Verwaltungszuständigkeit», en ISENSEE/KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, Heidelberg, C. F. Müller, 1990, pág. 876.

se anuda la potestad de imponer inmediatamente sus decisiones a los gobiernos autonómicos (68). Su constitucionalidad parece, pues, de más que difícil defensa. Por lo demás, su tenor literal impide efectuar una interpretación conforme a la Constitución del precepto, según la cual los expertos se limitarían a hacer unas recomendaciones o sugerencias que luego haría suya el Ejecutivo central; lectura conciliadora a la que se opone la propia tramitación parlamentaria de la LOEP (69).

El círculo de las medidas previstas en la LOEP en relación con las CC.AA. se cierra con la institución de la coacción federal *ex* artículo 155 CE. Más concretamente, los supuestos que pueden desencadenar el recurso a este mecanismo excepcional se especifican en el artículo 26.1 LOEP, a saber: que la correspondiente Comunidad Autónoma no haya adoptado el acuerdo de no disponibilidad de créditos, que no haya constituido el depósito obligatorio en el Banco de España o que no haya implementado las medidas propuestas por la comisión de expertos (70). Pues bien, según lo dispuesto en el artículo 26 LOEP, el Gobierno «requerirá» al Presidente de la CA para que, de conformidad con el artículo 155 CE, cumpla con el requisito pertinente «en el plazo que se indique al efecto»; y, de no ser atendido dicho requerimiento, directamente «el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa», pudiendo el Gobierno, para la ejecución de las medidas, «dar instrucciones a todas

---

(68) Fundadamente un relevante sector de la doctrina alemana ha valorado de forma positiva que el Consejo de Estabilidad —creado a raíz de la reforma constitucional de 2009— esté integrado por cargos representativos, poniendo precisamente el acento en que así se satisface las exigencias de legitimidad democrática que reclama un órgano de estas características. Y ello a pesar de que dicho Consejo, que se inserta en el mecanismo de alerta temprana para impedir preventivamente crisis presupuestarias de los Länder, carezca de poder sancionador. En esta línea, por ejemplo, Ulrich HÄDE, «Die Ergebnisse...», cit., pág. 568; Iris KEMMLER, «Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat», *DöV*, 2009, pág. 552; Stefan KORIOTH, «Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder —symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse?», *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, núm. 11 (3), 2010, pág. 281.

(69) A esta dirección apunta el rechazo de la enmienda núm. 171, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, que precisamente pretendía que la comisión se ciñese a presentar la propuesta de medidas al Gobierno, que obviamente era el único competente para aprobarla (*BOCCGG, Congreso de los Diputados*, X Legislatura, Serie A, núm. 3-5, 4 de abril de 2012, pág. 63).

(70) Supuestos a los que habría que sumar otro más incorporado por la LO 4/2012, de 18 de septiembre, que incluyó una nueva Disposición adicional cuarta en la LOEP, cuyo segundo apartado dice así: «La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con el artículo 26.»

las autoridades de la Comunidad Autónoma» (art. 26.1) (71). En cuanto «último recurso» de un Estado políticamente descentralizado, el legislador orgánico ha querido hacer explícita la posibilidad de usar el instrumento de la «coerción federal» para garantizar en última instancia la observancia de la disciplina fiscal por parte de las CC.AA., aunque, ciertamente, dadas las sustanciales «medidas coercitivas» de las que ha dispuesto con anterioridad el Estado, esta alternativa parece relegada a permanecer en un plano teórico. Y aunque, en principio, la LOEP parece recoger en términos muy fieles el tenor literal del artículo 155 CE, hay una aparentemente leve diferencia que no puede ser soslayada: si en el precepto constitucional el Gobierno cuenta con un amplio margen de discrecionalidad política para recurrir a la institución y, en consecuencia, el cumplimiento forzoso de las obligaciones depende en última instancia de su libre decisión («podrá adoptar las medidas necesarias»), en la LOEP el Gobierno se encuentra con el pie forzado de poner necesariamente en marcha la «coacción federal» en el momento en que concurra alguno de los supuestos desencadenantes mencionados en el artículo 26.1 («requerirá»), de tal suerte que la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el Gobierno en el caso de que no se atienda su requerimiento («adoptará las medidas necesarias»). Es cuestionable, sin embargo, que la reserva de ley orgánica del artículo 135 CE permita reducir el margen de discrecionalidad política que el constituyente, en lógica consonancia con la naturaleza de la institución (72), quiso otorgar al Gobierno en el marco del artículo 155 CE.

