



Universitat Autònoma de Barcelona

LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Mohamed Amgar Amhare

Trabajo de fin de grado

Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho

6º Curso

Trabajo dirigido por María Jesús García Morales

19 de enero de 2017

RESUMEN

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado consiste en analizar el alcance y las consecuencias que ha tenido la segunda y más importante reforma constitucional desde 1978; la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Dicha reforma, que otorga alcance constitucional a la llamada *Golden Rule* o Regla de Oro, fue muy criticada por importantes sectores de la política española, que se opusieron de forma rotunda a ella, ya que fue pactada por los dos partidos mayoritarios; PP y PSOE. Consideraban que se estaba rompiendo el consenso constitucional que sí hubo durante la última etapa franquista y durante la reforma del artículo 13.2 CE.

Paralelamente, se analizará la nueva Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que viene a desarrollar el artículo 135 CE, insertando y desarrollando nuevos principios provenientes de la Unión Europea, con el fin de “europeizar” nuestra Constitución.

RESUM

L'objectiu d'aquest Treball de Fi de Grau consisteix en analitzar l'abast i les conseqüències que ha tingut la segona i més important reforma constitucional des de 1978; la reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola. Aquesta reforma, que atorga rellevància constitucional a l'anomenada *Golden Rule* o Regla d'Or, va esser molt criticada per importants sectors de la política espanyola, que es van oposar de forma contundent a aquesta reforma, ja que va ser pactada per els dos partits majoritaris; PP i PSOE. Consideraven que s'estava trencant amb el consens constitucional que si va haver durant l'última etapa franquista i durant la reforma de l'article 13.2 CE.

Paral·lelament, s'analitzarà la nova Llei Orgànica 2/2012 d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera, que ve a desenvolupar l'article 135 CE, inserint i desenvolupant nous principis provinents de la Unió Europea, amb la finalitat d"europeitzar" la nostra Constitució.

ABSTRACT

The objective of this Final Project Article is to analyze the supply and consequences of the second and more important constitutional reform since 1978; the Reform of Article 135 of the Spanish Constitution. This reform, which grants constitutional scope to the so-called “Golden Rule”, was criticized by important sectors of Spanish politics, which were strongly opposed to it, since it was agreed by the two major parties; PP and PSOE. They considered that the constitutional consensus that was during the last pro-Franco stage and during the reform of article 13.2 of the Spanish Constitution was breaking.

At the same time, we going to analyze the new Organic Law 2/2012 on Budgetary Stability and Financial Sustainability, which develops Article 135, inserting and developing new principles from the European Union, in order to “Europeanise” our Constitution.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	6
II.	ANTECEDENTS HISTÓRICOS.....	8
	1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA CLÁUSULA DEL ESTADO SOCIAL.....	8
	2. LA UNIÓN EUROPEA: ESPECIAL REFERENCIA AL TRATADO DE MAASTRICHT.....	10
III.	LA NUEVA SITUACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA A PARTIR DEL AÑO 2007.....	12
	1. CRONOLOGÍA DE LA CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	12
	2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS PRESUPUESTARIOS.....	15
	2.1 LA LEGISLACIÓN EUROPEA.....	15
	2.2 LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.....	20
IV.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	23
	1. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA.....	23
	2. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES HABIDAS HASTA 2011: LA REFORMA DE 1992.....	25
V.	LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA <i>GOLDEN RULE</i>.....	26
	1. INTRODUCCIÓN A LA LLAMADA <i>GOLDEN RULE</i>	26
	2. LA <i>GOLDEN RULE</i> EN EUROPA: ESPECIAL REFERENCIA A ALEMANIA.....	27
VI.	EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.....	30

1. EL DEBATE PARLAMENTARIO Y EL PROCESO DE REFORMA.....	30
2. EL ANTIGUO CONTENIDO.....	32
3. EL ANÁLISIS DEL NUEVO CONTENIDO.....	33
VII. LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	41
1. LA GENÉISIS DE LA LEY Y SU RAZÓN DE SER.....	41
2. LOS PRINCIPIOS RECTORES.....	43
3. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS.....	47
VIII. CONCLUSIONES.....	56
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	58

I. INTRODUCCIÓN

La estabilidad presupuestaria es actualmente una realidad a nivel europeo. Desde el estallido de la crisis en el año 2007, todas las políticas económicas han ido encaminadas hacia a la austeridad, es decir, reducir el gasto público mediante recortes en servicios básicos como la sanidad, la educación y las prestaciones sociales.

Dicho control presupuestario, tanto del déficit público como de la deuda pública, ha sido fuertemente criticado por algunos sectores de la sociedad, ya que había la idea de que se anteponían los intereses de algunos pocos a los de la mayoría. El argumento principal utilizado era que el pago de intereses y la amortización de la deuda debían anteponerse ante cualquier crédito, independientemente de la índole de éste. Lo que no tenían en cuenta es que el mundo occidental actual pertenece a una economía de mercado, y es necesaria la intervención de los mercados financieros para obtener financiación de forma externa.

Una vez explicado esto, y con la grave crisis económica que asolaba España en 2011, y con el añadido de unas elecciones anticipadas, los mercados financieros se encontraban en una situación muy inestable, y España no era precisamente un buen fondo para invertir de forma segura, con la quiebra de importantes bancos y empresas.

Ante tal situación, y con el fin de transmitir a los mercados una situación de fortaleza y seguridad, los 2 principales partidos del momento, PP y PSOE, decidieron reformar la Constitución. Dicha reforma, que iba encaminada a contener el excesivo déficit y a obtener más financiación externa, tenía el objetivo de transmitir tanto a los mercados financieros como a las instituciones europeas el compromiso de España con estos.

Con ello, se constitucionalizó la estabilidad presupuestaria en nuestra Carta Magna, vinculando a todas las Administraciones Públicas y otorgándole la fuerza necesaria para transmitir confianza hacia el exterior. A grandes rasgos, esta reforma constitucionalizó el límite de déficit, la emisión de deuda pública y el volumen de deuda pública. Además, dicha reforma incluía la elaboración de una Ley Orgánica.

Este trabajo se ha elaborado partiendo de la base de dicha reforma y de la ley orgánica que se hizo a posteriori. El objetivo que se ha propuesto consiste en analizar el alcance que ha tenido, que tipo de consecuencias puede acarrear y que novedades ha habido, desde la inclusión de nuevos supuestos hasta la introducción de principios que emanan de la Unión Europea.

Si se entra en el contenido propio del trabajo, se ha querido seguir una estructura pausada, ordenada y entendible de la situación que a continuación se expone.

En el capítulo segundo se hablará de los llamados “Antecedentes históricos”, que tienen como objetivo dar una visión general sobre donde nos encontramos. En dicho capítulo se hace una mención a la Constitución Española y se habla de la cláusula contenida en el artículo 1.1 de la Constitución relativa al Estado social. Seguidamente hablaremos de la Unión Europea como institución, y por finalizar, del Tratado de Maastricht, pero desde un punto de vista más económico que jurídico, analizando los criterios de convergencia para acceder a la Unión Económica y Monetaria.

En el capítulo tercero se hablará de la nueva situación económica a partir del año 2007. En dicho capítulo se hará una cronología de la crisis de la deuda soberana a nivel europeo, destacando los más importantes acontecimientos, y posteriormente, un análisis detallado y extenso sobre la legislación presupuestaria para responder a dicha crisis, tanto a nivel europeo como a nivel estatal.

En el cuarto capítulo se hará un breve repaso sobre los procedimientos de reforma existentes en nuestra Constitución, así como un breve análisis de la reforma de 1992; y en el quinto capítulo se hablará de la reforma del artículo 135, tema central del trabajo. Primeramente, se analizará el debate parlamentario que hubo en ese momento, así como un pequeño repaso teórico-histórico sobre la *Golden Rule* y su constitucionalización en diferentes estados de la Unión Europea.

El sexto y séptimo capítulos son los más extensos y los que más se van a tratar. En el primero se hablará del artículo 135 de la Constitución, diferenciando entre el antiguo contenido y el nuevo, analizando qué consecuencias puede tener y estudiando a fondo su contenido, incluyendo algunas sentencias del Tribunal

Constitucional para apoyar nuestra tesis. Y en el séptimo capítulo se analizará la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, analizando los principios contenidos, así como los mecanismos que prevé para su cumplimiento.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL ESTADO SOCIAL

La Constitución Española de 1978 es la norma suprema de todo nuestro ordenamiento jurídico. Fue aprobada por las Cortes Generales el día 31 de octubre de 1978, ratificada con posterioridad vía referéndum el día 6 de diciembre de 1978 y sancionada ante las Cortes Generales por el Rey Juan Carlos I el 27 de diciembre de 1978.

Como dice el Preámbulo de la Constitución Española (en adelante, CE), el pueblo español, después de unos años sufriendo limitaciones de derechos fundamentales y sufriendo una fuerte represión después de una dictadura, y con la voluntad de establecer la justicia, la libertad, la seguridad y promover el bien común, decidió promover una convivencia democrática dentro del marco de la CE, consolidando un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley, y que ésta, vaya encaminada hacia un orden económico y social justo.

Con ello, el artículo 1.1 CE establece que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político se configuran como valores superiores, englobados en el marco de un Estado social y democrático de derecho. Así pues, este artículo otorga a la CE una función legitimadora y de justicia¹. Este artículo es de vital importancia, ya que uno de los pilares para asegurar el Estado social reside en el nuevo artículo 135 CE.

Consecuentemente, la cláusula contenida en el artículo 1.1 CE relativa al Estado social no debe entenderse como un simple calificativo, sino que tiene consecuencias jurídico-constitucionales y debe considerarse como un auténtico

¹ PECES-BARBA, G.: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984. Pág. 66

principio constitucional de inmediata y directa aplicación². Esta relevancia pues, ha sido señalada de forma reiterada por el Tribunal Constitucional, declarando que es “un principio que se ajusta a una realidad propia del mundo occidental de nuestra época y que trasciende a todo el orden jurídico. [...] El reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos, a la vez que dota de una trascendencia social al ejercicio de sus derechos por los ciudadanos y al cumplimiento de determinados deberes”³.

Así pues, el Estado fiscal debe financiar todos estos costes comunes que la sociedad demanda, como sanidad, educación, pensiones, servicios sociales, etc., y debe hacerlo mediante la recaudación de impuestos o acudiendo a la emisión de deuda pública. Pero si retrotraemos esta cuestión en la práctica, podemos acabar determinando que el Estado, con el fin de conseguir una mayor aquiescencia y aceptación social, tiende a no aumentar impuestos y acudir a la emisión de deuda pública⁴.

La tendencia actual del Estado democrático reside en el hecho de que los ciudadanos, en mayor medida, demandan menos impuestos y más servicios públicos. Aquí reside el fundamento del argumento anterior; ante una caída de los ingresos debido a la rebaja impositiva, hay un mayor gasto en el endeudamiento público, que provoca la financiación de los servicios actuales mediante crédito, cuestión que implica a las generaciones posteriores a pagar los intereses de dichos créditos⁵.

Sin embargo, y como analizaremos durante todo este trabajo, dicha reforma no supone romper con el Estado social, sino más bien hacerlo financieramente

² RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado”, en *Instituto de estudios fiscales- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013*. 2013, Pág. 10.

³ STC 18/1984, FJ 3º.

⁴ Esta ha sido una práctica generalizada en todos los países desde el estallido de la crisis financiera de 2007. Sin ir más lejos, el volumen de deuda pública española es de prácticamente del 100% del PIB.

⁵ KIRCHNOFF, P. “La Constitucionalización de la Deuda Soberana. Un diálogo con Antonio López Pina”, encuesta sobre la reforma de la Constitución, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 1 semestre 2012. Pág. 79.

sostenible; el propio Tribunal Constitucional⁶, de forma reiterada, ha declarado que existe un límite financiero y presupuestario a las demandas de derechos económicos y sociales, ya que estos derechos, aunque estén constitucionalmente garantizados, estarán sujetos a lo financieramente posible dentro del mandato constitucional de equilibrio de las cuentas públicas, respondiendo a los límites de déficit estructural y endeudamiento⁷.

2. LA UNIÓN EUROPEA: ESPECIAL REFERENCIA AL TRATADO DE MAASTRICHT

La Unión Europea es actualmente una de las instituciones más importantes e influyentes del mundo. Engloba cerca de 700 millones de personas de veintiocho nacionalidades diferentes.

Actualmente, la Unión Europea se fundamenta básicamente en dos tratados, que tienen idéntico valor jurídico: el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE).

El artículo 2 del TUE tiene como finalidad recoger los valores de la Unión Europea, subrayando el carácter político de la Unión, los valores compartidos entre Estados Miembros, el desarrollo de principios y derechos individuales.

