

Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional

*Violeta Ruiz Almendral**

Letrada del Tribunal Constitucional
Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario

ABSTRACT:

Este artículo analiza las consecuencias de la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria, consecuencia de la Unión Monetaria establecida por el Tratado de Maastricht, en el sistema legal español. El trabajo está dividido en tres partes: (1) el debate económico sobre la limitación de la deuda y el déficit y el impacto que este debate ha tenido en la UME; (2) la construcción de la Constitución económica en la UE y sus implicaciones para los Estados miembros; (3) España como caso de estudio que tiene particular interés —el Estado más descentralizado de la Unión Europea con mucha diferencia, además de un país sin una “cultura” de estabilidad presupuestaria— para examinar el tipo de dificultades prácticas que plantea aplicar este marco normativo a un “federalismo con cuatro órdenes de gobierno” (UE, Estados, regiones y municipios).

Palabras clave: Constitución económica, Pacto de Estabilidad, Unión Monetaria, Federalismo fiscal, Deuda pública, déficit.

Key Words: Economic constitution, Stability Pact, Monetary Union, Fiscal Federalism, Public Debt, deficit.

ENGLISH:

This article analyses the consequences brought about by the introduction of the Budgetary Stability principles, which are part of the Monetary Union established in the Maastricht Treaty, in the Spanish law system. The article is divided into three parts: (1) the economic discussion on curbing debt and limiting the deficit and its impact in the EU monetary union; (2) the construction of the economic constitution in the EU and what this entails for Member States; (3) Spain as a case study of the difficulties of transferring a deficit/debt limitation “culture” in a highly decentralized country, with virtually no experience in limiting deficit and the debt by using constitutional (or treaty) measures. Ultimately, the Spanish case shows the difficulties of applying this legal framework to a “four level federalism” (EU, Member States, regions and municipalities).

Fecha recepción original: 29 de noviembre de 2011

Fecha aceptación: 20 de enero de 2012

* Este manuscrito ha mejorado sustancialmente gracias a los detallados comentarios de los Profs. Luis Pomed y Alain Cuenca. Gracias en particular también a los dos evaluadores anónimos por sus atinadas críticas y observaciones.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. EL PROBLEMA DE LA LIMITACIÓN DEL DÉFICIT Y DEL ENDEUDAMIENTO EN EL DEBATE ECONÓMICO
 - III. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA—1. *La Unión Monetaria Europea y sus consecuencias*—2. *El régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria tras la aprobación del «Six Pack»*
 - IV. LA (PAULATINA) INCORPORACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA—1. *La normativa española de estabilidad presupuestaria en España (el «pacto interno»)*—1.1. La necesidad de trasladar de las normas de estabilidad presupuestaria a todos los entes territoriales—1.2. La transformación del Presupuesto tras la estabilidad presupuestaria—2. *El nuevo artículo 135 CE y sus consecuencias*—2.1. El nuevo canon de constitucionalidad y el aparente olvido del Tribunal de Cuentas—2.2. La normativa de estabilidad ante la Constitución española de 1978: la justicia en el gasto (31.2) y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (156)—2.3. La constitucionalización del «pacto interno» de estabilidad presupuestaria y el papel de la ley orgánica del 135 CE en el bloque de la constitucionalidad
 - V. CONCLUSIONES SOBRE LOS EFECTOS DEL 135 CE Y DEL SIX PACK: ¿UN GOBIERNO DE LA IGNORANCIA O UN GOBIERNO AUTOMATIZADO?
 - V. BIBLIOGRAFÍA CITADA
-

I. INTRODUCCIÓN

El 27 de septiembre de 2011 entró en vigor en España la reforma del artículo 135 de la Constitución española (CE, en adelante). Un día después, el Parlamento Europeo aprobó un conjunto de seis medidas legislativas («Six Pack»)¹, que reforma sustancialmente el actual marco jurídico de estabilidad presupuestaria en la UE. El 9 de diciembre de 2011, se anunció, por parte del Presidente francés N. Sarkozy y la Canciller alemana A. Merkel, un pacto político para la reforma de la estabilidad presupuestaria, que presumiblemente implicará la modificación de parte de las citadas medidas legislativas, además de reformar el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Finalmente, el 6 de enero de 2012, se ha hecho público el primer borrador de reforma del Tratado, que consolida las reformas acometidas en el Six Pack, endureciendo algunas medidas². El resultado es una transformación de la coordinación de la política económica europea equivalente a la puesta en funcionamiento del euro. No es exagerado afirmar que las consecuencias del nuevo artículo 135 CE, palidecen frente a la incidencia que en la Constitución económica tendrá el citado paquete normativo.

Mientras tanto, en el momento de enviar este trabajo para su publicación (20 de enero de 2012) la prima de riesgo española, que determina la retribución que se deberá ofrecer para lograr colocar la deuda pública en el mercado financiero, ha rozado en algunos momentos puntuales los 500 puntos, precisamente la cifra que propició el rescate irlandés y griego. Dado el tamaño de la economía española en relación a Europa, un rescate a nuestro país, como tampoco a Italia, es sencillamente imposible.

Escribir sobre el marco jurídico europeo y nacional de la estabilidad presupuestaria, en un contexto tan inestable como el actual, podría parecer cuanto menos desaconsejable. El propósito de las líneas que siguen es ilus-

¹ A título de anécdota, nótese que el término «*Six Pack*» suele emplearse en la jerga inglesa para designar los abdominales marcados de un hombre (que serían como un paquete de seis latas de cervezas). Quizá sea una coincidencia del «euroinglés», o quizá el paquete de medidas haya sido denominado así a propósito para connotar la fuerza (viril) de la reforma.

Toda la información sobre las reformas puede encontrarse en la página de la Comisión: http://www.ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm (acceso 16.11.2011).

² Disponible en la página web de Open Europe (en concreto, la parte correspondiente al nuevo «pacto fiscal», está aquí: <http://www.openeurope.org.uk/research/100112fiscalpactdraft.pdf>, acceso 16.01.2012).

Posteriormente, el diario inglés The Telegraph ha hecho público otro borrador, más avanzado. <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9026142/The-EU-fiscal-draft-treaty-in-full.html> (acceso 20.01.2012).

trar lo que constituye la principal conclusión de este estudio: el nuevo artículo 135 es la constatación de que el marco jurídico europeo en materia presupuestaria, consecuencia de la Unión Monetaria Europea (UME), ha supuesto una transformación en nuestra Constitución (mutación³) tanto en la institución presupuestaria como en el propio reparto de competencias financieras entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales y, finalmente, en la configuración de la deuda pública como recurso para la financiación del Estado. Sin embargo, cabe preguntarse si la coordinación actual es suficiente para cumplir los objetivos comprometidos.

La exposición seguirá el siguiente orden: la estabilidad presupuestaria tiene un anclaje evidente en la literatura económica del siglo pasado, (apartado II); literatura que parcialmente se ha trasladado al marco jurídico-europeo de la estabilidad presupuestaria (apdo. III). La introducción de la estabilidad presupuestaria en nuestro país, en el año 2001, implicó una modificación sustancial no sólo del papel del Presupuesto y su contenido, sino también del régimen jurídico del gasto público, que se consolida con la reforma del artículo 135 CE (apartado IV) y cuyas consecuencias han sido evidentes en todas las fases del ciclo presupuestario, además de haber tenido una profunda incidencia en la autonomía financiera de las haciendas territoriales. Finalmente, las medidas «anti-crisis» adoptadas por el Gobierno de la nación, y en particular el establecimiento de un «techo de gasto» en la legislación de estabilidad presupuestaria, en el mes de julio de 2011 y que seguramente sentó la base para la reforma constitucional, ha supuesto también, y supondrá en el futuro, una nueva transformación del Presupuesto. Por último, el Tribunal Constitucional ha dado el placet a la legislación de estabilidad presupuestaria en términos lo suficientemente amplios como para amparar mayores restricciones y, en última instancia, una mayor reconfiguración del gasto público y del reparto de competencias financieras.

II. EL PROBLEMA DE LA LIMITACIÓN DEL DÉFICIT Y DEL ENDEUDAMIENTO EN EL DEBATE ECONÓMICO

1. La preocupación por el control del déficit y la limitación del endeudamiento no es nueva. En los Estados de nuestro entorno político y económico, el equilibrio presupuestario fue el principio central de las finanzas públicas en el siglo XIX, con una clara incidencia de las ideas racionalistas del momento⁴. Como sucedió con el resto de principios presupuestarios, la

³ JELLINEK, G.: *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: CEC, 1991. (El original alemán, –*Verfassungsänderung und Verfassungsungswandlung*– es de 1906), pág. 7. (En esta definición cita a su favor el autor a LABAND: *Wandlungen der deutschen Reichsverfassung*, 1895, pág. 2. Este segundo autor, fue en realidad quien acuñó el concepto, si bien su desarrollo se debe fundamentalmente a G. JELLINEK).

⁴ *Vid.*: BUTI, M.; FRANCO, D.: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union. Theory, Evidence and Institutions*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2005, pp. 4 y ss.; ZORNOZA PÉREZ, J. J.: «L'équilibre budgétaire dans le Droit espagnol», pp. 214 y ss., y BOUVIER, M.: «Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire: essai sur la vanité d'un principe», ambos trabajos publicados en la obra colectiva: TALLINEAU, L. *L'équilibre budgétaire*, París: Economica, 1994, pp. 25 y ss.

noción de equilibrio presupuestario recibió su contenido normativo en el marco de la ideología liberal ya imperante en el siglo XIX, cuyo origen moderno suele localizarse en la obra de Adam SMITH⁵.

Interesa destacar que la defensa teórica de una intervención mínima del Estado en la economía facilitó el entendimiento del Presupuesto como una réplica a gran escala del presupuesto familiar, que además debía regirse por la misma lógica de equilibrio estricto entre ingresos y gastos, lo que evitaba el déficit y precluía de plano el recurso al endeudamiento como instrumento de financiación⁶. En última instancia, la exigencia del equilibrio presupuestario propiciaba la consecución del objetivo de fondo de todos los principios presupuestarios tal y como eran concebidos en el Estado liberal: el control del Ejecutivo por el Legislativo, traducido en un estrecho y en ocasiones casi inexistente margen de maniobra en materia presupuestaria para el primero. Posteriormente, tales esquemas se trasladarían a nuestros sistemas presupuestarios, con los relevantes matices derivados de la sustancial transformación del papel del Estado en la economía a lo largo del siglo XX⁷.

2. En la actualidad, en el contexto de la Unión Europea, la aproximación al significado económico de las nociones de estabilidad y equilibrio en las finanzas públicas debe partir del amplio debate entre dos posturas en apariencia irreconciliables, desarrolladas durante buena parte del siglo XX: el análisis de las implicaciones del gasto público como motor del crecimiento económico (J. M. KEYNES) y la relevancia de la política monetaria para incidir en ese mismo crecimiento (M. FRIEDMAN)⁸. La vinculación, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), y posteriormente en el vigente TFUE, de la estabilidad a la política monetaria podría conducir a la conclusión de que las tesis monetaristas informan el régimen jurídico de la estabilidad. Sin embargo, tal conclusión se demuestra precipitada una vez

⁵ En concreto, en su obra más conocida *The Wealth of Nations*, donde su defensa de la «mano invisible que mueve la economía» ha sido objeto de abundantes citas; SMITH, A.: *The Wealth of Nations*. Books IV-V. London: Penguin Classics, 1999 (1ª ed. 1776), p. 32. Sin embargo resulta incorrecto atribuir a A. SMITH un pensamiento que niegue totalmente la intervención del Estado; (vid. inter alia, su defensa de un sistema de tributación progresiva, vid. en particular pp. 493-505).

⁶ FUENTES QUINTANA, E. «Hacienda Pública y Déficit». *Papeles de Economía Española*, n. 24/1985, p. 245.; AGUIAR DE LUQUE, L.; ROSADO IGLESIAS, G.: «La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías». *Cuadernos de Derecho Público*, n. 12/2001, pp. 14 y ss., con mayores referencias.

⁷ La obra de referencia sigue siendo: RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos, 1970.

⁸ KEYNES, J. M.: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: Macmillan-Cambridge University Press., (1936) Ed.1973; FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press., (1962), Ed. 2002. Vid. sobre este debate, inter alia: STIGLITZ, J. E.: *Economics of the Public Sector*. New York-London: W. W. Norton & Company, 1998, pp. 667 y ss.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001, pp. 17 y ss.

examinadas sus implicaciones, pues también la estabilidad ha sido consecuencia de la confluencia de estas dos posturas económicas y resultado, en buena medida, del fructífero debate entre las dos posiciones clásicas.

Si en una primera aproximación es claro, que desde la lógica jurídico-europea el control del déficit, y del endeudamiento, es instrumental a y consecuencia de la consecución de una unión monetaria, su fundamento en la coordinación de las políticas económicas permite comprobar que el alcance de la estabilidad es mucho más que un mero conjunto de reglas «técnicas» para la consecución de dicha unión monetaria. No es exagerado afirmar que la estabilidad presupuestaria, aunque no el único, sí ha sido el principal elemento catalizador del proceso de integración de políticas económicas.

A esta relevancia contribuye el papel del Presupuesto, que ha adquirido una dimensión política central, pues si un Ejecutivo cada vez más intervencionista precisa de mayores potestades de modificación y adaptación del Presupuesto, éste resulta imprescindible para la consecución de los objetivos que reclama el nuevo reparto de la riqueza (el *new deal* roosveltiano)⁹. En este contexto, la influencia de J. M. KEYNES, no sólo propició un sustancial incremento del gasto público para propiciar un nuevo reparto de la riqueza, sino que tiene consecuencias tangibles en la estructura presupuestaria; se comienza a trazar la distinción entre el presupuesto corriente y el de capital, pudiendo el segundo ser financiado, parcialmente, con el endeudamiento. Al mismo tiempo, se afina la política presupuestaria en el sentido de modularla al ciclo económico, (modelo adoptado por Suecia en 1937¹⁰).

La idea es sencilla en su planteamiento teórico y fue utilizada en la reforma del «Pacto de Estabilidad» que tuvo lugar en 2005: se medirían el déficit y deuda *estructurales*, lo que significa que en situación de crecimiento económico cero, el presupuesto de capital deberá ser financiado con endeudamiento y el corriente con el sistema tributario. En situación de crecimiento, el presupuesto corriente tendrá superávit que será utilizado para financiar también el de capital, de manera que éste también sea financiado con tributos, y finalmente en situación de crecimiento negativo se podrá incurrir en déficit que será financiado con endeudamiento¹¹. En ese sentido debe destacarse que las tesis keynesianas no siempre han sido bien entendidas, pues el economista inglés nunca llegó a afirmar que el déficit fuera deseable, sino más bien inevitable, sin dejar de advertir su carácter potencial-

⁹ Una breve visión general acerca de esta evolución puede verse en: STIGLITZ, J. E.: *Economics of the Public Sector...* cit. pp. 677 y ss. Vid. también: BAYONA DE PEROGORDO, J. J.; SOLER ROCH, M. T.: *Compendio de Derecho Financiero*. Alicante: Librería Compás, 1991, pp. 169 y ss.

¹⁰ Vid. BUTI, M.; FRANCO, D.: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union. Theory, Evidence and Institutions*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2005, pp. 8 y ss.

¹¹ Debe tenerse en cuenta que J. M. KEYNES era en todo caso muy prudente a la hora de recomendar políticas fiscales, y de hecho advierte acerca de los peligros de la inflación en reiteradas ocasiones; vid. BUTI, M.; FRANCO, D.: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union. Theory, Evidence and Institutions...* cit. pp. 10 y ss.

mente perjudicial¹². Por otro lado, la incidencia de las ideas keynesianas se produjo en dos frentes principales, por lo que al ámbito financiero se refiere: un incremento del gasto público, utilizando si era preciso el endeudamiento, y un incremento (o establecimiento) de impuestos sobre la renta para financiar dicho aumento del gasto¹³. Si el primer efecto empezó a entrar en crisis ya desde los años setenta, el incremento sostenido de la imposición sobre la renta comenzó a desacelerarse poco después¹⁴.

En el contexto de la Unión Europea, en todo caso, la estabilidad presupuestaria no puede catalogarse sin más como fórmula soterrada para recuperar el «pensamiento liberal» en el Derecho presupuestario, en una especie de vuelta matizada al mundo pre-keynesiano, aunque la recuperación de la estabilidad presupuestaria tenga mucho que ver con la recuperación, con los debidos matices, de las tesis monetaristas¹⁵, que incluyen entre sus postulados la necesidad de controlar el déficit y, en muchos casos, también el gasto público en general¹⁶.

3. En la Unión Europea, la estabilidad tiene un contexto preciso, pues se enmarca en el proyecto de moneda única europea, y no se circunscribe a la elaboración del Presupuesto o a sus resultados, como sucedía con el antiguo principio de equilibrio, sino que constituye un instrumento de coordinación de políticas económicas, no sólo de coordinación presupuestaria¹⁷. De ahí que la exigencia de estabilidad sólo sea vinculante en sentido estricto (con la posibilidad de imposición de sanciones) para los Estados integrantes de la zona euro. En el fondo, en política monetaria y económica, ya hay dos

¹² Vid. en particular KEYNES, J. M.: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: Macmillan-Cambridge University Press., 1973, enunciado de la teoría, en pp. 24 y ss., el desarrollo de su teoría del gasto público como catalizador de la demanda y eventualmente, del empleo, se encuentra en pp. 113 y ss.

¹³ WOLFE, D. A.: «Politics, the Deficit and Tax Reform». *Osgoode Hal Law Journal*, vol. 26, n. 2/1988, pp. 349 y ss.

¹⁴ WOLFE, D. A.: «Politics, the Deficit and Tax Reform...» cit. pp. 349.

¹⁵ Resumidamente, M. FRIEDMAN defiende que es la (mala) política monetaria la responsable de crisis como la de 1929, a la vez que critica las soluciones *keynesianas* que abogaron por una mayor inversión pública para incrementar exponencialmente la demanda (el denominado «multiplicador»). FRIEDMAN fue de los primeros en defender la intervención a través del control del sistema monetario; *vid.* su tesis fundamental en: FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press., (1962), Ed. 2002, pp. 44 y ss., aunque el desarrollo completo debe verse en: FRIEDMAN, M.; SCHWARTZ, A.: *Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton: Princeton University Press. (for the National Bureau of Economic Research), 1963.

¹⁶ CAMERON, D. R.: «On the Limits of the Public Economy». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 459, Government and Economic Performance, 1982, pp. 47 y ss.

¹⁷ GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva...* cit. pp. 11 y ss. SCHELKLE, W.: «EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?». *Columbia Journal of European Law*, vol. 13/2007, pp. 706 y ss. Vid. asimismo RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid: La Ley-Wolters Kluwer, 2008, pp. 60 y ss.

«velocidades» de integración, al menos a la luz de los distintos regímenes jurídicos que a los países euro y no-euro les son de aplicación.

En la hora actual, la noción de estabilidad ha sido acotada por relación a dos magnitudes –deuda y déficit–, a las que remite, como veremos, el artículo 126 del TFUE. El concepto de estabilidad presupuestaria adquiere matices especiales en el ámbito nacional (español), pues con él se hace referencia al conjunto de técnicas y procedimientos presupuestarios establecidos para lograr los objetivos de fijados en el ordenamiento jurídico-comunitario.

Debe destacarse, también con carácter previo, que la estabilidad presupuestaria que se ha incorporado al artículo 126 del TFUE no afecta únicamente a la vertiente del gasto público, aunque normativamente incida en particular sobre el derecho que regula el gasto público, sino que se proyecta sobre todo el sistema de financiación del Estado, que es lo que en el fondo está en juego. Con carácter general, la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria no conlleva una conjunción de soluciones cerradas, como por ejemplo, la reducción del gasto público para evitar el déficit y, eventualmente, un endeudamiento excesivo, sino que permite un abanico de posibilidades en cuanto a la configuración interna del gasto y del ingreso. Sin embargo, persiste una cierta tendencia a identificar dicha estabilidad con la limitación del gasto público, alimentada parcialmente por ser ésta, como veremos, la interpretación de las primeras normas de estabilidad presupuestaria en España¹⁸. Esto es reflejo de que la noción de estabilidad presupuestaria es contingente al momento histórico y a la ideología económica preponderante en él (lo que suele denominarse la «sabiduría económica» o *economic wisdom*)¹⁹; de ahí el peligro intrínseco de constitucionalizar esta clase de normas, que bien podría asimilarse al intento de constitucionalizar normas que indiquen qué porcentaje de los recursos del Estado han de proceder de tributos. En este sentido, el caso de EE UU es un buen ejemplo de la importancia de cuál sea el modelo de constitucionalización²⁰.

Desde esta perspectiva, se ha afirmado que la limitación del déficit desde

¹⁸ En ese sentido: GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: «Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Objetivos y rasgos fundamentales». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003, pp. 37 y ss.

¹⁹ HERDEGEN, M. J.: «Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom». *Common Market Law Review*, vol. 35, n. 1/1998, pp. 9 y ss.

²⁰ Sobre el interés del modelo estadounidense para la experiencia comunitaria, particular relevancia de las construcciones constitucionalistas *vid.* BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea*. Madrid: Civitas, 2002, p. 26.

Sobre el fracaso de la reducción del déficit en EE UU, por imposición normativa, y debido principalmente a las bajadas de impuestos normalmente sugeridas por quienes (teóricamente al menos) pretendían dicha reducción, *vid.* JOYCE, P. G.; REISCHAUER, R. D.: «Deficit Budgeting: the Federal Budget Process. and Budget Reform» *Harvard Journal on Legislation*, vol. 29, 1992, pp. 440 y 441, (*vid.* también la tabla en página 452).

fuera coarta la propia dirección política interior de los Estados, lo que conduce en el fondo al problema democrático de la UE²¹. En el fondo, este tipo de razonamiento explica lo que constituye una paradoja, aunque sólo en apariencia: que las reglas integrantes del Pacto pueden ser más útiles cuanto mayor sea el margen de actuación de los Estados, pues ello les permite apropiárselas como suyas a la vez que aceptarlas y cumplirlas sin propiciar la impresión ante su electorado de que se están limitando a seguir una serie de directrices establecidas en una instancia superior. Mayor margen de actuación, se afirma, implica también mayores posibilidades de cumplir²². La tendencia, si atendemos al borrador de reforma del TFUE, o las propuestas de ley orgánica de desarrollo del art. 135 CE, es justamente la contraria.

III. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La Unión Monetaria Europea y sus consecuencias

1. Una *constitución económica* es «la suma de los elementos estructurales del orden de las economías»²³. Si bien alejado del concepto tradicional del término, es posible hablar de una *Constitución económica europea*, que aunque parcialmente en construcción²⁴, estaría formada por el modelo económico y el conjunto de valores que inspiran este modelo. Es evidente que lo que puede considerarse *materia constitucional* en los Estados miembros de la Comunidad europea ha sido progresivamente sustituida por el derecho de la UE en lo relativo a la constitución económica²⁵. Al mismo tiempo, se ha llamado la atención acerca de la creciente importancia del derecho constitu-

²¹ Sin excesivos matices se expresaba R. TORRENT MACAU, «¿Debe “una Constitución” tomar partido sobre una de las cuestiones más debatibles en materia de política económica: el tema de los déficits públicos?; y, suponiendo que tome partido en una dirección, ¿cómo es posible que “una Constitución” se atreva a grabar en su mármol que la cifra mágica es precisamente un 3 por 100 y no un 2 o un 4? ¿Tiene sentido que “una Constitución” prohíba desarrollar las políticas que desarrollan Estados Unidos o Japón, que superan ampliamente este límite?»; TORRENT MACAU, R.: «¿Cómo gobernar aquello que se desconoce?: el caso de la Comunidad europea en tanto que Unión Económica y Monetaria». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. CEPC, n. 20/2005, p. 85.

²² SCHELKLE, W.: «EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?». *Columbia Journal of European Law*, vol. 13/2007, pp. 707 y ss.

²³ SCHMIDT, R.: «Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft», en ISENSEE/KIRCHHOFF, vol. III, 1988, p. 1148, se toma la traducción de: BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea...* cit. p. 59. Vid. asimismo BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*. Madrid: Tecnos, 1985, pp. 22 y ss.

²⁴ SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?», en: AA VV (Eds.: CRAIG, P.; BÜRCA, G. De): *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press., 1999, p. 417.

²⁵ BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico...* cit. pp. 331 y ss. Sobre esta cuestión, vid. también: RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...* cit. pp. 51 y ss.

cional económico de la Comunidad, frente a un derecho constitucional económico que es más débil, que tiene menos importancia frente a su desarrollo legislativo, y que es además (al menos en apariencia) más neutral, es cierto que «un derecho constitucional económico comunitario fuerte ha ocupado el lugar del débil derecho constitucional económico de los Estados»²⁶.

