

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REGLA DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO: INTEGRACIÓN EUROPEA, CENTRALIZACIÓN ESTATAL

MANUEL MEDINA GUERRERO

Universidad de Sevilla

I. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y EQUILIBRIO FEDERAL.— II. DESARROLLO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 135 CE Y CENTRALIZACIÓN.—1. *La posición del Estado en el sistema de disciplina fiscal.*— 2. *El poder de atracción del gobierno con mayor capacidad de endeudamiento. El Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico.*—3. *La ampliación del principio de sostenibilidad financiera. La incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal.*—III. CONSIDERACIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN

Las turbulencias financieras que ha sufrido la zona euro en los últimos años fueron de tal intensidad, que desencadenaron la que se ha considerado la más profunda crisis existencial de la Unión Europea. Para afrontarla, se ha considerado ineludible retocar el equilibrio institucional sobre el que se ha asentado la Unión desde el Tratado de Maastricht: la modificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la reforma del propio TFUE para permitir excepciones a la cláusula de no bail-out (art. 136.3) y la concertación de dos nuevos Tratados, el que constituye el Mecanismo Europeo de Estabilidad y, sobre todo, el TECG, que obliga a los Estados miembros a incorporar en sus constituciones la «regla del equilibrio presupuestario». Por consiguiente, estas novedades no sólo conllevan la centralización de poderes en el seno de la Unión, sino también la transformación de las constituciones económicas de los Estados miembros. Este artículo pretende examinar la incidencia de la reforma constitucional española en el sistema autonómico, y se centra fundamentalmente en

el análisis de la Ley Orgánica 2/2012 dictada en desarrollo del art. 135 CE. Esta LO ha modificado sustancialmente el anterior marco normativo, de tal modo que entraña una profunda reestructuración del sistema de relaciones intergubernamentales hasta ahora existente. Con el objeto de asegurar la observancia de la disciplina fiscal, ahora se somete a las CC.AA. a nuevos mecanismos de supervisión y sanción. Además, el control de las CC.AA. sobre sus propios presupuestos ha disminuido con motivo del establecimiento de dos mecanismos de rescate por parte del Estado: el fondo para el pago a proveedores y el fondo de liquidez autonómico; mecanismos que están condicionados al cumplimiento de las medidas presupuestarias y económicas propuestas por el gobierno central. Por último, una reciente reforma de la Ley Orgánica ha ampliado la regla del límite de deuda, al incorporar la deuda comercial en el ámbito de aplicación del art. 135 CE.

Palabras clave: rescate; regla del equilibrio presupuestario; disciplina fiscal; federalismo fiscal; relaciones intergubernamentales.

ABSTRACT

Intense financial turbulences within the Eurozone have unleashed what has been referred to as the deepest existentialist crisis in the European Union. In order to face it, the institutional balance that sustains the European Union since Maastricht has been altered by recent reforms in European law, i.e. the reform of the Stability and Growth, the reform of the very TFEU to allow for exceptions to the no bail-out clause (art. 136.3), and the conclusion of two new Treaties, the Treaty establishing the European Financial Stabilisation Mechanism and, above all, the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, that directs member States to incorporate in their constitutions the «balanced budget rule». Therefore these instruments not only entail centralization of powers in the EU, but also the transformation of the member States' economic constitutions. This paper aims to examine the impact of the constitutional amendment in the Spain's federal structure, and the analysis focus mostly on the Organic Law passed by the central government to implement the new art. 135 CE. This Organic Law has substantially altered the previous legal framework so that the system of intergovernmental relations between the center and the autonomous communities has been deeply reshaped. In order to ensure the fiscal discipline, the communities are now subject to new monitoring and sanctioning mechanisms. Furthermore, communities' control over their own budgets has decreased because two bail-out mechanisms have been established by the State: the «payments to suppliers fund» and the «regional liquidity fund». These mechanisms are conditioned on the communities' compliance with the budgetary and economic measures undertaken by the central government. Finally an amendment of the Organic Law (2013) has broadened the debt limit rule by including the commercial debt.

Key words: bail-out; balanced budget rule; fiscal discipline; fiscal federalism; intergovernmental relations.

I. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y EQUILIBRIO FEDERAL

Cumplíendose una vez más la esencial regla no escrita del federalismo, las medidas adoptadas para hacer frente a la severa crisis económica y financiera que aún atravesamos han conducido a una mayor integración de la Unión Europea. Junto a una primera línea de acción tendente a profundizar en el ejercicio de competencias europeas ya preexistentes (1), se han impulsado otras medidas innovadoras que afectan a cuestiones estructurales de la Unión monetaria tal y como la habíamos conocido hasta la fecha. En este sentido, la reforma del artículo 136 TFUE supone realmente el fin de la genérica y estricta prohibición de *bail-out* sobre la que se había parcialmente articulado la disciplina fiscal de los Estados de la zona euro (art. 125.1 TFUE); reforma que sirvió para poner en marcha el mecanismo de ayudas financieras creado en el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) (2). Por último, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (en adelante, *TECG*), firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, ha endurecido para los Estados signatarios el límite de déficit presupuestario previsto en el Derecho europeo («regla de equilibrio presupuestario»), ampliando paralelamente el arsenal de controles hasta ahora existente para asegurar su cumplimiento (3). Ciertamente, parece evidente que estas novedades normativas

(1) Así, con base en los artículos 121 y 126 TFUE, se acometió la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) a través, primero, del denominado *Six Pack* (2011) y, más recientemente, con el *Two Pack* (2013). La revisión del PEC parecía poco menos que obligada, a la vista del escaso éxito que tuvo para atajar la crisis. Es más; se ha considerado que su precedente regulación impulsó la crisis, antes que evitarla (en este sentido, DARIUSZ ADAMSKY, «National power games and structural failures in the European macroeconomic governance», *Common Market Law Review*, 49, 2012, especialmente págs. 1337-1343). Aunque, en última instancia, no puede sino convenirse en que es en la inobservancia del Derecho donde debe situarse el origen de la crisis financiera europea (PAUL KIRCHHOF, «Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1-2/2013, pág. 3).

(2) Tratado firmado el 2 de febrero de 2012, que sería ratificado por España el 21 de junio de 2012 tras la correspondiente autorización de las Cortes prevista en el artículo 94.1 CE (*BOE* de 4 de octubre de 2012). Sin embargo, a la vista de la erosión que entraña en la soberanía presupuestaria de los Estados, quizá habría sido más acertado seguir el procedimiento del artículo 93 CE. De hecho, su ratificación generó serias dudas de constitucionalidad en diversos países signatarios: véanse por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo estonio de 12 de junio de 2012, la Sentencia del Tribunal Constitucional austríaco de 16 de marzo de 2013 y la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 18 de marzo de 2014 (BVerfGE, 2BvR 130/12).