Pero según el artículo 3.3 del TUE, una de las principales políticas para conseguir cohesionar toda la Unión reside en la llamada integración económica. Según dicho artículo, para conseguir esta integración económica es necesaria la consecución de una serie de objetivos:

- Crear un espacio dentro de la Unión sin fronteras interiores.
- La cohesión económica y social
- El establecimiento de una Unión Económica y Monetaria.

⁶ STC 126/1994, FJ 5º

⁷ RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado”, en *Instituto de estudios fiscales- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013*. 2013, Pág. 13

Esta es la verdadera razón de ser de la Unión, ya que, desde un inicio y analizando sus antecedentes, ésta se creó con fines básicamente económicos. Con todo esto, y para culminar el proceso de integración económica, el TFUE trata el tema económico desde los artículos 119 a 126, haciendo especial hincapié en una estrecha coordinación de las políticas económicas entre Estados Miembros.

Para la entrada de España a la Unión Económica y Monetaria Europea, era necesario realizar una serie de cambios y adaptarse a los requisitos exigidos con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, que como se explicará posteriormente, no solamente tuvo consecuencias económicas, sino también jurídicas, puesto que obligó a modificar la CE.

Referente a la materia económica, se establecieron los llamados criterios de convergencia, que no eran más que una serie de requisitos que debía cumplir cualquier Estado Miembro de la Unión Europea para pertenecer a la Eurozona. Dichos criterios de convergencia se encuentran recogidos en el artículo 140 del TFUE y son básicamente cuatro:

- La tasa de inflación no puede ser mayor al 1.5% respecto a la media de los tres estados con menor tasa.
- El déficit presupuestario no puede ser mayor al 3% del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB) y la deuda pública no puede superar el 60% del PIB. En caso que lo hiciera, debe presentar un plan para su reducción, aunque a la práctica es un criterio que ha sido omitido de forma reiterada.
- Todo Estado debe participar en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo (SME).
- El tipo de interés nominal a largo plazo no debe ser superior en un 2% a la media de los 3 estados con menores tasas de inflación.

A la práctica, dichos criterios no se han cumplido y, aun así, los Estados incumplidores continúan formando parte de la Unión Económica y Monetaria superando de forma notoria las tasas de déficit presupuestario y de deuda pública.

III. LA NUEVA SITUACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA A PARTIR DEL AÑO 2007

1. CRONOLOGIA DE LA CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA EN LA UNIÓN EUROPEA

La cuestión de la crisis de la deuda soberana no es un hecho que afecte únicamente al Estado Español, sino que es una situación generalizada a todos los Estados Miembros de la Unión Europea.

Para entender la situación, vamos a hacer un análisis cronológico de los hechos más recientes y relevantes acaecidos dentro de la Unión Europea, y luego trasladaremos esta situación al Estado Español.

En agosto de 2007, el Banco Central Europeo (de ahora en adelante, BCE) inyecta a cuarenta y nueve entidades financieras de la zona euro 95.000 millones de euros⁸, debido a la gran crisis crediticia y especulativa que tuvo origen en Estados Unidos, y que causó la fallida un año después de uno de los grandes bancos de Estados Unidos, Lehman Brothers⁹.

En 2008, los síntomas de la crisis son mucho más profundos; la Reserva Federal Americana y el BCE acuerdan rebajar los tipos de interés para estimular la economía. Tal respuesta a la crisis no fue suficiente; en junio del mismo año la economía europea entra de forma oficial en “Recesión”¹⁰ e Irlanda se convierte en el primer país de la zona euro en entrar en una profunda crisis debido al estallido de la burbuja inmobiliaria.

En 2009, el BCE vuelve a las andadas, y decide rebajar aún más los tipos de interés, hasta reducirlos al máximo histórico desde la creación de la Unión Económica y Monetaria; el 1%¹¹. Con todo esto, las Agencias de Calificación de

⁸ Fuente: *El Mundo*, 10 de octubre de 2007.

<http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/08/09/economia/1186673650.html>

⁹ De interés es la película-documental que trata la caída de Lehman Brothers titulada “Los últimos días de Lehman Brothers”, y que puede encontrarse en:

<http://www.dailymotion.com/video/x2yda5a>

¹⁰ La literatura económica nombra a este periodo como la “Gran Recesión”

¹¹ Fuente: *El País*, 7 de mayo de 2009.

http://economia.elpais.com/economia/2009/05/07/actualidad/1241681578_850215.html

Riesgos, principalmente Standard & Poor's y Moody's, deciden rebajar de forma negativa las expectativas de los bonos de deuda pública irlandeses y griego hasta el nivel "A-", conocido como bono basura. Respecto a España, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero presenta unos presupuestos para el año 2010 con unos fuertes recortes, como la eliminación de deducciones en la declaración del IRPF y la subida del IVA del 16% al 18%¹².

En 2010, se empiezan a fomentar los llamados Presupuestos Austeros, con la finalidad de ahorrar miles de millones de euros en un periodo razonable de tiempo. El Banco de España confirmó que en 2009 la economía española perdió el 3,6% de su PIB respecto a 2008¹³. Las mismas agencias de calificación citadas con anterioridad realizan una rebaja de los niveles de solvencia tanto de Portugal como de España. Es durante esta época donde Grecia e Irlanda, respectivamente, solicitan sendos rescates financieros para salvar sus economías.

2011 fue uno de los años más negros para la mayoría de los Estados de la Unión Europea. Aquí es donde empezó la gran inestabilidad de los mercados y donde la deuda soberana alcanzó unos niveles prácticamente insostenibles para cualquier economía. Con todo esto, Portugal acabó pidiendo también un rescate financiero por valor de 78.000 millones.

Una vez caídos Grecia, Portugal e Irlanda, los principales objetivos ahora de los especuladores fueron Italia y España¹⁴. La prima de riesgo¹⁵ que debían hacer frente tanto España como Italia era de 450 y 495 puntos respectivamente, números nunca vistos en ambos países. La consecuencia política más inmediata a dicha situación es que en Italia, Silvio Berlusconi dimitió como Presidente y en España, José Luis Rodríguez Zapatero adelantó las elecciones.

¹² Fuente: *El País*, 26 de septiembre de 2009.

http://economia.elpais.com/economia/2009/09/26/actualidad/1253950374_850215.html

¹³ Dicha información puede ser consultada, de forma muy extensa, en el Informe Anual 2009 del Banco de España.

<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/09/Fich/cap5.pdf>

¹⁴ En la literatura económica, *PIGS* es el acrónimo peyorativo por el cual se conocen Portugal, Italia, Grecia y España.

¹⁵ La prima de riesgo es el precio que pagan los países de la zona euro de más por financiarse en los mercados. El país de referencia en la zona euro es Alemania.

En este mismo año, tuvo lugar una reunión franco-alemana entre el presidente francés Nicolas Sarkozy y la canciller alemana Angela Merkel, con el fin de reformar y actualizar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Después de dicha reunión, se trasladó tanto a Italia como a España la necesidad de actualizar sus legislaciones a las nuevas demandas del mercado, con el fin de que sus economías no quebrarán. Tal fue la urgencia de dicha petición de reforma, que el entonces presidente del Banco Central Europeo mandó una notificación por escrito al presidente Zapatero exigiéndolo reformas legislativas para que éste continuara comprando deuda pública española en los mercados secundarios.

Tal fue la urgencia, que incluso antes de celebrarse las elecciones adelantadas de noviembre, se reformó el artículo 135 de la Constitución Española mediante un procedimiento exprés que duró tan solo un mes. Este nuevo artículo 135 se adaptó a las exigencias del mercado y de los principales líderes europeos, para mantener la confianza en España y fortalecer su economía. Con todo esto, en noviembre del mismo año, el Partido Popular gana las elecciones y Mariano Rajoy se convierte en Presidente.

En 2012 la situación en España se agrava; huelgas generales, caídas en la Bolsa nunca vistas, el rescate bancario más importante en la historia a Bankia, una petición de rescate de 100.000 millones de euros, una prima de riesgo de 610 puntos básicos, etc.

A partir del año 2013 la situación empieza a estabilizarse; la prima de riesgo baja a niveles normales, los mercados financieros empiezan a comprar deuda soberana española, suben los niveles de inversión, etc. Aunque tal circunstancia debe contrastarse con la situación interna española; recortes en sanidad, educación y dependencia, una tasa de paro del 25%, subida del IVA del 18% al 21%, etc.

Para el trabajo en cuestión, los años señalados son suficientes para entender el porqué de la reforma y no es necesario desarrollar la situación económica de 2013 hasta la actualidad.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS PRESUPUESTARIOS A LA NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL

Antes de analizar el contenido de la legislación presupuestaria a nivel español, es importante, y también pertinente, analizar la legislación europea. La legislación europea ha tenido un papel importante y trascendental, ya que ha influenciado tanto la política económica interna como presupuestaria.

2.1. LA LEGISLACIÓN EUROPEA

Primeramente, vamos a analizar los 2 principales tratados constitutivos de la Unión Europea; el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los 2 tratados hacen especial hincapié en el hecho de no tener un “excesivo déficit público”, cuestión que se puso de relieve con los llamados criterios de convergencia, que eran las condiciones necesarias para pertenecer a la Unión Económica y Monetaria. El criterio de convergencia relativo al déficit público establecía que ningún Estado de la Unión podía superar el 3% del total de su PIB.

De forma paralela, los artículos 3.3 y 119.3 del TUE ponen especial énfasis en la idea de mantener unas finanzas públicas saneadas, unos precios estables, un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto nivel de empleo. El artículo 121 del TFUE también se centra en esta idea, y establece que todas las políticas económicas nacionales deben entenderse como de “interés común”. Asimismo, el artículo 126 del mismo Tratado afirma que todos los Estados deberán evitar déficits públicos excesivos, del mismo modo que el TUE establece.

Una vez expuestos los 2 Tratados fundacionales, vamos a hablar del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 (en adelante, PEC). El PEC fue estudiado, elaborado y acordado políticamente en el Consejo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997, donde se establecía la obligación para todos los Estados Miembros de la Unión a mantener una situación presupuestaria de superávit o próxima al equilibrio presupuestario.

Tres años después se celebró el Consejo Europeo de Santa María de Feira del año 2000, con el fin de avanzar un poco más en los compromisos ya adquiridos

con el PEC, y donde se establecía el compromiso de todos los Estados Miembros de sanear sus cuentas públicas con el fin de atender a posibles imprevistos presupuestarios de carácter cíclico e ir tomando medidas encaminadas a hacer frente a los desafíos presupuestarios que puede provocar el envejecimiento de la población¹⁶.

En 2005, el PEC tuvo que ser revisado ya que tanto su vertiente correctora como su vertiente preventiva no actuaron de forma adecuada, puesto que países tan importantes de la Unión Europea como Alemania o Francia tenían déficits presupuestarios excesivos. Así pues, vista la poca efectividad, no se podía esperar mucho más del PEC en cuanto explotó la crisis financiera a finales del año 2007. El PEC se convirtió en algo prácticamente residual, por el hecho de que, si no funcionó en tiempos de bonanza económica, mucho menos lo haría en tiempos de crisis. Y los mercados financieros así lo demostraron; aumento de la prima de riesgo, niveles de endeudamiento insostenibles, rescates bancarios, déficits excesivos, etc. Eran situaciones donde el PEC no podía actuar con eficacia y, por lo tanto, perdía toda la efectividad con la que se creó.

Con frecuencia, se suele afirmar que la Unión Europea es un gigante económico pero un enano político¹⁷. Pero en el año 2011, y en plena crisis financiera, las instituciones europeas decidieron dar un paso al frente y reformar el decadente e ineficaz PEC. Esto fue así debido a los reiterados incumplimientos de déficit causados por Francia y Alemania que vienen arrastrando desde el año 2005¹⁸.

Con todo esto, en noviembre de 2011 se aprobó el llamado *Six Pack*, que es un conjunto de seis instrumentos legislativos que tienen como principal meta reformar en profundidad la supervisión de la política económica de los Estados Miembros. Concretamente, este *Six Pack* se divide en cinco reglamentos y una directiva. Es interesante hacer un pequeño desglose para ver en que se fundamentan

¹⁶ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y GONZÁLEZ MORENO, M. “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Sector Público Estatal”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 183.2004

¹⁷ FONTAINE, P.: “Doce lecciones sobre Europa”, Unión Europea. 2001, Pág. 34

¹⁸ QUADRA SALCEDO JANNINI, T. “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004”, en *Revista de Estudios Políticos*, 126/2004, Págs. 151-176.

estos instrumentos legislativos. Los cuatro primeros que expondremos se enfocan en la política fiscal, mientras que los dos restantes tienen como objetivo corregir desequilibrios macroeconómicos e imponer sanciones en caso de incumplimiento.