Junto a ello, debe destacarse que el modelo económico de la UE no es ni mucho menos neutral, sino que en el TFUE tiene una orientación definida de antemano, que toma como punto de partida la construcción del mercado interior²⁷. En ese sentido, se ha afirmado que la constitución económica del Tratado no sólo no es neutral sino que «tiene... un carácter económico liberal, que contrasta con las constituciones más indefinidas de la economía mixta»²⁸. Lo que en todo caso es evidente es que la ausencia de neutralidad de toda Constitución económica es consustancial al propio concepto de *constitución económica*, que implica una toma de postura²⁹. Por eso, en realidad, ninguna Constitución es neutral en relación con la economía; el silencio es también una toma de postura. Sin embargo, en el ámbito del derecho constitucional económico es frecuente que los tribunales sí asuman la neutralidad de la Constitución como premisa³⁰. En este sentido se pronunció tempranamente el Tribunal Constitucional español, al afirmar que la Constitución no predetermina una única política económica, pues las normas «destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica» no cierran un único modelo económico (STC 1/1982, de 28 de enero)³¹. Con independencia de que deba ser o no misión de un Tribunal Constitucional definir el sistema económico, sí es claro que, como demuestra la historia, «una Constitución no puede ser neutral en términos económicos en la misma medida en que

²⁶ BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea...* cit. p. 134.

²⁷ POIARES MADURO, M.: *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 1998, pp. 61 y ss.

²⁸ BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea...* cit. p. 138.

²⁹ El concepto de *Constitución económica* se originó con motivo de las discusiones previas a la Constitución de Weimar; *vid.* al respecto: STREIT, M. E.; MUSSLER, W.: «The Economic Constitution of the European Community. From “Rome” to “Maastricht”». *European Law Journal*, n. 1/1995, pp. 6 y ss. asimismo, y sobre esta noción véase, tempranamente entre nosotros: GARCÍA PELAYO, M.: «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución». AA VV: *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, pp. 31 y ss. BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea...* cit. p. 58; POIARES MADURO, M.: *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution...* cit. pp. 64 y ss.

³⁰ BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea...* cit. p. 71.

³¹ ALBERTI ROVIRA, E.: *Autonomía política y unidad económica (Las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y la unidad de mercado)*. Madrid: Civitas, 1995, pp. 188 y ss.; ZORNOZA PÉREZ, J. J.: *Economía y Hacienda entre las determinaciones constitucionales y la realidad de los mercados. Cuadernos de Derecho Público*, n. 25/2005, p. 13.

no puede ser apolítica»³². Y esto es aplicable en particular a la *constitución económica europea*, aunque puede argumentarse que en este caso la ausencia de neutralidad se hace explícita, desde los primeros preceptos y desde el origen de la integración europea.

2. El anterior excurso interesa porque esta toma de postura –la pretendida neutralidad de las Constituciones nacionales–, contribuye a que la constitución económica europea tenga mayor influencia práctica que sus homónimas nacionales, que aún insisten en la neutralidad o en modelos de economía mixta donde parece tener cabida cualquier modelo económico³³. No es así en el modelo europeo, donde no es posible cualquier modelo de desarrollo económico. Y en el fondo, no deja de resultar paradójica la creciente relevancia de la constitución económica europea teniendo en cuenta, al margen de los problemas de a-constitucionalidad, que ésta es una constitución coja, pues técnicamente no dispone de ambas vertientes de la Hacienda: ingreso y gasto.

Desde esta perspectiva se ha destacado que la unión monetaria debería haber facilitado la construcción de una auténtica constitución financiera (*Finanzverfassung*) europea, y sin embargo esta cuestión ha quedado prácticamente relegada al debate académico³⁴, al menos hasta hace poco.

También se ha destacado en la academia algo que la crisis ha traído al debate público, y es que el modelo de integración económica de la Unión Europea es único en el mundo, pues supone disociar la política monetaria de la política económica³⁵. En este sentido, una de las paradojas más evidentes que se pone de manifiesto al examinar la incipiente constitución económica europea, pues tiene particular relevancia para nuestro estudio: que se trata de una unión económica sin Estado³⁶. Esto implica que tiene razón C. JOERGES cuando afirma que «Europa puede continuar siendo un “mercado sin Estado”, mientras que los Estados que la integran, en su día calificados como “dueños de los tratados” (*Herren der Verträge*) serían degradados a “Estados sin mercados”»³⁷.

³² BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea...* cit. p. 76.

³³ BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*. Madrid: Tecnos, 1985, pp. 107 y ss.

³⁴ Como se señala, con cierto pesimismo, en: JOCHIMSEN, R.: *Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 214.

³⁵ HERDEGEN, M. J.: «Price stability and budgetary restraints in the Economic and Monetary Union: The law as guardian of economic wisdom...» cit. pp. 11 y ss.; HAHN, H. J.: «The Stability Pact for European Monetary Union –Compliance with deficit limit as constant legal duty». *Common Market Law Review*, n. 35/1998, pp. 80 y ss.; LOUIS, J. V.: «The Economic and Monetary Union: Law and Institutions». *Common Market Law Review*, n. 41/2004, p. 575.

³⁶ SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?», en: AA VV (Eds.: CRAIG, P.; BÜRCA, G. De): *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press., 1999, p. 434.

³⁷ JOERGES, C.: «States without a Market? Comments on the German Constitutional Court’s Maastricht-Judgement and a Plea for Interdisciplinary Course». *European Integration Online Papers* (EioP), Vol. 1, n. 020/1997 (disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/>

3. En este contexto se enmarca la exigencia de mantener una determinada estabilidad presupuestaria, definida como la limitación del endeudamiento y déficits públicos, que se asume desde el principio como consustancial al establecimiento de una unión monetaria. El antecedente inmediato de la adopción del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997 y los motivos para su implantación se encuentran en la preocupación por la inestabilidad económica y presupuestaria en algunos Estados, en particular en Alemania³⁸. Pero la razón de fondo de su adopción radica en el proceso de coordinación de políticas económicas ligadas a la UME, elemento de armonización previo y necesario al control de la estabilidad³⁹. En ese sentido, se ha apuntado que el primer intento de establecer una unión monetaria en Europa (UME) es el denominado «Plan Werner» (1970), aunque debe tenerse en cuenta que este proyecto era en realidad mucho más ambicioso que la actual UME, pues implicaba también una estrecha coordinación de políticas presupuestarias, además de pretender, a medio plazo, establecer políticas de redistribución de la renta⁴⁰. Quizá el inicialmente descartado Plan Werner no esté totalmente ausente de las recientes propuestas de reforma del Tratado.

Hasta 1985 Europa es una entidad políticamente dual; la integración casi limitada al mercado único, su desarrollo y construcción, y un racionalismo ordo-liberal cohabitaban con una política social dejada únicamente a los Estados⁴¹. Ese mismo año, el informe de la Comisión de Delors titulado

texte/1997-01920htm), pp. 8 y 9. De particular interés es el también el trabajo, del mismo autor: «The Market without a State? The “Economic Constitution” of the European Community and the Rebirth of Regulatory Politics». *European Integration Online Papers* (EioP), Vol. 1, n. 019/1997 (disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-019a.htm>). Recientemente, *vid.*: KAARLEJÄRVI, J.: *Fiscal Policy without a State in EMU? Germany, the Stability and Growth Pact and Policy Coordination*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2007, pp. 23 y ss.

³⁸ ARTIS, M. J.: «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en BREUSS, F.; FINK, G.; GRILLER, S. (Eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of EMU*. Viena/Nueva York: Springer, 2003, pp. 102 y ss.

³⁹ El origen de la UME y las distintas propuestas presentadas puede verse en: SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?»... cit. pp. 421 y ss.; CRAIG, P.; BÜRCA, G. De: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press., 2003, pp. 685 y ss.

⁴⁰ *Vid.* SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?», en: AA VV (Eds.: CRAIG, P.; BÜRCA, G. De): *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press., 1999, pp. 426 y ss.; STRATH, B.: «The Monetary issue and European Economic Policy in historical perspective», en JOERGES, C.; STRATH, B.; WAGNER, P. (Eds.): *The Economy as a Polity. The Political Constitution of Contemporary Capitalism*. UCL Press., 2005, pp. 63 y ss. En detalle sobre la evolución de la UME, *vid.* JOCHIMSEN, R.: *Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pp. 23 y ss. Asimismo, RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid: La Ley-Wolters Kluwer, 2008, pp. 33 y ss.

⁴¹ JOERGES, C.: «What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy». Elaboration of the introductory lecture of the Academy European Law –Session on European Union Law– at the European University Institute in Florence delivered on 5 July 2004, *mimeo*, pp. 7 y ss.

*White Paper on Completion of the Internal Market*⁴² supone un punto de inflexión que encuentra su reflejo en el Tratado de Maastricht y se consolida con la creación de la Unión Monetaria (1992)⁴³. El Tratado de Maastricht supuso así un cambio de dirección en la integración europea («an ever closer Union») que implicó una ampliación de las materias que habían de ser objeto de regulación por parte de la Unión. Se abre la vía directamente a una mayor comunitarización de las constituciones económicas de los Estados miembros, a la vez que se profundiza en el desarrollo de una constitución económica europea, proceso persistentemente incompleto, además de asimétrico, debido a la marcada disociación entre la política económica y la monetaria. La formalización de la UME ha implicado seguramente una de las mayores transformaciones de las constituciones económicas de los Estados miembros, a la vez que ha contribuido a pergeñar una auténtica Constitución económica europea. El significado de la UME trasciende con creces el ámbito presupuestario, y aunque no es objeto de este trabajo el examen crítico de este proceso de integración económica, sí se prestará minuciosa atención al cambio de dirección estructural que ha supuesto en el proceso de integración europea, hasta el punto que se ha podido decir que, en sí misma, la unión monetaria es un auténtico «test» del funcionamiento de buena parte de los principios comunitarios básicos, tales como la autonomía institucional, la distribución de competencias y la subsidiariedad⁴⁴.

4. La creciente coordinación de la política económica de los Estados miembros por parte de las instituciones de la UE se produce en diversos ámbitos, bajo el paraguas de lo establecido en el artículo 2.3 del TFUE («*Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia*»), y con mayor intensidad en el ámbito de la moneda única (artículo 5.1: «*Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro*»). Adicionalmente, el artículo 3.1, que dispone la competencia exclusiva de la Unión sobre (letra d); «*la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro*». El artículo 120 del TFUE define un modelo económico, sentando que «*[I]os Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión, definidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 121.*

⁴² Vid. Commission of the EC, «Commission White Paper to the European Council on Completion of the Internal Market», COM(85) 310 final of 14 June 1985.

⁴³ Tomamos 1992 como fecha de creación de la Moneda Única, por ser este el año de la aprobación del Tratado de Maastricht, si bien debe destacarse que el 1 de junio de 1990 se eliminaron los controles de cambio, por lo que también puede tomarse 1990 como fase cero de la UME.

⁴⁴ SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?», en: AA VV (Eds.: CRAIG, P.; BÜRCA, G. De): *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press., 1999, p. 418.

Los Estados miembros y la Unión actuarán respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos y de conformidad con los principios enunciados en el artículo 119».

En este contexto, y con carácter instrumental a dicha coordinación, y complementario a la UME, el artículo 126 TFUE establece el mandato a los Estados de evitar los «déficits excesivos». Al objeto de controlar el cumplimiento de ese objetivo fundamental, el precepto, de redacción reglamentista, vincula el déficit con el endeudamiento y establece un procedimiento para que la Comisión y el Consejo puedan coordinar y ejercer presión sobre los Estados que incumplan este mandato. Este artículo no fija ninguna proporción ni define qué deba entenderse por déficit excesivo, lo que se deja al *Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*, esto es, al denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que fija la proporción de déficit máximo en el 3 por cien, y se vincularía, también como límite máximo o techo, al 60 por cien de endeudamiento.

5. Los citados mandatos avalan un proceso de coordinación de políticas presupuestarias en los Estados miembros que afecta tanto al resultado de sus Presupuestos (déficit/endeudamiento), como de manera particularmente minuciosa, a los procedimientos presupuestarios, que pasan ahora a formar parte de un procedimiento más amplio a nivel comunitario. El mercado sin Estado al que hacía referencia C. JOERGES termina así convirtiéndose en un Estado en paralelo, aunque sin integración política real; en efecto, el problema de fondo es que la UME y sus consecuencias en el mapa de distribución competencial no siempre son claramente clasificables, de ahí que haya sido definido como un «modelo híbrido de gobernanza»⁴⁵, donde la política monetaria y la económica se encuentran totalmente escindidas y atribuidas a niveles de gobierno distintos, así como a una institución independiente como el BCE. Ahora bien, mientras que la política monetaria se encuentra atribuida en bloque a la UE, a través de la Comisión europea y el BCE, la política económica está (teóricamente) en manos de los Estados miembros, pero también con obligaciones de *derecho blando* («soft law»), que exigen su coordinación con el resto, y prevén una intensa intervención de la Comisión y el Consejo.

Se trata de una solución de compromiso que da lugar a una situación inédita en los Estados de nuestro entorno, y que hace que el modelo de constitución económica europea sea único desde cualquier perspectiva⁴⁶. Los peligros de este sistema se han puesto de manifiesto. Así, se ha señalado que si la UME restringe las posibilidades de actuación de los Estados miembros en el caso de una crisis económica, el resultado podrá ser justo el inverso al

⁴⁵ MAHER, I.: «Economic governance: hybridity, accountability and control». *Columbia Journal of European Law*, vol. 13/2007, p. 682. Esta idea, con dura crítica, en: HATZOPOULOS, V.: «Why the Open Method of Coordination Is Bad for You: a Letter to the EU». *European Law Journal*, vol. 13, n. 3/2007, pp. 322 y 323.

⁴⁶ SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?»... cit. pp. 434 y ss.

pretendido, pues las divergencias entre los Estados se incrementarán⁴⁷. Por otro lado, se pone en evidencia la existencia de una auténtica laguna institucional, pues si bien hay una institución que controla la política monetaria (el BCE), no hay otra parangonable que dirija la política económica, más allá de la función de coordinación que lleva a cabo la Comisión⁴⁸. Parte de estas críticas son evidentes en el funcionamiento del *Pacto* y en cierto modo son también extrapolables a la situación tras el «Six Pack» y también la propuesta de reforma del Tratado, de manera que la política económica de los Estados miembros se convierte en europea por la «puerta de atrás» del proceso de coordinación presupuestaria.

6. El *Pacto* implicó en su momento un endurecimiento considerable con respecto de las disposiciones del Tratado⁴⁹, de manera que está así estrechamente ligado a la consecución y mantenimiento en estabilidad presupuestaria de la Unión Monetaria, para lo cual el control del déficit y del endeudamiento son elementos instrumentales⁵⁰. La vinculación entre estas dos variables, déficit y deuda, es tradicional en la literatura económica, pues la acumulación de déficits genera con el tiempo incremento de Deuda pública⁵¹.

Desde esta perspectiva, el primer argumento, y también el más contundente para su adopción, de acuerdo con algunos comentaristas, es evitar los denominados «*inflationary debt bail-outs*» o la situación consistente en que todos los Estados de la UME puedan sufrir los efectos de una política fiscal arriesgada por parte de un Estado, y deban acudir a su rescate⁵². Los recientes acontecimientos (rescate de Irlanda y Grecia) ponen de relieve la importancia de este argumento. Un segundo argumento es la neutralización de la

⁴⁷ SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?»... cit. p. 449.

⁴⁸ SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?»... cit. p. 450.

⁴⁹ EICHENGREEN, B.; WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?». *Economic Policy*, vol. 13, n. 26, EMU, 1998, p. 68.

⁵⁰ HERDEGEN, M. J.: «Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom»... cit. pp. 25 y ss. Entre nosotros véase tempranamente: PÉREZ DE AYALA, J. L.: «La unión económica y monetaria y sus repercusiones en el Derecho financiero español». En: YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (Dir.): *Sistema fiscal español y armonización europea*. Madrid: Marcial Pons, 1995, pp. 204 y ss. Sobre las limitaciones a la deuda en particular, véase: DE SANTILLÁN FRAYLE, R.: «El régimen jurídico de la emisión de Deuda Pública en España en el contexto del Derecho comunitario. El Plan de Estabilidad y Crecimiento». REDF, n. 111/2001, pp. 463 y ss. ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.; SALINAS ALCEGA, S.: «La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo)». *Presupuesto y Gasto Público* 40/2005, pp. 10 y ss.

⁵¹ In extenso, *vid.*: TANZI, V.; SCHURNECHT, L.: *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge University Press., 2000, pp. 64 y ss.

⁵² EICHENGREEN, B.; WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?». *Economic Policy*, vol. 13, n. 26, EMU, 1998, pp. 71 y ss., y 78 y ss.

presión inflacionaria, por el mismo motivo: la posibilidad de que dicha presión se traslade fácilmente de unos Estados a otros en una unión monetaria como la europea, produciendo efectos desbordamiento o inundación («*spillovers*»)⁵³. Un tercer argumento, que ha recibido atención prioritaria entre los comentaristas, es limitar lo que sería una tendencia ya clásica de los Estados europeos: la acumulación de déficits sostenidos. De ahí que hasta ahora se haya hecho menor hincapié en el endeudamiento, al menos relativamente, lo cual ha merecido duras críticas⁵⁴, que se ven ahora avaladas por los acontecimientos de 2010 y 2011. Asimismo, en cuarto lugar, se trataría de forzar a los Estados a que internalicen los efectos desbordamiento de los tipos de interés internacionales que estarían asociados a la existencia de diferentes políticas financieras y económicas descoordinadas⁵⁵. Nótese que, para algunos autores, este último argumento es de hecho contraproducente: cuanto más se limiten los márgenes de actuación de los Estados miembros en relación con sus políticas económicas, menor margen tendrán también para desarrollar mecanismos de coordinación y cooperación entre sí⁵⁶. Esto conforma una paradoja que quedará reflejada posteriormente en toda su complejidad cuando se produzcan los primeros incumplimientos del *Pacto*: aunque éste es una consecuencia de la exigencia de coordinación de políticas económicas, una interpretación excesivamente rígida de las normas que lo integran pueden acarrear el efecto inverso: una limitación de las posibilidades de actuación de los Estados miembros para coordinar sus políticas económicas.

En la práctica, y como se ha resaltado, el *Pacto* implica la sustitución de la política fiscal por reglas «prefabricadas»⁵⁷. De ahí en parte que, desde su adopción, las normas de estabilidad recibieran duras críticas, que fueron sentando las bases para la reforma posterior. Entre los economistas, las críticas se han proyectado mayoritariamente sobre la selección, que se considera «arbitraria», de los dos criterios de referencia (el 3 y 60 por 100), cuyo fundamento teórico ha sido puesto en duda en numerosas ocasiones, la mayoría para negar la existencia de tal fundamento⁵⁸. Todo esto se agrava en la propuesta de reforma del Tratado.

⁵³ EICHENGREEN, B.; WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?»... cit. pp. 75 y ss., para estos autores, se trata de una preocupación menor, que por sí misma no justificaría la adopción del *Pacto*.

⁵⁴ BUTI, M.; FRANCO, D.: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union. Theory, Evidence and Institutions*... cit. pp. 17 y ss.

⁵⁵ EICHENGREEN, B.; WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance»... cit. pp. 76 y ss., con mayores referencias.

⁵⁶ EICHENGREEN, B.; WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance»... cit. pp. 78 y ss. Con matices, también este argumento en: ALBI IBÁÑEZ, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; ZUBIRI, I.: *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto. Aspectos Macroeconómicos*. Barcelona: Ariel Economía, 2006, p. 428.

⁵⁷ Lo que en opinión de C. JOERGES sería un reflejo evidente de la precaria legitimidad política del proceso JOERGES, C.: «What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy»... cit. pp. 14 y ss.

⁵⁸ Entre los muchos que así opinan, *vid.*: EICHENGREEN, B.: «Should the Maastricht Treaty be Saved?» (Princeton studies in international finance no. 74), Princeton, NJ 1992.

En efecto, para comprender las críticas vertidas a la estabilidad, debe tenerse en cuenta que los valores de referencia acordados en el Consejo de Dublín de 1996, y finalmente plasmados en el *Pacto* eran de una dureza que, de acuerdo con los datos entonces ya disponibles, rayaba en la ciencia ficción: por ejemplo, entre 1974 y 1993, los Estados europeos tuvieron déficit excesivos (de acuerdo con los parámetros del *PEC*) en 202 ocasiones (o el 50 por 100 de las ocasiones posibles). De todos ellos, sólo cinco habrían sido considerados de desequilibrio no excesivo⁵⁹. Es decir, no había fundamento real para pensar que el *Pacto* podía llegar a ser cumplido.

Por qué, entonces, cabe preguntarse, las citadas cifras. Una explicación simple, pero bastante factible, es que el 60 por 100 representaba la media europea de relación entre el PIB y la deuda en 1992, es decir, el año que se aprueba el Tratado de Maastricht, mientras que, de acuerdo con algunos economistas al menos, una relación entre el déficit y el PIB del 3 por 100 sería la cifra «estabilizadora» con una ratio de deuda del 60 por 100, teniendo en cuenta que el crecimiento nominal de la renta sea del 5 por 100, lo que sucedía, como media, entre los años ochenta y noventa en la Europa de entonces. Paralelamente, se ha señalado que la cifra del 3 por 100 venía a representar el nivel típico de gasto en inversión, y teniendo en cuenta la *golden rule* o regla de oro de las finanzas de acuerdo con la cual, para garantizar la estabilidad financiera, sólo deben permitirse los déficit que no superen la tasa de inversión pública, parecía una cifra adecuada⁶⁰. Así las cosas, no resulta sorprendente que el *Pacto* comenzara a generar problemas de cumplimiento precisamente coincidiendo con un leve descenso del crecimiento económico, al menos por parte de los Estados tradicionalmente considerados motores económicos de la Unión Europea (Alemania y Francia).

Las propuestas de reforma actuales claramente no han tenido en cuenta las anteriores consideraciones. Convendrá prestar particular atención a la anunciada reforma del TFUE, y a sus efectos, para concluir si la historia está condenada a repetirse también en este caso.

No procede en este lugar el discutir si es o no *necesario* controlar el déficit,

Vid. por el mismo autor, su papel de trabajo referencia PEIF-6, titulado: «Institutions for Fiscal Stability», 2-3 May, 2003. *Vid.* también una crítica en: MAJONE, G.: *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press., 2005, p. 169; ARTIS, M. J.: «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en BREUSS, F.; FINK, G.; GRILLER, S. (Eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of EMU*. Viena/Nueva York: Springer, 2003, p. 111.

⁵⁹ De acuerdo con los datos citados por: GARCÍA CRESPO, M.: «Los costes de la estabilidad presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003, p. 20.

⁶⁰ Esta explicación en: BUTTER, W.; CORSETTI, G.; y PESENTI, P.: «Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht». *Economic Policy*, n. 1/1993. *Vid.* JOCHIMSEN, R.: *Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion...* cit. p. 161. Con mayores referencias a la literatura económica que ha analizado estas dos cifras, véase el muy crítico trabajo de EICHENGREEN, B.: «Institutions for Fiscal Stability». University of California (Berkeley). Ponencia presentada en la *Munich Economic Summit*, 2-3 de mayo de 2003, *mimeo*, pp. 3 y ss.

sino de analizar las normas *jurídicas* que implementan dicha necesidad y la hacen vinculante. Sin embargo, valgan estas reflexiones para contestar los argumentos seguramente extremos de quienes por ejemplo sostienen que la estabilidad es una exigencia derivada automáticamente de la eficiencia en el gasto público. Estas relaciones, como las propias teorías económicas sobre las que se sustentan, no son ni inmutables ni lógicamente incontestables⁶¹. Debe tenerse en cuenta que, si bien se mira, la adopción del *Pacto* va mucho más allá de facilitar la estabilidad de la Unión monetaria, pues pretende convertirse en un mecanismo adicional de coordinación de las políticas económicas, en particular para la zona euro⁶².

2. El régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria tras la aprobación del «Six Pack»

1. El denominado *Pacto* o «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo», anexo al Tratado pero que admite una reforma rápida⁶³, está formado por una serie de normas jurídicas y documentos de «soft law»⁶⁴.

La norma central es el artículo 126 TFUE, que dispone de forma detallada el procedimiento para su control, así como las consecuencias de su incumplimiento. El mandato inicial se encuentra escuetamente formulado en el primer apartado del precepto «*Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*», siendo excesivos cuando la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepase un valor de referencia, actualmente establecido en el 3 por 100.

El mismo precepto incorpora un alto grado de flexibilidad, estableciendo dos excepciones o situaciones que pueden matizar la supervisión de la situación presupuestaria: «que la proporción haya descendido sustancial y conti-

⁶¹ *In extenso* sobre esta cuestión, debe verse: CAMERON, D. R.: «On the Limits of the Public Economy»... cit. pp. 51 y ss.

⁶² ZSOLT DE SOUSA, H.: «The Future of the Stability and Growth Pact as a Tool for Economic Policy Co-ordination». *Groupement d'études et de recherches Notre Europe. Policy Papers*, n. 9, abril 2004, pp. 6 y ss.

⁶³ Sobre su compleja naturaleza jurídica, *vid.*: HAHN, H. J.: «The Stability Pact for European Monetary Union –Compliance with deficit limit as constant legal duty». *Common Market Law Review*, n. 35/1998, p. 78. RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...* cit. pp. 57 y ss.

