

La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹

Violeta Ruiz Almendral

Letrada del Tribunal Constitucional. Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario (en servicios especiales)

RESUMEN

Este artículo examina la reforma del artículo 135 de la Constitución y la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que la desarrolla, prestando atención al debate económico sobre la limitación de la deuda y el déficit y el impacto que este debate ha tenido en la Unión Monetaria Europea (UME). Las reformas internas españolas están estrechamente vinculadas a la construcción de la Constitución económica en la Unión Europea, que ha transformado el Título VII de la Constitución española. La reforma se construye como un auténtico «pacto interno de estabilidad presupuestaria» imprescindible en un país que, como España, tiene un alto nivel de descentralización del gasto público.

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

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este breve trabajo es hacer una evaluación preliminar de la recién aprobada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEPSF, en adelan-

¹ Este trabajo es una continuación, y recoge además las principales conclusiones de RUIZ ALMENDRAL, V.: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional», *Revista Europea de Derecho Europeo* (Civitas), nº 41/2012.

te), prestando particular atención a su encaje en el nuevo orden jurídico europeo de la estabilidad presupuestaria.

Tras la reforma del artículo 135 CE, se aprobó la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mediante seis normas conocidas como *Six Pack*², que ya habían sido reformados tras los incumplimientos de los límites de déficit causados por Francia y Alemania³. El *Six Pack* está llamado a convivir con el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG, en adelante), que si bien formalmente es un Tratado intergubernamental, y por tanto independiente, aprobado conforme al Derecho internacional público, contiene vínculos expresos con res-

² El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se recogía en: 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 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.

El *Six Pack* se integra por cinco Reglamentos y una Directiva:

Reglamento (UE) n° 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. Reglamento (UE) n° 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. Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Reglamento (UE) n° 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. 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 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.

pecto del Derecho de la Unión Europea⁴. Este Tratado fue firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012⁵, y ha sido ya ratificado por las Cortes. Una vez ratificado por los correspondientes miembros, su entrada en vigor se producirá el 1 de enero de 2013.

Además de con el Derecho de la Unión Europea de la estabilidad presupuestaria, el TCEG está vinculado con el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE en adelante), ratificado por España el 2 de marzo de 2012 y que funciona como un mecanismo de «rescate» o préstamo a los Estados miembros⁶, de ahí su vinculación con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El «Tratado fiscal» o TCEG tiene como finalidad central reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado (Reglamento nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011), apuntalando los mecanismos de corrección del déficit y la deuda. Pese a su formal independencia con respecto al Derecho de la Unión Europea, su diseño pretende amoldarse a dicho Derecho europeo, de manera que el mismo «será de aplicación en la medida en que sea compatible con los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y con el Derecho de la Unión Europea. No afectará a las competencias de la Unión para actuar en el ámbito de la unión económica» (art. 2.2 TCEG).

El refuerzo de la estabilidad se ve impulsado, de forma fundamental, por el sistema de voto por mayoría cualificada inversa, introducido por el *Six Pack* pero poco conocido⁷. Además, la estabilidad se define en términos sustancialmente más estrictos.

⁴ Sobre esto, véase CLOSA MONTERO, J.: «Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro», ARI 15/2012, Real Instituto Elcano. (Disponible aquí: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI15-2012, acceso 16.06.2012)

⁵ El proceso de ratificación se puede seguir en esta página: <http://www.iiea.com/blogosphere/the-stability-treaty-ratification-map---infographic> (acceso 12.06.2012).

⁶ Como se afirma en el artículo 3 del MEDE, su finalidad radica en «movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros».

⁷ El sistema se contiene en el artículo 7 del TCEG: «Las partes contratantes cuya moneda es el euro se comprometen, en el pleno respeto de los requisitos procedimentales establecidos en los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, a apoyar las propuestas o recomendaciones formuladas por la Comisión Europea

Las anteriores reformas seguramente reflejan que la Constitución económica de los Estados miembros es ahora la Constitución económica europea, de forma que el artículo 135 CE sólo sería la culminación formal del proceso de mutación constitucional del título VII de nuestra Constitución⁸.

II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA COMO DERECHO EUROPEO

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 económicas⁹. 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 «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.

