

Propuesta de ponencia: II Seminario “Nuevos horizontes del Derecho Constitucional”

Gabriel Moreno González

Universitat de València

Título propuesto: “La afectación de los sistemas democráticos por la constitucionalización europea de la estabilidad presupuestaria”

Palabras clave: estabilidad presupuestaria, principio democrático, nueva gobernanza económica europea, Semestre Europeo.

Resumen:

En la ponencia que se presentaría se intentaría llevar a cabo una exposición de las líneas principales de la tesis doctoral que se está finalizando y que versa, como el título indica, sobre la influencia de los nuevos mecanismos europeos de gobernanza económica en las democracias constitucionales de los Estados Miembros y, especialmente, en la española. Los impactos que la nueva configuración jurídica del gobierno económico de la UE presenta sobre las capacidades financieras, presupuestarias y fiscales de los Estados, han sido poco estudiados desde el prisma constitucional y desde la teoría democrática, ausencia notable en cuanto tales incidencias operan sobre atributos esenciales de los sistemas constitucionales y la propia articulación de poderes que desarrollan. El Parlamento, órgano al que tradicionalmente se le ha encomendado la aprobación y tutela de los presupuestos estatales y los instrumentos fiscales anejos a ellos, ha visto mermada cualitativamente su capacidad y discrecionalidad a través de mecanismos como el Semestre Europeo, y la propia actividad tradicional del Gobierno como poder del Estado se ve seriamente desfigurada tras el acatamiento de los compromisos internacionales suscritos (Mecanismo Europeo de Estabilidad, Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza...), que constriñen aún más el margen de disponibilidad política que antes se daba en el marco de las democracias estatales. Asimismo, se ha producido una mutación en los elementos esenciales de las respectivas constituciones económicas, que recogían una amplitud e indeterminación considerable en las que podía operar el pluralismo político, llegándose a afectar, por ende, este último valor.

Pero esta nueva realidad no se ha visto solamente determinada por la improvisación y la adaptación de los poderes constituidos a las necesidades y urgencias palmarias de la crisis económica. Muy al contrario, subyacen a los nuevos instrumentos jurídicos y mecanismos institucionales europeos una serie de teorías, consolidadas en ciertos ámbitos de la academia, que indisociablemente recurren a lo económico y a lo jurídico-constitucional para fundamentar sus contribuciones, y que, en última instancia, tienen siempre por objeto y fin la consolidación de la estabilidad presupuestaria como axioma indiscutible y apriorismo juridificado.

La formulación por Kydland y Prescott, así como por James Buchanan, influidos por el ordoliberalismo, de toda una teoría económico-constitucional sobre la necesidad de implementar en las Cartas Magnas límites estrictos a la capacidad presupuestaria de los Estados, llegando incluso a establecer en aquéllas la regla de déficit cero (*balanced budget rule*), ha tenido recorrido en los sistemas constitucionales norteamericanos y en los europeos. La aprobación en 2012 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza sigue la línea, que ya había iniciado tímidamente la UE, de constitucionalizar de manera progresiva la estabilidad presupuestaria como principio indisponible, con las consecuencias que ello conlleva desde el prisma democrático para los sistemas constitucionales estatales que forman parte del proyecto europeo.

Con el surgimiento de la crisis financiera internacional a partir de 2007 se ha puesto en entredicho las previsiones contenidas en la Unión Monetaria, que pronto se han visto como insuficientes por buena parte de la dogmática económica y de los gobiernos europeos. El incumplimiento sistemático durante la primera década del presente siglo de los criterios de convergencia, no sólo por países periféricos, sino también, y con asiduidad, por las dos grandes potencias del euro (Francia y Alemania), ha servido de impulso a quienes sostienen la necesidad de limitar jurídicamente, y no sólo a través de meros controles políticos (sanciones del Consejo), el déficit y la deuda públicas. De aquí que la novedad de los últimos años en esta materia resida en un refuerzo de los mecanismos jurídicos e, incluso, jurisdiccionales, para hacer efectivo el cumplimiento de los parámetros de convergencia y el control del gasto público. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha visto reforzado con la aprobación de las medidas del llamado „Six Pack“ y, sobre todo, con la adopción de un nuevo Tratado, insertado en la maquinaria comunitaria pero autónomo, de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión

Económica y Monetaria (2012), que incorpora sanciones económicas y el control de la Comisión Europea y, en último término, del propio Tribunal de Justicia, sobre los presupuestos estatales, para que cumplan con los límites de déficit y deuda públicas determinados en su articulado.