⁶⁴ El *Pacto* se enmarca en una serie de medidas establecidas inicialmente en el TCE por el Tratado de Maastricht, entre las que destaca la creación del Banco Central Europeo (BCE), en junio de 1998, cuyo papel en la coordinación de políticas económicas, no sólo monetarias (en el caso de que fueran escindibles), no debe perderse de vista. Este relevante papel ha generado críticas por un posible déficit democrático, lo que solo en parte se podría atenuar a través de la estrecha relación entre el Banco y el Parlamento Europeo, así como con la Comisión; LOUIS, J. V.: *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, *Common Market Law Review*, n. 41/2004, pp. 594 y ss. Un resumen de los distintos argumentos en: CRAIG, P.; BÜRCA, G. De: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press., 2003, pp. 696 y ss.

nuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia» y «que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia». En cuanto a la deuda pública, se analizará «Si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia», establecido por el PEC en el 60 por 100. También aquí se contempla una excepción u opción de matización, añadiéndose, como excepción, que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia. Esta norma permitió que Estados como Italia pudieran entrar en la zona euro, pese a que su deuda superaba con creces el 60 por 100 de su PIB.

La Comisión tiene la competencia exclusiva (126 TFUE) para iniciar la supervisión de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público del Estado miembro. Sólo si la Comisión decide actuar, podrá iniciarse el procedimiento de supervisión. Hay dos grandes supuestos en los que este órgano puede actuar: el primero de ellos es automático; si se rebasan los valores de referencia, la Comisión deberá preparar un informe, teniendo en cuenta los términos en que se cumple la citada «regla de oro», esto es, comprobar si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, además de examinar otros factores mencionados en el precepto, como la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro. El segundo supuesto es sustancialmente distinto, pues no requiere que se incumplan los criterios de referencia. Basta con que la Comisión estime la existencia de un «riesgo» de un déficit excesivo en un Estado miembro para elaborar un informe. El margen de discrecionalidad es amplísimo en ambos casos, pero en particular en el segundo, pues basta la apreciación del citado riesgo.

Si en cualquiera de los dos supuestos la Comisión aprecia la existencia de déficit excesivo, o incluso sólo su riesgo, deberá informar al respecto al Consejo, elaborando para ello una recomendación, sobre la que éste deberá pronunciarse. Sin esta recomendación, el Consejo no puede actuar en ningún caso. Para que el Consejo pueda apreciar la existencia de déficit es precisa una mayoría cualificada. En su decisión, el Consejo deberá además tomar en cuenta las observaciones del Estado miembro, si las hubiera, y realizar en todo caso una «valoración global» de la situación del Estado, al objeto de decidir si existe un déficit excesivo. En caso afirmativo, se inicia un procedimiento en el que el Consejo incrementa progresivamente la presión sobre el Estado miembro.

2. Este precepto ha sido objeto de minucioso desarrollo normativo que ha sido objeto de una sustancial revisión tras la aprobación, el 28 de septiembre de 2011, de las citadas seis medidas legislativas denominadas «Six Pack», y cuyo anclaje radica en el artículo 136 del TFUE.

Artículo 136.

1. Con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados,

el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento que corresponda de los contemplados en los artículos 121 y 126, con excepción del procedimiento establecido en el apartado 14 del artículo 126, medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro para:

- a. Reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria;*
- b. Elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia.*

2. Únicamente participarán en las votaciones sobre las medidas contempladas en el apartado 1 los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

La mayoría cualificada de dichos miembros se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

La aprobación de estas medidas supone la culminación de un proceso en el que se han ampliado sustancialmente las potestades de supervisión de las autoridades europeas sobre los presupuestos nacionales.

La prolija normativa de estabilidad presupuestaria plantea de entrada el problema de su falta de codificación, de manera que conviven diferentes documentos normativos, algunos no-normativos o de «soft law» cuya interpretación conjunta no resulta sencilla.

A ello hay que añadir que las normas nacionales, y muy en particular las normas españolas de estabilidad presupuestaria, que como veremos conforman un auténtico «pacto interno» de estabilidad presupuestaria, no hace referencia directa o precisa al marco jurídico comunitario, lo que dificulta a su vez la interpretación. En este sentido, es particularmente llamativo que la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria (2001) acometida en 2006 omitiera en su exposición de motivos toda referencia a los supra citados Reglamentos de 2005, que sin embargo fueron el principal motivo de la reforma de las normas españolas.

Como es sabido, el documento original del *Pacto* fue acompañado de una Resolución del Consejo Europeo y dos Reglamentos⁶⁵, todos aprobados en

⁶⁵ Se trata de la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, el Reglamento 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento (sic, fortalecimiento) de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas («Reglamento de supervisión»), el Reglamento 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo («Reglamento de procedimiento»), ambos reformados en junio de 2005 mediante el Reglamento (CE) n° 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97, y el Reglamento (CE) n° 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97. Asimismo, forma parte del régimen jurídico de la estabilidad la Resolución del Consejo Europeo (97/C 236/01), además de otros documentos no normativos (soft law), como el Código del Conducta adoptado por el Consejo del ECOFIN el 10 de julio de 2001, que ha sido reemplazado por el *Specifications on the implementations of the Stability and*

1997 pero que fueron objeto de reforma sustancial en 2005, a consecuencia de la reforma acometida tras los incumplimientos de los límites de déficit causados por Francia y Alemania⁶⁶.

Finalmente, este régimen jurídico se compone de cinco Reglamentos y una Directiva:

1. Reglamento (UE) no 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
2. Reglamento (UE) no 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.
3. Reglamento (UE) no 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
4. Reglamento (UE) no 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
5. Reglamento (UE) no 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
6. Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

3. Sin que proceda examinar en detalle en este lugar todos los aspectos de la reforma, pues ello debería ser objeto de examen en un trabajo monográfico, sí conviene llamar la atención sobre algunos aspectos destacados, en la medida en que éstos deberían ser tenidos en cuenta por la futura ley orgánica que desarrolle el artículo 135 CE.

El aspecto más destacado de la nueva normativa es un sustancial refuerzo del gobierno económico en la UE, que se pone de manifiesto en todos los aspectos de la normativa. Si antes del *Six Pack* la estabilidad presupuestaria en la UE suponía un control continuo de la política presupuestaria de los

Growth Pact and Guidelines on the format and content of the Stability and Convergence Programmes, aprobado por el Consejo ECOFIN el 11 de octubre de 2005. Este Código de Conducta contiene un “modelo” de programa de estabilidad.

⁶⁶ En detalle *vid.* 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». *Revista de Estudios Políticos*, 126/2004, pp. 151-176.

Estados miembros, que tenía lugar antes, durante y después⁶⁷, ahora la normativa se concentra de manera más evidente en la política económica y sus resultados, incidiendo directamente sobre todas las medidas materiales adoptadas por los Estados y pudiendo sugerirse otras, que deberán ser cumplidas. La modificación es sustancial y su análisis requerirá en el futuro un trabajo más detallado, que en todo caso deberá tener lugar una vez que ésta comience a aplicarse y por tanto puedan vislumbrarse algunas de sus consecuencias.

Es previsible, o en todo caso inevitable, que la futura ley orgánica dictada en desarrollo del artículo 135 CE siga estrechamente los postulados centrales del *Six Pack*, si bien sería deseable que esto se hiciera expreso, en particular si, como también parece probable, la futura regulación del pacto interno se hace emulando el pacto a nivel EU.

Llama poderosamente la atención, en particular en contraste con el debate que se ha producido en torno al artículo 135 CE, la relativa escasa atención prestada a las nuevas normas europeas. Entre otros aspectos que podrían destacarse, llama la atención que en las cámaras parlamentarias no se haya dedicado tiempo a su examen. Un «jurista persa»⁶⁸ podría pensar que estas normas no afectan a España, pero sí al Reino Unido, país cuyo Parlamento se ha ocupado directamente de esta cuestión⁶⁹, pese a que no siendo un país de la eurozona, le afecta en mucha menor medida.

De forma necesariamente resumida, algo desordenada, e incluso simplista, las principales consecuencias del nuevo paquete de medidas son las siguientes:

1. Se recupera la imposición de sanciones (136 TFUE)
2. Se continúa en la senda iniciada en 2005 de amoldar los rígidos límites del 3/60 al ciclo económico, haciendo hincapié en que se valorará la «situación particular» de cada país.
3. Se refuerza el «brazo preventivo» (artículo 121 TFUE), lo que fundamentalmente se hace intensificando sustancialmente el control de la política presupuestaria, no sólo en cuanto a sus resultados, sino en todos los aspectos: elaboración de presupuestos, empleo de estadísticas, plazos de informes y supervisión. Este refuerzo pretende ser una auténtica «guía previa» para la elaboración de las líneas generales de la política económica y presupuestaria de los Estados miembros.

⁶⁷ En detalle, véase: RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...* cit. pp. 130 y ss.

⁶⁸ Incluso el mismo al que se refiere P. CRUZ VILLALÓN en su ya legendario análisis (recogido ahora en: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1999).

⁶⁹ En el Reino Unido, véase el análisis desde el propio parlamento: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/news/title—call-for-evidence/>

4. Se hace explícito el techo de gasto, de manera que el crecimiento de los gastos públicos deberá adecuarse al crecimiento, a medio plazo, del PIB (lo que, como veremos, ya ha sido incluido en nuestra normativa de estabilidad presupuestaria).

5. Se establece, por primera vez, un procedimiento de control del endeudamiento, tanto en la supervisión previa como en el propio procedimiento de déficit excesivo. De hecho, a partir de ahora un incumplimiento de los límites de la deuda podrá implicar, por sí solo, la apertura de un procedimiento por parte de la Comisión.

6. Mediante la directiva de marcos presupuestarios nacionales (*Directive on national budgetary frameworks*) se consolida la coordinación de las políticas presupuestaria, haciendo hincapié en la calidad de los datos manejados en la elaboración de las cuentas públicas y abriendo diversas posibilidades de control de estos datos por parte de la Comisión.

- Dentro del marco jurídico actual, tiene particular importancia la delimitación del sector público a efectos de la aplicación de las normas de estabilidad presupuestaria. En efecto, uno de los problemas que plantea la aplicación de los criterios de Maastricht a los Estados es determinar claramente su ámbito subjetivo, al objeto de diferenciar las distintas entidades públicas, y seleccionar cuáles de ellas deben tenerse en cuenta a efectos de calcular el déficit⁷⁰.

7. Se refuerza el papel del Parlamento Europeo en diversos aspectos, incluyendo un «diálogo económico», que si bien es simbólico, ofrece la posibilidad a los Estados miembros de explicar su situación económica, y las medidas que piensa adoptar o está ya adoptando, ante el «Comité de Asuntos Económicos y Monetarios». Asimismo, y como otro ejemplo, este Comité podrá pedir explicaciones al resto acerca de las decisiones adoptadas en el marco del Pacto —en particular, aquellos casos en los cuales el Consejo decidiera no actuar cuando hubiera una resolución de la Comisión.

Las normas de estabilidad presupuestaria han sido siempre primordialmente un auténtico mecanismo de coordinación de políticas económicas que reemplaza buena parte de las constituciones económicas de los Estados. La reforma consolida esta función.

4. En estos momentos, hay ya un borrador de Tratado Europeo (con fecha

⁷⁰ De acuerdo con el Protocolo de Estabilidad (artículo 3) los Estados son responsables del déficit del «gobierno general». Esto incluye también los entes subcentrales, además de los fondos de la seguridad social, excluyendo aquellos entes que realicen «operaciones comerciales», en el sentido del Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC-95), establecido mediante Reglamento (CE) núm. 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad. El SEC-95 sustituye al sistema europeo de cuentas económicas integradas publicado en 1970 (SEC-70, modificado parcialmente en 1978); *vid.*: RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...* cit. pp. 223 y ss.

de 6 de enero de 2012)⁷¹. Aunque no es previsible que se apruebe en su estado inicial, debe destacarse que implica un refuerzo del contenido en el «Six Pack», con la gran novedad de que las cifras en particular pasan a estar contenidas en el propio Tratado, no ya en un anexo, lo cual no deja de suscitar perplejidad, pues los textos constitucionales (y el Tratado Europeo tiene esa función) deberían evitar la concreción permitida a las normas que los desarrollan, pues sólo así puede evitarse la necesidad de una reforma continua de los Tratados. Pero técnica (sic) legislativa aparte, el proyecto de reforma supondría incorporar un límite del 0.5 de déficit para los Estados, cuyo cumplimiento deberá ser supervisado por el Tribunal de Justicia de la UE. Este límite podría subir al 1 por 100 para aquellos Estados cuya deuda pública sea inferior al 60 por 100. Por otro lado, los Estados cuya deuda sea superior al 60 por 100, deberán reducirla a un ritmo anual del 5 por 100. Por último, aquellos Estados que sobrepasen los límites de déficit se verán incluidos en un programa de intervención directa de sus presupuestos («*budgetary and economic partnership programme*»).

IV. LA (PAULATINA) INCORPORACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. Antes de la reforma del art. 135 CE el principio de estabilidad presupuestaria había supuesto una modificación de la Constitución económica española. España es el Estado más descentralizado de la Unión Europea con mucha diferencia, además de un país sin una «cultura» de estabilidad presupuestaria. Por ello, el análisis del proceso seguido por España para incorporar los nuevos principios (y reglas) presupuestarios, tiene interés más allá de una perspectiva netamente doméstica, porque es un buen ejemplo de las dificultades prácticas que plantea la aplicación de este marco normativo a un «federalismo con cuatro órdenes de gobierno» (UE, Estados, regiones y municipios)⁷².

La reforma del artículo 135 CE, que entró en vigor el 27 de septiembre de 2011⁷³, supuso la incorporación expresa del principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, lo que implica la culminación de un proceso que comienza a principios de los años noventa, con los escenarios de consolidación⁷⁴, y avanza con la aprobación de las primeras leyes de estabilidad

⁷¹ Disponible en <http://www.openeurope.org.uk/media-centre/summary.aspx?id=3603>. <http://www.openeurope.org.uk/research/100112fiscalpactdraft.pdf>

⁷² Véase el breve pero sugerente trabajo de R. FERNÁNDEZ LLERA, «La doble descentralización autonómica ante el proceso de consolidación fiscal». Fundación Manuel Jiménez Abad, 2012 (en: http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110928_ot_fernandez_llera_r_es_o.pdf)

⁷³ De acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 167 CE para aquellas reformas que no afecten a aspectos centrales de la Constitución (que sí requerirían referéndum, ex artículo 168 CE).

⁷⁴ Un análisis de la coordinación presupuestaria, que arranca con el Acuerdo del CPFF 1/1992, de 20 de enero, primero en ocuparse de la estabilidad presupuestaria, puede verse en: ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «El nuevo sistema

presupuestaria, que implican el establecimiento de un auténtico «pacto interno»⁷⁵ de estabilidad, en el sentido de que traslada al ámbito interno parte del esquema de supervisión de la Comisión por respecto de los Estados miembros⁷⁶.

Hasta entonces, en la historia constitucional española tan solo hay escasos, casi anecdóticos, antecedentes de una noción similar a la estabilidad presupuestaria. Es cierto que en la breve historia de la España liberal hubo una cierta preocupación por el equilibrio presupuestario, pero ello no tuvo consecuencias duraderas. Suele hacerse referencia en este sentido a los artículos 340 de la Constitución de 1812, 75 de la de 1845 o al artículo 85 de la de 1876, como referentes indirectos de dicho principio, que en todo caso ni se incorporó expresamente al texto constitucional, ni tampoco establecía obligaciones que fueran más allá del juego aritmético formal de suma cero. Por otro lado, interesa destacar que, en el último periodo constituyente, en 1978, la discusión acerca del contenido y efectos de la estabilidad presupuestaria, leída en términos de equilibrio, estuvo ligada a la distribución de competencias financieras entre los distintos órdenes territoriales, de manera que la necesidad de incorporar un principio de equilibrio presupuestario se barajó, aunque muy brevemente, en la discusión preconstitucional en relación con las futuras haciendas autonómicas, lo que seguramente era más explicable por una preocupación en torno al papel que habían de desarrollar estos entes, que por un equilibrio presupuestario. En efecto, el artículo 149 del Anteproyecto de Constitución⁷⁷, establecía que «[l]os Territorios Autónomos elaborarán un presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos sin perjuicio de la posibilidad de formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o a los procedentes de operaciones de crédito». El precepto fue finalmente suprimido en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados.

Con todo, incluso en ausencia de una disposición expresa en la Constitución española de 1978 acerca de la estabilidad presupuestaria o del control del déficit, seguramente éste podería anclarse en los principios de eficiencia y economía en el gasto público⁷⁸, contenidos en el artículo 31.2 de la Consti-

de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 62/2011, pp. 162 y ss. Los acuerdos del CPFF están todos publicados, si bien la mayoría insertos en las «Memorias de actuación», disponibles aquí: <http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Informes%20y%20Memorias/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx>

⁷⁵ La palabra «pacto», puede ser engañosa, como me puntualizó el Prof. Luis Pomed, ya que lo cierto es que la aprobación de estas leyes fue altamente conflictiva en España. Sin embargo, diez años más tarde, (y también en plena situación de crisis), las discrepancias iniciales parecen haberse diluido, debid en parte a aceptación de este marco jurídico o a cierta resignación ante el cambio de paradigma en la financiación del gasto público que ello ha supuesto.

⁷⁶ Esto es particularmente evidente tras el ACPFF de 17/18 de enero de 2012.

⁷⁷ Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 5 de enero de 1978.

⁷⁸ Así lo sostuvo en RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España...* cit. pp. 150 y ss.

tución, de manera que «la necesidad de cierto equilibrio o estabilidad presupuestaria no fue absolutamente ajena al constituyente»⁷⁹.

Lo cierto es que la estabilidad se ha planteado sobre todo en relación con las haciendas territoriales. Incluso, hasta julio de 2011, la escasa jurisprudencia constitucional que hacía referencia a una noción de estabilidad, en términos sólo parcialmente similares a la noción europea, se refería al papel del Estado en relación con las Haciendas subcentrales (entre otras, SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 6; 83/1983, de 21 de mayo; 179/1985, de 19 de diciembre; y 96/1990, de 24 de mayo). Posteriormente, la STC 134/2011, de 20 de julio, en cuyo FJ 8.a) recoge la doctrina anterior, de forma ordenada, y afirma no sólo la legitimidad de que el Estado establezca criterios de estabilidad presupuestaria más estrictos que los contenidos en el Derecho de la Unión Europea, sino también la propia justificación de la estabilidad presupuestaria, y la posibilidad de imposición unilateral a los entes subcentrales; de manera que «*nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno*»; y en todo caso «*Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica*» (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4) (ibid).

2. La estabilidad presupuestaria no está sin embargo limitada al reparto de competencias financieras entre los diferentes órdenes de gobierno. En ese sentido, el nuevo artículo 135 CE confirma algo que se ha convertido en un lugar común, y es que la integración de España en la Unión Europea ha dado lugar a una auténtica transformación del Derecho Financiero, y en particular del derecho del gasto público y del papel del Presupuesto⁸⁰. En el caso de la estabilidad presupuestaria, dicha transformación se ha producido de forma paulatina.

La necesidad de la reforma constitucional se ha justificado por una razón coyuntural precisa: la explosión de la prima de riesgo en el mes de agosto de 2011 y la consiguiente necesidad de asegurar a los inversores exteriores la solvencia de España. Se trata así inmediatamente de una reforma que

⁷⁹ AGUIAR DE LUQUE, L.; ROSADO IGLESIAS, G.: «La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías». *Cuadernos de Derecho Público*, n. 12/2001, p. 22. En sentido similar, añadiendo el artículo 103.1, URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Fundamento Constitucional de los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27/2001, p. 20.

⁸⁰ Particularmente sugerentes e ilustrativas de este cambio son las páginas 38 a 42 de: PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2005, para quien se ha producido una transformación tal que cabe preguntarse «hasta qué punto y en qué medida en la nueva Ley General Presupuestaria conservan la Hacienda Pública y el Presupuesto el papel que desempeñaron en el pasado» (p. 38).

nace «para calmar a los mercados». Esta función de dar seguridad al inversor no es nueva, y es obvio que el antiguo 135 CE también cumplía dicho objetivo, que incluso era su razón de ser, al asegurar la inclusión automática de los créditos para el pago de la deuda en el Presupuesto, que no pueden ser discutidos por el Parlamento (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Estados Unidos).

Más allá de la situación coyuntural, que exigió una reforma de urgencia, existían razones de fondo para hacer aconsejable esta modificación. Resumidamente, pueden apuntarse las siguientes:

a) En primer lugar, es cierto que España tiene un nivel de endeudamiento público sobre PIB no sólo sustancialmente inferior a los países rescatados o en riesgo de rescate (Irlanda, Grecia, Portugal e Italia), sino también muy inferior a Alemania y Francia⁸¹. Sin embargo, el nivel de deuda privada (entidades financieras, otras empresas y particulares) es muy elevado y su crecimiento ha sido también muy alto en los últimos tres años (2008-2011). Adicionalmente, las previsiones sobre la economía española inciden directamente sobre la (falta de) credibilidad de la deuda, que es lo que en el fondo convierte a la deuda, y al déficit, en un problema estructural en la situación actual española.

b) En segundo lugar, la economía española tenía problemas económicos estructurales de los que ya venían advirtiendo los informes de la Comisión europea, como la baja productividad, el paro estructural (incluso en tiempos de bonanza), la excesiva dependencia de un sector (o subsector) económico con escasa capacidad de innovación, y poco empleo en términos relativos de mano de obra altamente cualificada, como es la construcción; o, finalmente, la asombrosa dificultad de crear empresas (n. 133 en el ranking mundial)⁸².

c) En tercer lugar, y como se expondrá más abajo, el alto nivel de descentralización de ingresos y gastos no ha ido acompañado de mecanismos de coordinación adecuados, o al menos es posible afirmar que éstos no han arrojado los resultados esperados⁸³, lo que ha provocado la dificultad práctica de controlar el déficit y el endeudamiento de las haciendas autonómicas y, en menor medida, locales.

Para comprender los efectos previsibles del artículo 135 CE es imprescindible

⁸¹ Este dato está presente en todos los informes publicados en la materia. Véase, por ejemplo, el gráfico publicado por el semanario *The Economist* en «Europe's deepening crisis», el 10 de noviembre de 2011 (disponible aquí: http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/europes_economies, acceso 13.01.2012).

⁸² Tomo este dato del informe publicado en *The Economist* el 12 de noviembre de 2011, titulado «Destructive creation», y disponible en: <http://www.economist.com/node/21536865> (acceso 13.01.2012).

⁸³ Como demuestra, en un análisis breve pero imprescindible en esta materia, CUENCA, A.: «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis». *Cuadernos de Derecho Público*, de próxima publicación en mayo 2012.

ble detenerse, aunque sea brevemente, en la transformación que han supuesto las normas españolas de estabilidad presupuestaria, destacando también sus problemas latentes. Simplificando mucho, el legislador de la ley orgánica prevista en el artículo 135 CE tiene dos grandes alternativas: reformar levemente las actuales normas de estabilidad presupuestaria, para adaptarlas al 135 CE, o aprovechar la oportunidad para modificar sustancialmente no sólo las normas de estabilidad presupuestaria sino muy especialmente las normas que regulan el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, pues sólo una correcta conexión de los ingresos y los gastos públicos puede garantizar el éxito, siempre relativo, del futuro pacto interno de estabilidad presupuestaria. Adicionalmente, el legislador orgánico debería incorporar esta norma en el marco de la reforma de la Unión Europea, so pena de seguir perpetuando la imagen de dos círculos normativos que apenas se tocan, cuando lo cierto es que, en particular desde el Tratado de Maastricht, las constituciones económicas de los Estados miembros están subsumidas en el círculo mayor de la Constitución económica europea.

1. La normativa española de estabilidad presupuestaria en España (el «pacto interno»)

1.1. *La necesidad de trasladar las normas de estabilidad presupuestaria a todos los entes territoriales*

1. El problema de la estabilidad presupuestaria en España es fundamentalmente, aunque no solo, un problema de insuficiente coordinación de los diferentes entes territoriales⁸⁴. Por eso, sobre todo tras la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se puso de manifiesto la necesidad de adoptar algún modelo de «pacto interno»⁸⁵ de estabilidad presupuestaria, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la moneda única por parte de todos los entes públicos⁸⁶. Eso explica que el sistema implantado en España en 2001 para los entes subcentrales guardara algunas similitudes con el sistema articulado por el Pacto de Estabilidad para los Estados miembros de la UE⁸⁷. El sistema, empero, no se construyó sobre cero, sino que

⁸⁴ Particular interés en este sentido tiene el trabajo de FERNÁNDEZ LLERA, R.; MONASTERIO ESCUDERO, C.: «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España». *Hacienda Pública Española*, 195, 4/2010, pp. 142 y ss.

⁸⁵ GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva...*cit. pp. 72 y ss. FERNÁNDEZ LLERA, R.: «Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico». P.T. n. 23/2004, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 8 y ss.

⁸⁶ En particular véase en este sentido la opinión de la Comisión Europea, en: «Public Finances in EMU 2001». *European Economy*, n. 3/2001, y «Public Finances in EMU 2003». *European Economy*, n. 3/2003. En el mismo sentido se ha expresado el Comité de las Regiones: «Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and resources». Bruselas, Comunidades Europeas, 2001.

⁸⁷ BALASSONE, F.; FRANCO, D.; ZOTTERI, S.: «EMU Fiscal Rules and Fiscal Decentralization». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 35/2004, pp. 71 y ss. Una descripción somera en: GONZÁLEZ-

implicó una mejora y ampliación de los *Escenarios de Consolidación Presupuestaria*, acordados entre las Comunidades Autónomas y el Estado desde 1992 y que son consecuencia del primer Programa de Convergencia presentado por España, en marzo de 1992⁸⁸.