Aunque el antecedente inmediato de la adopción del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997 y los motivos para su implantación se encuentren en la preocupación por la inestabilidad económica y presupuestaria en algunos Estados, en particular de Alemania¹⁰, la razón jurídica de su adopción radica en el pro-

cuando esta considere que un Estado miembro de la Unión Europea cuya moneda es el euro incumple el criterio del déficit en el marco de un procedimiento de déficit excesivo. Esta obligación no será aplicable cuando se constate que una mayoría cualificada de las partes contratantes cuya moneda es el euro, calculada por analogía con las disposiciones pertinentes de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y sin tener en cuenta la posición de la parte contratante afectada, se opone a la decisión propuesta o recomendada.» Véase el editorial, titulado «The Fiscal Compact and the European Constitutions: “Europe Speaking German”», de la revista *European Constitutional Law Review*, February 2012, vol. 8, pp. 1-7.

⁸ Esta idea, con mayores referencias, *vid.* RUIZ ALMENDRAL, V.: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional», *Revista Europea de Derecho Europeo* (Civitas), nº 41/2012 (pp. 33-112).

⁹ 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. 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. Con mayores referencias me permito remitir al lector a RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid, La Ley-Wolters Kluwer, 2008, pp. 60 y ss.

¹⁰ 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.

ceso de coordinación de políticas económicas ligadas a la UME, elemento de armonización previo y necesario al control de la estabilidad¹¹. Sin embargo, es producto de un crecimiento asimétrico, pues la idea originaria de la unión monetaria implicaba una mayor integración política (*an ever closer Union...*), en ausencia de la cual no se concebía. Éste es, con creces, el principal problema de diseño de la unión monetaria, como se había apuntado hace tiempo por la doctrina y ha puesto de manifiesto en la actualidad la práctica totalidad de la prensa¹².

Como es sabido, la noción de estabilidad ha sido acotada por relación a dos magnitudes –deuda y déficit–, a las que remite el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE en adelante). El concepto de estabilidad presupuestaria adquiere matices especiales en nuestro ámbito nacional, pues con él se hace sobre todo referencia al conjunto de técnicas y procedimientos presupuestarios establecidos para lograr los objetivos de fijados en el ordenamiento jurídico-europeo.

El marco jurídico de la estabilidad presupuestaria, en la Unión Europea, implica 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 poder presupuestario no es ya un poder de los Estados miembros.

En fin, el citado *Six Pack* refuerza el «gobierno económico» en la UE, lo 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 Estados miembros, que tenía lugar antes, durante y después¹³, ahora la normativa se concentra de manera más evidente en la política económica y sus resultados, incidiendo directamente sobre todas las medidas

¹¹ 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?», en: AA.VV. (Eds.: CRAIG, P.; BÜRCA, G. DE): *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 421 y ss.; CRAIG, P.; BÜRCA, G. DE: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 685 y ss.

¹² Me limito a remitir a las referencias contenidas en: RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...*, cit. pp. 62 y ss., y *Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional...*, cit. pp. 45 y ss.

¹³ En detalle, véase RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...*, cit. pp. 130 y ss.

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. En cuanto al «Tratado Fiscal» o TCEG, su alcance es potencialmente mucho mayor, pues implica, además de sanciones, intervención directa en los Presupuestos del Estado.

III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL LÍMITE DE DÉFICIT

1. Entre otras ideas erróneas sobre lo que los límites del déficit y deuda significan persiste una cierta tendencia a identificar dicha estabilidad con la limitación del gasto público, lo que seguramente es sólo un reflejo de que la noción de estabilidad presupuestaria es contingente al momento histórico y a la ideología económica preponderante en él (la «sabiduría económica» o *economic wisdom*)¹⁴.

Descartada esta identificación¹⁵, debe, sin embargo, advertirse del peligro intrínseco de constitucionalizar esta clase de normas de manera inflexible, reflejando cifras específicas sobre el papel, que bien podría asimilarse al intento de constitucionalizar normas que indiquen qué porcentaje de los recursos del Estado han de proceder de tributos. Por ello, la constitucionalización de los límites de déficit debe incorporar una relativa flexibilidad.

