

CONSTITUCIÓN Y CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

MARC CARRILLO

I. EL CONTEXTO DE LA CRISIS Y LA RESPUESTA JURÍDICA: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE: 1. *El contexto*. 2. *La respuesta jurídica*. 3. *Consideraciones generales sobre la reforma*: a) Los precedentes de Derecho Comparado sobre la incorporación de la limitación del déficit público. b) La posición del Derecho europeo en relación con la fijación del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución. c) El procedimiento de la revisión constitucional.—II. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LAS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES DE LA REGLA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 1. *La transformación de la noción de presupuesto y su incidencia institucional*. 2. *La relevancia constitucional de la regla de prioridad para el pago de la deuda pública*. 3. *La aplicación y la interpretación por el juez constitucional de las normas relativas al equilibrio de las finanzas: el caso alemán*. 4. *Las formas de control de la regla de estabilidad presupuestaria*. 5. *La incidencia sobre las competencias de las CCAA*.—III. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL CONTEXTO DE LA CRISIS Y LA RESPUESTA JURÍDICA: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

1. *El contexto*

El origen de la crisis económica y financiera surgida la segunda mitad de la década pasada se encuentra en la quiebra del sector inmobiliario de los Estados Unidos en 2007 (Ruiz-Huerta, págs. 147 y sigs.). Si únicamente hubiese que atenerse a la versión dada por los responsables políticos de mayor relieve de la Unión Europea, la crisis de la deuda pública ha sido la causa de la crisis financiera y, en particular, de las entidades de crédito de la zona euro. Pero éste es un relato que contrasta notoriamente con el que sostienen otros economistas

que se muestran más críticos acerca de las causas que han originado la crisis, los cuales sostienen que la explicación es justo la contraria: que ha sido la situación financiera internacional la que ha ocasionado la crisis de la deuda pública y no a la inversa (De la Hucha Celador, pág. 4). A ello hay que añadir la grave situación de unas finanzas públicas con respecto al gasto público y los ingresos de las Administraciones públicas de los Estados de la zona euro, que habían promovido una política de baja presión fiscal. Y en el caso específico de la economía española, además hay que tener en cuenta los problemas estructurales que han agravado la situación: paro estructural, baja productividad; excesiva dependencia de un sector o subsector económico; dificultad para crear empresas y un alto nivel de descentralización de ingresos y gastos, que en el ámbito estatal no han ido acompañados de los mecanismos de coordinación adecuados entre los diversos niveles de las Administraciones públicas concernidas (Ruiz Almendral, pág. 113).

La explicación general de la crisis se ha construido en los términos que siguen: durante el ciclo expansivo de la economía, los gobiernos se dedicaron a elaborar unos presupuestos caracterizados con un déficit público limitado pero, sin embargo, la deuda pública era muy elevada. En cambio, el sector privado, especialmente en España, animado por lo que en su momento se denominó la burbuja inmobiliaria ha experimentado una reacción tendente a la asunción de unas deudas muy por encima de sus posibilidades, tanto por las empresas como también por parte de los núcleos familiares. La patología que ha afectado y sigue afectando al sector financiero se ha diagnosticado así: las entidades financieras no tuvieron especiales escrúpulos al prestar capital a quien lo pedía, un capital del que tampoco disponían, sino que en buena parte lo tenían que ir a buscar en el exterior; sobre todo, en el mercado financiero de los países más potentes de la UE. La consecuencia: los bancos y cajas españoles también se endeudaron. Por lo tanto, el acreedor indirecto o remoto de los ciudadanos españoles habitualmente ha sido y es una entidad financiera europea de la zona euro (Alemania y Francia, especialmente). La crónica anunciada del estallido de la burbuja inmobiliaria ha supuesto un notable deterioro de las finanzas públicas, en la medida que la deuda privada externa ha afectado al sistema económico del Estado: crisis fiscal y crecimiento de la deuda pública soberana. La prima de riesgo —definida por la diferencia entre lo que cuesta pedir crédito en préstamo a diez años respecto del bono alemán— se ha convertido en una referencia ineludible para captar la salud de los sistemas económicos (Mochón López, pág. 100).

Esta crisis ha afectado de manera implacable a la estabilidad de las finanzas públicas y la primera respuesta de envergadura ha sido la de incorporar el

principio de estabilidad presupuestaria a la norma suprema, aunque esta regla, la denominada *regla de oro*, ya estaba establecida en el Derecho originario europeo. Además de la Confederación Helvética que la introdujo ya en 2001, en los países de la zona euro fue Alemania quien la incorporó en primer lugar en 2009, tras un prolongado período de reflexión en el ámbito institucional y social. Un paso al que siguió España (2011) que lo hizo de forma casi sumárisima y posteriormente Italia (2012), dos de los Estados del sur de la UE más afectados por la crisis económica y financiera. Otros Estados lo han hecho mediante normas de rango inferior (Francia). Y ha sido a partir, sobre todo, de la aplicación del principio de estabilidad a las finanzas públicas que se ha generado toda una legislación, habitualmente por la vía de urgencia, que ha incidido y afectado al objeto y el alcance de determinados derechos del orden social y económico y a la propia supervivencia del Estado social, si bien ésta es una cuestión que queda fuera del objeto de este trabajo (Carrillo, 2013, págs. 49-50).

2. *La respuesta jurídica*

El preámbulo de la reforma del artículo 135 CE, de 27 de septiembre de 2011, incluye explícitamente como referente europeo el Plan de Estabilidad y Crecimiento de la UE de 1997, reformado el 2011 (PEC) y justifica la revisión constitucional por «la *actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis*», cuya finalidad es la de «[...] *fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo*», así como también «[...] reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país».

La reforma del artículo 135 ha introducido un importante y decisivo cambio en los aspectos formales y materiales sobre la regulación de las finanzas públicas. Como ya se ha apuntado, la revisión constitucional fue llevada a cabo de forma muy rápida y sin un período previo de reflexión política y jurídica sobre su procedencia. Los actores políticos de la reforma fueron el Gobierno presidido por Rodríguez Zapatero junto a su partido (PSOE) y el Partido Popular (PP) entonces a la oposición, que llegaron a un acuerdo político concluido de forma urgente en el mes de agosto de 2011, y llevado a cabo a instancias de las autoridades políticas más decisorias del Consejo Europeo, cuestión ésta respecto de cuya verosimilitud no parecen albergarse grandes dudas. En el ámbito jurídico, la academia estuvo plenamente ausente como actor consultivo del proceso. El

procedimiento parlamentario empleado se articuló a través de la conjunción del procedimiento de urgencia y el de lectura única.

La reforma del artículo 135, claramente inspirada en la reforma alemana de 2009, ha comportado un cualificado ascenso en el proceso de constitucionalización de la economía (García Roca, 2013, pág. 42). Conceptos derivados de la llamada ciencia económica se han incorporado con el máximo rango al ámbito de lo jurídico: estabilidad presupuestaria, déficit estructural, o déficit público. En lo esencial, el contenido normativo de la reforma constitucional ha consistido en el establecimiento de:

— *Principio de estabilidad presupuestaria*, por el cual todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades autónomas y Entidades Locales) tienen que adecuar sus actuaciones a este nuevo principio constitucional. En efecto, es nuevo porque hasta la reforma no cabía deducir de la norma suprema una regla semejante; en este sentido, la referencia que, en el marco de los principios rectores de la política social y económica, el artículo 40.1 CE hace al deber de los poderes públicos de promover «[...] una política de *estabilidad económica*», no es más que un principio general que no puede entenderse como equivalente al más específico de *estabilidad presupuestaria* (Medina Guerrero, 2012, pág. 138), ahora incorporado *ex novo* a la CE. Como ha expuesto Ruiz Almendral (2008, pág. 77), la estabilidad presupuestaria se expresa a través de:

«[...] un conjunto complejo de reglas, orientadas a la coordinación de políticas económicas de los Estados miembros de la UE a través de diversos procedimientos, cuya finalidad al mismo tiempo es garantizar el adecuado funcionamiento de la política monetaria común y, en particular, la garantía de la competitividad de la moneda común en el mercado internacional».

— *El Derecho europeo como parámetro de constitucionalidad*: El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea (UE). El concepto de déficit estructural hace referencia «al componente del déficit que es independiente del ciclo. Es el déficit que existiría en la economía si ésta siguiera su trayectoria de crecimiento potencial» (Ruiz Huerta, 2012, pág. 158). En consecuencia, la referencia a los márgenes fijados por la UE significa que a partir de ahora habrá que tener en cuenta lo que se prevé en el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza a la Unión Económica y Monetaria firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. Los límites al déficit estructural serán aplicables a partir de 2020 (Disposición Adicional única).

