

# LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA<sup>1</sup>

JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ  
Profesor Titular Interino de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá

I. RAZONES PARA LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135: LA INSUFICIENCIA SOBREVENIDA DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y EUROPEA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: 1. *El origen remoto de la reforma: la atribución de las competencias monetarias a la Unión Europea.* 2. *El deficiente cumplimiento de la prohibición europea de déficit excesivo:* A) La inadecuación del Derecho español para las exigencias de la Unión Monetaria. B) La estabilidad presupuestaria en el Tratado de Funcionamiento y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. C) La insuficiente vinculación del Derecho español a la prohibición europea de déficit excesivo. D) Deficiencias de fondo en las reglas de equilibrio presupuestario.—II. EL PRECEDENTE ALEMÁN.—III. CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: 1. *Significado del principio de estabilidad presupuestaria.* 2. *La autorización de un déficit estructural estatal y autonómico. La exigencia de equilibrio presupuestario local.* 3. *Límite al endeudamiento público.* 4. *Desviación presupuestaria en situaciones excepcionales.* 5. *El incumplimiento del artículo 135 de la Constitución.*—IV. ELEMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA REFORMA: 1. *El artículo 135 de la Constitución como cláusula europea.* 2. *La proyección de la reforma sobre el conjunto de la Constitución.*

## RESUMEN

La adopción del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución trae causa del establecimiento de la moneda única en la UE, que implicaba una reordenación de las finanzas públicas. Este trabajo analiza el nuevo artículo 135 CE, así como algunas de las cuestiones novedosas que plantea en el campo del Derecho público: los efectos de su incumplimiento; la introducción en la Constitución de una cláusula europea; o la interpretación sistemática del texto constitucional tras la reforma.

*Palabras clave:* reforma constitucional; principio de estabilidad presupuestaria; déficit público; deuda pública; prioridad en el pago de la deuda pública; cláusula europea; canon de constitucionalidad.

## ABSTRACT

The newly incorporated rule for fiscal discipline in the Spanish Constitution is the result of the previous establishment of the single EU currency, which involved a reorganization of public finance. This paper analyzes the revised art. 135 of the Spanish Constitution and also some of the new issues arising from the amendment: the effects of noncompliance, the incorporation in the Constitution of a «European clause», or the requirements for a consistent interpretation of the constitutional law after its revision.

*Key words:* constitutional reform; fiscal discipline; deficit; public debt; public debt payment priority; European clause; test of constitutional validity.

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta en el proyecto de investigación con referencia DER2009-11082, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Deseo agradecer la colaboración que he recibido en su preparación por parte de los profesores Maite ÁLVAREZ VIZCAYA, de la Universidad Carlos III de Madrid; Margarita BELADIEZ, María José BOBES, María Belén PORTA y Rafael CABALLERO, de la Universidad Complutense de Madrid; así como del profesor Andreas GLASER, de la Universidad Ruprecht-Karls de Heidelberg.

La actual crisis económica ha terminado por verse reflejada en el texto de la Constitución española de 1978, que ha sometido a todas las Administraciones públicas al principio de estabilidad presupuestaria. En las siguientes páginas se analizan algunos de los aspectos relevantes que suscita la reforma constitucional, como son las razones por las que se ha adoptado; el contenido del reformado artículo 135 CE; o determinadas cuestiones que plantean su interpretación sistemática y su relación con el Derecho comunitario<sup>2</sup>.

## I. RAZONES PARA LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135: LA INSUFICIENCIA SOBREVENIDA DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y EUROPEA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

### 1. *El origen remoto de la reforma: la atribución de las competencias monetarias a la Unión Europea*

Causa perplejidad comprobar que los instrumentos jurídicos a disposición del Estado le hayan permitido sortear otras crisis económicas con mayor o menor acierto, coste y duración, mientras que en esta oportunidad ha sido necesario acudir nada menos que a la reforma del texto constitucional en un intento de evitar que el propio Estado viera comprometida su sostenibilidad. Lo que también pone de relieve la grave inadecuación —sobrevenida— de uno de los fundamentos constitucionales de la ordenación de las finanzas públicas, máxime si se tiene en cuenta que otros Estados también han debido revisar o iniciar la revisión de sus textos constitucionales en el mismo sentido.