La reforma del artículo 135 CE supone la incorporación expresa del principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, culminando así un proceso que comienza a principios de los años noventa, con los escenarios de consolidación presupuestaria¹⁶, y avanza con la

¹⁴ 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, nº 1/1998, pp. 9 y ss.

¹⁵ Desde la aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria de 2001 en nuestro país, parte de la doctrina ha criticado la restricción al gasto público que ello había de suponer, o incluso la injusticia de limitar el déficit o la deuda. He criticado estas posturas en los citados trabajos (2008 y 2012), pues ni el marco jurídico de la estabilidad significa automáticamente menor gasto público, ni desde luego tiene incidencia sobre la justicia en el gasto. Sobre el problema del déficit en relación con los gastos públicos debe verse el viejo trabajo, aunque de plena actualidad, de A. RODRÍGUEZ BEREJO: «El sector público español: su déficit sistemático», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3/1979, pp. 149 y ss. Por el mismo autor, *vid.* el trabajo, en impresión en los momentos de escribir estas líneas (junio 2012) y de próxima publicación en la revista *Otrosí*: «La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado».

¹⁶ 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 prespues-

aprobación de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria, que implican el establecimiento de un auténtico «pacto interno» de estabilidad, en el sentido de que traslada al ámbito interno –y sobre todo a las Comunidades Autónomas, aunque también a los entes locales, parte del esquema de supervisión de la Comisión con respecto de los Estados miembros¹⁷.

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 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 Presupuesto.

Finalmente, la reforma sigue de cerca la reforma del artículo 115.2 de la Constitución alemana acometida en 2009. Entre tanto, en Francia está prevista la futura reforma del artículo 34 de su Constitución, y en Italia la del artículo 81, ambas con la misma finalidad de incorporar límites de déficit en sus Constituciones.

Antes de la aprobación del TCEG, cuyo artículo 3 exige la aprobación de límites de déficit por los Estados miembros, 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 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).

Pero 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:

taria, puede verse en: ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 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>

¹⁷ Esto es particularmente evidente tras el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17/18 de enero de 2012.

a) En primer lugar, es cierto que España tenía hasta hace poco 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 Francia¹⁸. 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 años (2008-2012). Adicionalmente, las previsiones sobre la economía española inciden directamente sobre la (falta de) credibilidad de la deuda. Es esto lo que en realidad convierte a la deuda, y al déficit, en un problema estructural en la situación actual española. La deuda y el déficit *públicos* son sólo un síntoma de una enfermedad estructural que seguramente sólo se agrava acelerando en exceso la corrección de los primeros.

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 (nº 133 en el *ranking* mundial)¹⁹.

c) En tercer lugar, 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 esperados²⁰, lo que ha provocado la dificultad práctica de controlar el déficit y el endeudamiento de las haciendas autonómicas y, en menor medida, locales.

Aunque, finalmente, hay argumentos sólidos para defender la limitación del déficit y la deuda en la Constitución (equidad intergeneracional, buen gobierno, etc.), en España el reto de la coordinación presupuestaria no es desdeñable, no sólo hay un alto nivel de descentralización, sino que éste se ha alcanzado en un periodo de tiempo relativamente breve:

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

²⁰ 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*, mayo 2012.

TABLA I.
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA
(PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)²¹

Nivel/año	1982	1996	2009
Estado	53,0	37,5	20,9
Seguridad Social	32,5	29,2	29,9
Comunidades Autónomas	3,6	22,3	35,6
Entidades locales	10,6	11,6	13,6

Este reparto de gasto público contrasta con un sistema de centralización de ingresos relativamente alto. Los sistemas de financiación autonómica, que sobre todo desde 1997 implican un sustancial reparto del poder tributario entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fundamentalmente mediante la cesión de impuestos, no han podido sin embargo garantizar el desarrollo de la «corresponsabilidad fiscal»²², 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 vigente²³, 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 cedidos²⁴.

²¹ *Vid.*: CUENCA, A.: «Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis...», cit.

²² 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*», *Journal of Tax Research* (Australia), volume 10, nº 1/2012, pp. 88-125).

²³ CUENCA, A.: «Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis», *Cuadernos de Derecho Público*, mayo 2012.