(3) En esta ocasión sí se siguió la vía del art. 93 CE: Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio (*BOE* de 26 de julio de 2012).

han supuesto la transformación de mayor calado experimentada por la UE desde el Tratado de Maastricht (4). Tan es así, que ha llegado fundadamente a afirmarse que este nuevo sistema de gobernanza económica resulta «incluso menos respetuoso de la soberanía de los Estados que el federal de los Estados Unidos» (5).

No es, sin embargo, el objetivo de estas páginas examinar el alcance y significado de esta nueva gobernanza económica europea (6), sino atender a la singularidad que presenta este proceso integrador en comparación con los anteriores a los que se ha asistido en el seno de la Unión y, en especial, analizar cómo puede influir la misma en la distribución territorial del poder de los Estados miembros. Pues en esta ocasión se ha querido que las transformaciones no se limiten al marco normativo europeo, sino que se lleven explícitamente a las normas jurídicas internas de mayor rango. Y si en un primer momento esta tendencia a constitucionalizar la observancia de las reglas fiscales europeas obedeció a razones políticas más o menos espontáneas según los casos (reforma de la Ley Fundamental del Bonn en 2009; reforma del art. 135 CE de 2011), a raíz del TCEG ha venido a institucionalizarse jurídicamente. En efecto, de acuerdo con el art. 3.2 TCEG, los Estados signatarios se comprometen a incorporar la *regla del equilibrio presupuestario* «al Derecho nacional... a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales» (7). Y la virtualidad jurí-

(4) En esta línea, AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ, «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, 2012, pág. 42; asimismo, PIETER AUGUSTIJN VAN MALLEGHEM, «Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution», *German Law Journal* vol. 14, 2013, págs. 163-164.

(5) JAVIER GARCÍA ROCA/MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO (*Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas/Thomson, 2013, pág. 31), que se hacen eco de la posición sostenida al respecto por Federico Fabbrini, «The Fiscal Compact, the “Golden Rule” and the Paradox of European Federalism», *Boston College International & Comparative Law Review* 1 (2013).

(6) Un análisis reciente del tema es el que realiza ALBRECHT WEBER en «Europa und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion», *EuR*, Heft 4, 2013, pág. 375 y ss.

(7) Son concretamente las normas del art. 3.1 TCEG las que deben ser constitucionalizadas. Según lo previsto en esta disposición, los Estados signatarios, «además de sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión Europea y sin perjuicio de ellas», asumen las siguientes: a) equilibrio o superávit presupuestario, entendiendo que esto se respeta «si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el PEC revisado, con un límite inferior de déficit

dica de esta obligación se garantiza atribuyendo al TJUE la competencia para resolver los posibles incumplimientos que le planteen la Comisión o cualquier Parte Contratante, habida cuenta de que su sentencia «será vinculante para las partes en el procedimiento, que adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo que decida dicho Tribunal» (art. 8.1 TECG). Y en la hipótesis de que no se lleven a efecto tales medidas, podrá solicitarse al TJUE la imposición de sanciones pecuniarias (art. 8.2 TECG) (8).

Se configura, pues, una bien articulada obligación jurídica de llevar las exigencias del artículo 3.1 TECG a la Constitución formal o, en su defecto, a una norma que tenga «fuerza vinculante» para los legisladores presupuestarios; lo que estrictamente solo puede asegurarse si dicha norma opera como canon o parámetro de constitucionalidad de las leyes. En consecuencia, salvo que se mantenga una lectura muy flexible del artículo 3.2 TECG (9), la firma del Tratado conlleva la reforma constitucional, excepto en aquellos ordenamientos constitucionales provistos ya de ese tipo de fuentes del derecho que, como la propia Constitución, puede servir para controlar jurídicamente al legislador presupuestario (10). La crisis financiera ha terminado, pues, condicionando el propio poder constituyente de los Estados miembros de la zona euro. Y, de hecho, para aquellos Estados abocados a recibir el apoyo financiero europeo para eludir los riesgos de *default*, no había prácticamente alternativa posible: la ratificación del TECG se presenta como condición *sine qua non* para recibir los fondos del MEDE (11).

estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado»; aunque puede llegar al 1% «cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos» [d)]. Asimismo, se comprometen a establecer un «mecanismo corrector», que se activará automáticamente «en el caso de que se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo» [(e)].

(8) Sobre el dudoso encaje en el TFUE de estas amplias atribuciones del TJUE, véase ANDREAS FISCHER-LESCANO/LUKAS OBENDORFER, «Fiskalvertrag und Unionsrecht», *Neue Juristische Wochenschrift* 1-2/2013, pág. 11

(9) Así, en el Editorial «The Fiscal Compact and the European Constitutions: “Europe speaking German”» de la *European Constitutional Law Review* (8, 2012), se especula con que el alcance del precepto pueda determinarse en función de consideraciones extralegales, tales como la reputación de los Estados miembros en relación con la estabilidad fiscal y la voluntad de sus actores políticos para asegurar unas finanzas públicas sostenibles.

(10) Tal es el caso de la ley orgánica del artículo 34 de la Constitución francesa (véase especialmente el considerando 24 de la Decisión del Consejo Constitucional n.º 2012-653, de 9 de agosto de 2012). Sobre el alcance de este artículo 34 CF, consúltese J. J. RUIZ RUIZ y Á. SÁNCHEZ NAVARRO, «El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 220 y ss.

(11) A este respecto se afirma lo siguiente en el Preámbulo del TECG: «Señalando que la concesión de asistencia financiera en el marco de los nuevos programas en virtud del

No obstante, sea cual fuere la concreta vía elegida [reforma constitucional o norma integrante del bloque de la constitucionalidad (12)], lo cierto es que esta recepción expresa de los compromisos financieros europeos abre un amplio campo de posibilidades en los Estados políticamente descentralizados; especialmente en aquellos en que, con mayor o menor fundamento real, la máxima responsabilidad del incumplimiento de la disciplina presupuestaria se ha imputado a los niveles de gobierno subcentrales, como es el caso de España (13). Pues dependiendo del concreto modo en que se articule en el plano constitucional la incorporación de la disciplina fiscal europea, puede tener un diverso potencial transformador de las propias relaciones intergubernamentales internas. Para decirlo derechamente: a través de estas reformas constitucionales, la integración o centralización de las políticas presupuestarias asumida a nivel europeo puede trasladarse también a la esfera interna, dotando en consecuencia a las instancias centrales de gobierno de un margen de maniobra del que carecían en la conformación inicial del correspondiente Estado políticamente descentralizado.