En consecuencia, para entender el sentido de la reforma constitucional es necesario identificar en qué consiste esa diferencia, que no es solo de intensidad, que no estuvo en otras crisis de la economía. Aquella diferencia no es otra que la atribución a la Unión Europea de las competencias del Estado en materia monetaria, gestada en el Tratado de Maastricht y culminada al final de la década de los años noventa<sup>3</sup>. Así, no resulta extraño que la breve Exposición de Motivos de la refor-

---

<sup>2</sup> Las circunstancias que han rodeado el proceso de reforma (su adopción inopinada, la celeridad en la aprobación, los apoyos con que ha contado o las circunstancias políticas en el momento de su impulso) han sido recogidas en los medios de comunicación y analizadas en numerosos artículos de opinión, por lo que se dan por conocidas. Una buena síntesis puede encontrarse en R. BLANCO VALDÉS (2011), «La reforma de 2011: de las musas al teatro», *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, octubre, págs. 8-16.

<sup>3</sup> La denominada tercera etapa de la Unión Monetaria se inició el 1 de enero de 1999 (art. 121 del TCE), si bien la distribución de las monedas y billetes de euro hubo de esperar hasta el 1 de enero de 2002 —art. 10 del Reglamento (CE) 974/1998, de 3 de mayo, sobre la introducción del euro—.

ma constitucional recuerde en dos ocasiones la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria y haga referencia en otras dos a la zona euro.

Desde la plena adopción del sistema monetario fiduciario<sup>4</sup> y hasta la constitución de la Unión Monetaria Europea<sup>5</sup>, el ordenamiento jurídico permitía que el Estado pudiera financiar el desequilibrio de sus cuentas públicas sin especiales dificultades, pues la institución de la banca central administraba el monopolio de la emisión de moneda fiduciaria al servicio de la economía y del propio Estado. La dependencia del banco central respecto del Estado, junto a la potestad de emitir ilimitadamente moneda fiduciaria, le aseguraban siempre un suscriptor de última instancia para los títulos de deuda pública necesarios para compensar su déficit. Con el resultado de que si el Estado no lograba la financiación de los terceros en el mercado se convertía en deudor de su propio banco central. En otras palabras, el Estado se autofinanciaba. No otra razón respaldaba la extendida idea de que el Estado no podía quebrar, que el ordenamiento jurídico lucía y sigue exhibiendo, aunque ya sin tanto fundamento<sup>6</sup>.

Ahora bien, es conocido que la circunstancia de que el Estado encontraría siempre una financiación ilimitada en su banco central podía resultar perversa con el tiempo, en la medida en que inducía a un desequilibrio casi permanente en las finanzas públicas; depreciaba el valor adquisitivo del dinero con el que se financiaban los déficits públicos; provocaba una pérdida de competitividad de la economía del país; la subsiguiente crisis empresarial, de empleo y de las finanzas públicas; concluyendo con la devaluación de la moneda y su correlativo empobrecimiento del país con respecto a otras economías ex-

---

<sup>4</sup> Esto es, dinero cuyo valor no representa reservas de metales preciosos, no es convertible en ellos ni está vinculado a otra moneda.

<sup>5</sup> En 1883, España abandonó el patrón oro con el que respaldaba su moneda, adoptando a partir de la Ley Cos Gayón, de 1891, el sistema de dinero fiduciario. J. SARDÁ (1998), *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*, Alta Fulla, Barcelona, pág. 189; J. VICENS VIVES (1974), *Historia económica de España*, Ed. Vicens Vives, págs. 651-652.