²⁴ Me remito al artículo de A. CUENCA *supra* citado y a los datos contenidos en RUIZ ALMENDRAL, V.: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional», pp. 45 y ss., y en RUIZ ALMENDRAL, V.: *Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism...*, cit. pp. 98 y ss.

Parte del problema radica, como apuntaba el profesor A. Rodríguez 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 crecido más y con mayor velocidad que el estatal²⁵. 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).

2. El artículo 135 CE contiene un régimen acabado de estabilidad presupuestaria, integrando un auténtico «pacto interno de estabilidad».

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

²⁵ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «Constitución Española y financiación autonómica», *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 de 2012.

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 Ley Orgánica–, incrementa, transformándolo, 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.

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, párrafo 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.

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).

El «trasplante» de la normativa europea a la interna es evidente, pues el papel del Tribunal Constitucional que el artículo 135 CE y la LEPSF configuran se ha construido a imagen y semejanza del papel que el marco europeo otorga al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (arts. 3 y 8 del TCEG). Al margen de las dudas que esto plantea, cabe además preguntarse si habría tenido mayor sentido otorgar este papel al Tribunal de Cuentas, que ya 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». En fin, teniendo en cuenta además que su función no se limita al control (externo) de la ejecución del gasto público (enjuiciamiento contable), sino también en la fiscalización de la actividad financiera del Estado (los ingresos públicos) atendiendo a los principios de legalidad, eficiencia y economía²⁶.

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.

²⁶ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «El control parlamentario de la política económica», *Hacienda Pública Española*, nº 97, 1985, pp. 127 y ss.

IV. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

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

La exigencia de estabilidad presupuestaria y los cambios legislativos que su cumplimiento ha propiciado en España una auténtica «revolución presupuestaria»²⁷, transformando el régimen jurídico del gasto público, de manera que no sólo incide sobre su programación, sino también sobre su ejecución y control, además de proyectarse sobre todos los sujetos integrantes del sector público estatal, autonómico y local.

El principal problema de esta norma radica en algo inherente a todo el marco jurídico de la estabilidad presupuestaria, europea y estatal, y es el apego a los conceptos jurídicos indeterminados procedentes de la economía²⁸. Cabe preguntarse por los peligros 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 pro-

²⁷ Según J. PASCUAL GARCÍA en «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria», REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, nº 13/2003, p. 99.

²⁸ RUIZ ALMENDRAL, V.: «Estabilidad presupuestaria y reforma Constitucional...», cit. pp. 56 y ss.

mesa, 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*»²⁹, 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 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 un crecimiento del 2,9% del PIB para ese año y las Comunidades Autónomas no se habrían visto obligadas a devolver elevadas (insostenibles) cantidades en 2011³⁰, algo motivado porque la previsión de ingresos del IRPF para 2009 era también muy optimista.

Tanto la reforma de la Constitución como la nueva LEPSF se refieren al 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 endeudamiento³¹.

²⁹ Artículo disponible en:

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

³⁰ Datos en RUIZ ALMENDRAL, V.: «Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism»..., cit. pp. 90 y ss.

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

³¹ *In extenso*, sobre el déficit y la deuda en el debate económico, me permito remitir al lector a mi trabajo de 2012, *supra* citado, y a las referencias allí contenidas.

La LEPSF tiene como precedente el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, en el que se establece por primera vez un «techo de gasto», aunque su estructura y efectos son un claro reflejo del *Six Pack* y también del Pacto Fiscal (TEGC), que durante la discusión de la LPE estaban siendo objeto de debate. Esto es evidente en una breve comparación, en la que, sin embargo, se ponen también de manifiesto algunas disonancias que podrían haberse evitado:

LEPSF	TEGC
<p>¿Cuál es el objetivo de estabilidad presupuestaria? (art. 3.2): «Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.» Déficit «cero» (art. 11.2) «Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del Producto Interior Bruto nacional, expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.» (art. 3.3): Subprincipio de «sostenibilidad financiera», que será «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea», vinculada a la deuda (art. 13). Además, «regla de gasto» (art. 12.1): «La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.»</p>	<p>¿Cuál es el objetivo de estabilidad presupuestaria? (art. 3.1): «La situación de "equilibrio o de superávit", lo que significa que el saldo estructural anual de las Administraciones Públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del Producto Interior Bruto a precios de mercado.» ¿Qué es el saldo estructural? (art. 3.3.a): «Por "saldo estructural anual de las Administraciones Públicas" se entenderá el saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal.»</p>
<p>¿Cuándo debe alcanzarse el objetivo? 2020 (DT 1.ª, dispone que los límites de déficit y deuda deberán cumplirse entonces).</p>	<p>¿Cuándo debe alcanzarse el objetivo? (art. 3.1): «El calendario para lograr dicha convergencia lo propondrá la Comisión Europea tomando en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país.»</p>

LEPSF	TECG
<p>¿Excepciones? Sí, pero no para las entidades locales ni la Seguridad Social (salvo 11.5).</p> <p>Artículo 11.3: «Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. A los efectos anteriores, la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.»</p>	<p>¿Excepciones? Artículo 3.3.b: «Por «circunstancias excepcionales» se entenderá aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control de la parte contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las Administraciones Públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la desviación temporal de la parte contratante afectada no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.»</p>
<p>Deuda pública Límite del 60% (art. 13.1): «Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44% para la Administración Central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60%, el reparto del mismo entre Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas. El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13% de su Producto Interior Bruto regional. 2. La Administración Pública que supere su límite de deuda pública <i>no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.</i></p> <p>Autorización del endeudamiento mediante Ley del Estado (art. 13.4, que reitera el art. 14 de la LOFCA y art. 54 del TRLRHL).</p>	<p>Deuda pública Límite del 60% Siguiendo el procedimiento del artículo 126 TFUE y del Reglamento 1467/97 (modificado por el 1177/2011). (art. 4) «Cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto de una parte contratante rebasa el valor de referencia del 60% (...) tal parte contratante la reducirá a un <i>ritmo medio de una veinteava parte al año como referencia.</i>» No consecuencias (legales) sobre operaciones de endeudamiento.</p>

LEPSF	TECG
<p>Consecuencias del procedimiento de déficit excesivo (art. 8): Responsabilidad en función de quién incumpla. «Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.»</p> <p>Medidas preventivas (arts. 18 y 19). Medidas correctivas (arts. 20 a 24). Medidas coercitivas (arts. 25 y 26). Recurso al Tribunal Constitucional (DA 3ª) y consecuencias de la suspensión.</p> <p>«2. En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.»</p>	<p>Consecuencias del procedimiento de déficit excesivo</p> <p>1) «Programa de colaboración presupuestaria y económica en el que incluya una descripción pormenorizada de las reformas estructurales que se deberán adoptar y aplicar a fin de garantizar una corrección efectiva y duradera de su déficit excesivo» (art. 5.1). Su ejecución se revisará por el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea (5.2).</p> <p>2) Recomendaciones de la Comisión, verificación de su cumplimiento y eventual demanda ante el TJUE (arts. 6 a 8).</p> <p>3) Incluso multa (art. 8.2) «Si el Tribunal de Justicia declara que la parte contratante afectada ha incumplido su sentencia podrá condenarla al pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva adaptada a las circunstancias, que no excederá del 0,1 % de su Producto Interior Bruto.»</p>
<p>Medidas de coordinación política económica No se prevén en la Ley.</p>	<p>Medidas de coordinación política económica (art. 9): «Las partes contratantes se comprometen a cooperar en aras de una política económica que fomente el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y el crecimiento económico mediante una convergencia y competitividad reforzadas. Con este fin, las partes contratantes adoptarán las iniciativas y medidas necesarias en todos los ámbitos que sean esenciales para el correcto funcionamiento de la zona del euro, de conformidad con los objetivos de fomento de la competitividad, promoción del empleo, contribución a la sostenibilidad de las finanzas públicas y refuerzo de la estabilidad financiera.» (art. 11): «Con el fin de establecer como referencia las prácticas más idóneas y de cooperar en aras de una política económica más estrechamente coordinada, las partes contratantes garantizan que todas las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo se debatirán previamente y, en su caso, se coordinarán entre sí.»</p>

Las Comunidades Autónomas han comenzado a aprobar normas específicas, en desarrollo del mandato del artículo 135 CE; hasta ahora, Cataluña (Ley 6/2012, de 17 de mayo, de Estabilidad Presupuestaria) y Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón).