Si las ideas de los autores del nuevo „constitucionalismo económico“ arriba citados ya se han ido incorporando, como vemos, en el ámbito supranacional, y desde éste se proyectan a los Estados europeos, en los últimos años se han producido una serie de reformas constitucionales en el seno de éstos que refuerzan, aún más, tales mecanismos de restricción de la esfera de lo disponible en política económica. Así, si en un primer momento algunos Estados, como Suecia o el Reino Unido, habían aprobado normas que establecían la obligación de equilibrio presupuestario y de control del déficit, ahora serán las propias constituciones las que asumirán tales obligaciones en su seno, con la virtualidad de su fuerza jurídica y de su proyección sobre todo el ordenamiento. Alemania (2009), España (2011) e Italia (2012), han reformado sus normas fundamentales e incorporado en ellas, con diferencias y particularidades propias de cada Estado, mandatos directos a las Administraciones Públicas y a sus respectivos Gobiernos, de reducción del déficit y la deuda públicas, de pago prioritario de ésta, y de adecuación de tales parámetros a los criterios marcados por la Unión Europea. De este modo, se consagra constitucionalmente la proyección de la nueva configuración del „constitucionalismo económico“ europeo supranacional en el corazón de los sistemas estatales, en un reconocimiento vertical que se ve reforzado *ad sumum* gracias a la especial naturaleza jurídica de los textos constitucionales.

Así, con la consagración constitucional, vía reforma, de la estabilidad presupuestaria y del pago prioritario de la deuda pública, los elementos que pervivían del Estado Social de posguerra en los sistemas constitucionales se ven supeditados, cuando no directamente desvirtuados en su esencia, por un „constitucionalismo económico“ de nuevo corte innatural a ellos. La reforma *express* del art. 135 de la Constitución Española quizá constituye el ejemplo que mejor ilustra esta nueva tendencia en el constitucionalismo de los Estados europeos. A la propia configuración teórica del nuevo precepto, y a pesar de que adolece de múltiples imperfecciones, hay que sumarle su materialización jurídico-práctica a través de la Ley Orgánica de Estabilidad que lo desarrolla, y que canaliza verticalmente los mandatos económico-presupuestarios de la Unión Europea a todas las Administraciones (autonómicas, provinciales y municipales)

tras revestirlos de fuerza constitucional. Todo ello no solo ha provocado implicaciones en el contenido social de la Carta Magna, sino en el propio tejido institucional-territorial de la misma, al quedar subordinada la autonomía (presupuestaria) de las Comunidades y de los municipios a las nuevas previsiones constitucionales y supranacionales.

Esta nueva realidad que se da en la Constitución Española, y en el resto de constituciones del continente que se han reformado en los últimos años, unida al refuerzo, cuando no creación *ex novo*, de un también nuevo marco jurídico europeo en el ámbito económico y presupuestario, posee así múltiples implicaciones de naturaleza constitucional, que han de ser estudiadas en profundidad, bien a través de las técnicas propias de dogmática clásica y analítica, bien utilizando el método comparativo y recurriendo a instrumentos más vinculados a otras disciplinas. De ahí la necesidad de llevar a cabo estudios comparados en la materia, donde se reflejen las contradicciones, tensiones y dilemas que revisten las nuevas constitucionalizaciones de los mecanismos de gobernanza económica, comparaciones que no sólo han de limitarse al marco europeo, ya de por sí auténticamente integrado en un sistema demasiado similar, sino que también han de ampliarse a otras esferas y ámbitos geográficos con características diferenciadas. En este sentido, se ha llevado a cabo en la tesis doctoral un novedoso estudio sobre la interrelación entre el modelo estadounidense de *balanced budget* y el que se está creando y desarrollando en la Unión, y sobre el que también se podrá hacer mención y breve análisis en la ponencia aquí propuesta.

Por tanto, lo que se llevará a cabo es una presentación de los fundamentos teórico-constitucionales de los nuevos mecanismos del gobierno económico de la UE, el desarrollo jurídico de éstos y su consolidación actual en el marco institucional del proceso de integración, y la afectación que implican para con las democracias constitucionales estatales. La necesidad de articular nuevas categorías para entender el desarrollo actual de nuestros sistemas constitucionales en el seno de una Unión Europea que va más allá de una simple „comunidad de estados“ se analizará, asimismo, desde la consagración supranacional del principio de estabilidad presupuestaria como axioma indisponible, verdadero núcleo rector del nuevo gobierno económico europeo y fuente de no pocas tensiones democráticas y constitucionales.