## V. PRESENCIA DE LAS CC.AA. EN EL SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL

Desde la implantación en el año 2001 de la legislación en materia de estabilidad presupuestaria, se optó por un sistema de «coordinación jerárquica»

---

(71) El legislador orgánico parece no compartir la tesis sustentada por un sector de la doctrina según la cual el ejercicio de la coacción federal debe ir precedida de una decisión jurisprudencial que ratifique el incumplimiento de la Constitución o de las leyes por parte de las CC.AA. (así, por ejemplo, Eduardo VÍRGALA FORURIA, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *REDC*, núm. 73, 2005, especialmente págs. 81, 82 y 88).

(72) El recurso a la coerción federal como último instrumento para asegurar la corrección de las deficiencias en la ejecución de su legislación por parte de los Länder no se concibe como una obligación, sino como un derecho del Bund y, por tanto, se entiende que dispone para su empleo de un cierto margen de discrecionalidad. Baste citar al respecto Theodor Maunz, comentario al artículo 37, *Grundgesetz.Kommentar* (MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ), München, C. H. Beck, § 8; Hans SCHÄFER, «Bundesaufsicht und Bundeszwang», cit., pág. 43; Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, München, C. H. Beck, 1977, pág. 560.

en el que el Estado asume un papel protagonista en la concreción y reparto de los límites fiscales entre todos los niveles de gobierno, así como en la tarea de supervisar el cumplimiento de las respectivas restricciones presupuestarias. Función de control y garantía del entero sistema que se ha visto fortalecida a raíz de la reforma del artículo 135 CE, la cual, a fin de asegurar la disciplina fiscal en esta etapa de crisis financiera, permite proporcionar al Estado eficaces medios de corrección de los que carecía en la etapa precedente. La oportunidad ha sido bien aprovechada por el legislador orgánico. El nivel central de gobierno dispone, por consiguiente, desde la entrada en vigor de la LOEP, de un abigarrado conjunto de instrumentos y facultades de intromisión e interferencia en la autonomía financiera que era muy difícilmente conciliable con el anterior marco constitucional.

Ahora, al igual que antes, el «equilibrio autonómico» del sistema se pretende alcanzar dando alguna intervención al Consejo de Política Fiscal y Financiera en diferentes momentos (73). Su presencia, sin embargo, apenas logra ocultar que, salvo alguna contada excepción, el poder decisorio recae exclusivamente en el Estado. En efecto, dejando a un lado la aprobación de los planes económico-financieros, se limita a emitir un informe previo no vinculante en relación con la cuestión capital del reparto del déficit entre los diferentes niveles de gobierno y su distribución entre las concretas CC.AA. Y en lo concerniente al seguimiento de la ejecución de los planes, el Consejo se ciñe al papel puramente pasivo de recibir la información que le suministre el Estado, pese a que esta supervisión es determinante en la aplicación de las severas medidas coercitivas previstas en la LOEP. Pero si ya cabía cuestionar la suficiencia de esta presencia del CPFF para preservar la autonomía presupuestaria en el anterior marco normativo, las dudas se acrecientan con el vigente modelo, pues la LOEP, además de reforzar al Estado en los espacios ya ocupados (reparto del déficit entre las CC.AA.), ha ampliado sustancialmente su radio de acción al atribuirle intensas facultades de corrección y sanción respecto de las Administraciones incumplidoras.

En este contexto, adquiere una especial relevancia la que puede considerarse principal deficiencia de la configuración institucional del CPFF, a saber, que concede al Estado una posición desproporcionadamente hegemónica en el

---

(73) Como es evidente, el CPFF no supe adecuadamente la enorme *disfunción orgánica* que supone nuestro Senado, y que desnaturaliza, cuando no distorsiona, el funcionamiento de un Estado cuyas líneas maestras se inspiran claramente en el «federalismo de ejecución». Pues, al fin y al cabo, «el *Vollzugsföderalismus* es, ante todo, *Bundesratsföderalismus*» (Pedro CRUZ VILLALÓN, «Las articulaciones de un Estado compuesto...», cit., pág. 314). La institución de la coacción federal *ex* artículo 155 CE, con la que se culmina la corrección de los incumplimientos de la disciplina fiscal, ofrece buena muestra de esto.