La comparación entre las dos reformas constitucionales que se han adelantado a la exigencia de constitucionalización impuesta por el *Pacto Fiscal* (Alemania y España) refleja el diferente modo en que puede abordarse la cuestión desde la óptica de la preservación del equilibrio federal interno. Así, la reforma alemana, aparentemente más gravosa para los Länder en cuanto les impone taxativamente el déficit cero —mientras que permite al Bund un

Mecanismo Europeo de Estabilidad estará condicionada, a partir del 1 de marzo de 2013, a la ratificación del presente Tratado por la Parte Contratante de que se trate y, tras la expiración del periodo de transposición a que se refiere el artículo 3, apartado 2, del presente Tratado al cumplimiento de los requisitos de dicho artículo».

(12) En la práctica, sin embargo, partiendo de una interpretación laxa del art. 3.2 TCEG, la legislación ordinaria es la opción mayoritariamente seguida por los Estados signatarios. Sobre el modo en que se está cumpliendo esta exigencia, véase el Documento del Parlamento Europeo *Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty. Ratification requirements and present situation in the Member States*, 15 enero de 2014 (Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs).

(13) Una impresión que habría ciertamente que matizar en lo que a nosotros concierne: «... los análisis y en especial los mercados financieros internacionales no conocen bien la realidad autonómica y tienen la sensación de que el Gobierno de España carece de capacidad para controlar el déficit de las administraciones regionales» (Alain Cuenca, «Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, 2009, pág. 173). Por eso, con anterioridad al estallido de la crisis, el marco normativo regulador de los límites de déficit y deuda apenas era debatida en el plano político o académico, salvo para denunciar las restricciones que entrañaban en la autonomía financiera de las CC.AA. (Violeta Ruiz Almendral, «The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and Deficit», *European Constitutional Law Review* 2013/2, págs. 192-193)

déficit del 0,35% del PIB—, resulta mucha más respetuosa con su autonomía. El reformado artículo 109.3 de la Ley Fundamental, tras consagrar en su primera frase el principio de equilibrio presupuestario, encomienda a los propios Länder la regulación de dicho principio «en el marco de sus competencias constitucionales» (quinta frase). Se les reconoce, pues, un apreciable margen de maniobra para concretar los conceptos jurídicos indeterminados del artículo 109.3, entre los que se cuentan aspectos esenciales como la determinación del «componente coyuntural» del déficit y la acotación de los supuestos excepcionales en que se podrán apartar del equilibrio presupuestario, así como la no menos relevante capacidad para fijar qué consecuencias se anudan a su incumplimiento (14). Y, de conformidad con esta disposición de la Constitución federal, los Länder han ido incorporando la regla del equilibrio presupuestario a sus correspondientes textos constitucionales o bien han establecido normas reguladoras de la elaboración de sus presupuestos (15).

La reforma española, por el contrario, se presenta en principio menos rigurosa para las CC.AA. ya que no les impone estrictamente el equilibrio presupuestario, sino que se remite al límite de déficit que establezca la Unión Europea (art. 135.2 CE) (16). Pero en todo lo restante se escora claramente hacia el fortalecimiento de la posición del nivel central de gobierno: se atribuye al legislador orgánico la capacidad de endurecer el límite de déficit fijado por la UE (art. 135.2), y en general se le faculta para desarrollar «los principios a que se refiere este artículo», debiendo necesariamente regular, entre otros extremos, «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)] (17).

(14) Véase EKKHART REIMER, «La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, especialmente págs. 96-97.

(15) Para más detalles, consúltese MARIO KÖLLING, «Las normas constitucionales alemanas de control del déficit y la deuda tras cuatro años en vigor», *Presupuesto y Gasto Público* 73/2013, pág. 17.

(16) Debe notarse que el TCEG no es propiamente Derecho de la Unión Europea, sino que su naturaleza es formalmente la de un acuerdo internacional. Y así se refleja, como no podía ser de otra manera, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autorizó la ratificación del Tratado: «La articulación del Pacto Fiscal, la coordinación reforzada de las políticas económicas y la gobernanza de la eurozona se instrumentarán a través de un acuerdo internacional, que es el TCEG» [sobre su naturaleza, recientemente, Michael Gordon, «The United Kingdom and the Fiscal Compact: Past and Future», *EuConst* 10 (2014), pág. 29]. Por lo tanto, no cabe considerar que el equilibrio presupuestario impuesto por el *Pacto Fiscal* tenga rango constitucional en virtud de la norma de remisión del art. 135.2 CE.

(17) Sobre la reforma del artículo 135 CE, véanse las contribuciones de PIEDAD GARCÍA ESCUDERO, JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, MANUEL MEDINA GUERRERO y MARÍA JOSEFA

En resumidas cuentas, ha sido la norma dictada en desarrollo del art. 135 CE, a saber, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la que «da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea» (Preámbulo).

Por su parte, Italia ha seguido un esquema semejante al nuestro. La reforma constitucional de 2012 (Legge costituzionale 20 abril 2012, n. 1) incorpora la exigencia del artículo 3.1 TECG (el «equilibrio di bilancio») y remite su desarrollo a una ley que requiere para su aprobación la mayoría absoluta de las dos Cámaras (art. 81.6 CI) (18). Así pues, las Constituciones española e italiana habilitan al poder central a precisar el sistema de disciplina fiscal en relación con la totalidad de los niveles de gobierno. Y esta *desconstitucionalización* entraña una doble riesgo para los entes subcentrales: de una parte, que puedan establecerse fórmulas de control y sanción especialmente intrusivas en su autonomía; y, de otro lado, que el legislador central expanda su radio de acción más allá de las concretas materias para las que fue autorizado a intervenir. Dicho de otro modo, la reforma constitucional puede presentarse como una oportunidad para reequilibrar en sentido centralizador el correspondiente sistema de autonomías territoriales.

II. DESARROLLO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 135 CE Y CENTRALIZACIÓN

1. *La posición del Estado en el sistema de disciplina fiscal*

No es este el momento indicado para desarrollar por extenso cómo la LO 2/2012 (en adelante, LOEP) ha conferido al Estado un claro protagonis-

RIDAURA MARTÍNEZ en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012. Asimismo, consúltese María Luz Martínez Alarcón, «La estabilidad presupuestaria en el marco de la globalización», en *Constitución y globalización. Transformaciones del Estado constitucional*, Colección Actas Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2013, pág. 165 y ss.