A la luz de la situación actual, quizá pueda afirmarse que los resultados del sistema de coordinación financiera Estado-Comunidades Autónomas⁸⁹ no han sido del todo satisfactorios, al menos medidos en términos tanto de corresponsabilidad fiscal (ausencia de ejercicio de potestades normativas en tributos cedidos, o ejercicio a la baja), como de limitación del déficit y el endeudamiento⁹⁰. Con todo, la estabilidad presupuestaria ha sido un elemento presente y central de todos los acuerdos del CPFF sobre financiación autonómica tras la firma del Tratado de Maastricht⁹¹.

2. El traslado de la estabilidad presupuestaria a los entes subcentrales se hizo, en el caso de las Comunidades Autónomas, mediante la aprobación de una ley orgánica⁹²; en la actualidad, la ley Orgánica 5/2001, de 13 de

PÁRAMO, J. M.: «El Estado y las Haciendas territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria». *Revista de Estudios Regionales*, n. 66/2003, pp. 29 y ss.

⁸⁸ ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria»... cit. pp. 162 y ss.

⁸⁹ En realidad, no hay «un sistema», sino diferentes círculos normativos que deberían permitir dicha coordinación; desde las normas que regulan los modelos de financiación autonómica a las normas presupuestarias. Vid.: CUENCA, A.: «Estabilidad presupuestaria y endeudamiento»... cit. pp. 3 y ss.

⁹⁰ A esta conclusión llegan, con distintos razonamientos, la inmensa mayoría de los trabajos en esta materia. Sin ánimo de exhaustividad, me permito remitir a RUIZ ALMENDRAL, V.: «*Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism*», de próxima publicación en *eJournal of Tax Research*, Atax (Australia), 2012. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2008): «Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization», en BOSH, N. y DURÁN, J. M. (Eds.): *Fiscal federalism and political decentralization. Less ons from Spain, Germany, and Canada*, Chentelham: Edward Elgar, 2008. ZABALZA, A.; LÓPEZ-LABORDA, J.: «The new Spanish System of intergovernmental transfers». International Studies Program Working Paper 11-03 February 2011, Andrew Young School, Georgia University (at <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp1103.pdf>) (acceso el 27.12.2011). ZABALZA, A. y J. LÓPEZ-LABORDA: «El Nuevo Sistema de Financiación Autonómica: Descripción, Estimación Empírica y Evaluación», *Working Paper* No. 530. Madrid: FUNCAS, 2010. (<http://www.funcas.es/Publicaciones/InformacionArticulos/Publicaciones.asp?ID=1593>)

⁹¹ Si bien, como exponen en detalle ARELLANO y otros, el ACPFF 1/1996, de septiembre, que dio lugar al sistema de financiación autonómica 1997/2001, se desmarcó parcialmente de la estabilidad presupuestaria, lo que coincidió con que 1997 terminó siendo un año particularmente relevante en esta materia, pues se aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el Consejo de Ámsterdam del mes de junio; vid. ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria»... cit. pp. 165 y ss.

⁹² Posiblemente no había razón para la aprobación de una ley complementaria a la LGEP, pues la intervención del Estado en esta materia depende estrictamente de la existencia de un título competencial suficiente. Si lo hay, la ley es aplicable a las Comunidades Autónomas, al margen de su carácter de orgánica. Y si no lo hay, es claro que el rango de orgánica no puede salvar la falta de competencia; esta idea en RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*... cit. pp. 162 y ss.

diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOGEP, en adelante). Esta norma, reformada en 2006, sirve de marco, junto a la LOFCA, para diferentes mecanismos de coordinación financiera cuya «cota mínima» es el traslado del objetivo de estabilidad a las Comunidades Autónomas (reparto de la «tarta única» del objetivo de estabilidad que se lleva a cabo mediante acuerdo del CPFF) hasta la máxima, recientemente inaugurada, de indicar a las Comunidades qué medidas deben adoptar, ejerciendo así un control directo no sólo en su política presupuestaria, sino de manera evidente en su política y dirección económica.

Antes y después de la LOGEP, el CPFF ha representado un papel central en la coordinación financiera relacionada con la estabilidad presupuestaria. Si bien sus acuerdos se publican, éstos tienen lugar a puerta cerrada, lo que hace que sea difícil conocer con exactitud los términos en los que dicha coordinación se producen, o incluso las cifras exactas sobre las que se toman los diferentes acuerdos⁹³.

Sin que proceda en este trabajo analizar en detalle las diferentes herramientas de coordinación⁹⁴, sí conviene hacer hincapié en que hasta ahora parecen haberse desarrollado todos los mecanismos previstos en el marco jurídico mencionado, lo que ha implicado el ejercicio de un intenso control sobre las finanzas públicas autonómica, que previsiblemente continuará produciéndose, incluso incrementado, tras la aprobación de la ley orgánica de desarrollo del art. 135 CE.

Las medidas de coordinación se han centrado en dos grandes áreas: la fijación de los objetivos de estabilidad y su reparto por Comunidades Autónomas, por un lado, y la regulación del endeudamiento aplicando lo dispuesto en la LOFCA, por otro. En particular este último aspecto se ha intensificado desde 2010, reduciéndose sustancialmente las posibilidades de endeudamiento. Como es lógico, la apertura a España de un procedimiento de déficit excesivo⁹⁵, que dio lugar a que se remitiera a la Comisión la *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013*, propició la adopción de medidas de control presupuestario de las Comunidades Autónomas.

⁹³ Un alto cargo del Ministerio de Economía, presente en algunas reuniones del CPFF, comentaba informalmente a esta autora que «salvo que estés dentro de Consejo, sólo podrás entender el 70 por cien del funcionamiento del sistema». Es difícil precisar si esto es o no cierto, pero la siguiente noticia publicada en El País (17.01.2012), dando cuenta de la filtración de la reunión del 27 de julio de 2011, avala el anterior comentario: http://politica.elpais.com/politica/2012/01/16/actualidad/1326751513_682483.html (acceso mismo día).

⁹⁴ Me permito remitir de nuevo al lector a RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España...* cit. pp. 170 y ss., donde me he ocupado de estas cuestiones. Recientemente véase: ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria»... cit. pp. 166 y ss.

⁹⁵ Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009, bajo el artículo 126.7 del Tratado.

3. La coordinación efectivamente realizada durante los ejercicios 2008-2011⁹⁶, ha implicado no sólo repartir los citados objetivos de saldo presupuestario, sino que ha incluido el pronunciamiento de recomendaciones de medidas a adoptar por las Comunidades Autónomas. Así, el ACPFF 1/2010, de 22 de marzo⁹⁷ establecía, entre otros mandatos, que «se aplicará una política de contención de los gastos de personal, que se instrumentará a través de una senda de austeridad en materia de retribuciones, una estrategia restrictiva en la configuración de las ofertas de empleo público y una política de racionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración» (punto 1.4) o se anunciaba la creación de «un grupo de trabajo al que se encomendará la elaboración de propuestas para reducir el absentismo del personal al servicio de las administraciones públicas» (punto 1.10).

Pero sin duda la medida de coordinación que hasta el momento parece haber tenido mayor eficacia, al menos medida en términos de modificación del comportamiento, ha sido la drástica limitación de las posibilidades de endeudamiento, debidas fundamentalmente, aunque no sólo, al Acuerdo CPFF 26/2010 de 24 de noviembre, por el que se determinan los criterios en función de los cuales se tramitarán las autorizaciones de las operaciones de endeudamiento a las CC AA para 2011⁹⁸.

El reto de la coordinación presupuestaria no es desdeñable, para empezar porque España no sólo tiene un alto nivel de descentralización, sino que éste se ha alcanzado en un periodo de tiempo relativamente breve.

Tabla 1: Descentralización del gasto público en España (porcentaje sobre el total)⁹⁹

Nivel/año	1982	1996	2009
Estado	53	37.5	20.9
Seguridad Social	32.5	29.2	29.9
CC AA	3.6	22.3	35.6
EELL	10.6	11.6	13.6

Los sistemas de financiación autonómica, reformados en numerosas ocasiones y que sobre todo desde 1997 implican un sustancial reparto del poder tributario entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fundamental-

⁹⁶ Según el relato contenido en: CUENCA, A.: «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis...cit. pp. 6 y ss.

⁹⁷ Disponible en la Memoria de actuaciones:

<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Memoria%202010%20CPFF.pdf> (acceso 17.01.2012).

⁹⁸ Disponible en la citada Memoria del CPFF 2010, p. 761 (anexo XXIV); se recuerda el vínculo:

<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Memoria%202010%20CPFF.pdf>. Al respecto, con mayor información, vid. CUENCA, A.: «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis»... cit. p. 7.

⁹⁹ Vid. CUENCA, A.: «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis...cit. Tablas: Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos (2011).

mente mediante la cesión de impuestos, no han podido sin embargo garantizar el desarrollo de la corresponsabilidad fiscal¹⁰⁰, ni tampoco han establecido suficientes incentivos para limitar el déficit y el recurso al endeudamiento, a pesar de haberse empleado los mecanismos disponibles en el marco legal vigente¹⁰¹, que sin embargo no han arrojado resultados del todo satisfactorios, lo que seguramente constituye el argumento más sólido a favor de una reforma constitucional como la llevada a cabo sobre el artículo 135 CE.

El crecimiento del déficit autonómico, y del endeudamiento, son en ese sentido elocuentes; más aún si se tiene en cuenta el citado factor de marginal ejercicio de potestades normativas en impuestos cedidos:

Tabla 2: Crecimiento del déficit autonómico¹⁰²

AÑO	TOTAL	ESTADO	CC AA	EE.LL.	SS
2003	- 0.21	- 0.51	- 0.48	- 0.24	1.02
2004	- 0.34	- 1.30	- 0.07	0.01	1.01
2005	0.96	0.23	- 0.29	- 0.06	1.09
2006	2.02	0.69	- 0.04	0.08	1.29
2007	1.90	1.10	- 0.20	- 0.30	1.25
2008	- 4.07	- 2.80	- 1.56	- 0.48	0.78
2009	- 11.13	- 9.43	- 1.99	- 0.54	0.79
2010	- 9.24	- 5.66	- 2.83	- 0.50	- 0.24

Tabla 3: Crecimiento del endeudamiento

Año	Total	Estado	CC AA	EE.LL.
2003	48.7	39.4	6.3	2.9
2004	46.2	37.0	6.2	2.9
2005	43.0	33.9	6.3	2.8

¹⁰⁰ Es particularmente llamativo que la delegación (mediante ley marco del artículo 150.1 CE) de potestades normativas sobre impuestos cedidos, acometida por primera vez en 1997 y ampliada sustancialmente en 2001, haya tenido como principal consecuencia el establecimiento de diferentes rebajas tributarias, en particular en impuestos directos (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) en muchos casos estableciendo medidas seguramente contrarias al Derecho de la Unión Europea; a esta conclusión llegué en 2004 (*Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal...* cit.) pero es también mantenible en la actualidad (RUIZ ALMENDRAL, V.: «Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism»).

¹⁰¹ CUENCA, A.: «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis». *Cuadernos de Derecho Público*, mayo 2012.

¹⁰² Esta tabla y la siguiente han sido tomadas (con permiso del autor) del trabajo: CUENCA, A.: «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis»... cit. En términos de contabilidad pública (capacidad + o necesidad de financiación sobre el PIB).

Elaboración del autor (A. CUENCA) con datos de la IGAE (<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Contabilidad/Paginas/contabilidadnacional.aspx>, acceso 13.01.2012).

Año	Total	Estado	CC AA	EE.LL.
2006	39.6	30.9	5.9	2.8
2007	36.2	27.2	5.7	2.8
2008	40.1	30.2	6.6	2.9
2009	53.5	41.1	8.5	3.3
2010	60.4	45.5	11.1	3.3
2011 (2T)	65.2	48.0	12.4	3.5

Analizado por Comunidades Autónomas la situación es muy diferente, pues mientras algunas han cumplido la senda de consolidación, otras han tenido comportamientos abiertamente incumplidores¹⁰³. Esto es particularmente evidente (vid tabla 5) si se comprueba los datos de déficit incluso en los años de relativa bonanza (2004-2007).

La foto fija actual es la siguiente:

Tabla 4: Deuda pública por Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Deuda pública en porcentaje del PIB
Andalucía	9.3
Aragón	10.1
Asturias	8.3
Baleares	16.9
Canarias	8.2
Cantabria	8.7
Castilla La Mancha	17.2
Castilla León	8.7
Cataluña	19.2
Extremadura	10.9
Galicia	12.3
La Rioja	11.4
Madrid	7.7
Murcia	9.8
Navarra	10.6
País Vasco	7.9
Valencia	19.9

¹⁰³ Fuente: Datos recogidos en el supra citado artículo de A. CUENCA, que elabora la tabla con datos publicados en la web de la Secretaría del CPFF e INE (datos de noviembre de 2011, en términos de PIB regional, no de estabilidad presupuestaria).

Datos adicionales, y previsiones para el futuro, pueden encontrarse en los planes de equilibrio presentados por las CC AA (y disponibles aquí:

<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/18-10-11%20resumen%20PEF%20CCAA.pdf>, acceso 13.01.2012), si bien resulta ciertamente llamativo el optimismo de dichos «planes». Por poner sólo un ejemplo, la Comunidad Valenciana, en el gráfico contenido en la p. 2 de su PEF (p. 70 del citado documento), prevé un déficit del 1.3 para 2012 (en la actualidad tiene cerca del 4 por 100).

Tabla 5: Déficit por Comunidades Autónomas (Capacidad o Necesidad de Financiación de las CC AA)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
País Vasco	-0,11%	0,00%	0,79%	1,15%	1,09%	-1,19%	-3,90%	-2,40%
Cataluña	-0,49%	-0,54%	-0,41%	-0,84%	-0,62%	-2,60%	-2,41%	-4,22%
Galicia	0,16%	-0,23%	-0,36%	0,15%	0,18%	-0,37%	-1,00%	-2,38%
Andalucía	0,05%	2,22%	-0,18%	0,35%	0,38%	-1,01%	-1,62%	-3,13%
Asturias	0,36%	0,18%	0,56%	-0,21%	0,03%	-0,78%	-1,54%	-2,68%
Cantabria	0,15%	0,72%	0,55%	-0,62%	-0,03%	-1,09%	-3,25%	-2,87%
Rioja, La	-0,77%	-0,26%	-0,15%	-0,92%	-1,00%	-1,32%	-0,92%	-3,05%
Murcia	-0,21%	-0,03%	1,11%	0,69%	-0,11%	-2,85%	-2,62%	-4,94%
C. Valenciana	-1,27%	-1,41%	-0,31%	0,14%	-1,22%	-2,11%	-3,09%	-3,57%
Aragón	-0,08%	-0,41%	-0,01%	-0,17%	-0,16%	-1,01%	-1,74%	-2,99%
C. La Mancha	0,00%	-1,13%	-0,88%	-0,64%	-0,37%	-2,80%	-4,76%	-6,32%
Canarias	-0,07%	-0,52%	0,05%	0,12%	0,14%	-0,80%	-1,07%	-2,29%
Navarra	-0,02%	0,12%	1,13%	2,52%	1,06%	-4,75%	-2,89%	-3,28%
Extremadura	-0,03%	0,29%	2,09%	0,55%	0,49%	-1,18%	-1,89%	-2,39%
Balears, Illes	-0,40%	-1,76%	-1,31%	-1,23%	-1,95%	-3,31%	-3,25%	-4,00%
Madrid	0,01%	0,08%	-0,11%	0,05%	0,00%	-0,75%	-0,43%	-0,71%
Castilla y León	-0,04%	0,19%	-0,69%	0,17%	-0,20%	-0,96%	-1,64%	-2,26%

A la luz de estos datos, es quizá llamativo que algunas Comunidades Autónomas, y en particular algunas con serios problemas de déficit y deuda, no hayan incrementado la presión fiscal, persistiendo en las rebajas fiscales. Por poner sólo un ejemplo, la Comunidad Illes Balears¹⁰⁴, haya establecido una bonificación del 100 por cien en el Impuesto sobre el Patrimonio (artículo 5), o se haya limitado, en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a establecer una serie de deducciones (arts. 2 a 4). Este tipo de medidas tributarias, de rebajas sustanciales de la presión fiscal, suscitan cierta perplejidad en particular si se ponen en conexión con la situación de endeudamiento de esta Comunidad, que con el 16.9 por 100 del PIB ocupa la cuarta posición (tras Valencia, 19.9, Cataluña, 19.2 o Castilla La Mancha, con el 17.2 por 100)¹⁰⁵.

Tomando sólo como ejemplo las medidas adoptadas en el Impuesto sobre el Patrimonio por parte de las Comunidades Autónomas, el comportamiento es muy dispar¹⁰⁶, llamando particularmente la atención que Comuni-

¹⁰⁴ Mediante el Decreto Ley 6/2011, de 2 de diciembre, de *Medidas Tributarias Urgentes* (BOIB 6 Diciembre 2011).

¹⁰⁵ Véase también: FERNÁNDEZ LLERA, R.; MONASTERIO ESCUDERO, C.: «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España... cit. pp. 147 y ss.

¹⁰⁶ Los datos anteriores se han tomado en el mes de diciembre de 2012, y son susceptibles de variación mientras se escribe este artículo, si bien la conclusión central –que las CC AA no utilizan su poder tributario al alza más que como medida de último recurso, utilizándose más bien como instrumento de bajada de presión fiscal– permanecerá seguramente invariable.

dades (C. Valenciana, I. Baleares) que están particularmente endeudadas hayan decidido anular el «restablecimiento» de este impuesto por parte del Estado.

Tabla 6: Medidas adoptadas por las CC AA en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio (leyes de presupuestos/acompañamiento para 2012)

Comunidad Autónoma	Medida adoptada
Cataluña	Sin modificaciones relevantes
Galicia	Incremento del mínimo exento (ahora 700.000€)
Andalucía	* Incremento del mínimo exento sólo para personas con discapacidad * Incremento del 10 por 100 en tipos de gravamen
Asturias	No ha ejercicio competencias en este tributo
Cantabria	Incremento del mínimo exento (ahora 700.000€) Regulación de la escala del tributo estableciendo la misma que el estado («regulación espejo»)
La Rioja	No ha ejercicio competencias en este tributo
Murcia	No ha ejercicio competencias en este tributo
C. Valenciana	Bonificación del 100% cuota del impuesto para 2011 y 2012 (anulación de la reforma estatal)
Aragón	(propuesta para 2012) bonificación parcial de la cuota
Castilla La Mancha	No ha ejercicio competencias en este tributo
Canarias	Incremento del mínimo exento (ahora 700.000€)
Extremadura	Propuesta de incremento de mínimo exento en función de la discapacidad
I. Baleares	Bonificación del 100% cuota del impuesto para 2011 y 2012 (anulación de la reforma estatal)
Madrid	Incremento del mínimo exento (ahora 700.000€)
Castilla y León	No ha ejercicio competencias en este tributo
Navarra	Propuesta de restablecimiento del IP, con mínimo exento de 700.000€
Territorios históricos País Vasco	Las tres diputaciones, que habían derogado el IP, tramitan ahora normas forales para reestablecerlo (con mínimos exentos entre 600.000 y 800.000€)

Seguramente parte del problema radica, como apuntaba recientemente A. RODRIGUEZ BEREIJO, en que las Haciendas autonómicas se han concebido desde el inicio, «de manera un tanto esquizofrénica», como «Haciendas de gasto, con muy escasa o nula corresponsabilidad», lo que ha propiciado que el crecimiento del gasto autonómico, medido en relación al PIB, haya cre-

cido más y con mayor velocidad que el estatal¹⁰⁷. Así, y aunque el principio de corresponsabilidad fiscal ha adquirido ya carta de naturaleza incluso en el examen jurisprudencial de la financiación autonómica, las Comunidades Autónomas siguen adoptando la posición de receptoras de fondos en contraste con el amplísimo poder tributario que ostentan, en particular a la luz del alcance y condiciones de la cesión de tributos que, de acuerdo con la ley 22/2009 y las leyes marco (del art. 150.1 CE) la hacen aplicable en cada Comunidad Autónoma; a raíz de este marco jurídico, *“el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado”* (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8).

En fin, es evidente que las consecuencias de la crisis constituyen una oportunidad para que se lleve a cabo una reflexión sobre el sentido de mantener en manos de las Comunidades Autónomas tan amplio poder tributario que sin embargo en ocasiones o no se utiliza¹⁰⁸, o se utiliza con «normativa espejo», que se limita a copiar en sus mismos términos la del Estado, o se emplea el amplísimo poder tributario sólo a la baja. Todo ello podría plantear además un serio problema desde la perspectiva de la lealtad constitucional, al menos si se tiene en cuenta que con la política tributaria autonómica, parece no remarse en la misma dirección de consolidación fiscal exigida por nuestra entrada en la UME.

En fin, parece inevitable que con el desarrollo legal del art. 135 CE se revisen sustancialmente los mecanismos de coordinación por parte del Estado, pues de lo contrario la alta descentralización de competencias financieras en España hará que el cumplimiento de los compromisos asumidos como condición de la moneda única sea sencillamente imposible de asumir¹⁰⁹.

1.2. *La transformación del Presupuesto tras la estabilidad presupuestaria*

Mientras no se apruebe la prevista *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria*

¹⁰⁷ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «Constitución Española y Financiación Autonómica», en *La financiación Autonómica*. AELPA, Tecnos, 2010, p. 33. Véase, con los correspondientes datos: CUENCA, A. «Estabilidad Presupuestaria y Endeudamiento Autonómico en la crisis 2008-2011». Cuadernos de Derecho Público, Mayo 2012.

¹⁰⁸ Es también paradójico que el incremento del IRPF anunciado el 30 de diciembre de 2011 por el Gobierno, no haya tenido reflejo en las medidas tributarias adoptadas por las Comunidades Autónomas, que en general no han optado por incrementar ingresos tributarios sino por recortar gasto, en particular en las dos partidas más caras, sanidad y educación, pero también más vinculadas con el gasto social y su capacidad de cambio social, como apuntara BEREJO, *supra* citado.

¹⁰⁹ También una crítica a la situación actual de insuficiente coordinación en: FERNÁNDEZ LLERA, R.; MONASTERIO ESCUDERO, C.: «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España»... cit. pp. 149 y ss.

y *Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas*¹¹⁰, el marco jurídico actual de la estabilidad presupuestaria en España está compuesto por tres leyes; el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP)¹¹¹, la citada Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCSEP, en adelante), y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP, en adelante), norma que cumple una función codificadora de la actividad financiera¹¹².

Interesa hacer referencia detallada a este marco, por mucho que su caducidad pueda parecer inminente, porque buena parte, en realidad la mayoría, de los elementos que previsiblemente incorporará la nueva ley orgánica, ya se encuentran presentes en el actual marco jurídico¹¹³.

Por su relevancia, como precedente de la reforma constitucional y posible inspiradora de la futura ley orgánica de desarrollo, interesa destacar la reforma del TRLGEP acometida mediante el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, *de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*, cuyo artículo 3 introdujo la denominada «regla de gasto de las administraciones públicas». Esta modificación, que parece haber pasado desapercibida hasta el momento, bien podría considerarse el preámbulo impropio de la reforma constitucional. La regla de gasto (artículo 8bis TRLGEP) implica la exigencia de que para las entidades públicas «el crecimiento de su gasto computable no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española»¹¹⁴.

¹¹⁰ Nota de prensa (13.01.2012) donde se resumen los objetivos de la próxima ley:

http://www.economiayhacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2012/Paginas/Estabilidad_Presupuestaria_Sostenibilidad_Financiera_Administraci%C3%B3n_P%C3%BAblicas.aspx

¹¹¹ Esta norma refunde la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, tras su reforma mediante la Ley 15/2006, de 26 de mayo.

¹¹² Asimismo, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL, en adelante), han sido modificadas consecuentemente. Este marco jurídico fue objeto de una sustancial reforma mediante la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP (actual TRLGEP) y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LOCSEP.

¹¹³ Vid nota de prensa (13.01.2012) supra citada.

¹¹⁴ El mismo artículo 8bis.1 añade las siguientes definiciones:

«Se entenderá por *gasto computable* a los efectos previstos en el párrafo anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo.

La *tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española* se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años.

Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores.

Por primera vez, tras la entrada en vigor del citado Decreto, la norma de estabilidad presupuestaria hace referencia expresa a los ingresos por recaudación, disponiendo el artículo 8bis.2 que: «2. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente». A la inversa, el apartado 3 prevé que «los ingresos que se obtengan por encima de lo proyectado se dedicarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública».

La idea que subyace a este mandato tiene la mayor relevancia, pues eventualmente implicaría la sustitución de la deuda pública, como recurso, por los ingresos tributarios.

La noción de estabilidad, tal y como está recogida en las normas citadas, supone fundamentalmente un intento de coordinación entre los presupuestos, y sus resultados, de los entes territoriales y el Estado, por un lado, y de éstos con el Derecho de la Unión Europea, por otro. En esencia, implica la existencia de un marco de estabilidad presupuestaria entendido como un resultado del ciclo económico, que en todo caso incorpora la posibilidad de presentar déficits bajo determinadas condiciones que se examinarán. Es decir, la estabilidad no implica necesariamente el equilibrio presupuestario, sino que éste puede ser uno de sus resultados¹¹⁵.