- Primeramente, hablaremos del Reglamento (UE) 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, que tiene como objetivo supervisar de forma efectiva los objetivos presupuestarios de los Estados Miembros y de la propia Unión Europea.
- El Reglamento (UE) 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, que engloba un conjunto de medidas encaminadas a supervisar y corregir todos aquellos desequilibrios macroeconómicos excesivos dentro de la zona euro.
- El Reglamento (UE) 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, que tiene como objetivo reforzar de manera significativa la supervisión de todas las situaciones presupuestarias y, además, coordinar y supervisar todas las políticas económicas de los Estados de la zona euro.
- El Reglamento (UE) 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, que tiene como finalidad prevenir y corregir todos aquellos desequilibrios presupuestarios que padezcan los Estados Miembros de la zona euro.
- El Reglamento (UE) 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que tiene como objetivo reforzar significativamente el PEC en cuanto a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- Por último, hablaremos de la única Directiva que incluye el *Six Pack*, la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos que se aplicarán a los marcos presupuestarios correspondientes a cada Estado Miembro.

Una vez explicado el PEC y su posterior reforma con el llamado *Six Pack*, es imprescindible hablar del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (en adelante, TCEG)¹⁹.

El TCEG fue firmado el 2 de marzo de 2012 en Bruselas y suscrito por la totalidad de los Estados Miembros de la Unión Europea excepto Reino Unido y la República Checa. La característica principal de dicho Tratado es que se aplicará en toda su integridad a todos los Estados Miembros de la zona euro, en tanto que al resto de Estados que lo hayan suscrito y no pertenezcan a la misma se les aplicará únicamente la parte relativa a la Cumbre del Euro, donde podrán participar en algunas sesiones.

Alemania, que es la principal economía de la zona euro, ha sido el máximo valedor del TCEG ya que considera que es el mejor instrumento posible para constitucionalizar la regla del control del déficit²⁰. Incluso siendo un tratado internacional sujeto a las normas de Derecho Internacional Público, no hay que olvidar que este Tratado mantiene una íntima relación con la Unión Europea, por el hecho de que todos los países firmantes pertenecen a la misma. Además, su aplicación será siempre posible en cuanto no resulte incompatible con el TUE o el TFUE.

El objetivo primordial del TCEG consiste en reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria mediante la adopción de una serie de normas que tienen como finalidad promover la disciplina presupuestaria, reforzar la coordinación de las políticas económicas y mejorar la gobernanza de la Unión Europea. Con todo esto, podemos englobar las medidas del TCEG en 3 grandes bloques; pacto presupuestario, coordinación de las políticas económicas y convergencia y gobierno de la zona euro.

¹⁹ El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria fue ratificado por España mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio.

²⁰ CLOSA, C.: “Jugando a ratificar: las reglas de entrada del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 15/2012, 7 de marzo 2012.

Si se analiza el contenido del pacto presupuestario, hay que mencionar antes una serie de epígrafes que incluye el mismo; el déficit público, la deuda pública y el procedimiento de déficit excesivo.

El primero de ellos es el déficit público. La concreción de este tipo de medidas, según el TCEG, tendrá que establecerse en normas con rango constitucional o que tengan el mismo valor. A la práctica, en España ya se incluyeron este tipo de medidas incluso antes de la entrada en vigor del TCEG; se reformó el artículo 135 de la Constitución y su desarrollo fue establecido mediante la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El TCEG viene a decir que las Administraciones Públicas deberán presentar una situación de equilibrio o superávit presupuestario, o si presentan un saldo estructural anual que alcance un límite de déficit estructural del 0.5% del PIB²¹.

El propio TCEG considera una serie de excepciones respecto al déficit público; permite que el límite del 0.5% de déficit a medio plazo pase al 1% cuando el nivel de deuda pública esté por debajo del 60% del PIB. Esta situación es muy difícil que se dé, ya que desde el estallido de la crisis todos los países de la Unión Europea tienen unos niveles elevados de deuda pública, que en el caso de España roza el 100%.

El siguiente epígrafe del pacto presupuestario es el referente a la deuda pública. Cuando la deuda pública de un Estado sobrepase el 60% del PIB previsto en el PEC, dicho Estado deberá reducirla a un ritmo de una veintena parte al año. Si el volumen de deuda pública persiste en el tiempo sin cambios significativos, se abrirá un procedimiento de déficit excesivo.

Por último, hablaremos del procedimiento de déficit excesivo. Este procedimiento establece un programa de colaboración presupuestaria y económica en el que se incluye una descripción de las reformas estructurales que deberán adoptarse con el fin de corregir de forma efectiva y duradera el déficit excesivo. El contenido de estos programas de colaboración se establecerá de acuerdo con el Derecho de la UE. Con ello, los Estados de la zona euro se comprometen a respetar

²¹ BARNES, S., DAVIDSSON, D. y RAWDANOWICZ, L.: "Europe's new fiscal rules", OECD Economics Department Working Papers N° 972. 2012

y a colaborar con las instituciones europeas con el fin de redirigir esta situación de déficit excesivo y dirigirse por la senda correcta.

El segundo gran bloque del TCEG es la coordinación de las políticas económicas y convergencia. Según la base preestablecida por el TFUE, todos los Estados se comprometen a cooperar en materia de política económica con el fin de fomentar el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y el crecimiento económico.

El último gran bloque del TCEG es el referente a la gobernanza de la zona euro. Únicamente en este epígrafe se regulan las características de las reuniones informales de la Cumbre del euro, donde participarán el Presidente de la Comisión Europea y el Presidente del Banco Central Europeo. La elección del Presidente de la Cumbre del Euro será elegida por mayoría simple de los Estados Miembros del TCEG.

Además, se incluye un nuevo marco fiscal que se fundamenta en gran parte en el PEC del año 2005, aunque se han añadido algunas medidas. Aun así, ha habido críticas al respecto, ya que se ha calificado por gran parte de los expertos en la materia de “complicado y opaco”²².

2.2 LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

En España, la regulación de la estabilidad presupuestaria no es algo novedoso. Los primeros hitos normativos los encontramos en 1992, con la aprobación del TUE.

El siguiente hito normativo lo encontramos con el PEC de 1997. España, como miembro de pleno derecho de la Unión Europea desde 1986, se comprometió a mantener un superávit presupuestario o una situación próxima al equilibrio presupuestario.

²² BARNES, S.; DAVIDSSON, D., y RAWDANOWICZ, L.: “Europe’s new fiscal rules”, OECD Economics Department Working Papers N° 972. 2012. Pág. 8

En 1999, España se incorporó a la Unión Monetaria Europea, adquiriendo el euro como moneda y todo lo que ello conllevaba; tipos de cambio fijos con otras monedas, creación del Banco Central Europeo, etc.

En 2001, y ya más en clave interna, se promulgó la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP), complementada con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. La LGEP tenía el encargo de regular la aplicación del PEC en España, teniendo en cuenta la complejidad de nuestro sistema territorial y corresponsabilizando las demás Administraciones en cuanto a los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dicha Ley, era muy ortodoxa económicamente hablando²³, ya que excluía de forma categórica el déficit público para la cobertura de gasto público sin ningún tipo de matiz. Si analizamos la doctrina económica clásica, encontramos el recurso de la *Golden Rule*, que permite el endeudamiento para la financiación de inversiones públicas.

Respecto a la eficacia que tuvo la LGEP, si hablamos en clave positiva hay que hacer referencia al acierto que tuvo en cuanto a la Administración General del Estado y al sector público estatal en general. Por el contrario, hay que destacar la gran oposición que tuvo por parte de varias Comunidades Autónomas²⁴, que se tradujeron en recursos de inconstitucionalidad²⁵ por el hecho de que la Ley puso de relieve ciertas insuficiencias normativas sobre estabilidad presupuestaria²⁶.

Vista la poca acogida que tuvo dicha norma, se intentó reformar con el fin de subsanar todas aquellas deficiencias detectadas en la LGEP de 2001. Con todo esto, se aprobaron varias leyes; la Ley 15/2006, de 26 de mayo, que reforma la Ley 18/2001, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, que en lugar de reformar la antigua Ley Orgánica 5/2001 lo que hace es complementarla.

²³ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M.:” La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, en *Documentos de Trabajo 09/2012*, IAES. 2012. Pág. 26

²⁴ Principalmente Cataluña, Asturias, Aragón, Castilla La Mancha y Extremadura.

²⁵ El Tribunal Constitucional desestimó todos los recursos presentados por las mencionadas Comunidades Autónomas. Algunas sentencias son: SSTC 164/2011, de 20 de julio, 157/2011, de 18 de octubre, 195/2011 de 13 de diciembre y 203/2011, de 14 de diciembre.

²⁶ Consejo de Estado de 2012: “Dictamen sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas”, 1 de marzo.

La principal novedad que introdujo la reforma de 2006 consistía en la adaptación de la política presupuestaria al ciclo económico, hecho que exigía tener superávit en las situaciones de bonanza económica cuando la economía creciese por encima de su potencial, con el fin de compensar futuras situaciones de déficit cuando la economía se encuentre en situación de recesión.

Otra novedad de la reforma del año 2006 en relación con las Comunidades Autónomas es que el objetivo de estabilidad de cada Comunidad Autónoma ya no se fijaba de forma unilateral por el Gobierno, sino que se establecía por acuerdo entre cada Comunidad Autónoma y el Ministerio de Economía y Hacienda²⁷.

En el año 2007 se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria mediante Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre²⁸.

Años más tarde, y antes de la reforma constitucional de verano de 2011, hubo dos modificaciones referentes a la regulación de la estabilidad presupuestaria:

- La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, modificó los artículos 12 (límite máximo anual de gasto) y 16 (modificaciones de crédito) del Real Decreto Legislativo 2/2007.
- El Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, que revisó los artículos 7 (instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria) y 9 (cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria), e introdujo los nuevos artículos 8 bis y 10 bis.

Así pues, pasamos a la situación vivida en verano de 2011, con una reforma constitucional expés que tuvo como finalidad transmitir el compromiso con la estabilidad de las finanzas públicas²⁹. Muchos autores consideran prescindible la reforma constitucional, ya que el principio de estabilidad presupuestaria era de por

²⁷ Otras novedades pueden encontrarse en dictamen del Consejo de Estado de 2012: “Dictamen sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas”, 1 de marzo 2012

²⁸ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M.” La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, en *Documentos de Trabajo 09/2012, IAES*. 2012. Pág. 27

²⁹ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”, en *Diario La Ley*, nº. 7.760, 22 de diciembre 2011

sí vinculante, tanto a nivel interno (con las leyes de 2001 y 2006) como a nivel europeo (TUE y TFUE). Incluso antes de la entrada en vigor en 2013 del TCEG, España ya había reformado la Constitución y, además, entró en vigor en 2012 la LOEPSF, adelantándose al TCEG.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

La Constitución Española de 1978 recoge 2 tipos de procedimientos para reformar la Constitución; el procedimiento de reforma recogido en el artículo 167 y el recogido en el artículo 168.

Si nos centramos en el procedimiento de reforma constitucional del 167, éste establece que todo proyecto de reforma deberá ser aprobado por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no se consiguiesen estos tres quintos en ambas Cámaras, la Constitución permite aprobar la reforma cuando se obtenga mayoría absoluta en el Senado, y una mayoría de dos tercios en el Congreso. Una vez aprobado un hipotético proyecto de reforma, las Cortes Generales podrán someter a referéndum la decisión con el objetivo de ratificar la decisión, siempre y cuando una décima parte de los miembros de cualquier Cámara así lo solicitasen.

Una cuestión que ha suscitado interés en la doctrina consiste en el hecho de realizar un referéndum si se dan las condiciones necesarias. Esta cláusula es una traducción de la defensa de las minorías, es decir, incluso si la propuesta obtiene una mayoría en cualquiera de las Cámaras del 89%, si sólo un 11% está de acuerdo en efectuar la convocatoria de referéndum, esta se hará³⁰.

Con esto, el artículo basa gran parte de su peso en la rigidez que tiene al exigir mayoría cualificada, aunque la mayor parte de la doctrina lo interpreta como

³⁰ ARANDA ÁLVAREZ, E. “La sustancialidad del procedimiento para la reforma constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012. Pág. 394

un procedimiento simple y ordinario, aunque algunos autores lo califican como procedimiento de “alternativas”³¹.

El segundo procedimiento de reforma que se contempla en la Constitución es la del artículo 168. El contenido de dicho artículo ha sido duramente criticado por una parte importante de la doctrina, ya que presenta grandes inconvenientes en cuanto a su vertiente material y al reconocimiento de una reforma total de la Constitución. Dicho artículo dice que cuando haya una proposición de revisión total o parcial de la Constitución³², y que afecte al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I o Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara y a la disolución de las mismas. Las nuevas cámaras deberán ratificar la decisión tomada con anterioridad y aprobarla con una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras. Una vez aprobada la reforma, ésta será sometida a referéndum.