proceso de toma de decisiones (74). De acuerdo con el artículo 10.3 de su Reglamento, «el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas dispondrá del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo»; y en lo concerniente a la adopción de acuerdos se requiere, en primera votación, «los dos tercios de los votos de los miembros de derecho que integran el Consejo», pero en la segunda, que «se efectuará en el plazo máximo de diez días en relación con la primera», basta alcanzar la mayoría absoluta. Así pues, en última instancia, el Estado sólo precisa atraerse el apoyo de una Comunidad o Ciudad Autónoma para lograr la aprobación de un acuerdo. Este diseño institucional del CPFF no tiene obviamente parangón en ningún Estado federal maduro dotado de órganos de naturaleza semejante (75). Y, desde luego, dificulta aceptar que su mera presencia sirva para cohonestar una intromisión o injerencia en la autonomía financiera que, quizá, sería inasumible con el ejercicio en solitario de sus competencias por parte del Estado.

---

(74) Deficiencia que, precisamente en relación con la disciplina presupuestaria, ya fue denunciada en términos concluyentes años atrás: «Esta fórmula de asignación de voto y, por ende, de formación de voluntad responde a un modelo no cooperativo en el que el sentido de las resoluciones viene predeterminado por la voluntad de los representantes del Estado. Es evidente que esta solución admite variaciones, más flexibles, tendentes a que el peso relativo de las Comunidades Autónomas sea mayor, sin menoscabo de la preservación de un principio de coordinación efectiva en poder del Estado. Para ello [...] cabría analizar otras alternativas que, manteniendo una posición relativa mayor en el Estado que las Comunidades Autónomas, permitiese una ponderación superior del voto de éstas. Por el contrario, si el Consejo acaba convirtiéndose en un órgano refrendatario, su legitimidad jurídica acabará decayendo» (Mario GARCÉS SANAGUSTÍN, «Las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria», *La estabilidad presupuestaria en el derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004, pág. 107).

(75) Por mencionar el ejemplo probablemente más significativo en materia de endeudamiento, en Australia las decisiones básicas relativas a las operaciones de crédito de la Commonwealth y los Estados se encomiendan desde el año 1927 a un órgano mixto, el *Australian Loan Council*. Y aunque en el mismo también la representación del gobierno central ostenta la supremacía en la toma de decisiones, su posición no es tan marcadamente preeminente como la que ostenta el Estado en el seno del CPFF: Mientras que a los seis Estados les corresponde un voto, al gobierno central se le asignan dos más el voto de calidad en caso de empate; por consiguiente, necesita asegurarse el voto de dos Estados para imponer su criterio, en tanto que la posición de los Estados sólo puede prevalecer con el apoyo de cinco de ellos. Sobre la facilidad que tiene la Commonwealth para imponer sus criterios, véase Jürgen VON HAGEN *et al.*, *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*, Banco Interamericano de Desarrollo, Research network Working Paper R-399, 2000, pág. 12; asimismo, Bhajan S. GREWAL, *Australian Loan Council: Arrangements and Experience with Bailouts*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, pág. 5 (<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-397.pdf>; última consulta: 26 de enero de 2013).

*RESUMEN*

Desde 2001 las Comunidades Autónomas han estado sujetas a reglas fiscales en materia de déficit y deuda. Esta normativa, sin embargo, no impidió que algunas Comunidades Autónomas incumpliesen sus objetivos de estabilidad presupuestaria, probablemente porque carecía de un sistema de sanciones eficaz. El presente trabajo examina la Ley Orgánica 2/2012, dictada en desarrollo del reformado artículo 135 CE, y en especial se centra en las amplias facultades de control que esta Ley atribuye al Estado con el objeto de imponer a los gobiernos autonómicos el cumplimiento efectivo de los límites déficit y endeudamiento.

*PALABRAS CLAVE:* Federalismo fiscal; Pacto de Estabilidad y Crecimiento; déficit público; límite de deuda; rescate.

*ABSTRACT*

Since 2001 the Autonomous Communities have been subject to formal fiscal rules with regard to the deficit and debt. However, this regulation did not prevent some Autonomous Communities failed to comply with the budgetary stability objectives, probably because it lacked an effective system of sanctions. This paper examines the *Ley Orgánica 2/2012*, established to implement the new article 135 of the Spanish Constitution, and focuses particularly on the broad supervisory powers that this Act gives to the State to impose regional governments meet the deficit and debt limits.

*KEY WORDS:* Fiscal federalism; Stability and Growth Pact; public deficit; debt brake; bail out.