— *Delegación al Parlamento para fijar los límites del déficit.* Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con el producto nacional bruto. Por su parte, las Entidades Locales tendrán que presentar equilibrio presupuestario, lo cual las obligará a mantenerse en una tasa de déficit cero. La ley que concreta las prescripciones constitucionales es la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* (LOEP), que en la medida que su contenido forzosamente incide sobre el alcance de las competencias económicas de las CCAA, deviene parte integrante del bloque de la contitucionalidad. Sobre ello se volverá más adelante cuando se aborden algunos problemas de orden constitucional que suscita la reforma.

— *Reserva de ley para la emisión de deuda pública de forma condicionada.* El Estado y las Comunidades Autónomas tendrán que ser autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Las condiciones son las siguientes: *a)* los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos como gastos de sus presupuestos y su pago será de prioridad absoluta; *b)* los créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión, y *c)* la deuda pública de todas las Administraciones públicas no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

— *La excepción a los límites sobre déficit y deuda.* Estos límites sólo podrán superarse en las circunstancias siguientes: 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. Estas circunstancias habrán de ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

— *El contenido de la ley orgánica.* La ley tendrá que regular: *a)* la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las diferentes Administraciones públicas, las circunstancias excepcionales de superación del déficit y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que puedan producirse; *b)* la metodología y el cálculo del déficit estructural, y *c)* la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

— *El principio de estabilidad presupuestaria obliga a las Comunidades Autónomas.* De acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, tienen que adaptar sus disposiciones a lo establecido por el artículo 135 CE. Así, por ejemplo, Galicia ya dispone de una legislación propia sobre estabilidad presupuestaria (la Ley

6/2011, de 16 de junio). También, Cataluña (Ley 6/2012, de 17 de mayo), y Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio), entre otras.

El análisis del contenido de la respuesta jurídica que ha supuesto la reforma del artículo 135 CE permite afirmar que se trata de un precepto muy detallado (Medina Guerrero, 2012, págs. 131-164; Embid Irujo, 2012, págs. 65-90). Los aspectos más relevantes se refieren, en primer lugar, a la incorporación del Derecho europeo como un genérico parámetro de constitucionalidad para juzgar los límites sobre el déficit estructural y el volumen de deuda pública asumida por el conjunto de las Administraciones públicas (art. 135.2 CE); también, el mandato constitucional por el cual se establece que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tendrán que ser autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito (art. 135.3 CE); y sobre todo el decisivo mandato constitucional por el cual 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 será de prioridad absoluta (art. 135.3 CE).

El Derecho europeo como parámetro parcial de constitucionalidad en materia financiera (W. Schelkle, 2007, págs. 707 y sigs.) supone una novedad y un reto para la jurisdicción constitucional, que hasta ahora había rechazado juzgar el Derecho de la UE. En segundo lugar, la exigencia de ley para emitir deuda pública, ya estaba prevista en el antiguo artículo 135.1 CE para el Gobierno del Estado antes de la reforma y ahora se extiende a las CCAA. La CE no precisa, en el caso de las CCAA, si la ley tiene que ser estatal o autonómica. Hay que entender, sin embargo, que esta ley no puede ser ninguna otra que la estatal, teniendo en cuenta la competencia exclusiva estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE) y la competencia exclusiva sobre la Hacienda general y la deuda del Estado. Sobre este aspecto, la legislación sobre financiación de las CCAA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA) ya había establecido que las CCAA requerirían de la autorización del Estado para emitir deuda, siempre que no tenga como objetivo resolver cuestiones de tesorería (de plazo inferior a un año). Finalmente, resulta especialmente relevante el criterio de prioridad absoluta que la reforma constitucional otorga a los créditos para pagar el capital y los intereses de la deuda, pues supone una gran limitación a la capacidad del Parlamento para decidir en la ley de presupuestos, el orden de los gastos a que el Estado tiene que hacer frente cada año. No hay duda que en este aspecto, la incorporación de la «regla de oro» a la Constitución constituye una limitación en la autonomía política del Parlamento para decidir sobre aspectos esenciales del Estado social, como son los gastos en

materia de sanidad, educación y servicios sociales. Sobre ello volveremos más adelante.

Por su parte, la LOEP aprobada por mandato de la reforma constitucional del artículo 135, reitera en su preámbulo los mismos argumentos como causas para limitar la capacidad de decisión de las Cortes Generales en materia económica y presupuestaria: la crisis económica con un déficit del 11,2 por 100 en el 2009 en todas las Administraciones públicas; las tensiones financieras en los mercados europeos que han puesto de manifiesto la fragilidad institucional de la UE y la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, una integración fiscal y presupuestaria mayor entre todos los Estados miembros de la UE. Esta situación que exige —según se expone en el preámbulo— aplicar una política económica contundente basada en la consolidación fiscal, que significa la eliminación del déficit público estructural y desarrollar reformas estructurales. En este sentido, se puede destacar que a las medidas ya llevadas a cabo por el anterior gobierno (PSOE), el nuevo gobierno (PP) ha realizado toda una serie de modificaciones que reforman la legislación referida en el ámbito laboral, el sistema financiero, la sanidad o la enseñanza. Y hay que subrayar que prácticamente todas ellas se han realizado a través del instrumento jurídico decreto-ley (art. 86 CE). A lo largo de 2012, han sido aprobados 29 decretos-leyes, es decir, una media de más de dos por cada mes: la excepcionalidad como nota característica del decreto-ley se ha convertido en realidad en una habitualidad. Esta circunstancia pone de relieve que todas las reformas que se están llevando a cabo se realizan prácticamente al margen del Parlamento, con ausencia de debate sobre su contenido y posibles alternativas, y eso incluso en una circunstancia política en la cual el PP dispone de mayoría absoluta. Por esta razón, hay importantes razones para afirmar que la respuesta institucional a la crisis, además de reducir la capacidad de decisión en una materia política tan sensible como es la relativa al ejercicio de la potestad presupuestaria del Parlamento, también, y sobre todo, está debilitando aún más el principio de la división de poderes.

3. *Consideraciones generales sobre la reforma*

La reforma del artículo 135 CE demanda un comentario que es preciso abordar sobre tres aspectos de orden diverso, que se refieren a: los precedentes y las bases teóricas de la constitucionalización de las reglas sobre el equilibrio de las finanzas públicas; la posición del Derecho europeo en relación con la

fijación del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución, y el procedimiento de la revisión constitucional del contenido del artículo 135 CE (1).

a) *Los precedentes de Derecho Comparado sobre la incorporación de la limitación del déficit público*

En las constituciones son reducidos porque, ciertamente, no es habitual que un texto constitucional prevea reglas de esta naturaleza. El caso más significativo que responde a la lógica general de la necesidad de procurar un equilibrio en las finanzas públicas se encuentra en la referencia a la deuda pública contenida en la Enmienda XIV, sección 4, de la Constitución de los Estados Unidos (de 9 de julio de 1868): «*La validez de la deuda pública de los Estados Unidos que esté autorizada por la ley, inclusive las deudas contraídas para el pago de pensiones y recompensas por servicios prestados al sofocar insurrecciones o rebeliones, será incuestionable [...]»* También se acostumbra invocar el caso del artículo 14 de la Constitución francesa de la II República de 1848, que consideraba inviolable toda clase de obligaciones asumidas por el Estado ante de los acreedores. O, ya en el período de entreguerras, el artículo 87 de la Constitución de Weimar de 1919 que en relación al recurso a la deuda como vía excepcional, establecía lo siguiente: «*No se puede recurrir al empréstito sino en caso de necesidades extraordinarias y, por regla general, únicamente para gastos y fines productivos. Los empréstitos, lo mismo que toda prestación de seguridad encargada al Reich, deben ser autorizados por una ley del Reich.»* Y, finalmente, incluso, la Ley de 10 de agosto de 1926 aprobada durante la III Re-

(1) Sobre la reforma del artículo 135 CE, una primera aproximación al análisis de su contenido se encuentra en el núm. 93 de la *REDC*, septiembre-diciembre de 2011, que ha reunido las opiniones en un grupo de constitucionalistas (págs. 159-210). Véase también el número de la Revista *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, octubre de 2011; BASSOLS COMA, M., «La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, 155, Madrid, 2012, pág. 23-29; RUIZ ALMENDRAL, V., «La reforma constitucional en la luz de la estabilidad presupuestaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, septiembre-diciembre de 2009, págs. 111 y sigs.; EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012; MEDINA GUERRERO, M., «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, Madrid, 2012, págs. 131-164. GARCÍA ROCA, J., y MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2013. Por su parte, el núm. 98 de la *REDC* contiene diversos estudios sobre el impacto de la crisis y su incidencia en el Derecho Constitucional europeo y de los Estados miembros de la UE.

pública francesa, que modificó sus Leyes Constitucionales, cuando prescribía que «*la amortización de la deuda pública tiene carácter constitucional*».