<sup>6</sup> Actualmente, la ponderación del riesgo en que incurren las entidades de crédito por la financiación que otorgan a las entidades públicas se encuentra regulada en la Circular del Banco de España 3/2008, de 22 de mayo, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos. De acuerdo con esta Circular, la exposición frente a la Administración General del Estado tiene una ponderación de cero —salvo que reciba una calificación que cuestione esta calidad crediticia—, y las emisiones de deuda pública autonómicas y locales españolas reciben el mismo tratamiento que las exposiciones frente a la Administración General del Estado (norma decimosexta, apartados uno y seis, respectivamente). Esto es, el ordenamiento español ha seguido reconociendo al Estado una solvencia más propia de los sistemas que conservan íntegramente sus competencias en materia monetaria. Véase más adelante el proceso que ha llevado a los inversores internacionales a cuestionar la solvencia de los Estados de la zona euro.

tranjeras; y así hasta reiniciar el desafortunado círculo vicioso tantas veces recorrido.

A este respecto, la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales, al que se reservó la potestad de autorizar la emisión de moneda<sup>7</sup>, resultó decisiva para poner fin a aquel modo de entender las finanzas públicas. En efecto, para evitar los efectos indeseados de este maridaje entre la banca central y el tesoro público, entre desequilibrio presupuestario y emisión de dinero, el Tratado de Maastricht lo rompió mediante el establecimiento de dos importantes reglas<sup>8</sup>: la prohibición de que el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales que se integran en el Sistema Europeo de Bancos Centrales pudieran financiar al sector público bajo cualquier modalidad<sup>9</sup>; y el otorgamiento de un régimen de independencia a estos bancos centrales frente a cualesquiera otras autoridades públicas<sup>10</sup>.

El resultado de este proceso es que los Estados integrados en la Unión Monetaria ya no tienen asegurada la financiación de sus déficits ni la renovación de aquella deuda pública que no amortizan, sino que deben buscar la confianza de los acreedores privados, otorgándoles garantías en cuanto a la devolución de las cantidades adeudadas<sup>11</sup>, con

<sup>7</sup> El artículo 128.1 del Tratado de Funcionamiento dispone que: «El Banco Central Europeo tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la Unión. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales podrán emitir billetes. Los billetes emitidos por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales serán los únicos billetes de curso legal en la Unión».

<sup>8</sup> Este régimen jurídico responde en gran medida al modelo alemán del *Bundesbank*, como se expone más detenidamente en J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2000), *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Civitas, Madrid, págs. 37-39.

<sup>9</sup> El artículo 123.1 del Tratado de Funcionamiento dispone que: «Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros, denominados en lo sucesivo "bancos centrales nacionales", en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales».

<sup>10</sup> El artículo 130 del Tratado de Funcionamiento establece que: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones».

<sup>11</sup> Conviene aclarar que el artículo 123.1 del Tratado de Funcionamiento prohíbe a los bancos centrales de la Unión Monetaria «la adquisición directa» de deuda pública. Es decir, la interdicción se extiende en su sentido literal a la suscripción en origen de la deuda pública que emiten los Estados, pero no impide que los bancos centrales adquieran en los mercados secundarios deuda pública ya emitida y en manos de otros tenedores, como de hecho está haciendo el Banco Central Europeo. La diferencia es importante, pues los Estados se ven en la

el factor agravado de que tampoco tienen el poder de disponer de su moneda para devaluarla y ser más competitivos internacionalmente. Lo que explica que en Europa (Grecia, Irlanda y Portugal) se hayan revivido situaciones de suspensión efectiva de pagos que se creían ya definitivamente superadas<sup>12</sup>. La transformación jurídica y económica operada por la creación del euro ha devuelto a los Estados a una relación con sus financiadores (entidades de crédito, aseguradoras, fondos de inversión, de pensiones, etc.) que recuerda a los desvelos de Carlos V y sus banqueros, lo que no pareció anticiparse suficientemente en los ordenamientos jurídicos cuando se renunció a un componente tan fundamental de la soberanía de los Estados<sup>13</sup>.