1.2.1. La transformación del ciclo presupuestario

1. La exigencia de estabilidad presupuestaria, y los cambios legislativos que su cumplimiento ha propiciado, ha supuesto en España una auténtica «revolución presupuestaria»¹¹⁶, transformando el régimen jurídico del gasto público, de manera que no sólo incide sobre su programación sino también sobre su ejecución y control¹¹⁷, además de proyectarse sobre todos los sujetos integrantes del sector público estatal, autonómico y local.

A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 %».

¹¹⁵ El concepto de déficit está acotado en la normativa comunitaria, definiéndose por relación a la noción de necesidad o capacidad de financiación del sector Administraciones públicas, con arreglo a las definiciones establecidas en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95); la regulación básica se encontraba en el Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo, integrado ahora en la norma armonizadora, Reglamento 479/2009. *Vid.* PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: BOE, 2005, pp. 321 y ss.

¹¹⁶ Según J. PASCUAL GARCÍA, en: «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003, p. 99.

¹¹⁷ ALLAGA AGULLÓ, E.: «El proceso de asignación de los recursos públicos en la futura Ley General Presupuestaria». REDF, n. 120/2003, pp. 655 y ss.

La exigencia de estabilidad presupuestaria ha supuesto así modificaciones que afectan a todas las fases del ciclo presupuestario¹¹⁸.

1. En primer lugar, en la fase de elaboración del Presupuesto ha supuesto la incorporación de la regla de plurianualidad, del fondo de contingencia, y la obligación de fijar previamente el objetivo de estabilidad presupuestaria, que debe ser aceptado por las Cortes Generales.

2. En segundo lugar, en la fase de aprobación del Presupuesto, ha supuesto el replanteamiento, desde una nueva óptica, de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, esta vez proyectadas a través de la fijación de la estabilidad, que como es sabido, al menos en principio, no vincula a las Cortes.

3. En tercer lugar, en la fase de ejecución del Presupuesto, la incorporación de la estabilidad presupuestaria implica la adopción de un régimen jurídico particular para los gastos plurianuales, así como para las modificaciones presupuestarias.

4. Finalmente, en cuarto lugar, la fase de control del presupuesto ha de ser naturalmente informada por la necesidad de verificar el cumplimiento del principio, a lo que hay que añadir el establecimiento de sistemas propios de control de la estabilidad presupuestaria, que se yuxtaponen a las clásicas técnicas de control presupuestario.

Además de afectar o incidir sobre todas las fases del ciclo presupuestario, las exigencias de estabilidad presupuestaria afectan a la estructura misma del Presupuesto¹¹⁹.

El ciclo presupuestario, por otro lado, es un claro reflejo de la división de poderes entre el Parlamento y el Gobierno en la autorización del gasto público, así como de la evidente tensión entre ambos poderes, que pivota sobre dos ideas; la esencial función del Presupuesto en tanto que «vehículo de dirección de la política económica» (inter alia STC 116/1994, de 18 de abril), lo que al mismo tiempo exige su control, y la existencia de una función diferenciada de las Cortes Generales de aprobar los Presupuestos, según precisa el artículo 66.2 de la Constitución, que si bien no implica, como se ha pretendido, el carácter meramente formal o no sustantivo de la Ley

¹¹⁸ En detalle sobre estas transformaciones, con detalle para las distintas fases del ciclo, véase RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...* cit. pp. 193-250.

¹¹⁹ Nótese la relevancia de esta incidencia, pues la estructura interna del estado de gastos en el Presupuesto no es una cuestión formal, sino que tiene la mayor relevancia jurídica, toda vez que contiene «el reflejo de los factores que influyen en las decisiones de gasto y por consiguiente, de las concepciones que se tienen acerca del Presupuesto en su conjunto»; PALAO TABOADA, C.: *Derecho Financiero y Tributario I*. Madrid: Colex, 1987, pp. 58 y 59.

de Presupuestos¹²⁰, sí supone el reflejo constitucional de la relevancia de esta función. La idea que aún sigue subyaciendo en el reparto de competencias es el consentimiento, el control parlamentario, según recordaba el Tribunal Constitucional en la STC 3/2007.

En cuanto a la fase primera, se modifica de manera sustancial el proceso de elaboración del proyecto de ley de Presupuestos, que se anticipa temporalmente con la fijación del volumen de gasto anual en el primer cuatrimestre del año. Dos elementos fundamentales determinan la fase previa a la elaboración de los Presupuestos: la modificación, en su caso, de la tasa de variación del PIB, a que se refiere el artículo 7.3 del TRLGEP, y el objetivo de estabilidad presupuestaria, que depende estrechamente de dicha tasa.

El régimen jurídico de la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria está contenido en los artículos 8 del TRLGEP y 36 de la LGP. Brevemente, el objetivo implica «la fijación anual del límite de gasto no financiero que debe respetar el presupuesto del Estado» (36.1), lo que vulgarmente se denomina «techo de gasto». Si hasta julio de 2011 el techo de gasto sólo era vinculante para el Estado, a raíz del citado Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que modifica la LGEP, el techo es vinculante para todos los entes públicos.

Una vez determinado el objetivo de estabilidad presupuestaria, el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contenga éste deberá ser remitido a las Cortes Generales junto con el citado informe. El objetivo, expresado como un porcentaje del PIB, se referirá a los tres ejercicios siguientes y abarcará en general a todo el sector público y, de manera individualizada, a cada uno de los grupos del artículo 2.1 LGEP. Junto a éste, deberá acompañarse un informe donde se contenga la evaluación de la fase del ciclo económico que se prevé para cada uno de los ejercicios siguientes. Ello es relevante, señala el artículo 8.2 LGEP, tanto a efectos de determinar cuándo es posible presentar déficit (artículo 7.2) como para definir el propio contenido del principio de estabilidad presupuestaria, que será diferente en función de la fase del ciclo (artículo 3.1). Fijado el objetivo de estabilidad presupuestaria por el Gobierno, éste y el informe deben ser remitidos a las Cortes Generales, para ser examinado, sucesivamente, por el Congreso y el Senado, que deberán aprobar o rechazar la propuesta. Si el Senado rechazara dicho objetivo, éste podrá ser aprobado por el Congreso mediante mayoría simple. Es evidente que la aprobación del objetivo adelanta el control parlamentario del Presupuesto a un momento anterior al del procedimiento presupuestario propiamente dicho, toda vez que una vez aprobado dicho objetivo, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de-

¹²⁰ La naturaleza de la Ley de Presupuestos como ley sustantiva no es discutida ya apenas pues ha sido recordada en numerosas ocasiones por nuestra jurisprudencia constitucional (*Inter alia*, tempranamente, *vid.* SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 6; y 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8.). Sobre esta cuestión véase, *inter alia*, MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27/2001, pp. 168 y ss.

berá acomodarse al mismo. Asimismo, si el Congreso rechazara el objetivo, el Gobierno está obligado a presentar un nuevo acuerdo en el plazo máximo de un mes (artículo 8.4 LGEP). La principal consecuencia jurídica de la aprobación del objetivo de estabilidad es que la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si el objetivo es rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento. Esta fase, o «subfase» si se prefiere, del ciclo presupuestario tiene especial importancia, como ha señalado J. PASCUAL GARCÍA, toda vez que «más que objeto de control es parámetro para el ejercicio del control»¹²¹.

Con todo, no es evidente cuál sea la naturaleza jurídica de dicho Acuerdo. En particular, cabe preguntarse qué sucede si no se aprueba este Acuerdo. Políticamente, el rechazo puede interpretarse como dirigido al Gobierno, sin embargo, la incidencia no puede ser la misma, pues no lo es el alcance del objetivo de estabilidad, que a diferencia del proyecto de ley de presupuestos, no es un reflejo total, sino parcial y sesgado, de la política económica del Gobierno.

En realidad, no parece que haya ninguna consecuencia jurídica, más allá de la obligación del Gobierno de volver a presentar otro acuerdo, con independencia de que puede estar en vigor el de años anteriores. No hay, obviamente, una institución de «prórroga» del objetivo de estabilidad, pero ése terminará por ser el resultado en la práctica. Nótese finalmente que si el objetivo no recibe apoyo en el Congreso de los Diputados, es previsible pensar que tampoco el proyecto de ley de presupuestos los recibirá, por lo que en la práctica actuará como una suerte de «globo sonda» del apoyo parlamentario al proyecto de Presupuestos del Gobierno¹²².

Tras la aprobación del objetivo de estabilidad, cabe preguntarse si éste limita a las Cortes. Parece inevitable admitir que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, la respuesta sólo puede ser negativa, pues basta un acuerdo, o en su caso una ley, posterior para modificar el acuerdo inicial. Es decir, el objetivo de estabilidad vincularía en principio al Gobierno para elaborar su Presupuesto, pero no a las Cortes, salvo a posteriori, pues éstas tampoco podrán incumplir el déficit sin incumplir también el artículo 134.6 CE.

La participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la determinación del objetivo de estabilidad, arbitrada tras la reforma de

¹²¹ PASCUAL GARCÍA, J.: «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003, p. 88.

¹²² En sesión celebrada el 12 de junio de 2008, se aprobó el Acuerdo del Gobierno por el que, conforme a lo establecido en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, se fijan los umbrales de crecimiento económico para el período 2011-2013, el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el período 2009-2011 y el límite de gasto no financiero del Estado para 2009.

2006 es en el fondo testimonial, por tratarse de una materia donde el ámbito de actuación de los entes subcentrales es prácticamente inexistente, como estableció la STC 134/2011, constata el artículo 135 CE y, en todo caso, se deriva del marco jurídico europeo.

La incidencia que tiene la estabilidad presupuestaria sobre la institución del Presupuesto, y en particular sobre todas sus fases, tiene particular relevancia para comprobar la transformación de la propia Constitución económica en España, a consecuencia de la integración en la Unión Europea y, concretamente, de la cesión de soberanía sobre la moneda. La comprobación de la incidencia en el ciclo presupuestario del principio de estabilidad presupuestaria tiene relevancia además si se tiene en cuenta que el Presupuesto contiene la ordenación y la autorización del gasto público de un país¹²³, autorización central en el entendimiento de esta institución, y que conlleva a su vez un importante límite, toda vez que sin autorización, no hay gasto público¹²⁴.

2. Las exigencias de estabilidad presupuestaria afectan también a la estructura misma del Presupuesto. Esta incidencia no es baladí, pues la estructura interna del estado de gastos en el Presupuesto no es una cuestión formal, sino que tiene la mayor relevancia jurídica, toda vez que contiene «el reflejo de los factores que influyen en las decisiones de gasto y por consiguiente, de las concepciones que se tienen acerca del Presupuesto en su conjunto»¹²⁵.

En particular, el cambio de estructura ha supuesto una modificación, pero sobre todo un refuerzo, de los principios presupuestarios. Así, el principio de unidad, contenido en el artículo 134.2 de la Constitución, y que se proyecta sobre un único concepto de sector público, cuyo presupuesto deberá presentarse de manera unida, en aras de permitir un control más perfecto de su contenido. Es sobre todo un principio que afecta a la presentación del proyecto de ley de presupuestos, y a su aprobación, que deberá referirse a la totalidad del documento. Como envés del principio de unidad, la universalidad requiere que la totalidad de los gastos públicos a autorizar, y los ingresos previstos, estén recogidos en un (único) documento presupuestario. También este principio se ve reforzado¹²⁶ por las exigencias de estabilidad, que implican como necesario corolario, la transparencia. Asimismo, las excepciones a la universalidad no lo son realmente, pues su financiación

¹²³ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos, 1970, p. 19. *Vid.* también la recapitulación de la jurisprudencia que se hace, por el mismo autor, en: «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario: cuestiones resueltas y temas pendientes». REDC, n. 44/1995, pp. 24 y ss.

¹²⁴ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario...* cit. pp. 199 y ss.

¹²⁵ PALAO TABOADA, C.: *Derecho Financiero y Tributario I*. Madrid: Colex, 1987, pp. 58 y 59. Sobre esta relevancia, véase *in extenso*: CORCUERA TORRES, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno...* cit. pp. 18 a 27, y referencias allí contenidas.

¹²⁶ NAVARRO FAURE, A.: «Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria...» cit. p. 470.

está acotada, y de algún modo por ello, también prevista. Por poner sólo un ejemplo, los créditos ampliables, que en todo caso tienen carácter tasado, se financiarán con cargo al fondo de contingencia.

Entre estas transformaciones, debe destacarse la importancia de delimitar qué es sector público a efectos de aplicar la normativa presupuestaria, ante la posibilidad de que los entes públicos eludan las obligaciones derivadas de la estabilidad, en una suerte de «huída» de sus exigencias (*fiscal gimmickry*)¹²⁷, trasladando parte del déficit y deuda a «empresas públicas» y entes similares¹²⁸. De ahí que, por poner sólo un ejemplo, en la IGAE (en la Subdirección *General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público*) se lleven a cabo estudios sobre la actividad económica concreta de cada entidad pública al objeto de calificarlas según su naturaleza¹²⁹. Es de prever que la nueva ley orgánica de desarrollo del artículo 135 CE incremente los controles sobre este tipo de prácticas de «contabilidad creativa», pues hay indicios de que parte de la deuda de las Comunidades Autónomas se encuentra parcialmente oculta a través de entes vinculados¹³⁰.

El principio de especialidad, en su triple vertiente cualitativa, cuantitativa y temporal, derivado de los principios de legalidad y de competencia (que en realidad deriva de aquél), contenidos en los artículos 66.2 y 134.1¹³¹, también se completa y también en cierto modo refuerza con la estabilidad presupuestaria, que incide particularmente sobre sus excepciones. En realidad, puede afirmarse que no hay una dicotomía entre los principios tradicionales y los *nuevos*, derivados de la estabilidad presupuestaria¹³². La incidencia de la estabilidad presupuestaria es mucho más sutil y efectiva. Se trata de un conjunto de reglas, fundamentalmente procedimentales, que informan tam-

¹²⁷ KOEN, V.; VAN DEN NOORD, P.: «Fiscal Gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting». OCDE, Economics Department Working Papers, n. 417, ECO/WKP(2005)4, disponible en: www.oecd.org/eco, vid. en particular casos en pp. 13 y ss. Vid. también: SCHEKLE, W.: «EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?...» cit. pp. 728 y ss.

¹²⁸ Se plantean numerosos problemas por la dificultad de controlar los criterios para diferenciar una empresa pública, ya que el general parámetro del control es fácilmente eludible. Esta posibilidad de elusión ha sido advertida por el Tribunal de Cuentas, que en su *Memoria de Actuaciones del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio 2005*, aprobada el 20 de julio de 2006 (n. 717). Precisamente éste es uno de los aspectos abordados en el «Six Pack».

Véase sobre este problema: PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: BOE, 2005, p. 41.

¹²⁹ PASCUAL GARCÍA, J.: «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria...» cit. p. 104.

¹³⁰ FERNÁNDEZ LLERA, R.; MONASTERIO ESCUDERO, C.: «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España...» cit. p. 146 (y ejemplo citado en nota 10).

¹³¹ CORCUERA TORRES, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno...* cit. pp. 28 y 29, con referencias contenidas en las notas a pie 58 y 59.

¹³² Como ha entendido, por ejemplo: NAVARRO FAURE, A.: «Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria...» cit. p. 492.

bién el resto de principios, y los refuerzan en algunos sentidos, pero siempre que se interpreten de conformidad con la estabilidad, que en el fondo conduce a una armonización o coordinación impropia de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados de la zona euro.

La incorporación de la estabilidad presupuestaria ha incidido decisivamente sobre ese reparto de competencias, fundamentalmente porque ha supuesto el añadido de una fase anterior al ciclo tradicional, formada por la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como de otra fase (en sentido *lato*) posterior, que implica la posibilidad de control de los resultados de la ejecución presupuestaria por las instituciones europeas encargadas de supervisar los límites al déficit público; la Comisión y el Consejo. Se modifica además de manera sustancial el proceso de elaboración del proyecto de ley de Presupuestos, que se anticipa temporalmente con la fijación del volumen de gasto anual, que debe determinarse en el primer cuatrimestre del año. Asimismo, la existencia de un gasto máximo aprobado se diferencia formalmente de los objetivos de déficit¹³³.

Puesto que el objetivo de estabilidad se conecta claramente con el gasto público, el debate de las «grandes cifras» es el momento de introducir la cuestión de los ingresos. Las incoherencias no plantean, con todo, problemas en la práctica, toda vez que el objetivo de estabilidad presupuestaria puede ser modificado cada año, por mucho que haya sido establecido para otros tres ejercicios. Todo lo más se pone de manifiesto una escasa coordinación entre la normativa de estabilidad y los Reglamentos de las Cámaras, que por otro lado es una consecuencia lógica de la relativa novedad que la estabilidad ha supuesto en nuestro ordenamiento presupuestario, lo que exige una adaptación paulatina, eventualmente con las reformas normativas necesarias¹³⁴.

En fin, la incorporación de una auténtica «fase cero», previa a la elaboración del proyecto de LPGE implica en primer lugar que se adelanta el debate sobre los Presupuestos en el Parlamento, realizándose una suerte de ensayo general seis meses antes. En segundo lugar, la lógica de la determinación del objetivo de estabilidad implica una decidida participación, en el ciclo presupuestario nacional, de las instituciones europeas, en particular de la Comisión europea, que de alguna forma está así presente en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos, que ha dejado en consecuencia de ser un proceso exclusivamente nacional. Al mismo tiempo, y en tercer lugar, puede afirmarse que el papel del Parlamento en la elaboración del Presupuesto cobra un papel nuevo, que incrementa la relevancia del Legislativo en una fase de la que tradicionalmente se encontraba totalmente excluido. Finalmente, en cuarto lugar, el ciclo presupuestario es ahora notablemente más complejo, no sólo procedimentalmente, sino a la luz de las

¹³³ GODÉ SÁNCHEZ, J. A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la futura ley General Presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003, p. 56.

¹³⁴ Como se propone en: JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos...» cit. p. 18.

cuestiones que han de ser ahora objeto de debate, pues al examen de las cuantías y las políticas, cobra un relevante papel el de los cumplimientos de las obligaciones de estabilidad, también por primera vez en nuestra historia presupuestaria. Por otro lado, dicho incremento notable de la complejidad del proceso presupuestario en el Parlamento, si se une a la ya conocida limitación de los plazos del procedimiento legislativo, puede suponer una restricción adicional, implícita, a la competencia de las Cortes. Debe tenerse en cuenta no obstante la existencia de un sólido fundamento constitucional a las limitaciones del Parlamento, que derivan del propio reparto de competencias en esta materia, del que deriva la atribución al Gobierno de la competencia de dirigir la política económica. Por eso, el rechazo del proyecto de ley de presupuestos, «puede dar lugar a una crisis política, a mociones de censura, pero eso habrá de resolverse por los cauces que el sistema parlamentario tiene establecidos para las crisis de gobierno, pero nunca a que el Parlamento dirija la política económica o haga la política económica, lo cual corresponde en exclusiva al Gobierno»¹³⁵.

Tabla 7: La transformación del ciclo presupuestario

Ciclo presupuestario			
Tradicional		Actual	
Fase	Órganos que intervienen	Fase	Órganos que intervienen
		Objetivo de estabilidad	Gobierno, Comisión-Consejo, Cortes Generales
Elaboración	Gobierno	Elaboración	Gobierno (Comisión)
Aprobación	Cortes Generales	Aprobación	Cortes Generales
Ejecución	Gobierno	Ejecución	Gobierno
Control	Gobierno (IGAE)/Cortes Generales (TCu)	Control	Gobierno (IGAE), Comisión/Consejo (Eurostat), Cortes Generales (TCu)

Es sólo cuestión de tiempo que esta auténtica redistribución de competencias en el ciclo presupuestario afecte también a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, pues no parece tener mucho sentido que sólo el presupuesto del Estado se coordine estrechamente con la intervención –que será mayor tras el Six Pack y la eventual reforma del Tratado– de las instituciones europeas, y sin embargo los presupuestos autonómicos sigan respondiendo, en cierto modo, a una lógica pre-Tratado de Maastricht.

1.2.2. La particular importancia de las «previsiones económicas» en el sistema de estabilidad presupuestaria

El sistema descansa, en buena medida, en lo que la LGEP denomina «tasa de variación del PIB», que es el porcentaje de variación del ciclo económico (medido a raíz de una serie de indicadores) a partir del cual se permite una situación de déficit o de equilibrio, o se exige la presentación de superávit.

¹³⁵ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario: cuestiones resueltas y temas pendientes». REDC, n. 44/1995, p. 20.

La tasa se fija para un periodo de tres ejercicios presupuestarios, y en principio no podrá ser variada hasta que haya transcurrido el periodo de vigencia, salvo que concurriesen «*circunstancias excepcionales que así lo justifiquen*» (artículo 7.4 LGEP) que la ley omite definir y que claramente suponen una espita abierta a su modificación.

En fin, la citada tasa de variación tiene un papel central en el régimen jurídico de estabilidad presupuestaria, hasta el punto de ser un pilar central para la aplicación de su régimen jurídico, lo cual como veremos, no es aproblemático, pues la citada tasa es siempre una cifra prevista, estimada, y por tanto altamente volátil, como ponen de manifiesto los acontecimientos recientes.

En efecto, la apertura a España de un procedimiento de déficit excesivo¹³⁶, dio lugar a que se remitiera a la Comisión la *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013*¹³⁷ en el que se contempla un compromiso de reducción de déficit compatible con el objetivo del 3% a alcanzar en 2013, dando lugar a la adopción de medidas de control presupuestario de las Comunidades Autónomas. Pues bien, dicha actualización, proponía una reducción de déficit sobre la base de las estimaciones económicas de recuperación vigentes en ese momento, de acuerdo con las cuales (p. 20 del documento) en 2011 el crecimiento económico (PIB nominal) había de ser de 1.8, de 2.9 en 2012 y de 3.1 en 2013. Sobre esa base, y estimando también una disminución del desempleo (p. 22), entre otras previsiones de futuro (que no parecen estar cumpliéndose al menos en estos momentos), se propuso una senda de consolidación (p. 30) que implicaba un déficit del 7.5 para 2011.

El programa posteriormente presentado para 2011-2014, ahonda en esa idea de coordinación y también reducción de gasto público, si bien es de notar que como el anterior, se proyecta asumiendo que 2011 y 2012 serán años de crecimiento económico (se prevé un crecimiento del 1.3 para 2011 y del 2.3 para 2012). A partir de dicho crecimiento esperado, la senda de reducción de déficit sería de 6.00% en 2011, 4.4 en 2012 y 3.0% en 2013¹³⁸.

Tabla 8: Objetivo de estabilidad presupuestaria 2012-2014 (previsto a 24.06.2011)

Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (en porcentaje del PIB)

Ente público	2010**	2011**	2012	2013	2014
Estado(*)	- 5.7	- 4.8	- 3.2	- 2.1	- 1.5
Comunidades Autónomas(**)	- 2.8	- 1.3	- 1.3	- 1.1	- 1.0
Entidades Locales	- 0.5	- 0.3	- 0.3	- 0.2	0.0

¹³⁶ Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009, bajo el artículo 126.7 del Tratado.

¹³⁷ Disponible aquí: <http://serviciosweb.meh.es/apps/dgpe/TEXTOS/progest/historicos/esp/estabilidad%202009-2013.PDF> (acceso 17.01.2012)

¹³⁸ Disponible aquí: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_spain_es.pdf (acceso 17.01.2012)

Ente público	2010**	2011**	2012	2013	2014
Seguridad Social	- 0.2	+0.4	+0.4	+0.4	+0.4
Total Administraciones Públicas	- 9.2	- 6.0	- 4.4	- 3.1	- 2.1

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (<http://www.minhac.es>)¹³⁹

* El límite de gasto no financiero del Estado previsto inicialmente para 2012 será de 117.353 millones de euros, en términos homogéneos, lo que supone una reducción del 3,8% en relación al año anterior¹⁴⁰. Los ingresos previstos ascienden a 127.000 millones de euros.

** No se incluye el efecto de las liquidaciones a las Administraciones Territoriales (CC AA y EELL).

Al margen de la conclusión evidente, y es que si en 2012 no hay un crecimiento del 2.3, como se había estimado en el citado Programa, tampoco podrá esperarse que el déficit alcance el 4.4, lo cierto es que el diseño del sistema propicia una reflexión, y es la cuestionable bondad de que el sistema descansa, de una manera tan fundamental, sobre estimaciones económicas, teniendo en cuenta la fungibilidad de las previsiones macroeconómicas, que si bien va ínsita en el término «previsión», tiende a interpretarse como casi una promesa, lo cual en parte viene propiciado por la propia configuración normativa del sistema de estabilidad presupuestaria. Es particularmente ilustrativo de este problema, y de sus consecuencias, el artículo de Martin Wolf, en el Financial Times de 8 de diciembre de 2011, «Mind the gap: the perils of forecasting output»¹⁴¹, que si bien se refiere a los constantes cambios en las previsiones de crecimiento económico elaboradas por los técnicos economistas de la «Office for Budgetary Responsibility», creada en el Reino Unido, es perfectamente extrapolable a otros Estados.

La pregunta que debe plantearse es si es realmente posible que todo un régimen jurídico, con sus consecuencias (sanciones y sus derivados) más o menos inmediatas tome como presupuesto de hecho central elementos tan

¹³⁹ Los datos publicados en prensa en los momentos de escribir estas líneas (13 de enero 2012) confirman que este objetivo no se ha cumplido, si bien oficialmente el dato no ha sido publicado todavía.