De forma necesariamente no exhaustiva, las principales características y novedades de la LEPSF con respecto del marco jurídico anterior pueden resumirse como sigue:

1. Título competencial. La LEPSF se ampara directamente en el artículo 135 CE (DF 1ª LEPSF), sin mencionar por tanto los títulos competenciales del artículo 149.1 CE que, de acuerdo con la jurisprudencia del TC (SSTC 134/2011, de 20 de julio, y 120/2012, de 5 de junio, por citar sólo dos recientes) podrían amparar dicha competencia. Por otro lado, el artículo 135 CE no es un título competencial, sino que se trata de un precepto que «corroborra 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–.» (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 1).

2. Sujetos. El ámbito de aplicación subjetivo es igual en ambas normas, si bien la nueva LEP lo aclara, haciendo expresa referencia a «Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996»; esto es importante porque uno de los problemas del ámbito subjetivo son las prácticas de contabilidad creativas («*fiscal gimmickry*»)³².

3. Principios. Entre los principios, la principal novedad es la mayor elaboración de los mismos que contiene la LEPSF, lo que en parte implica alguna reiteración (ej., el art. 9 hace referencia al principio de lealtad institucional, ya recogido en la LOFCA). Se define el principio de estabilidad presupuestaria en los mismos términos en ambas normas, si bien la anterior LEP remitía expresamente a la norma europea, mientras la nueva prefiere mencionar el principio de «déficit estructural» (art. 3). La nueva LEP añade un nuevo principio que denomina «Principio de sostenibilidad financiera» (art. 4): «Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea.»

4. Potestades del gobierno central. La habilitación al gobierno es particularmente amplia, pues el artículo 10 otorga una suerte de ha-

³² RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...*, cit. página 269.

bilitación «al gobierno», esto es, a la potestad reglamentaria, para que éste pueda establecer «mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea».

5. Déficit cero. Se consagra el «déficit cero», aunque con límites y referido al déficit estructural (art. 11.2. «Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del Producto Interior Bruto nacional, expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior»).

6. Regla de gasto. La regla de gasto está mejor definida en la nueva LEPSF (art. 12), siendo ahora de aplicación a todas las Administraciones Públicas.

7. Deuda. Se incorpora por primera vez una limitación de endeudamiento (art. 13), repartiendo el mismo entre las Administraciones en la propia norma. En todo caso, tanto los límites al endeudamiento como el déficit cero (art. 11) sólo entrarán en vigor en 2010. Hasta entonces serán vinculantes los límites acordados con la Comisión Europea.

8. Prioridad en el pago. La prioridad absoluta en el pago de la deuda pública queda cristalizada (art. 14), aunque reiterando lo dispuesto en el artículo 135 CE.

9. El auténtico «pacto interno de estabilidad». Pero sin duda lo más relevante es que se arbitra, en el Capítulo IV, un sistema de prevención, corrección y coerción mimético al europeo, y que como éste puede dar lugar a la intervención de las propias Comunidades Autónomas.

9.1. La fase de «prevención» implica tanto la limitación del endeudamiento (art. 18) como medida «automática» de prevención, como la «advertencia» del riesgo (art. 19), que se hará pública, exigiendo que la Administración (autonómica o local) adopte «las medidas necesarias para evitar el riesgo» en el plazo de un mes. Si éstas no se adoptan, o se consideran insuficientes, podrán entrar en funcionamiento las «medidas correctivas» [arts. 20 y 21, y 25, apartado 1 a)].

9.2. La fase de «corrección», al igual que la anterior, comienza también con la adopción de medidas «automáticas» de corrección

(art. 20), entre las que se encuentran la presentación de planes «económico-financieros» y de «reequilibrio».

9.3. Finalmente, las medidas «coercitivas» y de «cumplimiento forzoso» (arts. 25 y 26) implican la imposición de sanciones, además de la intervención.