## 2. *El deficiente cumplimiento de la prohibición europea de déficit excesivo*

### A) *La inadecuación del Derecho español para las exigencias de la Unión Monetaria*

En lo que hace a la materia presupuestaria, ante la prohibición de que los Estados pudieran financiar sus déficits recurriendo a los bancos centrales, desde la UE se planteó que el complemento necesario a la moneda única consistiría en cortar de raíz aquellos déficits mediante normas sobre disciplina presupuestaria. Ocurre que el ordenamiento español no se adaptó suficientemente a esta mutación tan profunda, pues si bien incorporó importantes normas para asegurar la estabilidad presupuestaria, como la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria<sup>14</sup>, el rango de las disposiciones no vinculaba suficientemente al Es-

---

necesidad de infundir confianza sobre su solvencia entre los suscriptores directos de la deuda pública, quienes nunca tendrán la certeza de si el Banco Central Europeo se la recomprará o no en el futuro.

<sup>12</sup> Para J. TAJADURA TEJADA (2011), la causa de la crisis también se halla en el establecimiento de la moneda única en Europa, si bien la atribuye a la falta de un gobierno económico europeo y a la correlativa retención de soberanía fiscal y presupuestaria por los Estados. «Reforma constitucional e integración europea», *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, octubre, pág. 20.

<sup>13</sup> J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2000: 214-218).

<sup>14</sup> La primera de ellas era explícita en cuanto a la nueva situación creada a partir de la atribución de las competencias monetarias a la Unión Europea. Así, indicaba su preámbulo que: «Por ello, nuestra integración económica y monetaria en la zona euro aumenta necesariamente la responsabilidad que han de asumir los otros componentes nacionales de la política económica, fundamentalmente la política presupuestaria y las políticas estructurales, para asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única».

tado, que retenía la posibilidad de modificarlas sin especial dificultad y, en consecuencia, separarse de ellas, como efectivamente ocurrió (Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria<sup>15</sup>).

Además, el régimen de distribución territorial de competencias parecía alzarse como un obstáculo a su plena efectividad, en parte por la necesidad de conciliar la regla de estabilidad presupuestaria con el régimen de autonomía financiera infraestatal<sup>16</sup>, pero sobre todo por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos de reacción frente a los incumplimientos de la norma<sup>17</sup>.

Como se advierte, las importantes transformaciones jurídicas habidas desde el Tratado de Maastricht han dado lugar a una asimetría muy distorsionante en el ejercicio de las potestades sobre la economía. De una parte, las disposiciones de Derecho interno de los Estados y el Tratado de Funcionamiento impiden que los mismos puedan ejercer sus competencias sobre la moneda y, en consecuencia, financiar

---

<sup>15</sup> Normas que, a su vez, han sido reformadas en varias ocasiones. En ambas normas se reconocía que se reformaba la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, entre otros objetivos, con la finalidad de flexibilizar el «principio de estabilidad, atendiendo a la situación económica, de modo que pueda combatirse el ciclo, adaptando la política presupuestaria al ciclo económico con el fin de suavizarlo».

Los efectos de estas reformas sobre el incremento del déficit los ha analizado el profesor A. GARCÍA-MONCÓ (2012) en el trabajo, de próxima publicación, «Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del art. 135 de la Constitución», manuscrito que he podido manejar por amabilidad del autor.

<sup>16</sup> Tanto la Ley de reforma de 2006 como el vigente Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria expresan en sus preámbulos dudas sobre la compatibilidad de las reglas de estabilidad presupuestaria introducidas en 2001 con la autonomía financiera propia «de un Estado descentralizado en el que concurren varias Administraciones públicas». Por lo que se introdujo «un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos, apoyado en el diálogo y la negociación», y se reforzó la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

No obstante, la STC 134/2011, de 20 de julio, sobre la que más tarde se volverá, no encontró incompatibilidad constitucional alguna entre las reglas de estabilidad presupuestaria de la Ley de 2011 y el respeto de la autonomía financiera.