En la página web del Ministerio tan sólo se encuentra la nota de prensa que justifica el RD Ley de 30 de diciembre, donde se afirma que «nuevo cálculo de previsión de déficit del conjunto de las Administraciones Públicas, que se sitúa alrededor del 8 por 100 según los últimos informes facilitados por la Intervención General del Estado».

(<http://www.meh.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2011/Paginas/Medidasurgentesdeordeneconomicosocial.aspx>, acceso 15.01.2012)

La tabla anterior está disponible en: <http://www.femp.es/files/11-2443-fichero/EstabilidadPresupuestaria.pdf> (acceso 25.11.2011).

Tablas macroeconómicas actualizadas en:

<http://serviciosweb.meh.es/apps/dgpe/default.aspx> (acceso 15.01.2012).

¹⁴⁰ El límite de gasto ha experimentado una sustancial reducción; a título de ejemplo, el límite de gasto no financiero del Estado para 2008: 152.560,69 Millones de euros. Ingresos previstos (Contabilidad Nacional): 156.807,54 Millones de euros.

¹⁴¹ Artículo disponible en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/34eec244-20f0-11e1-8a43-00144feabdc0.html#axzz1jLQVnOPm>, con acceso 18.01.2012).

fungibles como las previsiones de crecimiento económico o el lugar del ciclo económico en que se encuentra la economía de un país. El problema no es nuevo, pero no por ello debe plantearse la pregunta. Por poner sólo un ejemplo reciente, si las previsiones de crecimiento para 2009 hubieran sido acertadas, no se habría previsto crecimiento para ese año y las Comunidades Autónomas no se habrían visto obligadas a devolver elevadas (insostenibles) cantidades en 2011¹⁴², algo motivado porque la previsión de ingresos del IRPF para 2009 era también muy optimista.

1.2.3. La transformación del ámbito y contenido del Presupuesto

1. Los estados de ingresos han adquirido una importancia renovada en el proceso presupuestario, pues su previsión es un elemento central para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria que a su vez servirá de base para fijar el techo de gasto. Aunque teóricamente los efectos prácticos de un estado de ingresos en el Presupuesto permanecen invariables, de manera que siguen siendo una mera “previsión” sin consecuencias jurídicas¹⁴³ (134 CE), su introducción en la fase de elaboración les ha otorgado una relevancia en el propio debate parlamentario que no debe ser menospreciada. Así se desprende del examen de la noción de estabilidad, determinada por relación a la capacidad o necesidad de financiación, que en los términos del SEC-95 implica la comparación entre el presupuesto de ingresos y el de gastos¹⁴⁴, con exclusión de los ingresos y gastos financieros¹⁴⁵.

Esta relevancia de los ingresos no tiene implicaciones visibles en el documento presupuestario, pero sí en el paso previo; el que corresponde a la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria, que para el Estado implica también la fijación del «techo de gasto».

Asimismo, en caso de un incumplimiento del objetivo de estabilidad, también habrán de cobrar relevancia particular pues los ingresos serán un elemento central de toda propuesta de reequilibrio. También en este punto es inevitable que el eventual control del presupuesto estatal por las institucio-

¹⁴² Datos en: RUIZ ALMENDRAL, V.: «*Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism...*» cit.

Ver datos de liquidación en: <http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

¹⁴³ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *El Presupuesto del Estado...* cit. p. 197. Idea que el Tribunal Constitucional ha reiterado, entre otras; SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 5; 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 33/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4.

¹⁴⁴ Capítulos I a VII (respectivamente: impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y transferencias de capital), y capítulos I a VII del presupuesto de gastos (respectivamente, gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros, transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital).

¹⁴⁵ Capítulos VIII (activos financieros) y IX (pasivos financieros).

nes europeas, y el más que previsible futuro control del presupuesto autonómico por el Estado central, alcance también al capítulo de ingresos, y muy especialmente al de los tributos, pues éstos representan más del 90 por 100 de los ingresos públicos de los Estados de nuestro entorno.

En cuanto a la incidencia de la estabilidad en la propia estructura del presupuesto, una de las consecuencias más evidentes de la estabilidad en la estructura de gastos del Presupuesto es la exigencia, contenida ahora en el artículo 50 del TRLGEP, de establecer una dotación denominada «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria». El precepto establece, en su primer apartado, que «el presupuesto del Estado, a fin de hacer frente durante el ejercicio presupuestario a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte la adecuada dotación de crédito, incluirá una sección bajo la rúbrica “Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria”, por importe del dos por ciento del total de gastos para operaciones no financieras». Su finalidad es financiar las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 54 LGP, los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, del artículo 55 y las incorporaciones de crédito del artículo 58, sin que éste pueda utilizarse, afirma con cierta redundancia el precepto, para «dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria».

Se produce así una vinculación entre las modificaciones de créditos y su financiación que constituye una notable novedad, consecuencia de la normativa de estabilidad presupuestaria. Es de notar que esto ha mitigado considerablemente lo que venía siendo una práctica habitual en nuestro país, y es la realización de modificaciones de crédito sin financiación prevista¹⁴⁶.

2. La incidencia de la estabilidad presupuestaria en las fases de ejecución y liquidación del Presupuesto es también evidente. Por poner sólo un ejemplo, se han limitado los mecanismos de modificación del Presupuesto: los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorpora-

¹⁴⁶ Situación que venía siendo sistemáticamente denunciada por el Tribunal de Cuentas, entre otros, en sus Informes Anuales de 1997 y 1998. En este último, el Tribunal de Cuentas afirmaba que «del total de modificaciones crediticias que suponen un mayor volumen de gasto autorizado, es decir, todas excepto las transferencias, sólo un importe de 538.000 millones de pesetas tenían financiación prevista en el respectivo acuerdo o Ley de modificación, lo que representa un 9 por 100. Las restantes modificaciones (exceptuadas transferencias), es decir, 5.672.831 millones (91 por 100), se han acordado sin que conste referencia alguna a los recursos que habían de financiarlas». Sober este problema se ha escrito mucho, aunque en círculos reducidos y sin que se haya producido nunca –hasta donde alcanza mi conocimiento– un debate público sobre esta crucial cuestión. Véase, por ejemplo: ANDREU MESTRE, A.: *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas...* cit. pp. 233 y ss., y pp. 287 y ss. PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control...* cit. pp. 435 y ss.

Sobre este tipo de insanas prácticas, véase también los datos reflejados en: GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva...* cit. pp. 54 y ss., en particular la evolución a la baja (p. 57, cuadro n. 3).

ciones de crédito, deberán financiarse mediante el recurso al “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” o mediante bajas en otros créditos. Dichas modificaciones se vinculan ahora con su fuente de financiación. Por eso, a primera vista podría defenderse el mayor sentido de aglutinar las modificaciones de crédito que han de ser financiadas con cargo a dicho Fondo, o con baja en otros créditos, en una única categoría. Con todo, esta conclusión no debe ser alcanzada precipitadamente, toda vez que persisten diferencias en cuanto a la naturaleza y justificación de dichas modificaciones, por mucho que puedan parecerse en cuanto a su forma de financiación, no son iguales desde la perspectiva de su finalidad¹⁴⁷.

La práctica de las modificaciones de crédito es uno de los elementos que reflejan la creciente preponderancia del Ejecutivo en el diseño final de los Presupuestos¹⁴⁸. Dicha preponderancia se produce de forma doble, por un lado, por el propio resultado final, que implica que una parte de la autorización parlamentaria inicial del gasto público quedará en la práctica sin efecto, pues será objeto de diversas modificaciones. Por otro lado, y menos visible en general, porque la tramitación de una parte importante de las modificaciones de crédito se lleva a cabo de forma generalmente poco transparente¹⁴⁹. En fin, el problema de fondo, que inspiraba la mayor parte de las críticas¹⁵⁰, es que el abuso de las modificaciones presupuestarias suponía una auténtica invasión del Ejecutivo al Legislativo¹⁵¹.

En fin, puede afirmarse que la estabilidad presupuestaria ha propiciado un sustancial reequilibrio de la posición del Ejecutivo y del Legislativo, de manera que el primero tiene menor libertad para modificar las cuentas aprobadas por el segundo. Esto es particularmente relevante porque la Constitución española no establece ninguna limitación expresa a la modificación de créditos presupuestarios, más allá de la que puede inferirse del artículo 134.5 y 6¹⁵². A la conclusión contraria puede llegarse a la luz del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria, al menos si se consideran los siguientes factores: se trata de una obligación de resultado que puede verse

¹⁴⁷ GODÉ SÁNCHEZ, J. A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la futura ley General Presupuestaria...» cit. p. 67 y 68.

¹⁴⁸ Vid. MENÉNDEZ MORENO, A.: «Prólogo» a: CORCUERA TORRES, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, pp. XVI y XVII.

¹⁴⁹ Al respecto debe verse uno de los pocos trabajos monográficos sobre esta cuestión publicados en nuestro país: CORCUERA TORRES, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

¹⁵⁰ Vid. por ejemplo: Tribunal de Cuentas: *Moción a las Cortes Generales derivada de la actividad fiscalizadora sobre aplicación de los principios generales presupuestarios en las modificaciones de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado de 21 de diciembre de 1993*. BOE n. 154, de 29 de junio de 1994.

¹⁵¹ PASCUAL GARCÍA, J.: «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria...» cit. p. 89.

¹⁵² CORCUERA TORRES, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno...* cit. p. 50, con referencias en nota núm. 126.

impedida por una modificación de los créditos, a esos efectos se aprueba previamente un objetivo de estabilidad y finalmente, tiene su origen en el ordenamiento comunitario que, mediante la figura del Reglamento, deja un margen de actuación estrecho para los Estados miembros.

No es exagerado afirmar que la estabilidad presupuestaria, antes de la reforma constitucional, ya había supuesto una transformación de la institución presupuestaria tal y como está configurada en nuestra norma fundamental, y en particular, una transformación del artículo 134 CE.

2. El nuevo artículo 135 CE y sus consecuencias

2.1. *El nuevo canon de constitucionalidad y el aparente olvido del Tribunal de Cuentas*

La reforma constitucional que entró en vigor el 27 de septiembre de 2011 ha supuesto una transformación sustancial del artículo 135 CE. La reforma, que como se ha constatado palidece en cuanto a alcance y consecuencias frente a la aprobada en el Parlamento europeo el día posterior (28 de septiembre) ha sido objeto de gran atención mediática, en contraste con el *Six Pack*, que apenas ha sido objeto de atención¹⁵³.

La principal crítica que se ha vertido contra la reforma es que su finalidad aparente fuera únicamente la de «calmar a los mercados». En ese mismo sentido, se ha criticado que en el nuevo artículo 135.3 CE se establezca la preferencia absoluta en el pago de los créditos destinados a satisfacer intereses y capital de la deuda pública. Esta crítica es una buena muestra de la tradicional desatención que ha merecido el régimen jurídico de la deuda, pues los preceptos constitucionales que garantizan su inclusión en el presupuesto, sustrayendo así esta cuestión al debate parlamentario, han tenido siempre la misma función de tranquilizar a los mercados. Por eso, desde esa perspectiva lo que hace la reforma es tranquilizar «un poco más» a dichos mercados, cuyo ánimo de espíritu es sencillamente crucial en los Estados que tienen la deuda pública como un instrumento de financiación. Sin una garantía de que el pago se llevará a cabo, pese a los problemas de falta de credibilidad del país¹⁵⁴, la financiación con cargo a deuda deviene imposible, por el alto tipo de interés a que conduce el incremento de la «prima de riesgo».

Pero el artículo 135 CE contiene otras disposiciones que merecen atención

¹⁵³ Por su particular interés, véase el blog del profesor M. A. MARTÍNEZ LAGO y en particular su completa recopilación de los artículos de prensa publicados sobre la reforma constitucional: <http://cuadernosdepoliticaefiscal.wordpress.com/2011/09/12/13-documentos-y-referencias-sobre-la-reforma-de-la-constitucion/> (acceso 15.01.2012).

¹⁵⁴ Que son conocidos y sobre los que se lleva advirtiendo mucho tiempo, entre otros en los informes de estabilidad enviados por la Comisión; por ejemplo, baja productividad, alta deuda privada, burbuja inmobiliaria con todas sus consecuencias, alto desempleo estructural incluso en tiempos de bonanza, etc.

preliminar, pues su impacto y consecuencias son sustancialmente asimétricos:

1) El control constitucional de la estabilidad presupuestaria. El apartado primero («*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*») supone la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria, y en particular la constatación de que éste vincula también al Estado, algo que en las actuales normas de estabilidad no era del todo evidente, aunque lógicamente no ignoraran que el Estado se encuentra vinculado frente a la Unión Europea. Con todo, este precepto no puede desdeñarse, pues al igual que sucede con el resto de mandatos sustantivos del artículo 135 CE, por mucho que se haga una remisión al derecho de la UE de manera que, en el fondo, nada cambia, el hecho de que se trate de normas constitucionales tiene una consecuencia inmediata en cuanto a su control por el Tribunal Constitucional, ya que si el derecho de la UE no es parámetro de control, las normas de la Constitución sí. En consecuencia, el nuevo artículo 135 CE, al incorporar buena parte del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria, aunque sea por remisión –bien al TFUE, bien a la futura ley orgánica– incrementa el ámbito de examen del Tribunal Constitucional. Ésta no es una consecuencia menor, pues quizá implique traer al análisis constitucional nacional buena parte de las circunstancias que hasta la reforma del 135 CE eran objeto de examen por la Comisión.

2) El control (constitucional) del endeudamiento. Aunque la reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria acometida por el *Six Pack* no haya merecido atención mediática ni casi doctrinal, es evidente que ésta estaba en la mente del legislador de la reforma, pues sólo desde esa perspectiva se entiende el nuevo artículo 135.3, párr. tercero («*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*»), que introduce por primera vez en nuestro ordenamiento un límite al endeudamiento, que ni estaba establecido en las leyes de estabilidad presupuestaria ni tampoco se había desarrollado, pese a mencionarlo los Tratados, en las normas de estabilidad presupuestarias europeas, hasta la reforma del *Six Pack*, que también por primera vez lo recoge.

3) El control constitucional de la infracción del límite de déficit. Al igual que hacen las normas europeas, el artículo 135.4 prevé una vía de escape o flexibilización que ha de permitir superar los límites de déficit y endeudamiento; «*Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados*». Este límite, con las evidentes diferencias, recuerda en su configuración al previsto en el artículo 86 CE como presupuesto habilitante para el uso del Decreto-Ley, si bien en el caso del 135 CE se deja a las Cortes el examen de

las extraordinarias circunstancias. Pues bien, cabe preguntarse cuál será el alcance del control constitucional en estos supuestos, pues el precepto parece querer dejar a las Cortes dicha decisión, que si bien no se enmarca en sus potestades legislativas, tampoco puede quedar extramuros del examen constitucional, al menos para comprobar si la apreciación es razonable desde una perspectiva anterior (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FFJJ 4 a 6).

4) ¿Qué es, exactamente, objeto de control constitucional? El nuevo precepto plantea de inmediato una pregunta que no resulta sencillo de responder, y es cuál deba ser la norma objeto de constitucionalidad. De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el recurso de inconstitucionalidad se limita a las leyes, sin incluir por tanto otras normas o incluso actos que sin embargo, en el caso del 135 CE, podrían ser las que en esencia vulnerasen directamente la Constitución por ser actos, incluso contables, que dieran lugar al incumplimiento de los límites de deuda/déficit.

5) ¿Quién se acuerda del Tribunal de Cuentas? La compleja relación entre el 135 y el 136 CE. De acuerdo con su estatuto constitucional y su marco regulador, el Tribunal de Cuentas tiene encomendado el control de legalidad y también de oportunidad del gasto público (STC 187/88, de 17 de octubre), siendo su misión, según el artículo 2 de su Ley orgánica reguladora, la «fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público»¹⁵⁵. Este control se proyecta sobre todas las Administraciones, siendo compatible con los órganos de control de las Comunidades autónomas¹⁵⁶ que se hayan creado. Por otro lado, en cuanto al control ejercido sobre las Entidades locales, éste debe respetar el núcleo central de su autonomía, como tempranamente se señaló por el Tribunal Constitucional. Así, en la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ. 15-A) donde se afirma que: «dadas las diversas fuentes que nutren las Haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio como

¹⁵⁵ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, *del Tribunal de Cuentas* y Ley 7/1988, de 5 de abril, *de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*. Distinta es su función jurisdiccional, que quedará extramuros de nuestro examen, y que constituye una jurisdicción propia (136.2 CE), que es además «necesaria e improrogable, exclusiva y plena» (artículo 17.1 LOTCu). La distinta naturaleza de las dos funciones (STC 18/1991), tiene consecuencias muy precisas, pues la función de enjuiciamiento contable es única en su orden, de manera que abarca todo el territorio nacional (artículo 1.2). Sobre la posición constitucional del Tribunal de Cuentas véase: VALLÈS VIVES, F.: *El control externo del gasto público...* cit. pp. 202 y ss., y referencias allí citadas.

¹⁵⁶ Galicia. Consello de Contas de Galicia. Canarias. Audiencia de Cuentas de Canarias. Andalucía. Cámara de Cuentas de Andalucía. Navarra. Cámara de Comptos de Navarra. Comunidad Valenciana. Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana. País Vasco. Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Cataluña. Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Madrid. Cámara de Cuentas de Madrid. Islas Baleares. Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares. Castilla y León. Consejo de Cuentas de Castilla y León. Sobre estos órganos véase: VALLÈS VIVES, F.: *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 274 y ss.

con la utilización de los precedentes de otras fuentes», y «no es posible declarar –en abstracto– la inconstitucionalidad de la existencia de controles que valoren incluso aspectos de oportunidad»¹⁵⁷. Finalmente, y como señaló la STC 187/88, de 17 de octubre, las Comunidades autónomas pueden asumir competencias, a través de sus órganos de control, sobre las cuentas de las Entidades locales, sin excluir por ello la fiscalización por el Tribunal de Cuentas (artículo 115 LrBRL) ni tampoco la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las Corporaciones locales.

Se ha señalado con razón que el Tribunal de Cuentas es el «gran ausente» de la reforma de las normas de estabilidad, ausencia que además no es justificable «ya que si la legislación ordinaria no puede recortar el ámbito de la función fiscalizadora, en cuanto atribuida por la Constitución y el acuerdo global sobre estabilidad presupuestaria es aprobado por las Cortes Generales, parece lógico que la fiscalización (externa y *a posteriori*) sobre el cumplimiento de dicho acuerdo que, en definitiva, afecta al desarrollo de la actividad financiera del sector público, corresponda al órgano de control externo»¹⁵⁸.

Es claro que el control depende no sólo del objeto a controlar, sino también del órgano que controla, de la norma aplicable y en general de los principios que integran el marco jurídico aplicable en la función de control. Ésta es la perspectiva que interesa para determinar cómo afecta el principio de estabilidad presupuestaria en este control. Al entender que la estabilidad está incluida en los criterios de eficiencia y economía, como parece lógico¹⁵⁹, entonces la función del Tribunal de Cuentas es también controlar su cumplimiento.

Parece claro, a la vista de lo hasta aquí examinado, que el Tribunal de Cuentas es el órgano constitucionalmente indicado para llevar a cabo un control del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria¹⁶⁰, ya que como se ha señalado, su función no se limita al control (externo) de la ejecución del gasto público (enjuiciamiento contable), sino también en la fiscalización

¹⁵⁷ Vid. también el FJ. 3.º de la misma Sentencia, así como la número 27/1987, FJ. 2.º.

¹⁵⁸ SOLER ROCH, M. T.: «Coordinación Presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27/2001, p. 87.

¹⁵⁹ VALLÈS VIVES, F. *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional...* cit. pp. 230 y ss.

¹⁶⁰ Por su parte, el Tribunal de Cuentas parece haber asumido esa idea, como se comprueba tras la lectura de la *Memoria de Actuaciones del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio 2005*, aprobada el 20 de julio de 2006 (n. 717), donde se afirma la competencia para examinar dicha estabilidad, señalando que «durante el ejercicio 2005 el Tribunal de Cuentas llevó a cabo el examen de la Cuenta General del Estado del año 2003, rendida al Tribunal de Cuentas a finales de octubre del ejercicio siguiente. En dicho examen se incluyó por primera vez el objetivo de estabilidad presupuestaria, tanto en lo que se refiere al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado como al cumplimiento del objetivo establecido, al ser de aplicación en dicho ejercicio lo establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria...».

de la actividad financiera del Estado (los ingresos públicos) atendiendo a los principios de legalidad, eficiencia y economía¹⁶¹.

Sin embargo, es difícil determinar cuál será la competencia del Tribunal de Cuentas para examinar la oportunidad de las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de la estabilidad, aunque en principio este tipo de examen deberá entenderse incluido en la competencia del Tribunal, por tratarse en definitiva de una modalidad del control de economía¹⁶². Es cierto, por otro lado, que la Cuenta General del Estado no tiene expresamente atribuido un papel vinculado con el control de la estabilidad presupuestaria, pero sí constituye un vehículo idóneo para dicho control¹⁶³.

Sería deseable que el Tribunal de Cuentas, y también los órganos autonómicos que desempeñan esta función, tuvieran una mayor relevancia en el control de la estabilidad presupuestaria, que no se puede limitar al control de las grandes cifras (déficit y deuda) sino que debería centrarse en todo el presupuesto, tal y como parece ser el objetivo de la normativa. Sin un auténtico «apoderamiento» del Tribunal de Cuentas, la reforma quedará institucionalmente coja.

¹⁶¹ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «El control parlamentario de la política económica». HPE n. 97/1985, pp. 127 y ss.; FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.; ARAÚJO DÍAZ DE TERÁN, M.: «Artículo 136. El Tribunal de Cuentas». En: ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución de 1978*, Edersa, 1998, pp. 375 y ss.; NAVAS VÁZQUEZ, R.: «La regulación constitucional del Tribunal de cuentas». REDF, n. 109-110/2001, pp. 361 y ss., y 369 y ss.; ANDREU MESTRE, A.: *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas...* cit. pp. 361 y ss. En sentido similar, G. ORÓN MORATAL, aunque limitándose a su función en relación con los Entes locales, ha señalado que «carece de toda justificación que se haya ignorado y marginado al Tribunal de Cuentas, que ya tiene competencias en materia de nivelación presupuestaria local conforme al artículo 152 de la LRHL», y añade que «obviamente, en el cumplimiento de sus funciones el Tribunal de Cuentas deberá pronunciarse sobre la adecuación de la actividad económico-financiera de los entes públicos a la legalidad vigente, entre la que estará la de estabilidad presupuestaria, pero no es menos cierto que la omisión del Tribunal de Cuentas pone de manifiesto la relevancia que en este punto se le ha querido dar a este Tribunal, esto es, quiérase o no, ninguna»; ORÓN MORATAL, G.: «La suficiencia financiera de las Administraciones territoriales y la nueva normativa presupuestaria...» cit. p. 88.

¹⁶² VALLÈS VIVES, F.: *El control externo del gasto público...* cit. pp. 232 y ss.

¹⁶³ NAVARRO FAURE, A.: «Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria...» cit. p. 503. Sobre la Cuenta General del Estado, *vid.* VALLÈS VIVES, F.: *El control externo del gasto público...* cit. pp. 439 a 449.

Tabla 9: Comparación antiguo y nuevo 135 CE

<p>1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.</p> <p>2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.</p>	<p>1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.</p> <p>2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.</p> <p>Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.</p> <p>3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.</p> <p>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 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.</p> <p>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.</p> <p>4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.</p> <p>5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera.</p> <p>En todo caso, regulará:</p> <p>a. La distribución de los límites de déficit y de deuda</p>
--	---

	<p>entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.</p> <p>b. La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.</p> <p>c. La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.</p> <p>6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.</p>
<p>La reforma del artículo 135 consta de una disposición adicional única y una disposición final única.</p>	
<p>La primera establece lo siguiente:</p>	
<p><i>«1. La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes de 30 de junio de 2012».</i></p>	
<p><i>2. Dicha ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3.</i></p>	
<p><i>3. Los límites de déficit estructural establecidos en el 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020».</i></p>	
<p>Por su parte, la disposición final única dispone que la reforma <i>«entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín Oficial del Estado»</i>, esto es, el 27 de septiembre de 2011.</p>	

2.2. *La normativa de estabilidad ante la Constitución española de 1978: la justicia en el gasto (31.2) y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (156)*

1. La adopción de las normas de estabilidad presupuestaria planteó de inmediato dos problemas; por un lado, su difícil anclaje constitucional y en particular su compatibilidad con la noción de justicia en el gasto público recogida en el artículo 31.2 CE. Por otro, se planteó la pregunta de si los títulos competenciales del Estado, y en particular los contenidos en los arts. 149.1.11^a y 13^a, invocados en las normas, daban cobertura a la acción estatal en esta materia. Con carácter general, y al margen del artículo 31.2, se cuestionó que la noción de estabilidad presupuestaria tuviera encaje en el texto constitucional. Estas preguntas, que fueron objeto de cierta atención doctrinal en su momento¹⁶⁴, han sido respondidas directa e indirectamente tras

¹⁶⁴ Vid., con referencias a otros trabajos, RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*. Madrid: La Ley, 2008, pp. 153 a 162, donde sostuvo la compatibili-

la modificación del artículo 135 de la Constitución. Pero también antes de dicha reforma, que se abordará en el próximo epígrafe, el Tribunal Constitucional había dado respuesta a la pregunta de los títulos competenciales estatales.