Una parte considerable de la doctrina considera una “absoluta deslealtad proceder a reformar de forma total la Constitución, cuestión que puede confundir el poder del constituyente con el poder de reforma constitucional”³³. La traducción de dicha actuación es simple; se atenta contra el núcleo duro constitucional, es decir, los artículos 1 a 9, 15 a 29 y 56 a 65, básicamente principios de autonomía y unidad, Jefatura de Estado monárquica, derechos y libertades fundamentales, etc. Así pues, y viendo que la Constitución se elaboró después de un largo período de autoritarismo, dicho artículo suponía una especie de puerta abierta a reformar la Constitución, pero retrotrayéndola a períodos anteriores y no adaptándola a la realidad actual.

Para el trabajo en cuestión, el procedimiento de reforma utilizado es el del artículo 167, que ya se utilizó previamente para la reforma constitucional de 1992 y que a continuación se pasa a explicar.

³¹ VERA SANTOS, J.M. “La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España”, en *Revista de Derecho Político*, nº 96, 2016. Pág. 27

³² SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. “Reforma, mutación y... quiebra constitucionales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007. Págs. 297-298

³³ VERA SANTOS, J.M. “La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España”, en *Revista de Derecho Político*, nº 96, 2016. Pág. 29

2. LAS REFORMAS HABIDAS HASTA 2011: LA REFORMA DE 1992

Desde la aprobación de la Constitución Española en 1978, ésta jamás había sufrido reforma alguna. Pero con la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992, se tuvo que hacer una pequeña modificación en el artículo 13.2.

El Tratado de Maastricht se firmó el 7 de febrero de 1992 y modificaba el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. En dicho Tratado, en el artículo 8.b), se establecía que todo ciudadano de la Unión que residiera en un Estado Miembro que no fuera el suyo, tendría el derecho a ser elector y elegido en las elecciones municipales del Estado en el que residiese.

Con todo esto, el Tratado de Maastricht entraba en contradicción con la Constitución Española, ya que no se daba el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros miembros de la UE en elecciones municipales. Así pues, el 24 de abril de 1992, el Gobierno hizo una solicitud al Tribunal Constitucional en virtud del artículo 95.2 de la Constitución³⁴, con la finalidad de que se pronunciase sobre la contradicción entre ambos preceptos.

La respuesta se obtuvo el 1 de julio de 1992³⁵: el Tribunal Constitucional declaraba que la estipulación del artículo 8.b) del Tratado de Maastricht era contraria al 13.2 CE, y que, por lo tanto, el procedimiento a seguir para obtener su adecuación era el establecido en el artículo 167 CE.

Con tal declaración del Tribunal Constitucional, el 7 de julio de 1992 todos los Grupos Parlamentarios presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 13.2 de la Constitución, con el fin de que se tomará en consideración y de tramitarla mediante el procedimiento de lectura única. Durante el Pleno del Congreso, se acordó su toma en consideración y su tramitación mediante el procedimiento de lectura única. En el debate que tuvo lugar el 22 de julio de 1992, obtuvo un resultado de 332 votos a favor.

³⁴ Artículo 95.2 CE: “*El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.*”

³⁵ Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992

Una vez aprobado el texto, fue remitido al Senado, donde no recibió enmienda alguna, y el 30 de julio del mismo año fue aprobado por una amplia mayoría. Con todo esto, y siguiendo con el procedimiento establecido en el artículo 167 CE, en el apartado 3º del mismo, se establece que se abrirá un plazo de 15 días para que una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado soliciten que tal reforma sea sometida a referéndum. Pero eso no fue así, y la reforma fue aprobada y publicada en el BOCG el 20 de agosto de 1992.

El Rey sancionó y promulgó dicha reforma constitucional el 27 de agosto de 1992. Al día siguiente fue publicada en el BOE.

V. EL ORIGEN Y LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA *GOLDEN RULE*

1. INTRODUCCIÓN A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LLAMADA *GOLDEN RULE*

El origen de la teoría de la *Golden rule* o regla de oro presupuestaria reside en un canon seguido en el liberalismo político del siglo XIX, donde la política económica se basaba en el equilibrio de las finanzas públicas. Así pues, todo gasto público debía financiarse con los ingresos generados por el Estado. Aquí encontramos la ortodoxia por la cual el Estado evitaba a toda costa endeudarse, con el fin de no hipotecar las generaciones venideras. Pero el auge de las guerras y las políticas keynesianas rompieron con este paradigma clásico liberal.³⁶

Con ello, se impusieron las políticas keynesianas³⁷, que tenían como objetivo mantener un cierto déficit presupuestario sin aumentar la carga fiscal a los contribuyentes para costear inversiones, y aumentar la demanda efectiva para reactivar la economía y salir de periodos de estancamiento o recesión³⁸.

Hay que tener en cuenta que no es lo mismo estabilidad presupuestaria que equilibrio presupuestario. La estabilidad presupuestaria sí que incluye la noción de

³⁶ CARRILLO, M. “Constitución y control de las finanzas públicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 101, 2014. Pág. 21

³⁷ John Maynard Keynes fue un economista británico y máximo impulsor de este movimiento.

³⁸ RUIZ ALMENDRAL, V. “La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 38. 2009 Pág. 92

un Estado para tener la capacidad de endeudarse, cuestión que el equilibrio presupuestario excluye, cosa que resulta disfuncional ya que la experiencia que hay desde 1945 es que la estabilidad presupuestaria ha permitido cumplir con los objetivos del Estado social y democrático de derecho.

Una vez efectuada esta pequeña introducción teórico-histórica sobre el principio de la regla de oro, la traducción que se ha hecho en España ha sido la reforma del artículo 135 de la Constitución que, en primer término, hace una mención expresa a este principio. Además, ello ha permitido incorporar el Derecho de la UE a la Constitución, cuestión que permite formalizar la presencia del derecho europeo en nuestro ordenamiento jurídico³⁹. Así pues, se abre un nuevo panorama en cuanto a jurisprudencia constitucional, donde en algunas sentencias⁴⁰, el Tribunal Constitucional ha declarado que él no es juez del Derecho comunitario, pero como ahora se ha incorporado, a parte de la *Golden rule*, la deuda pública y el déficit público como nuevos parámetros, el juez constitucional deberá tenerlo en cuenta de alguna forma a la hora de formalizar su juicio.

2. LA GOLDEN RULE EN EUROPA: ESPECIAL REFERENCIA A ALEMANIA

La *Golden Rule*, como veremos a continuación, no se ha dado únicamente en España, sino que varios países de la Unión Europea, la han adoptado y constitucionalizado a raíz de la crisis financiera del año 2007.

Así pues, uno de los primeros países en adoptarla fue Alemania. Entre los años 2006 y 2007, el volumen de deuda pública alemana estaba entorno al 70% del PIB nominal anual, que aumentó hasta el 80% durante el 2011. Tal situación era debida principalmente a la Federación y a los *Länder*, que tenían unos niveles de deuda insostenibles, y que, además, chocaban de forma frontal con el PEC. Paralelamente, el déficit público en 2009 llegaba al 3.2% del PIB. Tal situación suponía una contradicción; el Gobierno federal de Angela Merkel había defendido con gran firmeza el PEC, ya que iba acorde con la ortodoxia económico-financiera que

³⁹ RUBIO LLORENTE, F. “Constituciones, naciones e integración europea”, en *Claves de la Razón Práctica*, nº 217. 2011 Pág. 4

⁴⁰ STC 28/1991, Fundamento Jurídico 4, y STC 64/1991, Fundamento Jurídico 4

pregonaban y en ese momento lo estaban incumpliendo, y era necesario poner freno a tal situación⁴¹.

Una vez entrados en contexto, vamos a explicar la reforma en sí, analizando primeramente el antiguo contenido seguidamente del nuevo.

El marco jurídico anterior, era relativamente ambiguo, y daba lugar a varias interpretaciones. El artículo 115 primer párrafo de la Ley Fundamental de Bonn establecía que los ingresos procedentes de créditos no podrían superar los gastos previstos en cada presupuesto anual para inversiones, es decir, era un límite que evitaba que los recursos obtenidos por la deuda se utilizarán para financiar gasto corriente, destinándose éstos a costear inversiones que beneficiarán a las generaciones venideras para costear su devolución⁴². Ello, y en virtud del artículo 109 de la Ley Fundamental, tanto la Federación como los *Länder* eran autónomos e independientes respecto a su gestión presupuestaria. Con ello, dentro de la misma Ley Fundamental de Bonn, no había cláusula alguna que entrara en conflicto con el PEC, ya que ésta se refería al gasto por inversiones como límite máximo.

Consecuentemente, y utilizando de forma extensiva este concepto de inversiones para aumentar de forma exagerada los niveles de endeudamiento, Alemania aumentó de forma importante su nivel de endeudamiento hasta los límites citados anteriormente. Pero se incurría en un grave error; el artículo 115 debe interpretarse a la luz del 109.2, que establece que tanto la Federación como los *Länder* deberán tener en cuenta las exigencias del equilibrio económico general. Por lo tanto, únicamente se estaba cumpliendo con una parte de la teoría keynesiana, ya que sí en épocas de dificultad económica se recurría al endeudamiento, en épocas de bonanza ésta debía ser amortizada, cuestión que no se cumplía.

Con todo esto, en el año 2009 se reforman los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental de Bonn, estableciendo un nuevo límite al endeudamiento tanto para

⁴¹ ARROYO GIL A. y GIMÉNEZ SÁNCHEZ I. M., “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013. Pág. 155

⁴² CORDERO GONZÁLEZ A. M., “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los *Länder*”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012. Pág. 302.

la Federación como a los *Länder*. Primeramente, en el artículo 109.3 se establece que tanto la Federación como los *Länder* deberán tener unos presupuestos equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos, cuestión que se puede flexibilizar dependiendo del nivel de déficit⁴³. Paralelamente, se permite acudir al crédito a ambos niveles territoriales, siempre y cuando haya una necesidad nacida de una desaceleración económica, de situaciones de emergencia o catástrofes naturales. Pero una vez la situación excepcional haya desaparecido, deberá procederse a reducir o amortizar dicho crédito. Hay que señalar que dichas situaciones se califican como “coyunturales”⁴⁴.

Respecto al endeudamiento “estructural” (aquél que existe cuando se contrae crédito para financiar gastos públicos), los artículos 109.3 y 115.2 establecen para la Federación un límite máximo de endeudamiento del 0.35% del PIB. Es una relajación de la norma favorable a la Federación, pero que no se da en los *Länder*, donde la norma rige de forma estricta. Así pues, como los *Länder* ya no tienen capacidad para contraer deuda estructural, se les provee de una serie de ayudas financieras que permitan equilibrar su situación⁴⁵.

Además, se incluyen una serie de disposiciones transitorias que permiten la aplicación de los nuevos límites de endeudamiento tanto de la Federación como de los *Länder* hasta el 31 de diciembre de 2019. Con ello, en 2020 ya no podrán contraer endeudamiento estructural, excepto la Federación siempre y cuando no supere el 0.35% del PIB.

Una vez dicho todo esto, hay que mencionar que la reforma constitucional española del 135 CE es un reflejo de la reforma alemana.

⁴³ SEILER C., “Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel”, en *Juristen Zeitung*, 2009. Pág. 723.

⁴⁴ ARROYO GIL A. y GIMÉNEZ SÁNCHEZ I. M., “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013. Pág. 158

⁴⁵ CORDERO GONZÁLEZ A. M., “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los *Länder*”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012. Pág. 310

VI. EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

1. EL DEBATE PARLAMENTARIO Y EL PROCESO DE REFORMA

Una de las principales características que tuvo este proceso de reforma, cosa que no ocurrió con la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, es que no hubo consenso político a la hora de tramitarla.

El día 26 de agosto de 2011, se presenta ante las Cortes Generales una Proposición de reforma de la Constitución por los 2 principales partidos políticos del momento; el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP).

En la Proposición de reforma presentada por estos 2 partidos políticos, solicitan en su escrito que se tramite mediante el procedimiento de urgencia del artículo 167 de la Constitución y que, además, si hubiera una hipotética aprobación ésta fuera realizada mediante lectura única en el seno de la Cámara. Paralelamente, dichos grupos políticos, solicitan la convocatoria del Pleno de la Cámara en sesión extraordinaria para que se tome en consideración la Proposición⁴⁶ y se adopte el acuerdo con el procedimiento de lectura única. Con todo esto, el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios comunica la conformidad del Gobierno, condición necesaria para que dicha Proposición sea incluida en el orden del día del Pleno⁴⁷.