(18) Que no tardó mucho en aprobarse: Ley de 24 de diciembre de 2012, n. 243. Consúltese TOMMASO F. GIUPPONI, «Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione», *Quaderni costituzionali*, XXXIV, n.1 2014, pág. 51 y ss; asimismo, EDOARDO C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna University Press, 2013, pág. 165 y ss.

mo tanto en el reparto de los límites de déficit y deuda como en la supervisión y control del cumplimiento efectivo de tales restricciones por parte de las diversas administraciones. Nos limitaremos, pues, a señalar los medios más contundentes que la LOEP le proporciona para asegurar la disciplina fiscal de las CC.AA. (a las que el propio legislador orgánico denomina «medidas coercitivas»). De entrada, exige que, en el plazo de quince días desde que se produzca el incumplimiento, la correspondiente Administración apruebe la no disponibilidad de créditos y la correspondiente retención de créditos que «garantice el cumplimiento del objetivo establecido» [art. 25.1 a)]. Por otra parte, 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% 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». Asimismo, la LO 2/2012 modifica el régimen de cesión de tributos previsto en la LOFCA, ya que ahora se dispone que las competencias normativas autonómicas sobre los impuestos cedidos pasarán al Estado «cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea» [art. 25. 1 a) última línea]. El siguiente paso en el sistema de control/sanción contenido en el capítulo IV de la LO 2/2012 consiste en el envío por parte del Gobierno de «una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada» (art. 25.2); comisión que deberá hacer una propuesta de medidas, las cuales «serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora». Y, finalmente, el círculo de las medidas coercitivas previstas en relación con las CC.AA. se cierra con la institución de la coacción federal *ex* artículo 155 CE (art. 26 LOEP)(19).

En resumidas cuentas, a fin de asegurar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria en todas las líneas de la Administración, la Ley Orgánica ha provisto al Estado de la capacidad decisoria para repartir los objetivos de déficit y deuda entre todos los niveles de gobierno, así como de importantes atribuciones supervisoras y sancionadoras para restituir la disciplina en caso de incumplimiento de tales objetivos por parte de las CC.AA. Atribuciones que, hoy por hoy, no tienen parangón en ninguno de los países descentraliza-

(19) Sobre las serias dudas de constitucionalidad que plantean algunas de estas medidas coercitivas, véase Manuel Medina Guerrero, «El Estado Autonomico en tiempos de disciplina fiscal», *REDC*, núm. 98, 2013, pág. 31 y ss.

dos de la zona euro. En Italia, aún no se ha dictado la ley ordinaria que —en virtud del artículo 9.4 de la Ley de 24 de diciembre de 2012, n. 243— está llamada a fijar las sanciones a imponer a las Administraciones incumplidoras.

Pero la LO 2/2012 —o, para ser más exactos, sus reformas— no ciñe su regulación a los límites de déficit y deuda pública derivados de la normativa europea, sino que extiende la posición jerárquica del Estado sobre las CC.AA. a ámbitos no cubiertos expresamente por la reforma del art. 135 CE.

2. *El poder de atracción del gobierno con mayor capacidad de endeudamiento. El Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico*

Dada la intensidad de la crisis financiera global, que produjo un notable encarecimiento del crédito o —sin más— el cierre de los mercados financieros para determinadas Administraciones, no ha de extrañar que en aquellos Estados federales que no desconocían constitucionalmente la práctica del rescate se reiterase la ayuda financiera federal (20). Y, como ya apuntamos, en el caso de la Unión Europea se optó por constitucionalizar una excepción (art. 136.3 TFUE) al principio general de *no bail-out* a fin de evitar la bancarrota de determinados Estados, que podrían arrastrar en su caída al propio euro. Y la crisis también ha tenido una clara repercusión en nuestro ordenamiento a este respecto, cuya relevancia aún no se ha sopesado suficientemente: por vez primera, se aborda frontalmente una cuestión sobre la que la Constitución guarda silencio para alinearse con la regulación europea. Así es; en línea de principio, el artículo 8.2 LOEP recoge la prohibición de rescate en términos similares a los exigidos por el artículo 125.1 TFUE: «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 aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos». Y acto seguido impone la prohibición de rescate a los gobiernos autonómicos en sus relaciones con los entes locales: «Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las ga-

(20) Así, el gobierno federal australiano acordó en 2009 aportar garantías a la deuda estatal: véase Richard Webb, *Guarantee of State and Territory Borrowing Appropriation Bill 2009*, Bills Digest, 3 June 2009, n.º 157, 2008-09, Parliamentary Library, Parliament of Australia.

rantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos».

Sin embargo, con anterioridad a la aprobación de la LOEP el Estado ya había desarrollado un mecanismo de ayuda a los entes locales para hacer frente al pago de proveedores, que en el momento de su entrada en vigor estaba previsto para las deudas anteriores al 1 de enero de 2012 (21). Un mecanismo de financiación que, asimismo antes de la aprobación de la LOEP, se extendió en términos similares a las CC.AA., en virtud del Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera; y así se articularía en el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se creó el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (22).

En consecuencia, la LOEP tuvo que prever en su disposición transitoria cuarta una concreta excepción a la prohibición de *bail-out*: los mecanismos adicionales de financiación —regulados en la disposición adicional primera— que pudiera habilitar el Estado, previa solicitud de las CC.AA. y las Corporaciones Locales, para que estas hicieran frente a sus obligaciones de pago con sus proveedores anteriores al año 2012.

Pero a este Fondo para el pago de proveedores vendría pronto a sumarse otro mecanismo destinado a proveer de liquidez a los gobiernos autonómicos, que sería aprobado mediante el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio (23). Como parece evidente, se trataba de un nuevo Fondo que no podía reconducirse a la excepción inicialmente prevista en la LOEP y que, por tanto, podía considerarse un quebrantamiento de la prohibición de rescate. De ahí que esta versión inicial de la LOEP solo estuviese breve tiempo en vigor, puesto que, a fin de dar cobertura al Fondo de Liquidez Autonómico, tanto la disposición adicional primera como la disposición transitoria cuarta serían modificadas por la LO 4/2012, de 28 de septiembre.

Esta reforma de la LOEP abrió notablemente el horizonte de la excepción prevista, asumiendo así una lectura más que flexible de la prohibición de rescate. Pues en su nueva versión desaparece tanto el límite temporal como el material de la redacción originaria. Por lo que hace al periodo de tiem-

(21) Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan las obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago de proveedores de las entidades locales.