En cuanto al origen de las bases teóricas de la regla de oro presupuestaria, la política económica basada en el equilibrio de las finanzas públicas fue un canon a seguir en el liberalismo político imperante en el siglo XIX. El gasto público debía financiarse con los ingresos procedentes del ejercicio de la potestad tributaria del Estado y de las rentas de su propio patrimonio, pero no de empréstitos, por lo que el recurso a la deuda quedaba excluido salvo para casos extraordinarios, en ocasiones vinculados con conflictos bélicos en los que el Estado pudiese verse excepcionalmente implicado. La ortodoxia, según la cual el poder público debía evitar a toda costa el endeudamiento, era un objetivo indeclinable, a fin de no hipotecar a las generaciones venideras y preservar su futuro. Como es bien sabido, esta tendencia cambió con la crisis del Estado liberal en el período de entreguerras y la adopción de las políticas económicas keynesianas, que rompieron con el paradigma liberal clásico del equilibrio presupuestario.

La aportación del economista británico que proporcionó las bases teóricas del llamado *welfare state*, propugnaba, por un lado, la necesidad de mantener un cierto déficit presupuestario —que sin ser deseable resultaba inevitable— (Ruiz Almendral, 2009, pág. 92), sin que fuese preciso aumentar la presión fiscal para costear inversiones de futuro; y, por otro, aumentar la demanda efectiva y, por tanto, reactivar la vida económica, sobre todo en períodos de estancamiento o de recesión económica. De acuerdo con esta lógica económica, el déficit ocasionado en estos períodos de reflujo se debería ver compensado con los beneficios obtenidos posteriormente en los períodos de reactivación. Sin embargo, en los casos en los que este esquema no ha dado los resultados apetecidos y ha traído consigo un aumento del déficit y la deuda pública, es cuando han reaparecido las críticas del corte liberal que, entre otros, expresaron en su tiempo Buchanan y Wagner, que han conducido a sostener que la mejor forma de evitar estos efectos es incorporando al texto constitucional la regla del equilibrio presupuestario (Medina Guerrero, 2012, págs. 134-135).

Ciertamente, no hay duda que una buena gestión de las cuentas públicas ha de conducir a un equilibrio razonable entre los ingresos y gastos durante el período presupuestario. Y, en este sentido, la estabilidad de las finanzas públicas tiene que ser un objetivo de la política económica del Estado, de acuerdo con su propia capacidad económica. En ello está en juego la credibilidad económica del Estado y la salvaguarda de los intereses básicos de las generaciones futuras, que sin duda podrían ver hipotecado su futuro por la mala gestión económico-financiera de las finanzas públicas. No obstante, conviene subrayar que la opción de cristalizar en la Constitución el *desideratum* de la buena gestión de las

finanzas públicas no es seguro que se compadezca bien con la naturaleza racional-normativa del texto constitucional en el Estado democrático. Ciertamente, estabilidad y equilibrio presupuestarios no son conceptos sinónimos: el primero no excluye la posibilidad de contraer déficit, mientras que la noción de equilibrio presupuestario parece excluir la capacidad del Estado para endeudarse, lo cual resulta disfuncional con los objetivos del Estado social y democrático de Derecho y la experiencia que éste ha ofrecido, especialmente tras 1945. Pero la incorporación al texto constitucional del equilibrio presupuestario aparece, en todo caso, como una opción muy rígida puesto que limita la capacidad de decisión del Parlamento en uno de los ámbitos políticos donde con mayor intensidad y periodicidad se expresa el poder de las asambleas legislativas y, en definitiva, como señala la jurisprudencia constitucional, de la democracia parlamentaria (2): la aprobación de los presupuestos presentados por el Gobierno y, en consecuencia, el aval para que éste pueda aplicar sus políticas públicas de acuerdo con las previsiones de ingresos y gastos aprobadas para cada año. En este sentido, la presunción de que con la constitucionalización del equilibrio en las finanzas públicas se ha normativizado una determinada opción de teoría económica está desde luego presente; y no está escrito que deba ser la única elección posible. Y lo dicho para el principio de equilibrio presupuestario no se ha de excluir que también deba ser tenido en cuenta para el principio de estabilidad presupuestaria que han incorporado la reformas constitucionales, si bien en este caso la cuestión no deriva directamente de las Constituciones europeas que lo han recogido recientemente, sino, como es sabido, del propio Derecho europeo positivizado en los Tratados.

En definitiva, la reforma constitucional no deja de suponer un factor de rigidez en una materia como es la relativa a la potestad presupuestaria del Parlamento, que por su propia naturaleza política demanda de un instrumento jurídico mucho más flexible que la Constitución, para afrontar las variaciones de la coyuntura económica y financiera.

b) *La posición del Derecho europeo en relación con la fijación del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución*

La reforma del artículo 135 CE ha sido presentada como una vía para incorporar el Derecho de la Unión a la Constitución (Rubio Llorente, 2011, págs. 4 y sigs.), es decir, como una oportunidad de formalizar la presencia del ordena-

(2) STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4.

miento jurídico europeo en el Derecho español. Pero, ciertamente, para establecer los límites al déficit y a la deuda pública, ya existía la habilitación legal que proporciona el Derecho de la Unión (art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), además no hay que olvidar que la primacía del Derecho europeo sobre el Derecho nacional hacía innecesaria la reforma constitucional (Ferrerías Comella, 2012, págs. 101-102).

Además, de acuerdo con su competencia exclusiva *ex* artículo 149.1.13.^a CE para fijar «las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica», el Estado dispone de capacidad normativa para aprobar una legislación específica sobre estabilidad presupuestaria para la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales. En este sentido, desde 2001 las Cortes Generales ya habían legislado al respecto a través de la Ley Orgánica 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (Gobierno Aznar, PP), que fue modificada por el Decreto-legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (Gobierno Rodríguez Zapatero, PSOE). Por su parte, el Tribunal Constitucional a través de una reiterada jurisprudencia (entre otras, la STC 134/2011, de 20 de julio) ha interpretado que el Estado dispone de competencia, de acuerdo con el artículo 149.1.13.^a y 14.^a CE, para dictar medidas obligatorias que limiten la capacidad presupuestaria de las CCAA y las Corporaciones Locales. Por lo tanto, el Estado ya disponía de la habilitación jurídica necesaria para intervenir sobre el sistema económico y financiero, sin necesidad de la reforma del artículo 135 CE.

No obstante ello, y más allá de las razones de orden político que sobrevolaron sobre la sumarisima decisión de reforma constitucional en 2011, en el caso específico español seguramente también hay que tener en cuenta la necesidad de incorporar, a través de la regla de oro, de controles internos más directos, tanto en el orden administrativo como jurisdiccional sobre la actuación de las diversas Administraciones públicas.

En todo caso, hay que destacar la novedad que supone la doble referencia que se hace al Derecho de la Unión en los apartados dos (déficit público) y tres (deuda pública), que ahora convierten al Derecho europeo en parámetro de constitucionalidad, que el juez constitucional habrá sin duda de tener en cuenta. Esta circunstancia abre un panorama nuevo en la jurisprudencia constitucional, ya que hasta ahora el Tribunal Constitucional siempre había declarado que él no es juez del Derecho comunitario (SSTC 28/1991, FJ 4, y 64/1991, FJ 4). En la medida en que ha sido la propia reforma constitucional la que ha incorporado el Derecho de la UE como parte integrante del parámetro de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional lo tendrá que asumir de alguna forma en su juicio de constitucionalidad.

c) *El procedimiento de la revisión constitucional* (3)

La primera observación a recordar sobre el procedimiento de la reforma es la celeridad con que fue realizada, tras el acuerdo conseguido *in extremis* entre los dos partidos políticos principales del ámbito estatal, PSOE y PP, sin el concurso inicial de los partidos minoritarios (IU-ICV, UPD, ERC, BNG) ni de los nacionalistas periféricos (PNV y CiU) durante el mes de agosto de 2011 (4). Esta circunstancia, contrasta con el amplio consenso que suscitó la aprobación de la Constitución en 1978 y, sin duda, es un mal precedente en la vida política española. La reforma constitucional se llevó a cabo por el procedimiento de urgencia y de lectura única. Una reforma realizada formalmente en un mes, aparecida en el BOE del 27 de septiembre siguiente, que afectó a un tema de especial relevancia como es la incorporación de la regla de oro en materia presupuestaria, sin debate previo político y jurídico y de forma precipitada. No lo hubo en el Parlamento ni tampoco entre los actores sociales y económicos. Tampoco se produjo un debate jurídico previo, por la rapidez inusitada de la decisión política. Circunstancia que también contrasta —como se ha señalado anteriormente— con los dos años de reflexión que en Alemania exigió la reforma de la *Grundgesetz* en 2009.