El 30 de agosto de 2011, una vez reunido el Pleno del Congreso, decide tomar en consideración dicha reforma (con la mayoría absoluta del PSOE y el PP). Con anterioridad, la Mesa del Congreso había decidido por mayoría que, si el Pleno lo tomaba en consideración, ésta se tramitaría por el procedimiento de urgencia establecido en el 167 CE, cosa que reducía el plazo de enmiendas hasta las 14 horas del 1 de septiembre de 2011.

Durante el Pleno del Congreso para la toma en consideración de la reforma, todos los grupos parlamentarios que estaban en contra de dicha reforma fueron muy

⁴⁶ En virtud de los artículos 73.2 CE y 61 Reglamento Congreso.

⁴⁷ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012, Págs. 165-198

críticos “con las formas” empradas para la reforma⁴⁸. Los que fueron especialmente críticos fueron Josep Antoni Duran i Lleida (Convergència i Unió), Joan Ridaó y Gaspar Llamazares (ERC-IU-ICV).

Duran i Lleida manifestó la ruptura del proceso constituyente, ya que para “modificar la Constitución es necesario que haya consenso y es inadmisibile que se reforme la Constitución en 4 días”. Joan Ridaó añadió que en “democracia las formas también son parte del contenido”. Pero especialmente crítica fue la intervención de Gaspar Llamazares, donde manifestó su vulneración del derecho de participación y representación política como parlamentario, constitucionalmente protegido, y añadió que “una reforma constitucional no puede presentarse con *agosticidad* y alevosía, ni tampoco tramitarse en 48 horas y con el trámite de lectura única. Una reforma constitucional requiere de diálogo, enmienda, negociación, acuerdo, transacción y votación. Sin todo esto, se está eliminando la libertad y representación de los parlamentarios”.

Después de este agrio debate, se procedió a la votación para la toma en consideración de la Proposición que fue aprobada por amplia mayoría⁴⁹, y posteriormente la tramitación directa mediante el procedimiento de lectura única, que también fue aprobado por amplia mayoría⁵⁰.

En plazo señalado, se presentaron 24 enmiendas, de las cuales no se aprobó ninguna, y todas fueron rechazadas. El Presidente del Congreso propuso únicamente un cambio, que consistía en una corrección lingüística que modificaba la expresión “en relación al” por “en relación con”⁵¹.

⁴⁸Diario de Sesiones Congreso nº 269, de 30 de agosto de 2011. http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_269.PDF

⁴⁹ 318 votos a favor, 16 en contra y 2 abstenciones

⁵⁰ 319 votos a favor y 17 en contra.

⁵¹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012, Pág. 170

La Proposición de reforma constitucional fue votada por la Cámara⁵² y aprobada con 316 votos a favor y 5 en contra.⁵³ Una vez votado a favor, se remite al Senado el texto aprobado por el Congreso de los Diputados.

Una vez remitido este texto, pasa por el Senado un debate parecido al del Congreso. La votación final concluyó con 233 votos a favor y 3 en contra. El 8 de septiembre de 2011, se publica en los Boletines del Congreso y Senado la apertura del plazo previsto en el artículo 167 de la Constitución (de 15 días) para que una décima parte de los miembros de una u otra cámara soliciten un referéndum para su ratificación. Durante dicho plazo, no se consigue alcanzar el mínimo de 35 diputados para solicitar el referéndum.

Una vez concluido el plazo de 15 días, sin alcanzar el mínimo de 35 diputados, el 27 de septiembre de 2011 el Rey sanciona la reforma constitucional, publicándose el mismo día en el BOE y entrando en vigor también el mismo día.

Así pues, una vez explicado el proceso de reforma que hubo y las posturas de las distintas formaciones políticas, pasamos al análisis de éste nuevo articulado, haciendo primeramente una pequeña referencia al antiguo contenido para situar el punto de partida, donde seguidamente se procederá a la explicación de este nuevo artículo.

2. EL ANTIGUO CONTENIDO

La antigua redacción constitucional del artículo 135 establecía que el Gobierno, con el fin de aumentar la deuda pública o contraer crédito, deberá estar autorizado mediante Ley para hacerlo. Paralelamente, todos los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos. Además, no podrán ser objeto de enmienda o modificación.

⁵² Según el artículo 150 del Reglamento del Congreso es necesario para la tramitación por el procedimiento de lectura única y por el 146.2 para la reforma constitucional.

⁵³ Abandonaron sus escaños los diputados de ERC-IU-ICV, BNG y Nafarroa Bai (excepto Gaspar Llamazares). Los diputados de CiU y PNV permanecieron en sus escaños, pero no votaron, y 3 diputados del PSOE se ausentaron para mostrar su disconformidad.

Dicho contenido, si lo comparamos con el actual, podemos concluir que está vacío de contenido, en el sentido de que el nuevo redactado ya engloba los principios que se desprenden de dicho artículo (primordialmente, debate parlamentario restringido en cuanto al pago de la deuda) y abarca muchos más principios, “europeizando” nuestra Constitución.

A continuación, pasamos a un análisis más exhaustivo del nuevo contenido.

3. EL NUEVO CONTENIDO

El nuevo artículo 135 se desglosa en seis apartados.

El primer apartado establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.

Aquí pues, podemos comprobar como el principio de estabilidad presupuestaria o *Golden rule* se extiende a todas las Administraciones Públicas, sin excepción alguna. Al estar constitucionalizada, dicha norma adquiere una especial relevancia jurídica, por el efecto vinculante que tiene para toda la actividad financiera, cuestión que como hemos explicado con anterioridad, se regulaba mediante Ley Ordinaria.

Por lo tanto, y todo ser España un estado descentralizado con Comunidades Autónomas, tal norma de rango constitucional zanja el debate doctrinal sobre si se puede imponer por ley la sujeción de la política presupuestaria al cumplimiento de los requisitos presupuestarios de equilibrio o estabilidad⁵⁴.

Una reforma de tal calibre podía suponer que hubiera una extralimitación competencial que vulnerase la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pero el Tribunal Constitucional zanjó esta polémica con la sentencia 164/2011. En el fundamento jurídico número 5, se reafirma en esta idea aclarando que el legislador ha definido de forma intencionada la “estabilidad presupuestaria” como una situación de “equilibrio o superávit”.

⁵⁴ AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G. “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*. 2001, nº 12. Pág. 51

Este primer apartado enuncia un principio jurídico, que como tal, acaba influenciando al resto de apartados del mismo artículo y sirve como fundamento de la Ley Orgánica 2/2012. Así pues, la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera acaba integrándose al llamado bloque de constitucionalidad, que son un conjunto de normas jurídicas que, junto a la propia Constitución, deben ser tenidas en cuenta por el órgano al que se ha atribuido el control de constitucionalidad para determinar su conformidad o disconformidad de las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad⁵⁵.

Los principios son mandatos de optimización porque pueden ser cumplidos en diferente medida y su grado de cumplimiento no depende únicamente de posibilidades reales o fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas derivadas de las reglas o principios⁵⁶. Constitucionalmente, no se aprecia diferencia entre principios y normas, ya que ambos forman parte del ordenamiento jurídico, y por ello, son considerados Derecho objetivo.

Como se analizará con posterioridad, la Ley Orgánica 2/2012 desarrolla con cierta coherencia varios principios generales como la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera, la transparencia, entre otros.

El segundo apartado del artículo 135 CE establece que tanto “el Estado como las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su PIB. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

Aquí pues, vemos otra vez lo importante que es el llamado bloque de constitucionalidad. En este apartado, deja dilucidar de forma clara que será una Ley Orgánica la que fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas.

⁵⁵ RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado”, en *Instituto de estudios fiscales- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013*. 2013, Pág. 24

⁵⁶ ALEXY, R., *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, Madrid.

Para definir el déficit estructural, es necesario entender previamente otros conceptos. Déficit estructural se define como la diferencia entre el déficit presupuestario total ⁵⁷ y el déficit cíclico ⁵⁸. Tal concepto, como hemos podido comprobar, no deja de ser del todo claro, aportando una gran ambigüedad para su interpretación ya que es una variable que debe ser estimada, y como ya es sabido, se pueden utilizar varios métodos de estimación y no todos concuerdan necesariamente.

La Ley Orgánica 2/2012 define el déficit estructural como el “déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”, con el fin de que las Administraciones no basen el equilibrio de sus cuentas públicas en ingresos que tienen un marcado carácter cíclico, cosa que ha ocurrido con la expansión económica española de los años 2000. Paralelamente a esto, el artículo 11.2 de la misma ley añade que “en caso de una reforma estructural con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional”. Pero en la ley aún se echa en falta que se cite que metodología se va a seguir y que procedimiento se utilizará para el cálculo del déficit estructural, ya que en la Economía hay varios instrumentos y fórmulas que permiten realizar dichos cálculos y los resultados no siempre son equivalentes o concluyentes. Aun así, se deduce en el artículo 11.6 que el método de cálculo será el utilizado en la Unión Europea, desarrollado entre la Comisión Europea y los Estados Miembros.

Además, la Administración de Seguridad Social deberá mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario, aunque se le permite incurrir en déficit estructural cuando así lo prevean las normas del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Una vez comentado esto, es necesario hacer una mención especial a los Entes Locales. La Constitución, y más concretamente este segundo apartado del 135, se muestra mucho más inflexible respecto a las Corporaciones locales, ya que

⁵⁷ El déficit presupuestario total es la diferencia entre ingresos y gastos ordinarios en el ejercicio presupuestario.

⁵⁸ Es el déficit atribuido a una determinada situación económica y calculada aplicando las elasticidades de los ingresos y gastos públicos, teniendo en cuenta la desviación entre el PIB observado y el PIB potencial.

les obliga a mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, prohibiendo así el déficit estructural.

Esto es así debido a la escasa capacidad financiera que tienen las Haciendas Locales para corregir de forma autónoma las desviaciones presupuestarias de sus cuentas públicas. Esta es la gran diferencia respecto a las Comunidades Autónomas, ya que éstas tienen poder tributario propio (capacidad para crear tributos propios) y tienen la capacidad de administrar los impuestos estatales cedidos. El Tribunal Constitucional ha apoyado esta idea mediante la Sentencia 204/2011, fundamento jurídico 8: “todo tributo cedido tiene una importancia central como recurso ya que permite modular el montante final de su financiación. Paralelamente, el sistema permite que las Comunidades Autónomas puedan de forma autónoma incrementar de forma sustancial los recursos con los que han de financiarse”.

La Ley Orgánica 2/2012 incorpora en el artículo 12 uno de sus principios clave; la regla de gasto. Dicha regla de gasto ya se encuentra establecida en la normativa europea, y establece que “el gasto computable de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española”⁵⁹.

En el artículo 12.5 de la misma Ley se establece que todo el superávit obtenido deberá ir dirigido de forma íntegra a reducir el nivel de deuda pública. En cambio, para la Seguridad Social, todo superávit obtenido irá dirigido a aumentar el Fondo de Reserva con la finalidad de atender futuras necesidades⁶⁰.

El tercer apartado se divide en tres párrafos. El primero establece que tanto “el Estado como las Comunidades Autónomas deberán ser autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.

⁵⁹ Debe entenderse como “gasto computable” los gastos no financieros excluidos los intereses de la deuda, el gasto en prestaciones de desempleo, el gasto financiado con fondo de la UE y las transferencias a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales vinculadas al sistema de financiación territorial.

⁶⁰ El Fondo de Reserva de la Seguridad Social, o la “hucha de las pensiones”, es un fondo soberano de inversión creado por el Gobierno español en el año 2000. Desde que el Partido Popular ganó las elecciones en 2011, se han retirado de este fondo 65.401 millones de euros, dejando la “hucha” en 15.915 millones.

Esta nueva redacción permite resolver una duda interpretativa⁶¹ respecto a la antigua redacción; anteriormente se citaba únicamente “al Gobierno”, dejando de lado a las Comunidades Autónomas, donde sus Estatutos de Autonomía ya incorporaban una reserva de ley al respecto. Por lo tanto, dogmáticamente se entendía que quedaban fuera de la redacción constitucional. Dicha idea iba reforzada con varias sentencias del Tribunal Constitucional, básicamente la STC 116/1994, que en su fundamento jurídico 5 considera “inaplicables a las Comunidades Autónomas los límites constitucionales previstos en el 134CE, ya que de su tenor literal se desprende que van dirigidos al Estado”.

Así pues, una norma de rango constitucional que fije un límite de deuda transmite a los mercados financieros el compromiso de España a mantener una disciplina presupuestaria estricta.