(22) Mediante el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, se impulsó una segunda fase del Fondo; y el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, regularía una tercera y última fase.

(23) De acuerdo con su art. 1, la finalidad de este mecanismo de financiación reside en «atender las necesidades financieras de las CC.AA.», entendiéndose por tales «los vencimientos de la deuda pública de las Comunidades Autónomas..., así como las cantidades adicionales necesarias para financiar el endeudamiento» (art. 1).

po 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» (24).

Y, como hemos apuntado, en lo concerniente a los supuestos en que es dable recurrir a la financiación estatal sin que se considere vulneración del principio general de «no rescate», la renovada disposición transitoria cuarta LOEP amplía el espectro más allá del plan de pago a proveedores a fin de dar cobertura al Fondo de Liquidez Autonómico (en adelante, FLA): «Los mecanismos adicionales de financiación que se hayan habilitado o se habiliten por el Estado de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales hagan frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, para financiar sus vencimientos de deuda o para dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas, quedarán excluidos del ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 8 de esta Ley». 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 impago de sus deudas financieras: con cargo al FLA se «realizarán operaciones de crédito a favor de las Comunidades Autónomas que permitan atender sus necesidades financieras» (art. 9.2 Real Decreto-ley 21/2012). Ahora bien, como no podía ser de otra manera, ese escenario quiere concebirse como absolutamente excepcional, y de ahí que la reforma de la LOEP contemple determinadas medidas tendentes a precaver ese supuesto, incorporando a tal objeto una nueva disposición adicional cuarta. De acuerdo con su primer apartado, las «Administraciones públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública». Por su parte, el segundo apartado de dicho disposición adicional establece que la situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda —que corresponde apreciar al Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda— «se considera que atenta

(24) Y el artículo 3.2 del Real Decreto-ley 21/2012 puntualiza sobre el particular que este mecanismo adicional de financiación estará disponible «en tanto que persistan dificultades de acceso de las Comunidades Autónomas a los mercados financieros, correspondiendo a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos la apreciación, con periodicidad anual, de tal circunstancia».

gravemente contra el interés general», procediéndose de acuerdo con el artículo 26 LOEP; esto es, se abre el paso en última instancia al recurso de la coerción federal *ex* artículo 155 CE.

«El dinero es libertad acuñada» —escribió en cierta ocasión Dostoyevski (25)—; y su carencia se traduce casi inevitablemente en subordinación y dependencia del nivel de gobierno que precise de la ayuda financiera de otro para su mantenimiento. Resulta casi consustancial al rescate cierta condicionalidad. Y en esto también la LOEP se acerca a la ortodoxia: la concesión de los mecanismos adicionales de financiación por parte del Estado se anuda al cumplimiento de rigurosos condicionantes por la Administración receptora de los fondos.

En efecto, la LOEP contempla que aquellas Administraciones 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). Este plan de ajuste, de carácter público, «incluirá un calendario preciso de aprobación, puesta en marcha y supervisión de las medidas acordadas»; supeditándose al cumplimiento del calendario el desembolso, por tramos, de la ayuda financiera establecida (apartado tercero de la disposición adicional primera LOEP).

Más concretamente, el acceso a los reiterados mecanismos «vendrá precedido de la aceptación por la Comunidad Autónoma o la Corporación Local de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información (...), así como de adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores incluidas en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales». Condiciones ya previstas en la redacción originaria de la LOEP a la que habría que añadir otra incorporada en la LO 4/2012, en consonancia con la ampliación de las finalidades a que se pueden destinar este mecanismo extraordinario de financiación, a saber: «aquellas otras condiciones que se determinen en las disposiciones o acuerdos que dispongan la puesta en marcha del mecanismo». Una cláusula perfectamente genérica que en nada restringe o limita la naturaleza e intensidad de las condiciones a imponer al ente beneficiario de los fondos. Y así viene a reiterarse en términos inequívocos en el artículo 2.2

(25) *Recuerdo de la casa de los muertos*, Bruguera, Barcelona, 1981, pág. 25 (traducción de Luis Abollado).

del Real Decreto-ley 21/2012, regulador del FLA, en donde, refiriéndose a la aceptación por parte del Ministerio de Hacienda de la petición autonómica de sumarse al mecanismo, se establece: «Aceptada la mencionada solicitud, la Comunidad Autónoma adoptará un Acuerdo de su Consejo de Gobierno un órgano competente, en el que conste su voluntad de adhesión al mecanismo y el compromiso de cumplir lo dispuesto en este real decreto-ley y en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, así como lo previsto en cualquier disposición que desarrolle este mecanismo de financiación». Asimismo las CC.AA. se comprometen a enviar al Ministerio de Hacienda, con periodicidad mensual, «información actualizada sobre la ejecución de su plan de ajuste» (26).

Por otra parte, importa notar que la LOEP toma medidas para evitar que la crisis financiera de los entes territoriales que requieran esos fondos adicionales del Estado termine por extender su contagio a este. Así, la disposición final cuarta, apartado seis, de la LOEP añadió una nueva disposición adicional octava a la LOFCA, en virtud de la cual se autoriza al Estado a «deducir o retener de los importes satisfechos por todos los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, las cantidades necesarias para hacer efectivas las garantías acordadas en el marco de las operaciones de crédito que se concierten por las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía con el Instituto de Crédito Oficial o en aplicación de los mecanismos adicionales de financiación previstos» en la LOEP, «siempre y cuando el mecanismo aprobado por el Estado lo prevea» (27). El importe máximo deducido o retenido mensualmente —termina la disposición en cuestión— no podrá exceder del 25 por ciento del líquido satisfecho por la entrega a cuenta o liquidación a favor de la Comunidad Autónoma.

(26) La LO 4/2012 endureció las exigencias de información de las CC.AA., ya que inicialmente se preveía que la misma se remitiría trimestralmente. Además, tras la reforma se apuntan unos elementos mínimos sobre los que tiene que versar tal información (tercer párrafo del apartado sexto de la disposición adicional primera).

(27) La garantía de la retención de los recursos que corresponden al gobierno subcentral en virtud del sistema de financiación se adoptó ya, a propósito del plan de pago a proveedores, en el Real Decreto-ley 4/2012 en relación con la participación en ingresos de las entidades locales (arts. 10.2 y 11). Véase también el artículo 8 del Real Decreto-ley 7/2012 relativo al Fondo de pago a proveedores. Y en lo concerniente al FLA, el artículo 4.6 del Real Decreto-ley 21/2012 establece: «Los recursos del sistema de financiación de cada Comunidad Autónoma de régimen común responderán de las obligaciones contraídas con el Estado con ocasión de la utilización del mecanismo regulado en este Real Decreto-ley».