La justificación de la sumaria revisión constitucional se intentó argumentar en el preámbulo de la reforma, en el que después de hacer mención al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la UE, destinado a prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, se afirma que: «[...] *La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, con la finalidad de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo*». Asimismo, se añadía que la reforma tiene por objeto «[...] *reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país*». Probablemente los autores políticos de la reforma tuvieron que tener sólidas razones para llevarla a cabo de forma tan sumaria, y seguramente también, con esta decisión se pretendió dar respuesta rápida a la

(3) Las consideraciones hechas en este apartado tienen su origen en mi trabajo: «Espagne: La Cour Constitutionnelle et l'équilibre des finances publiques», *Anuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXVIII, Economica/Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, págs. 195-212.

(4) Para una detallada exposición de las enmiendas presentadas por la oposición a la reforma del artículo 135 CE, *vid.*: RIPOLLÉS SERRANO (2013), págs. 84-90.

petición formulada a todos los Estados miembros del Eurogrupo, después del comunicado que hicieron la Canciller de la República Federal de Alemania y el Presidente de la República Francesa, además de probablemente también el Banco Central Europeo.

El procedimiento parlamentario utilizado para aprobar esta reforma ha sido el procedimiento especial de urgencia y en lectura única (Bassols Coma, 2012, págs. 23-29). De acuerdo con el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), «[C]uando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única». Si el acuerdo es adoptado, el debate se realizará de la misma forma que para los debates de totalidad (art. 150.2 RCD). Eso significa que la deliberación parlamentaria se realiza sobre el conjunto global del texto y no artículo por artículo. Y «si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá en el Senado. [...]». El procedimiento de lectura única en el Senado es similar (art. 129 RS).

Pero, hay buenas razones que avalan que una reforma de la Constitución de la importancia y relevancia como la que contiene la nueva redacción dada al artículo 135 CE, impedía que el debate y la aprobación del proyecto presentado por el Gobierno se desarrollaran a través de un procedimiento tan sumario como el de lectura única. Porque en este caso el debate parlamentario queda reducido a la mínima expresión, mientras que el objeto de la reforma es ni más ni menos que la incorporación en la Constitución de la regla de estabilidad presupuestaria, tanto sobre el déficit como sobre la deuda pública. Asimismo, esta reforma incide de forma directa sobre el contenido de derechos sociales que pueden quedar afectados por la reducción del gasto público y, en consecuencia, sobre los objetivos del Estado social y democrático de Derecho. Por lo tanto, habían argumentos suficientes por los que la naturaleza del proyecto no admitía la aplicación del procedimiento de urgencia en lectura única. Además, tampoco lo permitía el contenido del proyecto que lo era todo menos simple. En este sentido, la segunda reforma constitucional de 2011 tiene poco que ver con la primera llevada a cabo en 1992, con ocasión de la incorporación de España al Tratado de Maastrich, que consistió en la adición de la palabra «pasivo» al artículo 13.2 CE relativo al derecho de sufragio de los extranjeros.

Sin duda, la elección de este procedimiento, que evitó el debate sobre una reforma constitucional del alcance político y jurídico del artículo 135 CE, no dejó indiferentes a los grupos parlamentarios minoritarios. Éste fue el caso del Grupo Parlamentario integrado por diputados de ERC e IU-ICV, que presentó

un recurso de amparo contra las diversas resoluciones del Congreso de los Diputados de inadmisión de las quejas formuladas relativas a la elección del procedimiento de urgencia en lectura única para aprobar la reforma. El derecho fundamental invocado por los diputados fue el derecho de participación política, y específicamente el derecho al *ius in officium* de los representantes políticos (art. 23.2 CE). La mayoría del Tribunal Constitucional, a través de un Auto no admitió el recurso. En el argumento principal de su decisión, en relación a la opción de acudir al procedimiento de lectura única, el Tribunal interpretó que «[...] *las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias prohibidas a citada tramitación [...]*», razón por la cual el ordenamiento jurídico no impedía de acudir a este procedimiento. El Tribunal subraya también sobre la petición de tramitación urgente de la reforma que «[...] *no puede sostenerse que no hayan existido razones de fondo para la solicitud desde el momento en que se había anunciado públicamente el término de la legislatura mediante recurso en la convocatoria de elecciones anticipadas [...]*» (Auto de 13 de enero de 2012). Dos de los magistrados discrepantes de la resolución consideraron que un tema de esta trascendencia habría tenido que ser resuelto mediante una sentencia, y el tercero mostraba su desacuerdo en el sentido que se tendría que haber analizado si la votación del Congreso de los Diputados que acordó adoptar el procedimiento de lectura única había observado el mandato del artículo 150 RCD.

Una vez conocida cuál ha sido la respuesta jurídica a la crisis económica y financiera, conviene retener la atención en alguna de las implicaciones de orden constitucional que la reforma plantea.

II. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LAS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES DE LA REGLA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1. *La transformación de la noción de presupuesto y su incidencia institucional*

La incorporación a la Constitución del principio de estabilidad comporta la existencia de un marco de estabilidad presupuestaria que es concebido como resultado de un ciclo económico, «[...] que en todo caso incorpora la posibilidad de presentar déficits bajo determinadas condiciones. Es decir, la estabilidad no implica necesariamente el equilibrio presupuestario, sino que éste puede ser uno de sus resultados» (Ruiz Almendral, 2009, pág. 123). Dicho principio ha supuesto un cambio en el régimen jurídico del gasto público que afecta a su pro-

gramación, ejecución y control, además de incidir sobre todos los ámbitos que integran el sector público: administración estatal, autonómica y local. Además, ha tenido consecuencias en el orden material e institucional.

En efecto, materialmente, en la fase previa de elaboración del presupuesto se ha introducido la regla de plurianualidad del presupuesto, además del fondo de contingencia y la obligación de fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria, que deberá ser aceptado por las Cortes Generales. En la fase de elaboración, la fijación del citado objetivo puede ser, en principio, modificado por las Cortes, ahora bien, es lo cierto que éstas no podrán incluir la regla del déficit sin incumplir lo preceptuado por el artículo 134.6 CE, que prescribe que: «[T]oda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.» Seguidamente, en la fase de ejecución, el principio de estabilidad presupuestaria ha supuesto la aplicación de un régimen específico para los gastos plurianuales y las modificaciones presupuestarias; y finalmente, en la fase de control, se hace preciso verificar el cumplimiento del principio a través de instrumentos específicos de control, aspecto éste que será tratado más adelante (*ibidem*, pág. 124).

Además del déficit público, la reforma constitucional instada desde la órbita de las instituciones comunitarias ha afectado también a la deuda pública, que sin duda constituye un índice de la credibilidad económica de un país. La deuda pública se encuentra íntimamente ligada al gasto público y por esta razón, el principio de estabilidad presupuestaria y el recurso al endeudamiento de las Administraciones públicas deben ser tratados conjuntamente. En este sentido, un cambio material de especial relevancia es el que determina que la deuda de los entes públicos ya no puede seguir siendo considerada como un ingreso más de la Hacienda Pública, al mismo nivel que los ingresos tributarios o patrimoniales que de ordinario aquéllos perciben. Como ha puesto de relieve (Monchon López, 2012, págs. 102 y sigs.), el consiguiente ingreso monetario que supone el percibido por la emisión de deuda pública, comporta la asunción de una serie de gastos para las Administraciones públicas emisoras, en concepto de abono de intereses y asimismo el preceptivo abono del capital aportado por los inversores. Por tanto sólo *ab initio* la deuda supone un ingreso, pero posteriormente deviene en un gasto monetario.