Respecto a la capacidad de deuda pública o el recurso al crédito de las Comunidades Autónomas, todas sus emisiones sin excepción alguna siguen estando sujetas a la autorización del Estado en virtud de sus competencias exclusivas de:

- a) 149.1.1 3ª CE: ordenación general de la economía
- b) 149.1. 11ª CE: bases de ordenación del crédito
- c) 149.1. 14ª CE: Hacienda general
- d) 149.1. 18ª CE: bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas
- e) 156.1 CE y 14 LOFCA: limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a su coordinación con la Hacienda estatal y a la solidaridad entre todos los españoles.

Además, y respecto a la antigua redacción, se sigue incluyendo la regla jurídica que permite la inclusión automática del servicio de la deuda en los estados presupuestarios de gastos. Literalmente, el segundo apartado del 135 CE establece que “los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus

⁶¹ DE LA HUCHA, F. “La Reforma del art. 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y Deuda Pública”, *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, nº 153. 2012.

presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”.

Vemos que en dicho artículo la Constitución hace un claro guiño a los mercados financieros con el fin de reforzar su confianza, estableciendo que el pago de los intereses y la amortización de la deuda gozarán de prioridad absoluta. Con todo esto, *es la única prelación constitucionalmente establecida respecto de un tipo o clase de crédito*⁶², cuestión que se impone a otros créditos preferentes establecidos por la legislación civil, tributaria o laboral. Además, puede inclusive imponerse a créditos especialmente privilegiados como los salarios de los empleados públicos o pensiones de la Seguridad Social. Con ello, la preferencia constitucional en la prelación del volumen global de deuda pública no predica únicamente en las emisiones de deuda, concepto que como hemos explicado con anterioridad, la Ley General Presupuestaria 4/2003, de 26 de noviembre, no es tan restrictiva al respecto.⁶³

El último párrafo del 135.3 establece que “el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Estamos ante una norma “constitucional en blanco”⁶⁴ que reenvía para su completa integración normativa al Derecho Comunitario. En este caso, el artículo 126 del TFUE establece que los Estados Miembros deberán evitar déficits excesivos que no superen el 3% del PIB. En el apartado 2.b) de este mismo artículo fija el límite máximo de deuda pública en el 60% del PIB.

Dichos márgenes o valores de referencia se convierten en parámetros de constitucionalidad, cuestión que el Tribunal Constitucional ha remarcado con la

⁶² GARCÍA TORRES, J.: “La IIª Reforma Constitucional: breve apunte con alguna perplejidad”, en *Revista de la Asociación de Abogados del Estado*, Madrid, 2012, Pág. 6-13.

⁶³ GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. “La reforma del art. 135 de la Constitución Española”, en *Revista de Administración Pública*, nº 187. 2012, Pág. 54

⁶⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado”, en *Instituto de estudios fiscales- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013*. 2013, Pág. 26

STC 252/1988 fundamento jurídico 2, donde “establece que no se puede ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos necesarios para desarrollar la función que le es atribuida mediante el artículo 93 CE”.

La Ley Orgánica 2/2012 en su artículo 13 establece que el volumen de deuda pública de todas las Administraciones Públicas en su conjunto no podrán superar el 60% del PIB. En el siguiente párrafo, establece que este 60% de volumen de deuda pública vendrá desglosado de la siguiente forma; un 44% de la deuda será de la Administración Central, un 13% para la Comunidades Autónomas y el 3% restante para las Corporaciones locales.

Dicho esto, el Derecho Comunitario no se convierte necesariamente en norma con rango constitucional ya que como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, la integración de España en la Unión Económica y Monetaria Europea no significa que por virtud del artículo 93 CE se haya dotado de carácter constitucional toda norma proveniente del Derecho comunitario⁶⁵. Aún todo esto, estas normas comunitarias constituirán un elemento cualificado de interpretación de los límites constitucionales derivados del artículo 135 CE⁶⁶.

Una vez explicado todo esto, hay que mencionar que en dicho articulado se incurre en 2 errores; el primero es que el valor de referencia se regula en un protocolo adjunto y el segundo es que se hace mención expresa a un tratado concreto. Esta mención expresa al TFUE es un error importante, ya que el Derecho originario de la Unión Europea suele variar con el paso del tiempo, y estos tratados pueden ir cambiando de nombre con relativa facilidad, cuestión que implicaría un nuevo cambio en el redactado constitucional⁶⁷.

El cuarto apartado del 135 CE enumera los supuestos en los que se podrán superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Estos supuestos son básicamente “catástrofes naturales, recesión económica o situaciones

⁶⁵ STC 79/1992 FJ 1º y STC 64/1991 FJ 4º

⁶⁶ RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado”, en *Instituto de estudios fiscales- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013*. 2013, Pág. 27

⁶⁷ GAVARA DE CARA, J.C. “Encuesta sobre la reforma de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012, Pág. 64.

de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, que será apreciadas por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados”.

Este artículo puede entenderse como una “cabalgata de conceptos jurídicos indeterminados”⁶⁸ puesto que pueden ser susceptibles de interpretación según mejor convenga, cuestión que acrecienta la ambigüedad que puede adoptar dicho precepto.

La Ley Orgánica 2/2012 va un poco más allá y precisa en el artículo 11.3 que dicha desviación de carácter temporal no puede ni debe poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo, que básicamente consiste en superar el límite de déficit estructural del 0,4% del PIB. Paralelamente, concreta un poco más la “situación de recesión económica grave” y establece que será necesario una “tasa de crecimiento real anual negativa del PIB”.

El quinto apartado establece una reserva de ley orgánica, que tendrá como finalidad el desarrollo de los principios establecidos en dicho precepto. Dicho apartado se divide en 3 epígrafes, donde el contenido de estos apartados será la distribución de los límites de déficit y de deuda pública, la metodología a seguir y el procedimiento a utilizar para el cálculo del déficit estructural, y por último, la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, cuestión que supone una gran novedad y que se explicará en el último apartado del trabajo.

El sexto y último apartado establece que “las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

Por lo tanto, y viendo el tenor literal de dicho artículo, nos encontramos ante una obligación constitucional de las Comunidades Autónomas de respetar los límites de déficit público estructural y de volumen de deuda pública. Es una

⁶⁸ GARCÍA TORRES, J.: “La IIª Reforma Constitucional: breve apunte con alguna perplejidad”, la *Revista de la Asociación de Abogados del Estado*, Madrid, 2012, Pág. 10

obligación positiva que tiene como fin prohibir la pasividad y obligar a aplicar la estabilidad presupuestaria en sus normas y decisiones presupuestarias.⁶⁹

Una vez explicado todo el contenido material del 135 CE, es necesario hacer un pequeño análisis de la Disposición adicional única de la reforma constitucional. En primer término, establece que antes del 30 de junio de 2012 deberá estar aprobada la Ley Orgánica que desarrolle el contenido del mismo. Paralelamente, esta Ley Orgánica deberá contener los mecanismos de cumplimiento establecidos en el 135.3 CE y que se han explicado con anterioridad. Además, los límites de déficit estructural establecidos en el 135.2 CE no entrarán en vigor hasta 2020.

VII. LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El 27 de abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera con el objetivo de cumplir el mandato establecido en el 135 CE. Los principales objetivos de dicha norma, tal y como expone su Preámbulo, son la garantía de la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, el fortalecimiento de la estabilidad económica española y el reforzamiento del compromiso español con la Unión Económica y Monetaria en materia de estabilidad presupuestaria.

1. LA GÉNESIS DE LA LEY Y SU RAZÓN DE SER

Después de la reforma del artículo 135 CE, se promulgó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) con el fin de dar respuesta a las exigencias europeas e internacionales y aplicar el nuevo articulado.

El hecho de que se establezca una Ley Orgánica y no una ordinaria no es una cuestión aislada, es decir, la propia Constitución remite a que se desarrolle el artículo 135 mediante Ley Orgánica estableciendo en el punto 5 que “Una Ley

⁶⁹ GARCÍA TORRES, J.: “La IIª Reforma Constitucional: breve apunte con alguna perplejidad”, la *Revista de la Asociación de Abogados del Estado*, Madrid, 2012, Pág. 12

Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación en los procedimientos respectivos [...]”. Por lo tanto, y viendo su redacción, podemos concluir que es muy similar a la establecida en el artículo 157.3 CE.

Con todo esto, el 27 de abril de 2012, se cumple con el mandato constitucional y se aprueba la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta nueva exigencia de estabilidad presupuestaria constitucionalizada es algo inaudito en toda la historia de España, y como señalan algunos autores, supone una “revolución presupuestaria”⁷⁰ ya que incide sobre el régimen jurídico del gasto público, cuestión que implica consecuencias sobre su ejecución y control.

Una cuestión muy criticada de la LOEPSF consiste en el apego y uso reiterado de conceptos jurídicos indeterminados económicos⁷¹. Dicha situación supone un peligro, ya que el sistema no debe descansar de forma tan fundamental sobre estimaciones económicas, puesto que dichas estimaciones pueden ser muy variables y no dejan de ser previsiones macroeconómicas. Así pues, hay que poner de relieve si es necesario o no que todo un sistema económico, con sus sanciones y análogos, tomen como punto de partida una serie de previsiones de crecimiento económico con el fin de determinar el ciclo económico en el que nos encontramos o de imponer una sanción concreta a una Administración Pública.

Si seguimos la línea doctrinal que viene desde la Unión Europea, y principalmente Alemania, se concibe la necesidad de que impere la estabilidad presupuestaria con el fin de mantener un crecimiento económico duradero y sostenible en el tiempo⁷². Esta doctrina adquiere relevancia cuando impone para dicho crecimiento económico mantener unas finanzas públicas sólidas con el

⁷⁰ PASCUAL GARCÍA, J.: “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Control Externo*, nº 13/2003, Pág. 99.

⁷¹ RUIZ ALMENDRAL, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 41, 2012, Pág.56 y ss

⁷² DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M.; LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M.” La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, en *Documentos de Trabajo 09/2012*, IAES, Pág. 30

objetivo de crear un marco idóneo para el crecimiento económico⁷³. Por lo tanto, esta influencia europea la vemos reflejada en el mismo preámbulo de la LOEPSF, que considera que se trata de “un reto que debemos alcanzar de la mano de Europa, participando activamente en el diseño de las políticas y estrategias que definen la nueva gobernanza económica”. La propia LOEPSF expresa el sometimiento de dicha ley a la normativa europea y a los principios que emanan de las mismas instituciones.

Si se entra en el contenido de la LOEPSF, hay cuestiones importantes e interesantes a analizar.

Respecto a las competencias que abarca la LOEPSF, ésta se ampara directamente en el artículo 135 de la Constitución. Además, puede ampararse en los títulos competenciales establecidos en el artículo 149.1 de la Constitución, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la STC 134/2011 de 20 de julio y la STC 120/2012 de 5 de junio.

En referencia al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley (art. 2), se considera que el sector público está integrado por la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social. Estos cuatro conceptos los define en base al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996.⁷⁴

2. LOS PRINCIPIOS RECTORES

Respecto a los principios establecidos, encontramos una mayor elaboración y definición de los mismos, aunque en algunos casos hay alguna que otra reiteración, como por ejemplo el artículo 9 que se refiere a la lealtad institucional y que ya se encuentra recogido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

⁷³ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y GONZÁLEZ MORENO, M. “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Sector Público Estatal”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 183. 2004. Pág. 10

⁷⁴ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M.: “El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados”, en *Colegio de Economistas de Málaga*, 2008.

Así pues, se mantienen cuatro principios respecto a la legislación anterior; la estabilidad presupuestaria, la plurianualidad, la transparencia y la eficacia y eficiencia en la asignación de recursos públicos. A parte de estos cuatro principios, la LOEPSF ha añadido 3 principios respecto a la legislación anterior; la estabilidad financiera, la responsabilidad y la lealtad institucional.

Los principios generales de dicha ley se encuentran en el Capítulo II. El más importante es el principio de estabilidad presupuestaria (art. 3 LOEPSF), donde se dice que “se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural”. Es un principio que, aunque nos parezca muy estricto, podemos comprobar que no lo es en comparación con la Ley 18/2001 anteriormente explicada, que no contemplaba ningún tipo de matiz respecto al déficit, incluso prohibiendo el endeudamiento para la financiación de proyectos públicos.

Otro principio que va prácticamente cogido de la mano es la llamada “regla de gasto” (art. 12 LOEPSF), que, aunque no es un principio propiamente dicho, se puede equiparar sin ningún tipo de problema a éstos. Se entiende como regla de gasto la “variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, que no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española [...]”. En los apartados posteriores del mismo artículo, viene a definir el gasto computable y la tasa de referencia. El último apartado añade que cualquier ingreso que se obtenga por encima de lo previsto se destinará, de forma íntegra, a reducir el nivel de deuda pública.