En resumidas cuentas, las CC.AA. que acceden al Fondo de pago a proveedores o al Fondo de Liquidez Autonómico entran en un específico y extraordinario sistema de relaciones intergubernamentales, en el que el gobierno central asume una notable influencia en la toma de decisiones presupuestarias así como relevantes facultades de supervisión y control de la actuación autonómica(28). Adaptando la conocida máxima de *Popitz* al contexto actual de crisis financiera, podría afirmarse que el *poder de atracción* del gobierno con mayor capacidad de endeudamiento permite al Estado influir de modo determinante en lo que constituye el corazón mismo de la autonomía política de las CC.AA, la autonomía presupuestaria(29). Así es; ambos Fondos estatales se financian con Deuda Pública(30), procediendo a concertar operaciones de crédito con las CC.AA. y entes locales para el pago de las obligaciones pendientes o para hacer frente a los vencimientos de deuda(31). El círculo se cierra con la implantación de sólidas garantías que aseguran la devolución de la cantidad endeudada por los gobiernos subcentrales al Estado, al reconocerse el derecho de éste a retener los recursos que puedan corresponderles en virtud del correspondiente sistema de financiación(32).

Pero, muy probablemente, la cuestión más controvertida en el plano jurídico sea las consecuencias que se anudan al incumplimiento del plan de ajuste, toda vez que se asimilan enteramente a los planes económico-financieros en lo relativo a su eventual inobservancia: «La falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Comunidad Autónoma o Corporación Local dará lugar a la aplicación de las medidas coactivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero» (apartado quinto de la disposición adicional primera). Con una —nada leve— diferencia: si las graves consecuencias

(28) Como han subrayado ALAIN CUENCA y VIOLETA RUIZ ALMENDRAL, «al disponer de la fuente exclusiva de financiación de algunas Comunidades Autónomas, el gobierno central obtiene un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre prioridades políticas de gasto de las Comunidades Autónomas acogidas al Fondo de Liquidez Autonómica» [«Estabilidad presupuestaria, versión 2.0 (más allá del art. 135 CE)»; de próxima publicación]

(29) Con la máxima «el poder de atracción del mayor presupuesto», *Popitz* describió el fenómeno de centralización que experimentó la República de Weimar con motivo de la supremacía financiera del Reich, que le permitió un amplio ejercicio del poder de gasto en materias ajenas a su competencia (véase MANUEL MEDINA GUERRERO, «La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas», *REDC*, núm. 30, 1990, pág. 65 y ss).

(30) Artículo 4.2 del Real Decreto-ley 7/2012 y artículo 10.2 y 14 del Real Decreto-ley 21/2012.

(31) Artículo 10.1 del Real Decreto-ley 7/2012 y artículo 9.2 del Real Decreto-ley 21/2012.

(32) O la exigencia de destinar a la amortización de la operación de endeudamiento la financiación afectada que reciban en relación con obligaciones ya abonadas por el fondo de pago a proveedores (art. 5 del Real Decreto-ley 8/2013).

que pueden anudarse al incumplimiento de los planes económico-financieros encuentran un expreso anclaje constitucional en el artículo 135 CE, dicha conexión constitucional dista de ser evidente en el caso de los mecanismos adicionales de financiación que nos ocupan. Según el tenor literal del reformado artículo 135 CE, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria se manifiesta en el establecimiento de limitaciones en materia de déficit presupuestario y deuda pública, a fin de satisfacer las exigencias europeas en esta esfera. ¿En qué medida es constitucionalmente lícito agotar las medidas coactivas de los artículos 25 y 26 LOEP cuando no están en juego directamente tales exigencias constitucionales?

Podría argüirse que, como todo rescate, tales Fondos parten de la aceptación voluntaria de los entes que reciben la ayuda financiera, de tal modo que, en virtud de la máxima *volenti non fit iniuria*, no habría ninguna tacha de antijuridicidad. Pero nuestro sistema se asienta sobre la idea de que las competencias son indisponibles, lo que impide aceptar que la recepción voluntaria de los fondos cohoneste todo ejercicio del poder de gasto (de endeudamiento) del Estado (33). En realidad, su fundamento constitucional solo podría encontrarse hallándole alguna vinculación con el margen de maniobra que proporciona al Estado el artículo 135 CE para controlar la deuda pública autonómica. Como arriba apuntamos, con cargo a ambos Fondos, se conciertan operaciones de crédito con las CC.AA. para abonar sus obligaciones con los proveedores o atender sus vencimientos de deuda. Y como establece el artículo 7.3 del Real Decreto-ley 7/2012 en relación con Fondo al pago de proveedores: «En todo caso, la disposición de la financiación concedida a las Administraciones territoriales se hará mediante el pago directo a los proveedores, subrogándose el Fondo en los derechos que a dicho proveedor correspondiera frente a dichas Administraciones...». Desde el punto de vista de la legitimidad constitucional de las sanciones que puedan imponerse por la morosidad en el pago de los proveedores, podría sostenerse que las mismas se anudan, no al incumplimiento de una deuda comercial, sino de una deuda financiera, conectándose así con el límite de deuda pública regulado en el artículo 135 CE.

En este sentido, conviene destacar que el volumen de deuda que haya suscrito el Estado para financiar los repetidos Fondos se imputa a los gobiernos subcentrales que hayan recibido recursos de los mismos a efectos del cumplimiento de los límites de endeudamiento del artículo 13.1 LOEP (disposición adicional única de la LO 4/2012).

(33) A diferencia del *spending power* federal en los Estados Unidos (véase MANUEL MEDINA GUERRERO, «La incidencia del poder de gasto...» cit., págs. 68-71).