A este respecto, y específicamente en relación con la vinculación entre nivel de deuda pública y el índice de credibilidad económica de un país, es preciso retener la relevancia que cobra el llamado principio de «no aval» que prescribe el artículo 125 del TFUE, que procura mantener una separación entre las haciendas públicas de los Estados miembros, a fin de impedir que las consecuencias

negativas de un excesivo endeudamiento de uno o unos de ellos pueda repercutir sobre la de los otros: «[L]a Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas [...] sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.» De ahí se deriva que sean los mercados de la deuda mediante la aplicación de la llamada «prima de riesgo» del crédito los que, en su caso, identifiquen o, incluso, penalicen a los países con una carga de deuda pública excesiva.

Desde la perspectiva institucional, el principio de estabilidad presupuestaria también ha supuesto algunos cambios significativos. Es el caso de la incorporación en la fase estatal de elaboración presupuestaria de la decisiva participación de Comisión Europea, que implícitamente está presente en el proceso de elaboración de los presupuestos que alcanza no solamente a los gastos sino también a los ingresos de todo el sector público, lo que en cierta manera obliga a un diálogo institucional entre las autoridades económico-financieras estatales y comunitarias. Y, en todo caso, manifiesta la implicación las instituciones europeas a través de una función claramente tuitiva sobre las instituciones estatales. Por otra parte, el papel de los Parlamentos estatales y, concretamente, de las Cortes Generales puede cobrar un mayor relieve como órgano de control de los objetivos de estabilidad presupuestaria propuestos por el Gobierno, que es el órgano constitucional que se encuentra sometido a un mayor grado de vinculación para cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria, aunque tampoco es que el margen de maniobra del que dispone el Legislativo sea excesivo.

2. *La relevancia constitucional de la regla de prioridad para el pago de la deuda pública*

Es una cuestión de especial alcance. La reforma constitucional del artículo 135 CE establece en su apartado 3, párrafo segundo, que:

«[L]os 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 [...].»

Sin duda, la preferencia absoluta para el pago de la deuda es una novedad de especial calado que ofrece la reforma. Y lo es porque con el límite que objetivamente introduce a la capacidad de decisión del Estado sobre el gasto público, esta cláusula constitucional puede incidir de pleno en la integridad y alcance de la dimensión social del Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE).

No obstante, esta nueva regla presupuestaria ha sido vista como una forma de tranquilizar a los mercados, pues se entiende que sin una sólida garantía de pago, la financiación a cargo de la deuda se hace imposible por la escasa credibilidad económica de un Estado incapaz de presentar una hacienda saneada que permita hacer frente a las obligaciones financieras que haya contraído. Ahora bien, como se acaba de apuntar, su incorporación no está exenta de problemas. En efecto, con el establecimiento de esta regla de prioridad «absoluta» se está introduciendo una prelación de pagos al margen de las operaciones legalmente establecidas, con lo cual cabría la posibilidad de plantearse si de esta forma podrían quedar marginadas o, incluso, preteridas obligaciones *ex lege* de carácter contractual o aquellas otras derivadas de resoluciones judiciales. La conclusión es que ello podría conducir a una discriminación subjetiva de acreedores (De la Hucha, 2012, pág. 5) a causa del cumplimiento del objetivo final que no puede ser otro que la preservación del equilibrio presupuestario. En todo caso, con esta regla tan rígida no pueden albergarse excesivas dudas de que el establecimiento de la prioridad absoluta en pago de la deuda pública, se limita de forma considerable la capacidad de actuación del Estado (Albertí, 2011, pág. 168) y, por supuesto, también del resto de Administraciones públicas. Y como conclusión de todo ello no pueden excluirse efectos económicos como la aparición de una situación de recesión económica y una bajada en la recaudación tributaria (De la Hucha, 2012, pág. 5).

Otra derivación de orden constitucional que plantean las citadas consecuencias de la prioridad absoluta en el pago de la deuda del artículo 135.2 CE es su incidencia sistemática sobre lo prescrito en el artículo 31.2 CE relativo a la finalidad del gasto público: «*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*» Concretamente, la cuestión que aquí aparece es la que ya se sugería con anterioridad sobre los efectos de la regla de la prioridad en el pago de la deuda sobre la forma de Estado social y democrático de Derecho: esto es, ¿en qué medida puede neutralizar o incluso diluir el alcance del Estado social, como ente prestacional? Por supuesto, el tema no es irrelevante porque es en el gasto público y no solamente en los criterios que informen los ingresos públicos a través de la política tributaria, donde se concentra la capacidad real del Estado para actuar como instrumento de cambio social. En este sentido, no hay duda que las limitaciones sobre el endeudamiento y el déficit público prescritas en la reforma constitucional, implican una reducción del volumen del gasto público y ello repercute de forma ineluctable sobre la justicia como valor constitucional, entendido éste como un criterio de distribución de la riqueza ajustado y equitativo con la diversidad de renta de la población.

Claro está que una premisa ineludible para que el Estado social pueda afrontar con garantías de futuro la labor prestacional y garante de los derechos sociales (Cap. III del Tít. I CE) que lo caracteriza, para dar sentido material al valor constitucional de la igualdad, es la existencia de unas cuentas saneadas que le permitan disponer de un índice sólido de solvencia financiera. Por esta razón se considera, no sin razón, que la estabilidad presupuestaria puede ser un factor que permita «reforzar la propia noción de equidad [...] pues permite el saneamiento de las finanzas públicas y, por tanto, la perpetuación de los recursos disponibles» (Ruiz Almendral, 2009, pág. 161). Por otra parte, es lo cierto también que la capacidad de decisión en materia de política económica y financiera, de las instituciones representativas de los Estados miembros en general y del Gobierno y las Cortes Generales en particular ha quedado más limitada con las disposiciones sobre estabilidad presupuestaria desde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y los Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997. Ello se ha traducido en la prescripción establecida en el artículo 126.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) integrado en el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009: «Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.»

En cualquier caso, por lo que concierne al alcance que deba atribuirse al artículo 31.2 CE, la norma suprema no establece en el artículo 31.2 un parámetro más específico que pueda servir en el proceso de aprobación de los presupuestos, para determinar cuándo resulta o no equitativo el gasto social, de tal forma que le permita garantizar los derechos sociales y aquellos otros derechos que puedan derivarse de los principios rectores de la política social y económica. Aunque, como hemos visto, el principio de estabilidad presupuestaria no impide contraer un cierto déficit, pero resulta innegable que la regla de prioridad en el pago de la deuda pública, hipoteca de forma indisimulada la capacidad de elección política del Gobierno y de las Cortes Generales, para decidir no sólo sobre el destino del gasto en relación a los pilares básicos del Estado social (sanidad, educación y servicios sociales), sino también para que las Administraciones públicas puedan hacer frente a lo más inmediato: responder a los compromisos adquiridos *ex lege*. Un buen ejemplo de ello es el contrastado retraso de los diversos entes públicos para afrontar sus obligaciones contractuales con los proveedores, en especial las CCAA, que son las Administraciones públicas que soportan el mayor peso en la gestión de las prestaciones sociales.

Ahora bien, la modulación que en el contenido del presupuesto pudiese derivarse de una eventual interpretación sistemática del principio de estabilidad presupuestaria *ex* artículo 135, puesto en relación con la prescripción del artículo 31.2 sobre derechos de los ciudadanos, según la cual la programación y

ejecución de los recursos públicos ha de responder a una asignación equitativa de los recursos públicos, tiene un alcance limitado, pues siempre deberá co-honestarse con lo establecido por las autoridades europeas en aplicación del TFUE (*ex art.* 126.1). Razón por la cual el artículo 31.2 CE difícilmente podrá legitimar al Gobierno para introducir una excepción a su —por otra parte— reducida capacidad de decisión que le impone la regla de prioridad en el pago de la deuda.

3. *La aplicación y la interpretación por el juez constitucional de las normas relativas al equilibrio de las finanzas: el caso alemán*

En los últimos apartados han sido expuestos dos problemas de relevancia constitucional que se derivan de la respuesta jurídica dada en España a la crisis económica y financiera. Y hemos constatado el carácter insuperable del parámetro que ofrece el Derecho europeo en relación a la ineludible necesidad de asegurar el respeto al principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, si trasladamos el análisis a la República Federal de Alemania, pareciera como si dicho parámetro fuese más lábil cuando no más frágil. Sobre todo, si para ello retenemos la interpretación dada por el juez constitucional alemán en relación con las normas relativas a la estabilidad presupuestaria introducidas por la reforma de la Constitución de la RFA de 1949 (GG) de 29 de julio de 2009 (5), que entre otras modificaciones ha introducido en el artículo 115 GG una cláusula de freno al endeudamiento público.