El origen de la regla de gasto es europeo, y ya venía recogido en el PEC de 1997, aunque en una reforma ulterior éste se modificó por el Reglamento (UE) 1175/2011.

El siguiente principio es el de sostenibilidad financiera (art. 4 LOEPSF), que se define como la “capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial [...]”. Este principio es considerado esencial, ya que es uno de los pilares

de la LOEPSF. Además, es una novedad respecto a legislaciones anteriores que no la incorporaban de forma explícita y que no deja de ser un reflejo del PEC.

Podemos comprobar como estos dos principios, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, son los más importantes, y además dan nombre a la Ley Orgánica. Dichos principios deben siempre actuar de forma conjunta en toda actuación de las Administraciones Públicas.

Una vez redactados estos principios, que se consideran los pilares de la Ley, hay una serie de principios que también son de vital importancia para su correcta implementación. El primero de ellos es el principio de plurianualidad (art. 5 LOEPSF), que establece que los presupuestos de las Administraciones Públicas se encuadrarán en un marco a medio plazo y compatible con el principio de anualidad. Con ello, este principio lo que transmite es que los presupuestos deberán ejecutarse año tras año, pero siempre teniendo una relación en un periodo de 3 años, poniendo de relieve el principio de planificación económica.

El principio de transparencia (art. 6 LOEPSF) actualmente ha obtenido una especial relevancia. Es un principio presupuestario que tiene como objetivo la obtención de información con regularidad y que permita a los subsectores y otras Administraciones su seguimiento y cumplimiento. En la práctica, el principio de transparencia consistirá en publicar todos los informes y planes que la propia Ley menciona; concretamente, las Comunidades Autónomas elaborarán y publicarán trimestralmente información relativa a su contabilidad, cosa que permitirá un seguimiento comparable de la ejecución presupuestaria.

Aun así, todas las Administraciones Públicas deberán informar sobre los fundamentos de su Presupuesto antes del 1 de octubre de cada año, y si se requiere algún tipo de contenido con el objetivo de cumplir con el Tratado Fiscal de la UE, el tiempo máximo que marca la Ley es el 15 de octubre. Por lo tanto, todas las Administraciones Públicas están obligadas a aportar toda la información que se les requiera.

Este principio de transparencia se desarrolla en mayor medida en el Capítulo V de la LOEPSF⁷⁵. Dicho Capítulo V está integrado por dos artículos que desarrollaremos a continuación;

- Instrumentación del principio de transparencia (art. 27 LOEPSF): los presupuestos de cada Administración Pública serán acompañados por una relación del saldo resultante entre ingresos y gastos de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Así pues, antes del 1 de octubre de cada año, todas las Administraciones deberán presentar ante el Ministerio de Hacienda las líneas fundamentales que contendrán sus presupuestos.

Según el apartado 3 de este mismo artículo, la información suministrada por las Administraciones deberá contener como mínimo una serie de documentos, entre los cuales destaca el Presupuesto general y las cuentas anuales, las liquidaciones de ingresos y gastos mensuales, el balance y cuenta de resultados, entre otros.

Por último, añade que todo incumplimiento de las obligaciones de transparencia y suministro de información pueden derivar en responsabilidades, que se encuentran en el artículo 20 de esta misma Ley y que se procederá a su explicación en el siguiente epígrafe.

- Central de información (art. 28 LOEPSF): el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, con el objetivo de proveer información sobre la actividad económico-financiera de distintas Administraciones Públicas. Además, el Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda aportando información relativa a las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Administraciones Públicas.

El siguiente principio que se estudiará es el de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 7 LOEPSF), donde todas “las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de

⁷⁵ Se desarrolló, de forma paralela, con la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre.

programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Así pues, la gestión de los recursos públicos estará orientada por estos principios, donde se aplicarán políticas para la mejora de la gestión del sector público y la racionalización del gasto⁷⁶.

El principio de responsabilidad (art. 8 LOEPSF) determina la asunción de las consecuencias que pueden establecerse debido al incumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria a las Administraciones que hayan causado esa situación. Dicha responsabilidad será explicada posteriormente y con más detalle.

Por último y no menos importante se encuentra el principio de lealtad institucional (art. 9 LOEPSF), que se refiere a que todas las decisiones tomadas tanto por entes territoriales, como Comunidades Autónomas o el Estado tengan siempre como referencia la necesaria satisfacción de los intereses generales y que no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses. La LOEPSF, con mucho más detalle, establece que tipo de actuaciones deben llevarse a cabo, entre las que destaca el “respeto al ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas” o “valorar el impacto que las actuaciones pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas”.

3. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS

Una de las principales novedades de esta LOEPSF es que en el Capítulo IV se incluyen una serie de medidas que tienen como objetivo hacer cumplir de forma estricta dicha normativa, sin dejar cabos sueltos. Así pues, el objetivo de que se cumplan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera residen en la eficacia que puedan tener estas medidas, que podrán sancionar los incumplimientos de déficit y deuda pública de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

⁷⁶ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y RUEDA LÓPEZ, N. “Una aproximación de la valoración de la eficiencia pública”, en *Economistas*, nº 104. 2005

Con todo ello, hay que decir que, dependiendo de la aplicación de una u otra medida, supondrá la intervención de un órgano de control diferente del que debe aplicarlas, lo que supone una tutela adicional a la que se regula en la propia Constitución⁷⁷.

Según la doctrina, algunas medidas contempladas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria pueden resultar difícilmente compatibles con el principio de autonomía que se pregona, y, además, puede conllevar consecuencias políticas y jurídicas severas⁷⁸.

La plasmación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera residen en los presupuestos de las Administraciones Públicas, y más concretamente dentro de las fases de elaboración, aprobación y ejecución. Y así nos lo hace saber la propia LOEPSF en el artículo 11.1, que nos dice que “la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos [...] se someterán al principio de estabilidad presupuestaria”.

Una vez explicado el contexto y el porqué de estas medidas, vamos a explicarlas y a entenderlas.

a) MEDIDAS PREVENTIVAS

Las llamadas medidas preventivas se encuentran recogidas en los artículos 18 y 19 de la LOEPSF. Primeramente, se regulan las llamadas medidas automáticas de prevención y con posterioridad se regula un mecanismo que advierte del riesgo de incumplimiento de déficit y deuda pública y regla de gasto (art.19 LOEPSF).

Las medidas automáticas de prevención tienen como objetivo primordial que, al cierre del ejercicio, la Administración Pública en cuestión cumpla con el objetivo básico de estabilidad presupuestaria. Con ello, se impone a las Administraciones Públicas que se realice un seguimiento del grado de cumplimiento de este objetivo, así como un ajuste del gasto público para evitar un incumplimiento. En el segundo

⁷⁷ ARIAS ABELLÁN, M^a. D. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 18, 2013.

⁷⁸ GALERA VICTORIA, A. “La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, en *Revista de Derecho Político*, nº 86, 2013, Pág. 269

apartado del artículo 18 se establece la imposibilidad de realizar operaciones de endeudamiento en los supuestos en que una Administración Pública rebase el 95% de los límites de deuda establecidos. Así pues, nos encontramos ante una medida preventiva que tiene como objetivo el cumplimiento de la sostenibilidad financiera y que además es establecido como un umbral que tiene como finalidad no rebasar los límites establecidos en el artículo 13.1 LOEPSF.

Paralelamente, en el artículo 19 se prevé un mecanismo de alerta temprana, que tiene como finalidad advertir de que se está en riesgo de incumplir los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto, cuestión que permitirá al Gobierno adoptar las medidas correctivas necesarias para disipar este riesgo. Así pues, la Administración advertida tendrá el plazo de 1 mes para corregir este riesgo y adoptar las medidas pertinentes. Si dichas medidas no fueran adoptadas o incluso insuficientes para corregir este riesgo, se aplicarán tanto medidas correctivas como medidas coercitivas. Aquí pues, nos encontramos en un supuesto en que sin haber incumplido los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se podrán aplicar medidas coercitivas y correctivas a una Administración Pública.

Parte de la doctrina cree que este artículo 19 tiene algunos problemas. El primero y más claro es un problema de concreción, es decir, el propio artículo no delimita “el riesgo de incumplimiento”, siendo este un concepto jurídico indeterminado y que puede llevar a confusión. Primeramente, deberá ser el propio Gobierno el que realice una advertencia, totalmente motivada, en riesgo de incumplimiento, a la Administración Pública afectada, consultando al Consejo de Política Fiscal y Financiera (en el caso de ser una Comunidad Autónoma) o a la Comisión Nacional de Administración Local (en el caso de una corporación local). Pero dichos órganos solo podrán conocer la advertencia del Gobierno a posteriori, cuestión que deja la participación de estos órganos muy mermada y prácticamente limitada a la nada. El legislador podría haber aumentado la participación de estos

órganos, dándoles mucha más importancia y dando garantías para respetar el principio de autonomía, constitucionalmente protegido⁷⁹.

b) MEDIDAS CORRECTIVAS

Respecto a las medidas correctivas, se regulan en los artículos 20 a 24 de la LOEPSF. El artículo 20 trata sobre las medidas automáticas de corrección, que establecen el momento en que el Gobierno constate la existencia de un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o regla de gasto, toda operación de endeudamiento que lleve a cabo la Comunidad Autónoma afectada deberá tener el beneplácito del Estado en tanto persista dicho incumplimiento. En el caso de las Corporaciones Locales, el Estado autorizará la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. Este tipo de medidas que exigen la autorización del Estado podrán adoptarse en 3 supuestos distintos:

- Casos donde se evidencia un riesgo de incumplimiento inminente, apreciado por el Gobierno y de acuerdo con los informes relativos al grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.
- Supuestos donde se constata una situación de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.
- Casos donde el Gobierno haya advertido por riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. Aquí debemos detenernos, ya que, dependiendo del tipo de Administración Pública advertida, se derivan una u otra consecuencia. Si nos encontramos ante una Comunidad Autónoma incumplidora, su capacidad de endeudamiento se encontrará limitada con la autorización del Estado, mientras que en el caso de las Corporaciones Locales necesitarán

⁷⁹ GALERA VICTORIA, A. “La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, en *Revista de Derecho Político*. nº 86, 2013, Pág. 271

autorización, del Estado o la Comunidad Autónoma según proceda, para endeudarse a largo plazo.

Si analizamos el artículo 21, éste habla del Plan económico-financiero. En caso de incumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto, la Administración Pública incumplidora tendrá la obligación de formular un plan económico-financiero que tenga como objetivo cumplir con los objetivos establecidos en el año en curso y en el siguiente. Además, se detalla el contenido mínimo que debe contener dicho plan económico-financiero para que tenga validez y sea efectivo.

Respecto al artículo 22, regula el llamado plan de reequilibrio. La Administración Pública podrá utilizarlo cuando se vea afectada por alguno de los supuestos establecidos en el artículo 11.3 LOEPSF⁸⁰, recogiendo de igual forma la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria. Paralelamente, la forma en que se hará dicho plan será el mismo que el del plan económico-financiero establecido en el 21.2 LOEPSF, aunque en el segundo apartado del mismo artículo se establecen una serie de matices que deberá incluir este plan de reequilibrio.

Los artículos 23 y 24 hacen referencia a la tramitación y al seguimiento de los planes económico-financieros y a los planes de reequilibrio. Respecto a la tramitación de los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio, serán presentados ante los órganos pertinentes⁸¹ en el plazo de 1 mes desde el conocimiento de la situación de incumplimiento o desde que haya acaecido una situación prevista en el 11.3 LOEPSF. Una vez el plan haya sido aprobado por los órganos pertinentes en un plazo máximo de 2 meses, la Administración Pública

⁸⁰ Estas situaciones son, según lo establecido en el 11.3 LOEPSF: “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, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

⁸¹ El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el caso de las Comunidades Autónomas, y las Comisión Nacional de Administración Local en el caso de las Corporaciones Locales.

incumplidora tendrá como máximo 1 mes para poner en práctica las medidas previstas en el Plan.

En el caso del Estado, tanto el plan económico-financiero como el plan de reequilibrio serán elaborados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda, y remitido a las Cortes Generales para su aprobación.

En el caso de las Comunidades Autónomas, ambos planes serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará su idoneidad. En esta situación, pueden suceder 2 cosas:

- Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que el plan no es suficiente para corregir el desequilibrio, la Comunidad Autónoma afectada deberá presentar otro Plan.
- Si la Comunidad Autónoma no presenta el plan en el plazo requerido, o el Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que las medidas contempladas en el Plan no son suficientes, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25 LOEPSF.