Así, la STC 134/2011, de 20 de julio¹⁶⁵, se había pronunciado sobre dicho anclaje constitucional, afirmando en su FJ 7 que dicha normativa se incardina en el título contenido en el artículo 149.1.13^a CE, aunque también en el artículo 149.1.14^a CE. También esta Sentencia, de alguna manera, sienta las bases del posterior 135 CE al afirmar la conexión europea de la estabilidad presupuestaria, «*resulta fácilmente apreciable la relación que la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, objeto de este proceso, guardan con el aludido Pacto de estabilidad y crecimiento que desarrolla el artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea*» (FJ 5), si bien destacando, al recogerla en el FJ 6, la doctrina constitucional sobre el papel del Derecho de la UE:

«aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo... las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1). Con este punto de partida advertimos a continuación que «tampoco cabe ignorar “la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE” (STC 252/1988, fundamento jurídico 2)» (STC 79/1992, FJ 1), pero deberemos tener en cuenta en todo caso que «la integración de España en la Comunidad Económica Europea no significa que por mor del artículo 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni quiere en modo alguno decir que la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española entraña necesariamente a la vez una conculcación del citado artículo 93 CE (STC 28/1991, FJ 4)» (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4).

dad con el artículo 31.2 CE y se da cuenta del debate doctrinal en torno a este problema, y pp. 162 a 169, donde se anticipaba la cobertura suficiente de los citados títulos competenciales, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional existente hasta el momento.

¹⁶⁵ Confirmada por la STC 157/2011 y por las SSTC 185 a 189, 2011, de 23 de noviembre de 2011.

Posteriormente, el Tribunal ha vuelto a aplicar esta doctrina, invocando por vez primera el artículo 135 CE, en la STC 157/2011, de 18 de octubre de 2011, en cuyo FJ 3 se indica:

«...el apartado 1 de la nueva redacción del artículo 135 CE establece que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido. La nueva redacción del artículo 135 CE encomienda ya a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el precepto –apartado 3–. Y esto es lo que ahora se destaca: la remisión a una Ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el artículo 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro –STC 134/2011, ya citada, FJ 8».

2. Ni la jurisprudencia del TC ni tampoco el nuevo artículo 135 CE han aclarado el encaje del principio de estabilidad con la equidad en el gasto público. El problema no es baladí porque es generalmente aceptado que el gasto público, y no el ingreso (política tributaria) es la rama del derecho financiero con capacidad real para actuar como «palanca de cambio social»¹⁶⁶. En otras palabras, para «cambiar las cosas», redistribuir la renta y alcanzar mejor una idea de justicia social, la vía más idónea no es la tributaria, sino la del gasto. Los tributos no cambian nunca la realidad sobre la que se establecen, sólo descansan sobre ella¹⁶⁷.

En efecto, este principio, que en algunas de sus interpretaciones se ha pretendido identificar con un principio restrictivo del gasto, ha suscitado dudas acerca de su compatibilidad con el principio de justicia en el gasto público¹⁶⁸. Las dudas se justifican también porque, incluso si el principio de estabilidad presupuestaria no se identifica necesariamente con una reducción en el gasto público, la abierta vinculación con los principios de eficien-

¹⁶⁶ RODRÍGUEZ BEREJO, Á.: «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios». En: AA VV: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978; por el mismo autor, *vid.*: «La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda pública». Revista *Sistema*, n. 53/1983; ZORNOZA PÉREZ, J.: «El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales». *Hacienda Pública Española*, n. 113/1988; BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: *El Derecho de los Gastos Públicos*. Madrid: IEF, 1991; BAYONA DE PEROGORDO, J. J.; SOLER ROCH, M. T.: *Compendio de Derecho Financiero*. Alicante: Librería Compás, 1991; RUIZ ALMENDRAL, V.; ZORNOZA PÉREZ, J. J.: «Constitución económica y Hacienda Pública», en: PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.; RAMIRO AVILÉS, M. A. (Coords.): *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Madrid: Marcial Pons, 2004, pp. 644 y ss.

¹⁶⁷ Esta idea en el excelente trabajo de MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas (2002): *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*. Oxford: Oxford University Press. 2002.

¹⁶⁸ ALLAGA AGULLÓ, E.: «El proceso de asignación de los recursos públicos en la futura Ley General Presupuestaria». REDF, n. 120/2003, p. 655.

cia y economía en el gasto que proclaman las normas de estabilidad presupuestaria¹⁶⁹, mencionada, puede suscitar la cuestión de si no se está produciendo una reinterpretación del significado del artículo 31.2, de manera que sólo se desarrollaría una parte del mismo, la correspondiente a estos últimos principios. El razonamiento viene a ser el siguiente: las limitaciones al endeudamiento y al déficit implican una limitación del volumen del gasto público, y esa limitación del gasto incide necesariamente sobre la justicia en el gasto como principio constitucional¹⁷⁰.

La aceptación de estos argumentos plantea numerosos problemas. En primer lugar, según se expuso más arriba, la estabilidad presupuestaria no es una norma limitativa del gasto público, aunque esa pueda ser la consecuencia más políticamente aceptable en muchos casos. En segundo lugar, el artículo 31.2 CE no se refiere al volumen de gasto, sino a su distribución equitativa. Ni siquiera se trata de un precepto directamente vinculado a un Estado de bienestar, ni entre otras razones porque el constituyente de 1978 no podía estar entonces pensando en un sistema prestacional, en particular en sanidad y educación, con el nivel de desarrollo como el que hay en nuestro país en la actualidad. En consecuencia, incluso si las normas de estabilidad hubieran establecido desde el primer momento una limitación al gasto público, ello no conllevaría per se la citada infracción del 31.2. Como se expondrá más abajo, en la actualidad, la estabilidad sí conlleva un «techo de gasto», aunque en términos relativos al crecimiento económico.

En todo caso, hasta la fecha y pese a que se ha señalado su importancia en reiteradas ocasiones¹⁷¹, no existe una interpretación auténtica, o incluso una elaboración doctrinal cerrada¹⁷², acerca de cuál deba ser el contenido de la justicia en el gasto constitucionalmente advertida. Seguramente, sería difícil establecer a priori esta noción, pues como advierte J. PASCUAL GARCÍA, «en

¹⁶⁹ Como por ejemplo se apunta en: URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Fundamento constitucional de los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria...» cit. p. 20.

¹⁷⁰ En ese sentido, L. A. MARTÍNEZ GINER, en: «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria». REDF, n. 115/2002, p. 471; ANDREU MESTRE, A.: *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Valladolid: Lex Nova, 2005, pp. 75 y ss.

¹⁷¹ CAZORLA PRIETO, L. M.: «Artículo 31». AA VV (Dir. GARRIDO FALLA): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, pp. 657 y ss.; PÉREZ ROYO, F.: «La financiación de los servicios públicos...» cit. p. 135; y ORÓN MORATAL, G.: *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid, Tecnos, 1995, pp. 53 y 54. Vid. también: ORÓN MORATAL, G.: «El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 144. 2009.

¹⁷² Aunque sí existen valiosas elaboraciones al respecto; *vid.* por ejemplo: RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda pública...» cit. pp. 88 y ss.; ZORNOZA PÉREZ, J.: «El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales». *Hacienda Pública Española*, n. 113/1988, p. 50; por el mismo autor: «Constitución económica y Hacienda Pública...» cit. pp. 644 y ss. ZORNOZA PÉREZ, J. J.: «Economía y Hacienda entre las determinaciones constitucionales y la realidad de los mercados...» cit. pp. 17 y ss.

relación con el gasto, la Constitución ha expresado la necesidad de que se realice la justicia, pero no ha establecido ningún parámetro con arreglo al cual pueda juzgarse cuándo se ha de considerar justo el gasto, mejor dicho, lo ha establecido en otros preceptos, al fijar los fines del Estado, respecto de los cuales el gasto público tendrá –aunque no siempre– la condición de medio»¹⁷³.

3. Por otro lado, seguramente hay argumentos, precisamente desde la equidad en el gasto público contenida en el artículo 31.2 CE, y haciendo abstracción del nuevo artículo 135 CE, para sostener la exigencia constitucional de limitar el déficit y el endeudamiento, pues su crecimiento excesivo puede precisamente dificultar la equidad en el gasto.

Con carácter general, cuando los déficits se consolidan en el tiempo, acarrean una serie de consecuencias económicas, que pueden frenar considerablemente el crecimiento. Entre otras, suele mencionarse en la literatura económica el crecimiento de los tipos de interés o la «hipoteca» de las generaciones futuras, que deberán sufragar el déficit acumulado mediante tributos más altos, pagos a la seguridad social, etc.¹⁷⁴. El problema es que es difícil corregir un déficit que se consolida, porque, mientras que los gastos públicos muestran una natural tendencia al crecimiento y la consolidación, la resistencia (en ocasiones organizada) a pagar mayores impuestos coarta las posibilidades de crecimiento futuro¹⁷⁵. La explicación política del surgimiento del déficit público ha sido demostrada extensamente por unos de los principales representantes de la corriente de «*public choices*», J. BUCHANAN y R. WAGNER. El argumento básico es que es más sencillo, entre otras razones porque acarrea generalmente un menor coste político, la financiación de los incrementos de gasto público mediante el recurso al endeudamiento que el establecimiento de tributos¹⁷⁶. Ello no sería debido, en opinión de

¹⁷³ PASCUAL GARCÍA, J.: *El procedimiento de ejecución del gasto público*. Madrid: INAP, 1984, p. 67.

¹⁷⁴ ROTTE, R.: «The political economy of EMU and the EU Stability Pact», en: Baimbridge, M.; Whyman, P. (Eds): *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 2004, pp. 50 y ss.

¹⁷⁵ Como afirmaba tempranamente, con clarividencia, RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «El sector público español: su déficit sistemático». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 3/1979, pp. 148 y ss. *Vid.* asimismo esta idea en: CAMERON, D. R.: «Taxes, Spending and Deficits: Does Government Cause Inflation?». LINDBERG, L. & MAIER, C. (Eds): *The Politics of Inflation and Recession*. Washington D. C.: Brookings Institution, 1985, pp. 234 a 239, y pp. 252 a 259. Un comentario crítico a este trabajo en: WOLFE, D. A.: «Politics, the Deficit and Tax Reform». *Osgoode Hal Law Journal*, vol. 26, n. 2/1988, pp. 351 y ss. En las pp. 360 y ss. el autor da muestra, con ejemplos prácticos de los años 60-70 en Canadá, de la estrecha relación entre la erosión de la base imponible de los principales impuestos sobre la renta, a través de una intensiva política de incentivos fiscales de todo tipo, y el crecimiento del déficit público. ELLIOTT, E. D.: «Constitutional Conventions and the Deficit». *Duke Law Journal*, n. 6 (december), 1985, pp. 1089-1090, y referencias allí contenidas.

¹⁷⁶ BUCHANAN, J.; WAGNER, R.: *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*. 1977, pp. 93-154. Consultada la edición electrónica, disponible en:

<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8c1.html>; con acceso el 16 de noviembre de 2011, *vid.* en la edición electrónica, los epígrafes 8.7.2 y ss.

algunos autores, a una preferencia individual de los representantes de la clase política, sino a la existencia de un complejo sistema de incentivos que así lo propicia, y que en última instancia contribuye al déficit democrático para los contribuyentes futuros, que no habrán podido decidir acerca de dichos gastos públicos¹⁷⁷.

Se enlaza así con otro argumento relacionado pero que es sensiblemente diferente: el de la equidad intergeneracional como problema¹⁷⁸. Su análisis es más complejo de lo que su simple enunciado pueda hacernos pensar, pues requiere tener en cuenta la finalidad del endeudamiento, examinada a la luz de los bienes que se quieren financiar¹⁷⁹. Por ejemplo, un gasto público invertido en bienes de capital (un hospital, una gran obra pública, o un programa de inversión en educación, sanidad, etc.) genera a su vez un activo que futuras generaciones podrán disfrutar, por lo que se produce una correlación entre sus ingresos y sus gastos. Se comprueba así la necesidad de examinar en qué se invierte el gasto que genera déficit, con carácter previo al análisis de la equidad intergeneracional. Ello se lleva a cabo a través de los sistemas de contabilidad pública que toman en cuenta el gasto en capital, lo que constituye un primer instrumento para examinar el problema de la equidad. Al mismo tiempo, y como se comprobará más adelante, debe tenerse presente la especial complejidad del propio concepto de «déficit público», cuyo contenido variará en función de quién genere el déficit (organismos públicos puros o sociedades vinculadas a las Administraciones públicas), el tiempo que se tome como referente, los conceptos que lo integren, o las causas (estructurales o coyunturales) que expliquen su producción¹⁸⁰.

2.3. *La constitucionalización del «pacto interno» de estabilidad presupuestaria y el papel de la Ley Orgánica del 135 CE en el bloque de la constitucionalidad*

En términos parcialmente similares a los del artículo 157.3 CE, el nuevo

¹⁷⁷ Véase el argumento, con mayores referencias, en: ELLIOTT, E. D.: «Constitutional Conventions and the Deficit...» cit. pp. 1091 a 1092. Asimismo, con cierta exageración en algunos de sus postulados, véase el trabajo de: LINDLEY, L. G.: «The Deficit and the Constitution: A Betrayal of Fundamental Values». *Hamline Journal of Public Law and Policy*, vol. 11, 1990, pp. 256 y ss. Entre nosotros, véase: GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva...* cit. pp. 18 y ss.

¹⁷⁸ Este argumento es recurrente en los Programas de Estabilidad, así en la actualización 2004-2008, se afirma que «la estabilidad presupuestaria es un factor clave para la equidad intergeneracional, ya que no traslada la carga del esfuerzo de las políticas actuales a las generaciones futuras y permite que en el futuro se mantenga la capacidad de prestar servicios públicos y de ejecutar las políticas de redistribución de renta». Programa de Estabilidad Presupuestaria 2004-2008, p. 8, disponible en:

http://www.spgp.pap.meh.es/SGPG/Cln_Principal/Presupuestos/Documentacion/Programasdeestabilidad.htm

¹⁷⁹ SHAVIRO, D.: *Do Deficits Matter?* Chicago/Londres: The University of Chicago Press., 1997, pp. 114 y ss.

¹⁸⁰ NAVARRO FAURE, A.: *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público (Especial referencia al déficit autonómico)*. Valencia: Generalitat Valenciana, 1993, pp. 21 y ss. *In extenso, vid.* SHAVIRO, D.: *Do Deficits Matter?...* cit. pp. 153 y ss.

artículo 135.5 CE remite a una ley orgánica para fijar el reparto interno de los límites de déficit y endeudamiento, estableciendo:

«5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera.

En todo caso, regulará:

a. La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b. La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c. La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria»

En los momentos de escribir estas líneas, aún no se ha presentado el proyecto de ley orgánica en el Congreso, si bien una nota de prensa publicada el 13 de enero de 2012 permite anticipar que la nueva norma incorporará las reformas ya acordadas en el «Six Pack»¹⁸¹.

La pregunta inmediata es si la futura ley orgánica deberá ser considerada integrante en el bloque de la constitucionalidad, en tanto que ley «dentro del marco constitucional, se hubiera(n) dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas» (artículo 28 LOTC). Esta pregunta, que se planteará cuando tenga lugar el primer examen constitucional de un posible incumplimiento del 135 CE, seguramente deba contestarse en sentido positivo.

En ese sentido, debe recordarse la doctrina constitucional dictada en esta materia en dos sentidos específicos: en primer lugar, la que otorga dicho papel a la LOFCA; por todas, STC 183/1988, (FJ. 3º), donde se afirmaba que «la LOFCA viene a regular, en virtud del artículo 157.3, el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (...) y representa, por tanto, una Ley dictada dentro del marco constitucional para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, y que, por lo tanto, y según lo dispuesto en el artículo 28.1 LOTC, ha de ser tomada en cuenta por el Tribunal Constitucional para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas (...)».

En segundo lugar, debe recordarse la doctrina constitucional que recuerda

¹⁸¹ Disponible en:

http://www.economiayhacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2012/Paginas/Estabilidad_Presupuestaria_Sostenibilidad_Financiera_Administraci%C3%B3n_P%C3%BAblicas.aspx

el papel central que las competencias sobre su Hacienda, y entre ellas sobre el presupuesto, de una Comunidad Autónoma representa en relación con sus competencias; por todas, STC 14/1986, (FJ 2), «...*la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma*»¹⁸².

En conclusión, un precepto como el 135 CE, que confirma la incidencia que tanto sobre el presupuesto como sobre la propia Hacienda autonómica habrá de tener el reparto interno del «pastel» del déficit y la deuda, difícilmente puede considerarse que no incide sobre el reparto de competencias o al menos sobre su ejercicio.

Obviamente, si la futura ley orgánica de desarrollo del artículo 135 CE es bloque de la constitucionalidad, una serie de preguntas se plantean en cadena también de forma inmediata; al menos, dos: ¿supone ello que hay un reparto *implícito* y *previo* de la deuda y el déficit en la Constitución?¹⁸³ y ¿cuál será la relación entre esta nueva ley orgánica, la LOFCA y los Estatutos de Autonomía?

Finalmente, el artículo 135.6 CE contiene, por primera vez en nuestro texto constitucional, lo cual es lógico pues en 1978 no había Comunidades Autónomas, un mandato directo a éstas: «*las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias*». Este mandato también plantea numerosos problemas que me limitaré a enunciar en este lugar: el principal es que la referencia a «disposiciones que procedan» no se limita lógicamente a leyes, sino que debe tener un alcance mayor, haciendo referencia global a la propia actuación en política económica de la Comunidad Autónoma que, en definitiva deberá hacer «todo lo que pueda» para cumplir la norma. Si esto puede parecer extremo, e incluso problemático desde la perspectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no debe perderse de vista las consecuencias previsibles del Six Pack, que en esencia suponen dar carta de naturaleza a la práctica ya seguida por la Comisión: dar indicaciones precisas o incluso mandatos a los Estados para que cumplan los límites de déficit y deuda, asumiendo que el TFUE contiene un mandato evidente de que los Estados deberán hacer «todo lo que puedan» para dar debido cumplimiento a las normas de la Unión Europea.

¹⁸² Siguiendo la tesis de LASARTE ÁLVAREZ, J.: «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas»; en AA VV: *La Constitución Española y las fuentes del Derecho vol. II*. Madrid: IEF, 1979 (trabajo también publicado en REDF, núm. 22/1979), págs. 1261 y 1262. Al respecto, vid.: RUIZ ALMENDRAL, V.: *Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pp. 236 y ss.

¹⁸³ Sobre el problema del reparto implícito de competencias financieras en la Constitución, me permito nuevamente remitir al lector a: RUIZ ALMENDRAL, V.: *Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pp. 251 y ss.; y sobre las relaciones entre LOFCA y Estatutos, a las pp. 262 y ss.

V. CONCLUSIONES SOBRE LOS EFECTOS DEL 135 CE Y DEL SIX PACK: ¿UN GOBIERNO DE LA IGNORANCIA O UN GOBIERNO AUTOMATIZADO?

1. En los últimos años, en el Derecho internacional está teniendo lugar un debate muy interesante acerca del papel de los «drones» o robots de guerra en los conflictos internacionales¹⁸⁴. Si un robot por definición es automático y por tanto carece de voluntad propia, ¿quién debe ser responsable de sus errores? ¿Quién debe responder de las eventuales «víctimas colaterales»?

Una lectura apresurada del artículo 135 CE, pero también de las leyes de estabilidad presupuestaria españolas, o del «Six Pack» arroja una conclusión apresurada, que sin embargo se confirma tras un análisis posterior: la normativa de estabilidad no sólo está jalonada de conceptos jurídicos indeterminados sino que éstos conforman la parte central de su actuación. Esto último es lo realmente destacable, pues el sistema entero pivota sobre magnitudes económicas que son revisables y de hecho se revisan con una frecuencia incompatible con sus consecuencias¹⁸⁵. El problema es que a esto hay que añadir la ausencia de mecanismos efectivos de control político acerca de las causas y consecuencias que están detrás de los indicadores económicos. En el caso de la normativa europea, la causa evidente es la ausencia de una integración política que haya acompañado a la integración económica. En el caso español, sin embargo, también pueden apreciarse muestras de un supuesto control automático, que en la práctica implica un intercambio de «cuadros de indicadores económicos», uno cuando se detecta una situación que incumple la normativa de estabilidad, y otro, como respuesta, para justificar porqué se incumple.

Un ejemplo ayudará a entender por qué esto es un problema. El «plan económico-financiero de reequilibrio» (PEF) deberá ser presentado por las CCAA en déficit. Hasta el momento todas las Comunidades autónomas, incluidas las forales, han debido presentar un PEF, con la única excepción de Madrid y La Rioja. Según dispone el artículo 8 de la LOGGEP su contenido será «*la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de incumplimiento del objetivo de estabilidad en el plazo máximo de los tres ejercicios presupuestarios siguientes*». Los

¹⁸⁴ Una explicación de su uso, aquí: CALLAM, A.: «Drone Wars: Armed Unmanned Aerial Vehicles», *International Affairs Review*, Vol. XVIII, no. 3, Winter 2010, con acceso 25.11.2011 <http://www.iar-gwu.org/node/144#comment-739>

Y una crítica, aquí: IGNATIEFF, M.: «The New American Way of War», en *The New York Review of Books*, 2000 <http://www.nybooks.com/articles/archives/2000/jul/20/the-new-american-way-of-war/?pagination=false> (acceso 25.11.2011).

¹⁸⁵ Sobre las dificultades de precedir el funcionamiento de la economía y en particular la cifra de crecimiento, es particularmente ilustrativo el artículo de Martin WOLF, citado supra, «Mind the gap: the perils of forecasting output», cit. (en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/34eec244-20f0-11e1-8a43-00144feabdc0.html#axzz1gAv4DDXN>, acceso 9.12.2011).

citados planes no son realmente públicos, si bien en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda hay un resumen de los mismos¹⁸⁶.

Pues bien, un examen de dichos PEFs (o de los resúmenes, que es lo único que se ha hecho público) arroja la conclusión preliminar de estar ante un auténtico monólogo («diálogo unilateral»), pues los PEF se limitan a contraponer cuadros de indicadores económicos a los que previsiblemente se les habrá opuesto con carácter previo, dando escasa información acerca de la actuación pública que habrá de desarrollarse para cumplir los límites de déficit. Otro aspecto llamativo se que casi todas las Comunidades Autónomas se reiteran en su política de establecer deducciones en impuestos cedidos, siendo muy limitado el impacto de las subidas, lo que pone en duda la propia corresponsabilidad del sistema¹⁸⁷.

En fin, es problemático que las decisiones políticas se vean automáticamente sustituidas por indicadores económicos, que se utilizan como *drones* de control presupuestario, que habrían de operar con un automatismo que no sólo es incompatible con el propio papel de los Estados (o de las instituciones de la Unión Europea) en la dirección de la política económica, sino que fundamentalmente resulta incompatible con el carácter fungible, variable y en general poco previsible de los indicadores económicos. El problema no es que se trate de «conceptos jurídicos indeterminados», sino que su determinación es altamente imprecisa, por volátil. Y sin embargo, el sistema entero descansa sobre ellos.

2. La incidencia de todo el sistema de estabilidad presupuestaria sobre el principio democrático es sobre todo evidente por la anterior conclusión. En la práctica, y por lo que hace al papel del Parlamento español, paradójicamente el sistema de pesos y contrapesos del artículo 134 CE no se ve alterado, de manera que no se afecta a las potestades del Gobierno y del Estado, sino que éstas se transforman en su conjunto al ser permeadas por el objetivo de estabilidad. Adicionalmente, el hecho de que dicho objetivo se dis-

¹⁸⁶ Disponible en: <http://www.meh.es/es-ES/Paginas/Home.aspx> (acceso el 26.11.2011).

El documento, que lleva por título «Resúmenes de los planes económico financieros de reequilibrio (PEF) de las CC AA 2010-2013», está fechado a 18 de octubre de 2011, consta de 74 páginas y advierte en su introducción que «El presente documento recoge los resúmenes de los PEF de todas las Comunidades Autónomas que disponen de un PEF aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera o el órgano competente en el caso de las Comunidades de régimen foral, de acuerdo al formato final antes citado. Hay que recordar que no tienen obligación de presentar PEF las Comunidades Autónomas de Madrid y la Rioja y que los PEF de las Comunidades de Cataluña y Castilla-La Mancha todavía no han sido aprobados. Si bien el ámbito temporal de los PEF se refiere al periodo 2010-2013, el contenido correspondiente a los años 2012 y 2013 refleja estimaciones que serán objeto de concreción y actualización en los PEF correspondientes al periodo 2011-2014 tal y como viene siendo habitual».

¹⁸⁷ Se trata de algo que no es nuevo; en 2004 se afirmaba, en relación con el ISD y el IP, que su cesión a las Comunidades Autónomas había sido el primer paso para su desaparición, algo que el tiempo ha confirmado (RUIZ ALMENDRAL, V.: *Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal...* cit. pp. 405 y ss., y p. 506).

cuta en el Parlamento constituye una oportunidad adicional, no existente antes, para incidir en el proyecto de ley que finalmente haya de presentar el Gobierno. En realidad, la mayor restricción es a las potestades del Ejecutivo en el papel de dirección de la política económica, pero esto no es consecuencia de la estabilidad presupuestaria, sino de la integración en la Unión Europea y muy en particular de la zona euro que supone, como es obvio, la confirmación de una Europea a dos velocidades. Adicionalmente, la limitación del endeudamiento como recurso público es positiva, entre otras razones, porque disminuye un elemento de los ingresos públicos que puede demostrar una alta volatilidad. Desde esta perspectiva, el auténtico déficit democrático en la deuda pública radica en que no se haya podido consultar a los ciudadanos acerca del crecimiento desmesurado de la deuda.