Concretamente se trata de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán (BVerfG) de 7 de septiembre de 2011 (6), que desestimó diversos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley de estabilidad financiera de la unión monetaria, de 7 de mayo de 2010, y la Ley de 22 de mayo de 2010 que aprobó el mecanismo europeo temporal de estabilización, aprobadas por el Parlamento alemán al objeto de afrontar —al igual que otros Estados de la eurozona— la situación creada como consecuencia de la crisis de la deuda griega. Pero, no obstante dicha desestimación, y por lo que ahora interesa poner de relieve aquí, la argumentación contenida en la decisión del BVerfG incorporó unos criterios interpretativos que avalan la existencia de un posible riesgo de conflicto del Derecho alemán con el ordenamiento de la UE. La razón no es otra que en dicha sentencia se vuelve de nuevo a apreciar el *fumus* «soberanista»

(5) La reforma afectó a los artículos 91.c) y d), 104.b), 109 y 109.a), 115 y 143.d).

(6) http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html.

(López Castillo, 2011, pág. 57), es decir, la permanencia de la lógica Estadonación frente al proceso de integración europea, que claramente ya se manifestó en la importante sentencia del BVerfG de 30 de junio de 2009 sobre la ratificación del Tratado de Lisboa. Veámoslo.

En la sentencia que ahora nos ocupa, relativa a los mecanismos legales para garantizar el euro, aparece una cuestión especialmente relevante dado que plantea que no sólo la legislación interna alemana, sino también las normas europeas pueden ser contrastadas con la Constitución y, por tanto, ser objeto de enjuiciamiento por el BVerfG. La sentencia ha confirmado el sistema preliminar de rescate o salvación del euro, subrayando la primordial importancia que ello tiene desde una perspectiva económica así como también en términos políticos, para garantizar la potestad presupuestaria del Parlamento en tanto que es parte integrante de la identidad alemana (Arnold, 2013, pág. 115). La lógica, digamos, «soberanista» antes citada es palpable. Más concretamente, si bien el Tribunal rechaza los recursos en lo que concierne a la normativa europea afectada, acepta la adecuación a la Constitución federal de la legislación recurrida a través de una interpretación que aporta importantes restricciones *pro futuro*, y que se traducen en la necesaria intervención del Parlamento alemán antes que la RFA preste su consentimiento a futuras regulaciones europeas que por su contenido puedan presentar importantes efectos presupuestarios internos (Embid Irujo, 2012, pág. 58).

En este punto, la sentencia construye su argumentación con base en el artículo 38.1 GG sobre el estatuto constitucional de los diputados del Bundestag (DB) en el ejercicio de la potestad legislativa, estableciendo que las competencias del DB no pueden ser socavadas de forma que puedan hacer imposible jurídicamente una representación parlamentaria de la voluntad popular, pues ello conduciría a una violación del precepto de la GG citado. En este sentido, añade que el presupuesto representa un elemento central de la voluntad democrática cuya virtualidad no sólo se manifiesta en el plano interno, sino también en las relaciones entre gobiernos. De acuerdo con ello, el DB no puede transferir su responsabilidad presupuestaria a otros actores por medio de autorizaciones presupuestarias indeterminadas. De manera más concreta, la sentencia de 2011 del BVerfG establece que no puede justificarse ningún mecanismo internacional duradero que comporte que otros Estados adopten determinadas decisiones presupuestarias, sobre todo cuando las mismas conduzcan a graves consecuencias evaluables (Embid Irujo, 2012, pág. 59). No obstante, y una vez sentada esta posición, apegada a la lógica nacional de preservar la capacidad de decisión del DB, la sentencia sostiene que los preceptos de los Tratados europeos no están en contra de la autonomía presupuestaria nacional, entendida como una com-

petencia inalienable de los Parlamentos de los Estados miembros legitimados democráticamente de forma directa, sino que la presuponen. De esta forma la actividad de las decisiones de las instituciones europeas dispone de legitimidad democrática suficiente. Pero claro, con este argumento y como con razón sostiene Embid Irujo (*ibidem*, pág. 60), la sentencia está afirmando que no reconoce la legitimidad democrática de las citadas instituciones.

Pues bien, con independencia del aval que la sentencia atribuye a la legislación alemana sobre estabilidad presupuestaria, la cuestión especialmente controvertida se plantea en relación a la posición del Derecho europeo y el valor de su primacía sobre el Derecho de los Estados. Más concretamente: si el BVerfG entre otras cosas sostiene que el poder presupuestario del DB es expresión de la identidad alemana y no puede justificarse ningún mecanismo internacional duradero que comporte que otros Estados adopten determinadas decisiones presupuestarias, cuando las mismas conduzcan a graves consecuencias evaluables, la incógnita que aparece de inmediato es ¿hasta dónde llega ese poder presupuestario del Parlamento alemán? Sobre todo, teniendo en cuenta el referente ineludible del parámetro que establece el Derecho europeo, un canon que no habría de ser superable si no es a riesgo de desnaturalizarlo. Especialmente frente a las previsiones del Tratado de Lisboa, como, por ejemplo, es el caso del precitado artículo 125.1 TFUE cuando prescribe que: «*La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos [...]*». Por lo que constatada la genérica cláusula de preservación de la potestad presupuestaria del Parlamento alemán, introducida por la sentencia del BVerfG de 7 de septiembre de 2011, la fricción ente ordenamientos, desde luego, no puede excluirse.

4. *Las formas de control de la regla de estabilidad presupuestaria*

La constitucionalización de la «regla de oro» presupuestaria ha supuesto una ampliación de los instrumentos de control sobre la ley y el resto de las disposiciones que la han de aplicar. No sólo se trata del control de constitucionalidad a cargo de los Tribunales Constitucionales, sino que en algunos casos se han incorporado también unos órganos específicos de control sobre la ejecución de los presupuestos. Esta diversidad de instancias fiscalizadoras sobre el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria puede plantear fricciones con

otros órganos de control de configuración constitucional como es el caso de los tribunales de cuentas, que en algún caso aparecen como el gran ausente en este proceso de intensa incorporación de factores económicos a la Constitución.

El control abstracto de constitucionalidad sobre la ley de presupuestos, por ejemplo, en Alemania pertenece obviamente al BVerfG (art. 93.1 y 2 GG) y, por tanto, es a éste a quien corresponde juzgar sobre su adecuación a los artículos 109.3 y 115 GG, que han incorporado la regla de estabilidad presupuestaria en la reforma de 2009. Este control de constitucionalidad también lo pueden ejercer los Tribunales Constitucionales de los *Länders*, si bien ello no impide para que el recurso de inconstitucionalidad contra una ley de un Estado federado sea planteado directamente ante el tribunal de Karlsruhe. Pero además del control jurisdiccional, la ley presupuestaria puede ser objeto de control de legalidad sobre la gestión presupuestaria y económica por parte del Tribunal de Cuentas (art. 114.2 CC). Se trata de un control sobre la gestión del presupuesto y la ejecución por el Gobierno, un control que implícitamente y de alguna forma tampoco podrá obviar el juicio de constitucionalidad tras la incorporación de la regla de estabilidad. Ciertamente, lo que no podrá, llegado el caso, es realizar una declaración de nulidad porque no le compete, pero nada le impide que en el ejercicio de su función de control económico-presupuestario llegue a constatar la existencia de una inconstitucionalidad.

Pero los controles no se acaban aquí sino que tras la reforma se ha incorporado también un organismo de nueva creación, el Consejo de Estabilidad (7) —*Stabilitätsrat*— (art. 109a.3 GG), creado con el objeto de complementar la nueva regulación de las deudas tanto de la Federación como de los *Länder*, para evitar la aparición de situaciones de emergencia presupuestaria a través de la supervisión continua del régimen presupuestario de ambas Administraciones. Está integrado por los Ministros de Finanzas de la Federación y de los *Länders*, así como por los Ministros Federales de Economía y Tecnología, según establece el artículo 1 de la *Ley sobre establecimiento de un Consejo de Estabilidad y la Evitación de Situaciones de Emergencia Presupuestaria* (Arroyo Gil, 2010, pág. 62). Este Consejo fiscaliza la ejecución de los presupuestos de la Federación y de los *Länders* y muy en particular los progresos que al respecto realicen los cinco Estados receptores de ayudas a la consolidación del presupuesto (8) a la que se refiere el artículo 143.2 GG. Es concebido como un órgano de coordinación de la planificación presupuestaria y financiera y también

(7) Entre otros, también disponen de esta modalidad de órganos de control: Suecia, Reino Unido y Chile.

(8) Se trata de los *Länders* de Berlín, Bremen, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein.

de las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo. Sus resoluciones requieren del voto de dos tercios de los *Länders* —11 de los Estados federados— y los votos de la Federación (Fernández-Wulff Barreiro, 2012, pág. 24).