10. Gestión presupuestaria. Finalmente, se extienden los mecanismos de gestión presupuestaria a todas las Administraciones, en particular el marco presupuestario a medio plazo (art. 29), los límites de gasto (art. 30) o el Fondo de contingencia (art. 31); todos ya establecidos para el Estado con anterioridad.

V. Y AHORA, ¿QUÉ? (A MODO DE CONCLUSIÓN)

1. En los momentos de escribir estas líneas España ha obtenido ya una ayuda financiera («rescate bancario») y se encuentra al borde del rescate total, o al menos de las cifras que propiciaron el rescate a otros países³³. Cualquier conclusión que se alcance sobre el nuevo marco jurídico no puede obviar una referencia a la presente crisis y a las medidas adoptadas para paliar sus consecuencias presupuestarias. En fin, una vez asumida la bondad de limitar déficit y deuda, caben dudas sobre los plazos de reducción. En particular debe tenerse en cuenta, como se ha apuntado, que España no tenía un problema de deuda y déficit antes de la crisis, y sin embargo sí tenía problemas estructurales en su sistema productivo (exceso de peso del sector inmobiliario, baja productividad, etc.) que han agravado la crisis y disparado la deuda y el déficit. En todo caso, si el calendario excesivamente rápido de la austeridad puede ser criticable, los problemas de la economía española no son imputables a terceros por mucho que pueda ser más cómo achacar la responsabilidad a «los mercados» o incluso a conspiraciones de la prensa anglosajona³⁴.

Adicionalmente, resulta paradójico que, al menos teóricamente, el Pacto de Estabilidad y su normativa de desarrollo, reformada en suce-

³³ Según las noticias aparecidas en los principales medios nacionales (*ABC*, *El País* y *El Mundo*), el 18 de junio de 2012 la prima de riesgo ha llegado a los 570 puntos y el tipo de interés de la deuda ronda el 7%. Las conclusiones del G-20, hechas públicas el 19 de junio, apuntan a un futuro rescate de España, algo que el diario *The Guardian* daba por hecho en su edición del 20 de junio de 2012.

³⁴ Una buena descripción de esta dañina actitud está en el artículo de Víctor MALLEL: «Spain should listen to the outside world», publicado el 8 de junio de 2012 y accesible aquí: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1241edc2-b158-11e1-bb9b-00144feabdc0.html#axzz1xlwTILID> (acceso comprobado: 14.06.2012).

sivas ocasiones³⁵, había de 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 rescate³⁶. Es decir, en su diseño se habían incorporado (al menos teóricamente) mecanismos para evitar parte de la situación actual (al menos, su impacto presupuestario).

2. La estrechez de los márgenes de deuda y déficit han sido cuestionados desde el momento en que se establecieron (primer Pacto de Estabilidad en 1997). Así, se ha afirmado que la limitación del déficit desde fuera coarta la propia dirección política interior de los Estados, lo que conduce en el fondo al problema democrático de la UE³⁷. 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 cumplir³⁸. Desde esa perspectiva, la reforma constitucional es altamente positiva, pues hace propios los límites al déficit/deuda, que dejan de ser algo impuesto desde fuera, para ser lo que en realidad siempre han sido: una condición para estar en la UME.

3. El impacto del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria sobre la institución presupuestaria ha sido enorme y desde diferentes perspectivas. Con todo, 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. 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 integra-

³⁵ En detalle sobre el régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y sus sucesivas reformas, RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España...*, cit. pp. 69 y ss.

³⁶ EICHENGREEN, B.; WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?», *Economic Policy*, vol. 13, nº 26, EMU, 1998, pp. 71 y ss., y 78 y ss.

³⁷ 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, nº 20, 2005, p. 85.

³⁸ 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.

ción 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.

Por otro lado, el contexto actual hace que cobre vigencia un viejo debate acerca del papel del Presupuesto que expone A. Rodríguez Bereijo en su «Estudio preliminar» a la obra de P. Laband³⁹. El impacto sobre la institución presupuestaria del marco jurídico de la estabilidad presupuestaria (europeo y nacional) se aprecia tras la lectura del trabajo, aunque como muestra puede constatarse la matización actual del papel del Parlamento sobre el Presupuesto como manera de asegurar «el control democrático por la representación popular no sólo de la actividad financiera del Estado, sino también de las directrices y de la orientación de la política del gobierno» (p. LVI). En la hora actual, el Parlamento no tiene ni mucho menos el monopolio de enjuiciar la actividad financiera del Estado; de hecho, su papel es claramente secundario con respecto del que representan las instituciones europeas.