3. La equidad en el gasto público no debería verse afectada por la estabilidad presupuestaria, al menos en teoría. El problema de la equidad en el gasto público es la dificultad de su control constitucional. Piénsese, tomando únicamente como ejemplo la jurisprudencia constitucional, las consecuencias que el principio de capacidad económica en materia tributaria ha tenido sobre el control constitucional de los tributos y compárese con la nula efectividad del artículo 31.2 CE en ese mismo sentido. El problema quizá no radique tanto en la imposibilidad técnica de enjuiciar la justicia en el gasto, sino en que hasta ahora no se han planteado las preguntas correctas, o no se ha querido llevar a cabo un análisis público-contable del empleo del gasto público y de su control, a la luz del citado precepto. Pero que no se haya hecho aún no implica que no sea posible, solo indica que ha faltado sofisticación en este debate, pues frente al interés de la justicia en materia tributaria, en ocasiones alentado por ciertos grupos de presión cuyo objetivo último es una reducción de impuestos, el problema del gasto público en general y de los criterios equitativos que deben inspirar su asignación en particular, ha recibido menor atención.

4. La actual crisis financiera, la primera del siglo XXI auténticamente global y donde se pone de manifiesto también la integración económica de la Unión Europea y sus consecuencias, ha tenido su origen inmediato en la irresponsable política crediticia de la banca comercial estadounidense durante los últimos años 90 y, especialmente, desde 2000 hasta 2007¹⁸⁸. Como es ya sobradamente sabido, la extensión de la crisis a Europa y a parte del resto del mundo han sido catastróficas, de manera que se ha producido una mutación de una crisis inmobiliaria en una crisis crediticia, en una crisis

¹⁸⁸ La regulación de la solvencia de entidades de crédito (basada en el denominado «marco de Basilea II») obligaba a éstas a constituir un «colchón» de capital, en función del importe de los activos con riesgo de impago (préstamos). Esta regulación, sin embargo, incluía una «trampa»: los requisitos de capital no se aplicarían cuando las entidades hubiesen transferido a terceros el riesgo de los activos; lo que generalmente se realizaba mediante la cesión de su cartera de préstamos a entidades «cáscara» (shell entities). Éstas, a su vez vendían participaciones en la cartera (bonos de titulización) al mercado inversor. Sobre este proceso debe verse: RAMOS MUÑOZ, D.: *The Law of Transnational Securitization*. Oxford University Press., 2010.

financiera y, en la actualidad, en una crisis económica, con la extensión de crédito en niveles mínimos, y el mercado interbancario atascado. En muchos países la crisis se ha traducido presupuestariamente en la necesidad de un mayor gasto público, lo que en muchos casos, como el español, pero también el estadounidense o el británico, ha supuesto un mayor déficit y por tanto, eventualmente, una mayor deuda pública para financiar ese mismo déficit. A priori, ninguna de estas consecuencias tiene por que implicar un fracaso de la estabilidad presupuestaria; antes bien, están expresamente previstas en su normativa. Por un lado, la estabilidad no implica necesariamente una reducción del gasto, aunque ésta haya sido la forma de hacerla cumplir. Ello se debe a que es menor la consecuencia política de la reducción del gasto que del incremento de la presión fiscal, al menos a corto y medio plazo, que es como en ocasiones tienen a actuar los gobiernos. Es decir, el déficit no solo está permitido sino que es una de las opciones previstas en la normativa de estabilidad presupuestaria en función de las previsiones de crecimiento económico.

Por otro lado, y al margen de los procedimientos establecidos, estos acontecimientos apuntalan una de nuestras conclusiones, y es que si bien es difícil «codificar» la política económica, pero sí es necesario articular mecanismos para facilitar su coordinación entre los Estados miembros. En particular, la actual crisis ha dado la razón a los críticos con la excesiva independencia, y limitado cometido, del Banco Central Europeo. Ésta puede plantear problemas toda vez que su mandato se ciñe a controlar la inflación, por lo que la posibilidad de bajar los tipos de interés del dinero para estimular la economía (mecanismo utilizado por la Reserva Federal de EE UU) encuentra difícil acomodo en tan estrecha atribución competencial. Por otro lado, en cuanto a la eficacia de la estabilidad presupuestaria como instrumento de política económica, los últimos acontecimientos han probado, como se venía anticipando por expertos, que no es una receta mágica que pueda mantener bajo control el sistema económico de la eurozona. En particular se ha puesto de manifiesto cómo la disciplina presupuestaria no es un instrumento que pueda compensar la indisciplina de otros sectores, en este caso el sector bancario bancario.

Finalmente, deba al menos mencionarse el problema, sobre el que se ha llamado la atención en la literatura económica, de los peligros de la austeridad¹⁸⁹. Se ha afirmado, el objetivo de la reducción del déficit puede operar como una cortina de humo, pues es un excelente motivo para justificar todo tipo de políticas de gasto público sin necesidad de exponer detalladamente los beneficios potenciales de las mismas, ni tan siquiera rendir cuentas de los potenciales efectos negativos a largo plazo¹⁹⁰.

La rigidez de un límite así establecido cercenaría las posibilidades de

¹⁸⁹ Una recopilación en: <http://www.nytimes.com/2011/09/29/opinion/killing-the-recovery.html?scp=5&sq=DEBT%20&%20BROOKS&st=Search>

¹⁹⁰ Según se expone en: JOYCE, P. G.; REISCHAUER, R. D.: «Deficit Budgeting: the Federal Budget Process. and Budget Reform...» cit. p. 446.

utilizar la política financiera por parte de los Gobiernos, lo que podría conducir a que se terminaran por llevar a cabo en la vertiente del ingreso las mismas políticas que antes eran posibles en la vertiente del gasto. Un buen ejemplo es la utilización de los denominados tradicionalmente «gastos fiscales»; así por ejemplo mediante el establecimiento de toda clase de incentivos tributarios que terminarían por distorsionar el comercio intraestatal¹⁹¹.

5. Con todo, y con las debidas cautelas ya expresadas, hay razones para la constitucionalización de una limitación al déficit y al endeudamiento. La razón principal por la que su incorporación a una norma constitucional puede que sea la única solución, es que el déficit es estructural al tipo de instituciones de los Estados democráticos y a su funcionamiento, lo que en muchos casos se debe a la persistente separación, en el debate político y en el popular, entre ingresos y gastos, en suma entre decisiones sobre el gasto público y sobre reformas tributarias¹⁹². Así las cosas, el problema de partida del diseño constitucional es relativamente sencillo, al menos en su formulación inicial: si es cierto que la existencia de déficits cuantitativamente elevados y de carácter estructural o permanente es un problema, entonces parece lógico que deban ser objeto de regulación constitucional¹⁹³, beneficiándose así de la rigidez consustancial a tales normas. Hay así diversos argumentos a favor de la regulación constitucional del déficit, por oposición a su delimitación a través de una ley ordinaria. En última instancia, el argumento más poderoso es que el legislador debe operar bajo un «velo de ignorancia», siguiendo a J. RAWLS, que le impida conocer con exactitud qué perdería o ganaría (en tanto que político, sujeto a las reglas de la reelección) con una determinada reforma¹⁹⁴. Como sucede siempre con las decisiones de constitucionalizar una determinada materia, el problema de fondo es democrático: si la estabilidad se constitucionaliza, constriñe decisiones futuras. Lo cual no es más que una versión del clásico conflicto entre Constitución y Democracia, a que hace referencia J. HABERMAS, al afirmar que «las generaciones futuras tienen la tarea de actualizar la sustancia normativa del sistema de derechos plasmados en el documento original de la constitución, que en buena medida están por desvelar (still-untapped). De

¹⁹¹ Estos argumentos en: JOYCE, P. G.; REISCHAUER, R. D.: «Deficit Budgeting: the Federal Budget Process. and Budget Reform...» cit. pp. 449 y ss.

¹⁹² ELLIOTT, E. D.: Regulating the Deficit after *Bowsher v. Synar*. *Yale Journal on Regulation*, vol. 4, 1987, p. 352, y referencias allí citadas. En general sobre el crecimiento del gasto público en la segunda mitad del siglo XX y el carácter inevitable del déficit en algunas fases del crecimiento, véase: CAMERON, D. R.: «On the Limits of the Public Economy...» cit. pp. 50 y ss.

¹⁹³ ELLIOTT, E. D.: «Constitutional Conventions and the Deficit...» cit. p. 1080; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva...* cit. pp. 42 y ss.

¹⁹⁴ RAWLS, J.: *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap press. of Harvard University Press., 1971 (edición revisada en 1999), pp. 118 y ss. Al respecto véase en particular el trabajo de: ELLIOTT, E. D.: «Constitutional Conventions and the Deficit...» cit. pp. 1107 y ss.

acuerdo con un entendimiento dinámico de la constitución, la legislación posterior continúa desarrollando el sistema de derechos mediante su interpretación y adaptación a las circunstancias actuales»¹⁹⁵. Hay quienes sostienen que este tipo de medidas no estabilizan, o al menos sus efectos no han sido comprobados, por lo que se trata de una limitación más aparente que real¹⁹⁶, pero ha sido también contestada afirmándose que no es posible disponer de flexibilidad alguna en la política fiscal si el sistema no parte de un cierto equilibrio, esto es, si no se dispone ya de finanzas saneadas¹⁹⁷. Queda por ver si el 135 CE o el Six Pack logran alcanzar los objetivos propuestos.

6. Finalmente, y particularmente importante, uno de los aspectos más llamativos cuando se examina en conjunto las reformas apuntadas (nacionales y europeas) y el debate sobre la estabilidad presupuestaria, es que el sistema tributario ha estado casi totalmente ausente del debate de la estabilidad, en general dominado por la necesidad de controlar el volumen del gasto público¹⁹⁸.

Se olvida con excesiva frecuencia que junto al «techo de gasto», existe, aunque no se mencione, un auténtico «suelo de ingresos», sin los cuales el Estado no puede funcionar.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AGUIAR DE LUQUE, L.; ROSADO IGLESIAS, G.: «La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías». *Cuadernos de Derecho Público*, n. 12/2001.

ALBERTI ROVIRA, E.: *Autonomía política y unidad económica (Las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y la unidad de mercado)*. Madrid: Civitas, 1995.

¹⁹⁵ HABERMAS, J.: «Constitutional democracy. A paradoxical union of contradictory principles?». *Political Theory*, n. 29/2001, p. 774. (traducción de la autora). Sobre estos problemas, véase: ERIKSEN, E. O.: «Why a Constitutionalised Bill of Rights?», en: ERIKSEN, E. O., FOSSUM, J. E.; MENÉNDEZ, A.J., (Eds.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights and its constitutional implications*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, p. 36. CLOSA MONTERO, C.: «Lecciones del Pacto de Estabilidad». *Real Instituto Elcano*, ARI n. 22/2004, pp. 2 y ss.; por el mismo autor: «The EU Economic governance: the Stability and Growth Pact», en: SCHAFFER, H.; ILIOPOULOS-STRANGAS, J. (Eds.): *State modernization in Europe*. Ant. N. Sakkoulas Publishers/Berliner Wissenschafts-Verlag/Bruylant SEPI, 2007, pp. 311-332.

¹⁹⁶ TANZI, V.; SCHUKNECHT, L.: *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge University Press., 2000, pp. 160 y ss.

¹⁹⁷ BUTI, M.; FRANCO, D.: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union. Theory, Evidence and Institutions...* cit. p. 38.

¹⁹⁸ Voces autorizadas han llamado la atención sobre este problema. A título de ejemplo, véase el artículo de Paul KRUGMAN, «Things to Tax» (New York Times, 27.11.2011), en: http://www.nytimes.com/2011/11/28/opinion/krugman-things-to-tax.html?_r=1&smid=fb-nytimes&WT.mc_id=OP-E-FB-SM-LIN-TTT-112811-NYT-NA&WT.mc_ev=click

ALBI IBÁÑEZ, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; ZUBIRI, I.: *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto. Aspectos Macroeconómicos*. Barcelona: Ariel Economía, 2006.

ALIAGA AGULLÓ, E.: «El proceso de asignación de los recursos públicos en la futura Ley General Presupuestaria». REDF, n. 120/2003.

ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.; SALINAS ALCEGA, S.: «La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia Y Alemania. Análisis de la sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo). *Presupuesto y Gasto Público* 40/2005».

ANDREU MESTRE, A.: *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Valladolid: Lex Nova, 2005.

ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 62/2011.

ARTIS, M. J.: «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en BREUSS, F.; FINK, G.; GRILLER, S. (Eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of EMU*. Viena/Nueva York: Springer, 2003.

BALASSONE, F.; FRANCO, D.; ZOTTERI, S.: «EMU Fiscal Rules and Fiscal Decentralization». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 35/2004.

BAQUERO CRUZ, J.: *Entre competencia y libre circulación. El derecho constitucional económico de la Comunidad Europea*. Madrid: Civitas, 2002.

BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*. Madrid: Tecnos, 1985.

BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: *El Derecho de los Gastos Públicos*. Madrid: IEF, 1991.

BAYONA DE PEROGORDO, J. J.; SOLER ROCH, M. T.: *Compendio de Derecho Financiero*. Alicante: Librería Compás, 1991.

BUCHANAN, J.; WAGNER, R.: *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*. 1977, pp. 93-154. Consultada la edición electrónica, disponible en: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8c1.html>; con acceso el 16 de noviembre de 2011.

BUIER, W.; CORSETTI, G.; y PESENTI, P.: «Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht». *Economic Policy*, n. 1/1993.

BUTI, M.; FRANCO, D.: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union. Theory, Evidence and Institutions*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2005.

CALLAM, A.: «Drone Wars: Armed Unmanned Aerial Vehicles», *International Affairs Review*, Vol. XVIII, no. 3, Winter 2010, con acceso 25.11.2011 <http://www.iar-gwu.org/node/144#comment-739>

CAMERON, D. R.: «On the Limits of the Public Economy». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 459, Government and Economic Performance, 1982.

– «Taxes, Spending and Deficits: Does Government Cause Inflation?». LINDBERG, L. & MAIER, C. (Eds.): *The Politics of Inflation and Recession*. Washington D. C.: Brookings Institution, 1985.

CAZORLA PRIETO, L. M.: «Artículo 31». AA VV (Dir. GARRIDO FALLA): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985.

CLOSA MONTERO, C.: «Lecciones del Pacto de Estabilidad». *Real Instituto Elcano*, ARI n. 22/2004.

CLOSA MONTERO, C.: «The EU Economic governance: the Stability and Growth Pact», en: SCHAFFER, H.; ILIOPOULOS-STRANGAS, J. (Eds.): *State modernization in Europe*. Ant. N. Sakkoulas Publishers/Berliner Wissenschafts-Verlag/ Bruylant SEPI, 2007.

Commission of the EC, «Commission White Paper to the European Council on Completion of the Internal Market», COM(85) 310 final of 14 June 1985.

CORCUERA TORRES, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

CRAIG, P.; BÜRCA, G. De: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press., 2003.

CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1999.

CUENCA, A.: «Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis 2008-2011». *Cuadernos de Derecho Público*, (previsto para el número de mayo 2012).

DE SANTILLÁN FRAILE, R.: «El régimen jurídico de la emisión de Deuda Pública en España en el contexto del Derecho comunitario. El Plan de Estabilidad y Crecimiento». REDF, n. 111/2001.

EICHENGREEN, B.: «Institutions for Fiscal Stability», 2-3 May, 2003 (WP PEIF-6).

– «Should the Maastricht Treaty be Saved?» (Princeton studies in international finance no. 74), Princeton, NJ 1992.

EICHENGREEN, B.; WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?». *Economic Policy*, vol. 13, n. 26, EMU, 1998.

ELLIOTT, E. D.: «Constitutional Conventions and the Deficit». *Duke Law Journal*, n. 6 (december), 1985.

– Regulating the Deficit after *Bowsher v. Synar*. *Yale Journal on Regulation*, vol. 4, 1987.

ERIKSSEN, E. O.: «Why a Constitutionalised Bill of Rights?», en ERIKSSSEN, E. O., FOSSUM, J. E.; MENÉNDEZ, A.J., (Eds.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights and its constitutional implications*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.; ARAÚJO DÍAZ DE TERÁN, M.: «Artículo 136. El Tribunal de Cuentas». En: ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución de 1978*, Edersa, 1998.

FERNÁNDEZ LLERA, R.: «Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico». P.T. n. 23/2004, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

– «La doble descentralización autonómica ante el proceso de consolidación fiscal». Fundación Manuel Jiménez Abad, 2012.

FERNÁNDEZ LLERA, R.; MONASTERIO ESCUDERO, C.: «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España». Hacienda Pública Española, 195, 4/2010.

FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press., (1962), Ed. 2002.

FRIEDMAN, M.; SCHWARTZ, A.: *Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton: Princeton University Press. (for the National Bureau of Economic Research), 1963.

FUENTES QUINTANA, E. «Hacienda Pública y Déficit». *Papeles de Economía Española*, n. 24/1985.

GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: «Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria: Objetivos y rasgos fundamentales». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003.

GARCÍA CRESPO, M.: «Los costes de la estabilidad presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003.

GARCÍA PELAYO, M.: «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución». AA VV: *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza: Libros Pórtico, 1979.

GODÉ SÁNCHEZ, J. A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la futura ley General Presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: «El Estado y las Haciendas territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria». *Revista de Estudios Regionales*, n. 66/2003.

– *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

HABERMAS, J.: «Constitutional democracy. A paradoxical union of contradictory principles?». *Political Theory*, n. 29/2001.

HAHN, H. J.: «The Stability Pact for European Monetary Union—Compliance with deficit limit as constant legal duty». *Common Market Law Review*, n. 35/1998.

HATZOPOULOS, V.: «Why the Open Method of Coordination Is Bad for You: a Letter to the EU». *European Law Journal*, vol. 13, n. 3/2007.

HERDEGEN, M. J.: «Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom». *Common Market Law Review*, vol. 35, n. 1/1998.

IGNATIEFF, M.: «The New American Way of War», en *The New York Review of Books*, 2000.

JELLINEK, G.: *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: CEC, 1991.

JOCHIMSEN, R.: *Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

JOERGES, C.: «States without a Market? Comments on the German Constitutional Court's Maastricht-Judgement and a Plea for Interdisciplinary Course». *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 1, n. 020/1997 (disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-01920htm>).

– «The Market without a State? The “Economic Constitution” of the European Community and the Rebirth of Regulatory Politics». *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 1, n. 019/1997 (disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-019ahtm>).

– «What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy». Elaboration of the introductory lecture of the Academy European Law –Session on European Union Law– at the European University Institute in Florence delivered on 5 July 2004, *mimeo*.

JOYCE, P. G.; REISCHAUER, R. D.: «Deficit Budgeting: the Federal Budget Process. and Budget Reform» *Harvard Journal on Legislation*, vol. 29, 1992.

KARLEJÄRVI, J.: *Fiscal Policy without a State in EMU? Germany, the Stability and Growth Pact and Policy Coordination*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2007.

KEYNES, J. M.: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: Macmillan-Cambridge University Press., (1936) Ed. 1973.

FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press., (1962), Ed. 2002.

KOEN, V.; VAN DEN NOORD, P.: «Fiscal Gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting». OCDE, Economics Department Working Papers, n. 417, ECO/WKP(2005)4, disponible en: www.oecd.org/eco

KRUGMAN, P.: «Things to Tax» (*New York Times*, 27.11.2011).

LASARTE ÁLVAREZ, J.: «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunida-

des Autónomas»; en: AA VV: *La Constitución Española y las fuentes del Derecho vol. II*. Madrid: IEF, 1979.

LINDLEY, L. G.: «The Deficit and the Constitution: A Betrayal of Fundamental Values». *Hamline Journal of Public Law and Policy*, vol. 11, 1990.

LOUIS, J. V.: «The Economic and Monetary Union: Law and Institutions». *Common Market Law Review*, n. 41/2004.

MAHER, I.: «Economic governance: hybridity, accountability and control». *Columbia Journal of European Law*, vol. 13/2007, p. 682.

MAJONE, G.: *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press., 2005.

MARTÍNEZ GINER, L. A.: «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria». REDF, n. 115/2002.

MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27/2001.

– Blog (bitácora) titulado «Cuadernos de Política Fiscal», alojado en: <http://cuadernosdepoliticafiscal.wordpress.com/>

MENÉNDEZ MORENO, A.: «Prólogo» a CORCUERA TORRES, A.: *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*. Oxford: Oxford University Press. 2002.

NAVARRO FAURE, A.: *Aspectos jurídico-financieros del Déficit Público (Especial referencia al déficit autonómico)*. Valencia: Generalitat Valenciana, 1993.

NAVAS VÁZQUEZ, R.: «La regulación constitucional del Tribunal de cuentas». REDF, n. 109-110/2001.

ORÓN MORATAL, G.: «El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 144. 2009.

– *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid, Tecnos 1995.

PALAO TABOADA, C.: *Derecho Financiero y Tributario I*. Madrid: Colex, 1987.

PASCUAL GARCÍA, en «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, n. 13/2003.

– *El procedimiento de ejecución del gasto público*. Madrid: INAP, 1984.

– *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2005.

PÉREZ DE AYALA, J. L.: «La unión económica y monetaria y sus repercusiones en el Derecho financiero español». En YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (Dir.): *Sistema fiscal español y armonización europea*. Madrid: Marcial Pons, 1995.

POIARES MADURO, M.: *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 1998.

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». *Revista de Estudios Políticos*, 126/2004.

RAMOS MUÑOZ, D.: *The Law of Transnational Securitization*. Oxford University Press., 2010.

RAWLS, J.: *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap press. of Harvard University Press., 1971.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos, 1970.

– «Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios». En AA VV: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

– «El sector público español: su déficit sistemático». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 3/1979.

– «La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda pública». *Revista Sistema*, n. 53/1983.

– «El control parlamentario de la política económica». *HPE* n. 97/1985.

– «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario: cuestiones resueltas y temas pendientes». *REDC*, n. 44/1995.

– «Constitución Española y Financiación Autonómica», en *La financiación Autonómica*. AELPA, Tecnos, 2010.

ROTTE, R.: «The political economy of EMU and the EU Stability Pact», en: BAIMBRIDGE, M.; WHYMAN, P. (Eds.): *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 2004.

RUIZ ALMENDRAL, V.: *Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

– *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid: La Ley-Wolters Kluwer, 2008.

RUIZ ALMENDRAL, V.; ZORNOZA PÉREZ, J. J.: «Constitución económica y Hacienda Pública», en: PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.; RAMIRO AVILÉS, M. A. (Coords.): *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Madrid: Marcial Pons, 2004.

SCHELKLE, W.: «EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?». *Columbia Journal of European Law*, vol. 13/2007.

SCHMIDT, R.: «Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft», en *ISENSEE/KIRCHHOF*, vol. III, 1988.

SHAVIRO, D.: *Do Deficits Matter?*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press., 1997.

SMITH, A.: *The Wealth of Nations*. Books IV-V. London: Penguin Classics, 1999 (1ª ed. 1776).

SNYDER, F.: «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?», en AA VV (Eds.: CRAIG, P.; BÜRCA, G. De): *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SOLER ROCH, M. T.: «Coordinación Presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27/2001.

STIGLITZ, J. E.: *Economics of the Public Sector*. New York-London: W. W. Norton & Company, 1998.

STRATH, B.: «The Monetary issue and European Economic Policy in historical perspective», en JOERGES, C.; STRATH, B.; WAGNER, P. (Eds.): *The Economy as a Polity. The Political Constitution of Contemporary Capitalism*. UCL Press, 2005.

STREIT, M. E.; MUSSLER, W.: «The Economic Constitution of the European Community. From “Rome” to “Maastricht”». *European Law Journal*, n. 1/1995.

TALLINEAU, L. *L'équilibre budgétaire*, Paris: Economica, 1994.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, L.: *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge University Press, 2000.

TORRENT MACAU, R.: «¿Cómo gobernar aquello que se desconoce?: el caso de la Comunidad europea en tanto que Unión Económica y Monetaria». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. CEPC, n. 20/2005.

URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Fundamento Constitucional de los proyectos de ley de estabilidad presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*, n. 27/2001.

VALLÈS VIVES, F. *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

WOLF, M.: «Mind the gap: the perils of forecasting output». *Financial Times*, 9.12.2011. (en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/34eec244-20f0-11e1-8a43-00144feabdc0.html#axzz1gAv4DDXN>, acceso 9.12.2011).

WOLFE, D. A.: «Politics, the Deficit and Tax Reform». *Osgoode Hal Law Journal*, vol. 26, n. 2/1988.

ZORNOZA PÉREZ, J. J.: Economía y Hacienda entre las determinaciones constitucionales y la realidad de los mercados. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 25/2005.

VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

ZORNOZA PÉREZ, J.: «El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales». *Hacienda Pública Española*, n. 113/1988.

ZSOLT DE SOUSA, H.: «The Future of the Stability and Growth Pact as a Tool for Economic Policy Co-ordination». *Groupement d'études et de recherches Notre Europe. Policy Papers*, n. 9, april 2004.