En el caso de las Corporaciones Locales, los planes económico-financieros deberán ser aprobados por el Pleno de la Corporación. Aquí encontramos un desdoblamiento de competencias:

- Las Corporaciones Locales incluidas en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se remitirán al Ministerio de Hacienda.
- En cambio, si la Comunidad Autónoma tiene competencia en virtud de su Estatuto de Autonomía de tutelar financieramente dicha Corporación, ésta será la responsable de su aprobación y seguimiento. El informe elaborado y el seguimiento se remitirán al Ministerio de Hacienda.

c) MEDIDAS COERCITIVAS

Por finalizar, el último paquete de medidas son las llamadas coercitivas. Este es uno de los ámbitos donde la LOEPSF plantea cuestiones que pueden crear controversia, en cuanto a la adopción de alguna de ellas puede provocar consecuencias jurídicas negativas o la lesión de la autonomía financiera constitucionalmente protegida⁸². Se regulan en los artículos 25 y 26 de esta Ley.

El artículo 25 regula las medidas coercitivas. En caso de que haya un incumplimiento, no presentación o falta de aprobación de alguno de los Planes ya explicados, la Administración Pública responsable deberá:

- Aprobar en el plazo de 15 días desde el incumplimiento la no disponibilidad de créditos y efectuar una retención de créditos, con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo establecido.
- Constituir, a solicitud del Ministerio de Hacienda, un depósito con intereses al 0,2% de su PIB en el Banco de España. Si se cumple el objetivo establecido, este depósito será cancelado. Durante los 3 primeros meses desde la constitución del depósito no se devengarán intereses, pero si transcurridos estos 3 meses la situación de incumplimiento sigue persistiendo, este depósito se convertirá en multa coercitiva.
- Enviar, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, una comisión de expertos para valorar de primera mano la situación económico-presupuestaria de la Administración Pública afectada. Ésta última estará obligada a facilitar a la comisión toda información y datos que se le requieran. Una vez la comisión de expertos presenta las medidas que cree necesarias, la Administración estará obligada a cumplirlas.

La intensidad y fuerza de estas medidas son una clara represalia contra la Administración Pública incumplidora, que más que impedir y limitar sus facultades económico-financieras, suprime gran parte de sus competencias normativas

⁸² GALERA VICTORIA, A. “La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, en *Revista de Derecho Político*, nº 86, 2013, Pág. 274

previstas en sus Estatutos de Autonomía y en la LOFCA, limitando con ello su autonomía financiera⁸³.

Por último, el artículo 26 trata sobre las medidas de cumplimiento forzoso. Éste indica que, si no se adopta alguna de las medidas establecidas en el artículo anterior, el Gobierno de acuerdo con el artículo 155⁸⁴ de la Constitución obligará al Presidente de la Comunidad Autónoma afectada a llevar a cabo una de las medidas a las que se ha obligado. Si no se atiende el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, deberá adoptar una serie de medidas que obliguen a la Comunidad Autónoma a cumplir. En el caso de las Corporaciones, la situación es muy similar; la única diferencia reside en quien tiene la tutela financiera de la corporación, o el Estado o la Comunidad Autónoma, cuestión que se resuelve acudiendo al Estatuto de Autonomía de esta última. Además, la introducción de esta comisión de expertos es una novedad en España, pero no en el derecho europeo⁸⁵, aunque el legislador no resuelve cómo será la composición de dicha comisión.

Es muy estricto y contundente ya que no deja elencos a su interpretación en el caso de las Corporaciones Locales, ya que “la persistencia en el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.”

En este caso, y como gran parte de la doctrina de forma acertada se inclina, el legislador convierte en obligación del Gobierno una mera potestad constitucional, como es la aplicación del artículo 155 de la Constitución. En dicho caso, este

⁸³ En el caso de Cataluña, el dictamen 8/2012 del Consell de Garanties Estatutaries expone que una medida de tal calibre supone limitar, de forma temporal, una serie de competencias legalmente establecidas hasta que desaparezcan los supuestos que dieron lugar a su activación.

⁸⁴ El artículo 155 establece que “si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”

⁸⁵ Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011.

artículo 26 LOEPSF no puede especificar ni desarrollar lo que ya se establece en el 155 CE, cuestión que demuestra que el 155 CE se podrá invocar sea cual sea la materia siempre y cuando se produzca el supuesto de hecho⁸⁶.

Para ir concluyendo, la norma establecida en el artículo 155 de la Constitución constituye una de las reglas más duras e insólitas de toda la práctica constitucional, por el hecho de que en todos los preceptos constitucionales no hay ningún artículo que permita la suspensión de la Autonomía por cuestiones de índole económica o financiera. Por lo tanto, y para gran parte de la doctrina, dicho precepto debe ser utilizado con notables dosis de “firmeza y prudencia”.⁸⁷

⁸⁶ ARIAS ABELLÁN, M^a. D. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n° 18, 2013. Pág. 165

⁸⁷ MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Editorial Crítica, Barcelona 2012, Págs. 159-167.

VIII. CONCLUSIONES

Durante la elaboración del trabajo, se ha estado hablando de forma casi permanente de la estabilidad presupuestaria en España, pero hay que recordar que esta no es una situación única dada aquí, sino que otros países de la Unión Europea ya la han constitucionalizado, como Alemania.

Por una parte, la estabilidad presupuestaria supone una garantía para el Estado social, ya que permite que éste sea sostenible en el tiempo y no perjudique a las generaciones futuras hipotecándolas. Además, y analizando todo lo que ello conlleva, permite al Estado plantear reformas estructurales de su sistema financiero, reduciendo tanto su déficit público como el nivel de deuda pública, siempre emitiendo dicha deuda a unos intereses razonables y otorgando confianza a los mercados financieros para que la adquieran.

Pero vista la situación acaecida desde 2012, hemos visto como ha habido importantes recortes tanto en materia de educación, sanidad, dependencia y otros servicios sociales, ya que la estabilidad presupuestaria, al estar constitucionalizada y habiendo una Ley Orgánica que la desarrolla, no concedía márgenes de incumplimiento ni a Comunidades Autónomas ni a Entidades Locales, que, si incumplían, se verían abocadas a recibir una serie de importantes sanciones. Y la única forma de reducir gastos consistía en recortar servicios públicos o incluso suprimiéndolos.

Dicha reforma, pues, fue establecida con el fin de no perjudicar más la precaria situación económica que se vivía en el momento, con una importante alarma social tanto en temas de desahucio como en temas de corrupción política.

Por lo tanto, y a modo de reflexión personal, considero que dicha reforma fue establecida de forma precipitada básicamente por dos cuestiones; la primera por unas elecciones anticipadas y la segunda por la precaria situación económica. Hay que tener en cuenta que desde Europa había una creciente incertidumbre sobre la situación en España; crisis inmobiliaria y financiera con quiebra de importantes bancos y empresas, una prima del riesgo muy elevada y una serie de ataques especulativos contra la economía española.

Con ello, tanto el Gobierno español como las instituciones europeas debían tomar cartas en el asunto, y la traducción de dichas “negociaciones” fue la reforma del 135 CE, constitucionalizando los límites de déficit y volumen de deuda pública para dar confianza a los mercados financieros.

Una vez vistos los resultados cinco años después, podemos comprobar como la prima del riesgo está a niveles aceptables, el déficit público se está reduciendo según las recomendaciones europeas y está aumentando la inversión en servicios sociales. Pero tanto en derecho como en economía, nada es blanco ni negro, sino que estamos siempre en una constante escala de grises; los niveles de deuda pública son exagerados (prácticamente el 100% del PIB), el paro es uno de los más elevados de Europa y los recortes en servicios básicos siguen reproduciéndose.

Por lo tanto, podemos determinar que la reforma en sí no ha tenido los efectos deseados, pero tampoco hay que desdeñarla. Si nos remitimos al déficit público, podemos comprobar como la reforma sí que ha funcionado, pero en cambio, en cuanto a la deuda pública, los resultados no son ni mucho menos los esperados.

Aun así, creo que son necesarias muchas más reformas, sobretodo en temas fiscales, para que la reforma en sí tenga los efectos deseados en un futuro. Pero en un principio, y viéndolo desde una perspectiva a medio plazo, la reforma sí que ha tenido efectos en cuanto a la reducción del déficit y de la prima del riesgo, tranquilizando a los mercados y dando una imagen de confianza y seguridad.

Respecto a la LOEPSF, es una norma que integra muchos principios emanados de la Unión Europea y es de vital importancia para todas las Administraciones Públicas. Una de las mayores novedades que incluye este nuevo paquete normativo son las llamadas medidas de cumplimiento, que son principalmente medidas preventivas, correctivas y coercitivas, que en mayor o menor grado, son mecanismos utilizados para el cumplimiento de dicha Ley. Pero lo que ha contraído una gran polémica son las llamadas medidas coercitivas, que en virtud del artículo 155 de la Constitución, pueden llevar a la suspensión de la autonomía de una Comunidad Autónoma por razones de índole financiera o presupuestaria.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G. “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*. 2001, nº 12.
- ALEXY, R., *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, Madrid
- ARANDA ÁLVAREZ, E. “La sustancialidad del procedimiento para la reforma constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012.
- ARIAS ABELLÁN, M^a. D. (2013): “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº. 18, octubre 2013.
- ARROYO GIL A. y GIMÉNEZ SÁNCHEZ I. M., “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, 2013
- BARNES, S.; DAVIDSSON, D., y RAWDANOWICZ, L.: “Europe’s new fiscal rules”, *OECD Economics Department Working Papers*, nº 972. 2012.
- CARRILLO, M. “Constitución y control de las finanzas públicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 101, 2014.
- CLOSA, C.: “Jugando a ratificar: las reglas de entrada del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 15/2012, 7 de marzo 2012
- CORDERO GONZÁLEZ A. M., “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012
- DE LA HUCHA, F. “La Reforma del art. 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y Deuda Pública”, *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, nº 153. 2012

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M.: “El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados”, en *Colegio de Economistas de Málaga*, 2008
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y GONZÁLEZ MORENO, M. “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Sector Público Estatal”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 183, 2004.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”, en *Diario La Ley*, nº 7.760, 22 de diciembre 2011
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M.; LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M.:” La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, en *Documentos de Trabajo 09/2012, IAES*. 2012.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y RUEDA LÓPEZ, N. “Una aproximación de la valoración de la eficiencia pública”, en *Economistas*, nº 104. 2005
- FONTAINE, P.: “Doce lecciones sobre Europa”, Unión Europea. 2001
- FREIXES SANJUÁN, T. y REMOTTI CARBONELL, J.C., “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 35, mayo-agosto 1992.
- GALERA VICTORIA, A. “La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, en *Revista de Derecho Político*, nº 86, 2013
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. “La reforma del art. 135 de la Constitución Española”, en *Revista de Administración Pública*, nº 187. 2012
- GARCIA CANALES, M., “Principios generales y principios constitucionales”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 64, abril-junio 1989.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012

- GARCÍA TORRES, J.: “La IIª Reforma Constitucional: breve apunte con alguna perplejidad”, la *Revista de la Asociación de Abogados del Estado*, Madrid, 2012
- GAVARA DE CARA, J.C. “Encuesta sobre la reforma de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012
- KIRCHNOFF, P. “La Constitucionalización de la Deuda Soberana. Un diálogo con Antonio López Pina”, en *encuesta sobre la reforma de la Constitución*, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 1 semestre 2012.
- LEGUINA VILLA, J., “Principios generales del derecho y Constitución”, en *Revista de Administración Pública*, nº 114, septiembre de 1987.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Editorial Crítica, Barcelona 2012
- PASCUAL GARCÍA, J.: “Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria”, en *Revista Española de Control Externo*, nº 13/2003
- PECES-BARBA, G.: *Los valores superiores*, en Tecnos, Madrid, 1984.
- QUADRA SALCEDO JANNINI, T. “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004”, en *Revista de Estudios Políticos*, 126/2004.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La reforma constitucional del artículo 135 y la crisis financiera del Estado”, en *Instituto de estudios fiscales- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Crónica presupuestaria 1/2013*. 2013.
- RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución Española y el Tratado de Maastricht”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36, septiembre-diciembre 1992.
- RUBIO LLORENTE, F. “Constituciones, naciones e integración europea”, en *Claves de la Razón Práctica*, nº 217, 2011.

- RUIZ ALMENDRAL, V. “La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 38, 2009.
- RUIZ ALMENDRAL, V.: “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 41, 2012
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. “Reforma, mutación y... quiebra constitucionales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007.
- SÁNCHEZ PATRÓN, J.M., “La reforma de la Constitución Española y el proceso de integración europea. Comentario al informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 24, mayo-agosto 2006.
- SEILER C. “Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel”, en *Juristen Zeitung*, 2009
- VERA SANTOS, J.M. “La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España”, en *Revista de Derecho Político*, nº 96, 2016.