La cuestión que lógicamente se plantea tras esta diversidad de órganos de control presupuestario es el riesgo de un duplicidad de dichas funciones sobre la ejecución del presupuesto. Porque si ésta ha sido y es una atribución constitucional que corresponde al Tribunal de Cuentas, ahora, con la reforma de 2009, el Consejo de Estabilidad también tiene atribuida una función similar, si bien de forma permanente y, por tanto, más intensa. No obstante, en beneficio de una eventual funcionalidad de este nuevo órgano constitucional que pueda hacer desvanecer el riesgo de solapamiento, es que este consejo independiente «no se perciba como una recomendación mecánica a la contención del gasto público, sino como recomendaciones abiertas [...]» (Fernández-Wulff Barreiro, 2012, pág. 28), en función de la específica situación que cada caso presente. La experiencia permitirá determinar qué puede dar de sí este abanico de instancia de control.

En el caso de la reforma constitucional en España no se ha llegado a este nivel de innovación orgánica, y si bien el riesgo de duplicidad que se acaba de apuntar no se plantea de forma tan explícita, tampoco puede excluirse. En este sentido, es preciso constatar que la LOEP, al regular las medidas preventivas y correctivas así como la instrumentación del principio de transparencia, incluye la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y, en su caso, de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) en el procedimiento dirigido a garantizar el principio de estabilidad presupuestaria. Concretamente, es el caso de la adopción de medidas preventivas a efectos de su conocimiento de la advertencia por el CPFF y la CNAL del riesgo de incumplimiento por las Administraciones públicas (art. 20.1). O la adopción de medidas correctivas específicamente en las que participa el CPFF en relación con las medidas automáticas de corrección, así como de conocimiento, tramitación y seguimiento de los planes económico-financieros y de reequilibrio (arts. 20.2, 23.3 y 4, y 24.2, en este último caso, también la CNAL); o del informe previo para la instrumentación del principio de transparencia (art. 27.4) y la regulación de la central de Información adscrita al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, en la que participan el CPFF y la CNAL, en los ámbitos que les afecten (art. 28.4). En todos estos casos, se trata esencialmente de funciones consultivas de informe y seguimiento de la aplicación de las medidas, pero también otras de naturaleza correctiva y fiscalizadora, que se traducen en el requerimiento para modificar las medidas previamente adoptadas por la Co-

munidad Autónoma cuando a juicio del CPFF, no garanticen la corrección de la situación de desequilibrio, instándola en este caso a que presente un nuevo plan (art. 23.3). Circunstancia ésta que plantea la incógnita acerca de cuál ha de ser a partir de ahora el papel del Tribunal de Cuentas, un órgano de configuración constitucional (art. 136 CE) definido por la norma suprema como «el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público».

Porque tras la nueva legislación reguladora de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad presupuestaria en España, el Tribunal de Cuentas, aparece como el gran preterido (Almedral Ruiz, 2009, pág. 138), así como también los órganos autonómicos de naturaleza similar cuando las funciones de todos ellos no están tan alejadas de las que ahora se atribuyen al CPFF y también —allí donde han sido creados— a los consejos de estabilidad presupuestaria. En el caso español, nada impedía, a través de la reforma de la *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas*, aprovechar su existencia y adaptar sus funciones a la finalidad de controlar el cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria. La ausencia del Tribunal de Cuentas no es justificable, ya que una ley orgánica reguladora del acuerdo sobre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, no puede obviar la prescripción constitucional que atribuye a este órgano la condición de órgano supremo fiscalizador de las cuentas. Pues parece lógico que, como recuerda Almedral Ruiz, «[...] la fiscalización (externa y a posteriori) sobre el cumplimiento de dicho acuerdo [sobre la estabilidad presupuestaria], que en definitiva afecta al desarrollo de la actividad financiera del sector público, corresponda al órgano de control interno» (M. T. Soler Roch, 2001, pág. 87).

Finalmente, en relación al control de constitucionalidad sobre el cumplimiento de las reglas sobre estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE que la propia Ley Orgánica 2/2012 establece en su Disposición Adicional Tercera, pervive una evidente asimetría procesal entre el Estado y las CCAA, que en este caso todavía se entiende menos que la ya existente en los conflictos competenciales. Porque, en efecto, en su primer apartado se establece que de acuerdo con lo previsto en la LOTC:

«[...] se pueden impugnar ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley [...]»

Seguidamente, en su segundo apartado prescribe que:

«En caso de que, en aplicación de lo que dispone el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se consideran automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los presupuestos del ejercicio siguiente [...]»

Pues bien, si es lógico que a fin de preservar el cumplimiento de la regla de estabilidad del artículo 135 CE, la medida cautelar de la suspensión se aplique a las leyes y otras disposiciones de las CCAA que la puedan vulnerar, resultaría del todo coherente y con el idéntico fin de garantizar el citado objetivo constitucional, que las leyes estatales fuesen también objeto de un procedimiento de justicia cautelar similar. Porque, obviamente, las reglas del artículo 135 se aplican a todas las Administraciones públicas sin distinción. Y es aquí, y para este específico caso, donde quizás resultaría razonable reincorporar el control previo de constitucionalidad (Ferrerres Comella, 2012, pág. 103).

5. *La incidencia sobre las competencias de las CCAA*

Desde el inicio del proceso de reforzamiento de unidad económica y de una pretendida unión política de la UE, que empezó a ver la luz con el TUE de 1992, prosiguió con la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y que, en el ámbito económico, se ha acrecentado con la entrada en vigor del TFUE en 2009, es un hecho contrastado que ello ha comportado la cesión de la capacidad de decisión sobre política económica y financiera de los Estados integrantes de la zona euro en favor de las instituciones europeas. Su impacto sobre un modelo de Estado compuesto como es el español, sobre todo, en lo que concierne a las competencias sobre política económica así como las relativas a la autonomía financiera de las CCAA, es también muy notable.

Ciertamente, ello no es una novedad. Poco antes de la reforma constitucional del artículo 135 CE de finales del verano de 2011, el Tribunal Constitucional ya había reconocido que correspondía al Estado, de acuerdo con la competencia general sobre la Hacienda General y la Deuda (*ex art. 149.1.14 CE*) y sobre la ordenación general de la economía (*ex art. 149.1.13 CE*), la determinación de las reglas sobre estabilidad económica que ahora la reforma ha remitido su concreción a la LOEP. Así lo interpretó la ya evocada anteriormente STC 134/2001, cuando en el nada insignificante plazo de diez años tras la entrada en vigor de la primera ley aprobada al respecto, confirmó la constitucionalidad de legislación de 2001. Y así también lo confirmó en la posterior STC 157/2011, cuando ya vigente la reforma estableció que la remisión a la ley orgánica prevista en

la nueva redacción del artículo 135 CE corrobora las competencias del Estado sobre estabilidad presupuestaria que el Tribunal ya había reconocido en su interpretación de los títulos competenciales citados. Pero aun no siendo una novedad, la razón de elevarla al máximo rango jurídico, la reforma del artículo 135 CE refuerza la obligación de todas las Administraciones públicas y desde luego de las CCAA de mantener las reglas de estabilidad presupuestaria bajo el control directo de las instituciones del Estado, de una forma que en buena parte se asimila —con el mismo objetivo— al sistema adoptado por la UE respecto de los Estados de la eurozona.

¿En qué medida quedan limitadas las competencias de las CCAA en el ámbito económico y financiero? En primer lugar, hay que subrayar que la LOEP ha innovado el procedimiento de fijación negociada de los objetivos de déficit público y de deuda pública, que hasta entonces se llevaba a cabo de forma negociada entre el Ministerio de Economía y Hacienda y las CCAA, y también del objetivo individual de cada una de ellas. Tras la aprobación de la LOEP, y según prescribe su artículo 15.1, la competencia para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública corresponde al Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del CPFF y de la CNAL. Dicho acuerdo se remite posteriormente a las Cortes. Asimismo, de acuerdo con el artículo 16, se establece que es competencia del Gobierno la aprobación de los objetivos individuales para las CCAA, de acuerdo con la propuesta que al respecto también haga el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el informe previo de CPFF. Con lo cual la intervención, que queda reservada a las CCAA en este decisivo proceso de fijación de sus objetivos de déficit y deuda pública, queda limitada a la mera participación en los informes que emita un órgano de coordinación estatal como es el CPFF.