3. *La ampliación del principio de sostenibilidad financiera: la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal*

En la redacción inicial de la LOEP, el principio de sostenibilidad financiera se concebía como «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública» (art. 4.2). Se remitía, por tanto, a las dos tradicionales restricciones presupuestarias del Derecho europeo recientemente constitucionalizadas en el art. 135, pero de forma gráfica se quiso especialmente vincular este principio con el volumen de deuda pública, al titularse el artículo 13 LOEP —regulador de la deuda— precisamente así: «Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera». De hecho, cuando el concepto de «sostenibilidad» empieza a incorporarse a la esfera jurídico-financiera se vincula con la idea de la carga que se traslada a las generaciones futuras de devolver el principal más los intereses de las deudas (34). Y, lógicamente esta concepción de deuda es de la que parte el artículo 135 CE. Nadie duda de que la redacción inicial del artículo 135 CE se refería a las deudas públicas y, en general, a las operaciones de crédito como fuente de ingresos de la Hacienda, aunque, sin duda, de carácter singular, dada su naturaleza bifronte, al tratarse del único recurso generador de gasto público (devolución del principal más el pago de los intereses) (35). Tras la reforma, parece fuera de discusión que el tercer apartado del artículo 135 CE, al incorporar el límite del volumen de deuda pública en su último párrafo, está refiriéndose a las deudas financieras, como se desprende de la circunstancia de que en el anterior párrafo se haga mención de los «créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública». Como es obvio, proyectándolo específicamente a las CC.AA., a esta noción de la deuda pública como fuente de ingresos autonómicos [art. 157.1 e)] es a la que se refiere el límite del artículo 135 CE (36). Digámoslo directamente: las deudas que no conducen a un incremento de recursos no constituyen «deudas públicas» a los efectos del límite del volumen de deuda del artículo 135 CE. Y, en fin, en relación con el Protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, donde se definen los familiares límites relativos al déficit y deuda públicos impuestos por la UE (3% y 60% del PIB, respectivamente),

(34) MEINHARD SCHRÖDER, «The Concept of Intergenerational Justice in German Constitutional Law», *Ritsumeikan Law Journal*, núm. 28, 2011, págs. 322 y 326.

(35) FERNANDO DE LA HUCHA CELADOR, comentario al artículo 135, en *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pág. 2050.

(36) JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL/MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ, «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 15, 2012, pág. 134.

hay coincidencia en señalar que el concepto de «déficit público excesivo» se refiere a déficit financieros (37).

Pues bien, este marco normativo es el que parece haberse abiertamente sobrepasado a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. A diferencia de lo que sucede con el Fondo para el pago a proveedores, en virtud del cual la deuda comercial se convierte en deuda financiera de las CC.AA. que quieran acceder al mecanismo, ahora la deuda comercial, *per se*, directamente, pasa a ser un elemento sustantivo del sistema de disciplina fiscal perfeccionado por el legislador orgánico. El nuevo artículo 4.2 LOEP expande el ámbito de aplicación y el concepto mismo de la sostenibilidad financiera en los siguientes términos: «Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea». La argumentación con la que el legislador orgánico trata de justificar esta lectura expansiva del artículo 135 CE se refleja en el Preámbulo; su cita, aunque larga, merece la pena:

«La sostenibilidad financiera no es solo control de la deuda pública financiera, sino también es el control de la deuda comercial. [...] Las Administraciones Públicas están obligadas a pagar en treinta días a sus proveedores. [...] Mayor morosidad genera mayor deuda comercial lo que en el medio plazo pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y límites de deuda pública, así como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros dentro de esos límites. Por tanto, afecta a los principios de estabilidad y sostenibilidad. [...] Para el sector público, los efectos negativos se manifiestan especialmente en la afectación a la sostenibilidad financiera, pues, además del sobrecoste que supone pagar tarde con intereses de demora, se genera un mayor compromiso de gasto para un futuro, con su desplazamiento temporal, lo que compromete disponer de recursos futuros. Una mayor morosidad genera mayor deuda comercial; mayor deuda comercial lleva a una menor sostenibilidad financiera, y por ende inestabilidad presupuestaria. De acuerdo con lo expuesto, esta reforma amplía el concepto de deuda pública para mejorar la protección de todos los acreedores. Estos nuevos límites al endeudamiento público, como parte esencial del principio de sostenibilidad financiera, tienen su fundamento en el artículo 135 de la

(37) ULRICH HÄDE, comentario al artículo 126 TFUE, en Calliess/Ruffert (eds.), *AEUV Kommentar*, 2011, pág. 1596; Kempen, comentario al artículo 126 TFUE, en Streinz (ed.) *EUV/AEUV Kommentar*, 2012 pág. 1533; Hattenberger, comentario al artículo 126 TFUE, en Schwarze (ed.), *AEUV Kommentar*, pág. 1550.

Constitución que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, actúa como límite a la autonomía financiera».

Sin embargo, una vez argumentada esta conexión entre la deuda comercial y el ámbito material del artículo 135 CE, el Preámbulo no puede dejar de reconocer que no se puede extender, sin más, enteramente, el régimen constitucional a aquella: «No obstante, se siguen manteniendo algunas diferencias entre acreedores, pues la prioridad absoluta de pago de deuda pública que se prevé en el artículo 135.3 de la Constitución resulta aplicable, en sentido estricto, únicamente a la deuda financiera». En cierto modo, esto supone el reconocimiento implícito de que, en realidad, la deuda comercial es una cuestión ajena a la «materia regulada» en el artículo 135 CE y, en general, a la normativa europea reguladora de la disciplina fiscal, que tienen como objetivo la limitación de la deuda financiera. Por lo demás, si en efecto el fundamento de la reforma acometida en la LO 9/2013 está en el artículo 135 CE, parece evidente que el legislador orgánico no puede seleccionar a su sazón qué parte de dicho artículo 135 CE se aplica, o deja de aplicarse, a la deuda comercial. Sencillamente, no se puede asumir un régimen jurídico a unos efectos y rechazarlo a otros efectos.

Comoquiera que sea, tras la entrada en vigor de la LO 9/2013, no solo la deuda pública financiera, sino también la deuda comercial, pasa a integrar el sistema de disciplina fiscal regulado en la LOEP. En consecuencia, el incumplimiento del plazo para el pago de proveedores previsto en la normativa de morosidad habilita al Ministerio de Hacienda para formular, como medida de prevención, una «comunicación de alerta» a la correspondiente CA, en la que le indicará «el importe que deberá dedicar mensualmente al pago de proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos»; medidas que la CA deberá incluir «en su plan de tesorería en el mes siguiente a dicha comunicación de alerta» (art. 18.4). Y si persiste la morosidad tras la actualización de dicho plan, se contemplan diversas medidas de corrección, entre las que descuellan la exigencia de que todas las operaciones de endeudamiento precisen autorización del Estado y la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda retenga recursos que corresponden a las CC.AA. en virtud del sistema de financiación «para pagar directamente a los proveedores» (art. 20.5 y 6). Finalmente, pueden llegar a activarse para estos supuestos las medidas coercitivas previstas en el art. 25 LOEP para los supuestos de incumplimiento de los límites de déficit y deuda financiera: no disponibilidad de créditos; asunción por el Estado de competencias normativas sobre los impuestos cedidos;

depósito en el Banco de España; y envió a la correspondiente Comunidad Autónoma de la «comisión de expertos» (38).

III. CONSIDERACIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN

La crisis financiera —que golpeó con especial dureza a diversos países de la zona euro— ha generado una intensa dinámica de integración de las políticas presupuestarias en la Unión Europea. Proceso integrador que, partiendo de una profunda revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la reforma del propio TfUE (art. 136. 3), ha terminado por imponer a los Estados miembros la incorporación de la regla del equilibrio presupuestario a los respectivos textos constitucionales o, en su defecto, a otras disposiciones «cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales» (artículo 3. 2 TECG).

En los Estados políticamente descentralizados, esta exigida constitucionalización puede presentarse como una oportunidad para que el gobierno central asegure el control efectivo de las restricciones presupuestarias en todas las líneas de la Administración. Pues, como es fácilmente comprensible, la imposición de concretos objetivos de disciplina fiscal por parte de la Unión Europea plantea unos problemas singulares en estos Estados: es preciso «repartir» esas restricciones exigidas al Estado en su conjunto entre diferentes niveles de gobierno dotados constitucionalmente de una amplia autonomía presupuestaria. Dificultades que tradicionalmente han enraizado 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. En consecuencia, la exigida incorporación de la regla del equilibrio presupuestario a la normativa interna de mayor rango puede ser una ocasión propicia para abordar frontalmente esta cuestión. Y así se ha hecho tanto en la reforma constitucional española como italiana, toda

(38) Otro dato relevante es que la voluntariedad sobre la que se asienta el actual Fondo de pago a proveedores resulta sustancialmente restringida en virtud de la LO 9/2013, que incorpora un apartado séptimo a la Disposición adicional primera LOEP. De acuerdo con este nuevo apartado, en caso de morosidad, el Ministerio de Hacienda «podrá proponer a la Comunidad Autónoma su acceso a los mecanismos adicionales de financiación», entendiéndose automáticamente incluida en el mismo en el caso de que no manifestase su rechazo en el plazo de un mes; ahora bien, la «Comunidad Autónoma sólo podrá justificar su rechazo si acredita que no puede obtener la liquidez y a un precio menor del que le proporciona el mecanismo propuesto por el Estado».

vez que han habilitado ampliamente al legislador estatal (en nuestro caso, al legislador orgánico) para desarrollar la aplicación práctica de los compromisos fiscales impulsados desde Bruselas. La integración de las políticas presupuestarias experimentada a nivel europeo se ha traducido, pues, *prima facie* en un fortalecimiento del poder central en ambos sistemas de autonomías territoriales. Aunque lógicamente el grado real de centralización que pueda llegar a alcanzarse en dichos países depende de la amplitud y de la intensidad con que el legislador estatal haga uso de la habilitación referida.

Y, tras la aprobación de la LO 2/2012, el balance que arroja la experiencia del Estado Autonómico es que se ha intentado apurar al máximo las posibilidades centralizadoras que proporciona el artículo 135 CE. De una parte, porque ha provisto al Estado de la capacidad decisoria para repartir los objetivos de déficit y volumen de deuda pública entre todos los niveles de gobierno, así como de notables atribuciones supervisoras y sancionadoras para restituir la disciplina en caso de incumplimiento de tales objetivos por parte de las CCA; medidas sancionadoras que, en algunos supuestos, resultan difícilmente compatibles con la autonomía constitucionalmente garantizada. Y, de otro lado, porque la LO 2/2012 —especialmente a partir de sus reformas— no se ha circunscrito a la regulación de los específicos límites de déficit estructural y deuda pública derivados de la normativa europea, sino que extiende la posición jerárquica del Estado sobre las CC.AA. a ámbitos no cubiertos explícitamente por la reforma del artículo 135 CE.

Así, configuradas como excepciones a la genérica prohibición de rescate establecida en el artículo 8.2, se han puesto en marcha dos fuentes de financiación de las CC.AA. al margen del sistema LOFCA, a saber, el Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico. Y, como suele ser habitual en estos mecanismos de auxilio financiero, la concesión de estas ayudas se somete al cumplimiento de rigurosos condicionantes por la Administración receptora de los fondos. En consecuencia, ante la dificultad de acceder a los mercados financieros, algunas CC.AA. se han visto prácticamente compelidas a incorporarse a este excepcional sistema de relaciones intergubernamentales, en el que el gobierno central ejerce una fuerte influencia en la toma de decisiones presupuestarias así como relevantes facultades de supervisión y control de la actuación autonómica. Pero es que, además, a raíz de la aprobación de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, se ha ampliado el concepto mismo de sostenibilidad financiera, expandiendo el ámbito de aplicación de la LO 2/2012, no sólo al control de la deuda pública financiera, sino también al de la deuda comercial. Esta última, pues, pasa a incorporarse como un elemento constitutivo más del sistema global de disciplina fiscal diseñado con base en el artículo 135 CE; y, de hecho,

para asegurar su control pueden activarse las estrictas medidas coercitivas del artículo 25 LO 2/2012, inicialmente previstas solo para los supuestos de incumplimiento de los límites de déficit y deuda financiera, que sí cuentan con un claro anclaje constitucional.

Cabría cuestionarse si el margen de maniobra que permite el reformado artículo 135 CE puede llegar tan lejos, pues parece evidente que el mismo no puede concebirse como un cheque en blanco otorgado al legislador orgánico. También es cierto que, una vez constitucionalizada esta nueva reserva de LO, carece de sentido examinar la constitucionalidad de los desarrollos que se hagan de la misma a partir de los «excesos» que pretendidamente haya cometido el Estado con base en sus títulos competenciales *ex* artículo 149.1 CE (especialmente, 11.^a, 13.^a y 14.^a). Pues, al igual de lo que acontece con la LOFCA o la LOPJ, la LO *ex* artículo 135 CE desempeña ella misma una función delimitadora del sistema de reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. Por consiguiente, la contención del legislador orgánico dentro de los límites constitucionales debe examinarse esencialmente atendiendo a dos parámetros: que no desvirtúe el núcleo duro de la autonomía constitucionalmente garantizada y —quizá sobre todo— que se atenga estrictamente a la materia reservada a la LO y a la finalidad a la que se incardina: la observancia de los límites de déficit y deuda pública que puedan imponerse en el marco de la Unión monetaria.