4. 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 académico⁴⁰. De manera fundamental, la crisis ha traído al debate público el problema de diseño del modelo de integración económica de la Unión Europea, que supone disociar la política monetaria de la política económica⁴¹, de manera que se trata de una unión económica sin Estado.

Este problema se agrava porque el sistema jurídico, jalonado de conceptos económicos, otorga máxima importancia a los «indicado-

³⁹ Véase la nueva edición de P. LABAND, *Derecho presupuestario*. Madrid: Tecnos, 2012.

⁴⁰ Como se señala, con cierto pesimismo, en JOCHIMSEN, R.: *Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 214.

⁴¹ 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*, nº 35, 1998, pp. 80 y ss.; LOUIS, J. V.: «The Economic and Monetary Union: Law and Institutions», *Common Market Law Review*, nº 41, 2004, p. 575.

res» y las «previsiones, de manera que el sistema entero pivota sobre magnitudes económicas que son revisables y de hecho se revisan con una frecuencia incompatible con sus consecuencias⁴². 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 casi obsesivo, 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 por qué se incumple.

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.

Con todo, y con las cautelas ya expresadas, hay razones para la constitucionalización de una limitación al déficit y al endeudamiento⁴³. 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 tributarias⁴⁴.

⁴² He expresado esta preocupación en RUIZ ALMENDRAL, V.: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional», pp. 96 y ss.

⁴³ RUIZ ALMENDRAL, V.: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional»..., cit. pp. 38 y ss.

⁴⁴ Además de los trabajos de A. RODRÍGUEZ BEREJO, *supra* citados, esta idea en: ELLIOTT, E. D.: *Regulating the Deficit after Bowsler 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», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 459, Government and Economic Performance, 1982, pp. 50 y ss.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO PARDO, P.; PAJARES ROJO, R., y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, L.: «El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 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.
- 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.
- CLOSA MONTERO, J.: «Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro», *ARI* 15/2012, Real Instituto Elcano.
- CRAIG, P., y BÜRCA, G. DE.: *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- CUENCA, A.: «Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis», *Cuadernos de Derecho Público*, mayo 2012.
- EICHENGREEN, B., y WYPLOSZ, C.: «The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?», *Economic Policy*, vol. 13, nº 26, EMU, 1998.
- ELLIOTT, E. D.: «Regulating the Deficit after *Bowsher v. Synar*», *Yale Journal on Regulation*, vol. 4, 1987.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001.
- HAHN, H. J.: «The Stability Pact for European Monetary Union – Compliance with deficit limit as constant legal duty», *Common Market Law Review*, nº 35/1998.
- 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, nº 1/1998.
- JO CHIMSEN, R.: *Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.
- LOUIS, J. V.: «The Economic and Monetary Union: Law and Institutions», *Common Market Law Review*, nº 41/2004.
- PASCUAL GARCÍA, J.: «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, nº 13/2003.

- 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.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «Constitución Española y financiación autonómica», *La financiación autonómica*, AELPA, Tecnos, 2010.
- : «El control parlamentario de la política económica», *Hacienda Pública Española*, nº 97/1985.
- : «El sector público español: su déficit sistemático», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3/1979.
- : «Estudio preliminar» a LABAND, P.: *Derecho presupuestario*. Madrid: Tecnos, 2012.
- : «La reforma constitucional del artículo 135 de la CE y la crisis financiera del Estado», *Otrosí* (2012).
- RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*. Madrid, La Ley-Wolters Kluwer, 2008.
- : «Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism», *Journal of Tax Research* (Australia), vol. 10, nº 1/2012.
- : «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional», *Revista Europea de Derecho Europeo*, Civitas, nº 41/2012.
- SCHELKLE, W.: «EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?», *Columbia Journal of European Law*, vol. 13/2007.
- 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.
- 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, nº 20/2005.