Un segundo elemento condicionante de la posición autonómica que prescribe la LOEP en la elaboración y gestión de sus presupuestos se concreta en la obligación de atenerse a la aplicación de unos principios generales que, entre otros, son: la plurianualidad a medio plazo que ha de ser compatible con el carácter anual con el que se rigen su aprobación y ejecución (art. 5); transparencia, por el que deben contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera de acuerdo con los objetivos de estabilidad y sostenibilidad financiera y con los requerimientos acordados en la normativa europea (art. 6); eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 7); responsabilidad y lealtad institucional (arts. 8 y 9). Asimismo, las CCAA habrán de aprobar un límite máximo de gasto no financiero que establecerá el límite de asignación de recursos en sus presupuestos (art. 30) y además,

deberán prever en sus presupuestos de un fondo de contingencia para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas inicialmente (art. 31). A todo ello, hay que añadir la prescripción constitucional de la regla de la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública que compete a todas las Administraciones públicas (art. 135.3 CE), con los efectos que sobre su capacidad de decisión se han puesto de relieve anteriormente.

Además, cabe hacer notar que estos principios legales sobre la estabilidad presupuestaria adquieren en la LOEP un valor que, sin embargo, no viene impuesto en toda su integridad por la reforma del artículo 135 CE. Porque, en efecto, en la Disposición Adicional tercera de la LOEP que regula —en principio—, de manera perfectamente prescindible, el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, así como las disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las CCAA, pero añade que dicho control tendrá por objeto la vulneración de los principios que establece el artículo 135 CE y desarrollados por la misma LOEP. Lo cual parece querer incorporar como canon de constitucionalidad unos principios de orden legal, cuando no todos ellos han sido constitucionalizados (por ejemplo, la regla de gasto o el principio de plurianualidad). Esta circunstancia comportaría una extralimitación del legislador orgánico (Albertí Rovira, 2013, pág. 72), que el Tribunal Constitucional habrá en su caso de resolver, puesto que sólo está vinculado por la CE y su ley reguladora (art. 1.1 LOTC).

En tercer lugar, claro está, hay que retener también el considerable endurecimiento de la escala de medidas previstas en caso de incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda públicos así como también de la regla de gasto (art. 12). Aunque no es el caso de realizar aquí un análisis de las mismas, sí que cabe constatar que, por un lado, son medidas que se encuentran muy inspiradas en la regulación europea y, por otro, que someten a las CCAA a un intenso control por parte de los órganos de la Administración del Estado. Y en este contexto, entre las medidas de carácter correctivo se encuentra una de especial relevancia para la autonomía financiera de las CCAA: en caso de falta de presentación, de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero del plan de reequilibrio, queda abierta la posibilidad para que el Estado pase a ejercer las competencias de las CCAA sobre tributos cedidos [art. 25.1.a) *in fine*]. Ciertamente, atendido el carácter de dichos tributos el Estado siempre podrá recuperar las competencias sobre ellos, pero la incidencia limitativa que ello puede suponer sobre la autonomía financiera de las CCAA es incuestionable. Y, en general, la nueva regulación sobre la estabilidad presupuestaria supone una considerable reducción del margen de maniobra autonómico para elaborar una política presupuestaria propia. El resultado es que, en el decisivo ámbito de la

autonomía económica y financiera, las CCAA parecen haber quedado reducidas a entes administrativos de naturaleza ejecutiva o instrumental, cuya función quede limitada a determinar las medidas dirigidas a cumplir los objetivos de déficit y deuda impuestos por el Ministerio de Economía y Hacienda (Carrasco Durán, 2013, pág. 198).

III. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2013): «El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español», *REDC*, núm. 98, Madrid, págs. 63-89.
- ARNOLD, R. (2013): «La Cour Constitutionnelle et l'équilibre des finances publiques; Allemagne», *Anuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXVIII, Economica/Presses Universitaires d'Aix-Marseille, págs. 111-125.
- ARROYO GIL, A. (2010): «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länders en la República Federal de Alemania», *REAF*, núm. 10, págs. 11-39.
- BASSOLS COMA, M. (2012): «La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2-155, Madrid, págs. 21-41.
- CARRASCO DURÁN, M. (2013): «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas», *REAF*, núm. 18, Barcelona, págs. 169-206.
- CARRILLO, M. (2013): «L'impacte de la crisi sobre els drets de l'àmbit social», *Revista Catalana de dret Públic*, Barcelona, págs. 47-72.
- «La Cour Constitutionnelle et l'équilibre des finances publiques: Espagne», *Anuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXVIII, Economica/Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, págs. 195-212.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2012): «Procedimientos de resolución de conflictos y negociación colectiva en la reforma de 2012», en *Reforma Laboral 2012*, Lex Nova, Valladolid.
- EMBID IRUJO, A. (2012): *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid.
- FERNÁNDEZ-WULF BARREIRO, P. (2012): *Límites constitucionales al gasto público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania*, Fedea (págs. 1-34).
- FERRERES COMELLA, V. (2012): «La crisis del euro y la regla de problemas constitucionales», *Uría Menéndez Boletín*, Barcelona.
- GARCÍA ROCA, J. (2013): «El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento», *Crónica Presupuestaria*, núm. 1, págs. 40-93.
- MEDINA GUERRERO, M. (2012): «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, Madrid.
- LÓPEZ CASTILLO, A. (2011): «Alemania en la Unión Europea a la luz de la sentencia de Lisboa del TCFA», en LÓPEZ CASTILLO, A., y MENÉNDEZ, A. J., *Sentencia Lis-*

- boa del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, Foro núm. 23, CEPC, Madrid, págs. 19-58.
- MONCHÓN RUIZ, L. (2012): «La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 155, Madrid.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (2013): «La reforma constitucional de 2011: antecedentes, tramitación y el epílogo de la Ley Orgánica 2/2012», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 27, págs. 77-93.
- RUBIO LORENTE, F. (2011): «Constituciones, naciones e Integración Europea», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 217, págs. 4-8.
- RUIZ ALMENDRAL, V. (2008): *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid.
- (2009): «La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, sep./dic., Madrid, págs. 89-159.
- RUIZ-HUERTA, J. (2012): «Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución española», en E. ÁLVAREZ CONDE y C. L. SOUTON GALVÁN (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos.
- SÁIZ ARNÁIZ, A. (2008): «Artículo 10.2: La interpretación de los derechos fundamentales y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos», en M. E. CASAS BAA-MONDE, y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER: *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1988): *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid.
- SCHELKLE, W. (2007): «Eu Fiscal Governance: hard Law in the Shadow of Soft Law», *Columbia Journal of European law*, vol. 13.
- SOLER ROCH, M. T. (2001): «Coordinación Presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27.

RESUMEN

La respuesta constitucional a la crisis económica y financiera ha supuesto una serie de reformas constitucionales que han acrecentado la incorporación a la norma suprema de un elenco de conceptos económicos poco habituales en la constitución racional-normativa. En este artículo, esencialmente dedicado a estudiar el caso español pero sin prescindir del referente que ofrecen el Derecho de la UE y el Derecho Comparado, se abordan algunas de las implicaciones constitucionales que ha comportado la incorporación constitucional de la regla de estabilidad presupuestaria: los cambios operados en la noción de presupuesto; los riesgos a la garantía de las prestaciones del Estado social que puede suponer la regla del pago de la deuda con carácter absolutamente prioritario; la posición singular del caso alemán y el posible conflicto con el Derecho de la UE, si las competencias de su Parlamento quedan desnaturalizadas por decisiones de la UE; la posición secundaria del Tribunal de Cuentas en España como órgano de control de

fiscalización de la cuentas del Estado y, en fin, la importante limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE: Constitución; reforma constitucional; Derecho europeo; presupuestos; crisis económica; estabilidad presupuestaria; autonomía financiera.

ABSTRACT

The institutional response to economic and financial crisis, has been a series of constitutional reforms that have increased the incorporation into the Constitution of a cast of unusual economic concepts so far in the rational-normative constitution. In this article, essentially devoted to studying the Spanish case but still with the referent featuring EU law and comparative law, he addresses some of the constitutional implications involved the constitutional incorporation of the rule of budgetary stability: changes operated on the notion of budget; the risk to guarantee the benefits of the welfare state that may involve the payment rule of absolute priority debt, the singular position of the German case and the potential conflict with the law EU if your competences are denatured Parliament EU decisions; the secondary position of the Court of Auditors as the controlling body for the control of the government accounts in Spain and, finally, the limitation of financial autonomy Autonomous Communities.

KEY WORDS: Constitution; constitutional reform; european law; budgets; economic crisis; budgetary stability; financial autonomy.