<sup>17</sup> En su redacción de 2001, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, artículo 11, contemplaba que, en caso de incumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria, los obligados habrían de asumir la parte que les resultara imputable de las responsabilidades a que diera lugar el eventual incumplimiento por España del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por su parte, la Ley Orgánica complementaria, artículo 9, disponía que el incumplimiento por las Comunidades Autónomas de las reglas y objetivos de la estabilidad presupuestaria se «tendrá en cuenta» a los efectos del otorgamiento de la autorización para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda.

Si bien las posteriores modificaciones de ambas normas han ido introduciendo de manera paulatina procedimientos más severos de reacción frente a los incumplimientos de la estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, artículos 10 y 10 bis del Texto Refundido de 2007, lo cierto es que estas normas no han logrado la efectividad buscada, como es notorio.

los desequilibrios de sus cuentas públicas. Pero, de otra, las reglas de estabilidad presupuestaria contenidas en los Tratados y en la legislación ordinaria de los Estados no han embridado con igual rigor las finanzas públicas, como correspondería a unos sistemas que ya no descansan sobre la financiación de sus bancos centrales.

En consecuencia, una vez que la crisis económica ha puesto de manifiesto las dificultades de varios Estados de la Unión Monetaria para financiar sus desequilibrios presupuestarios, se ha considerado necesario dotar a las reglas de estabilidad presupuestaria de un poder vinculante que impidiera a los Estados desembarazarse de ellas fácilmente. Para el cumplimiento de este objetivo, las constituciones nacionales aparecen como el instrumento jurídico idóneo<sup>18</sup>. La Exposición de Motivos de la reforma constitucional española es explícita al respecto en su primer párrafo, cuando señala que la estabilidad presupuestaria ha adquirido «un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado», «que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos».

#### B) *La estabilidad presupuestaria en el Tratado de Funcionamiento y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento*

El análisis sobre las razones que han llevado a la reforma constitucional requiere profundizar algo más en las regulaciones del Derecho comunitario<sup>19</sup>, pues si bien estableció reglas precisas que obligaban a

<sup>18</sup> Alemania modificó su Norma Fundamental en 2009 para, entre otros objetivos, acoger la llamada cláusula de «freno del endeudamiento» (*Schuldenbremse*); véase *infra* el epígrafe sobre esta reforma.

Es ilustrativo que, dos años más tarde, el Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2011 adoptara un acuerdo en este mismo sentido, en el que expresamente se recomienda el «freno del endeudamiento». En virtud de este acuerdo: «Los Estados miembros participantes se comprometen a traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros seleccionarán el instrumento jurídico nacional específico que se emplee, pero se cerciorarán de que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco). La formulación exacta de la norma también será decidida por cada país (podría tener, por ejemplo, la forma de un “freno del endeudamiento”, una norma relacionada con el equilibrio primario o una norma de gasto), si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional» —Conclusiones del Consejo, Anexo I, Pacto por el Euro Plus. Refuerzo de la Coordinación de la Política Económica en Favor de la Competitividad y la Convergencia, c) Incremento de la sostenibilidad de las finanzas públicas—.

<sup>19</sup> Sobre los antecedentes y evolución de las reglas de estabilidad presupuestaria, véanse X. LAZO VITORIA (2008), *El control interno del gasto público estatal*, Tecnos, Madrid, págs. 348 y ss., y F. SOSA WAGNER y M. FUERTES (2011), *Bancarrotas del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, págs. 145-147.

los Estados a conducirse bajo el principio de la estabilidad presupuestaria desde la aprobación del Tratado de Maastricht, lo cierto es que aquellas disposiciones han presentado notables insuficiencias tanto formales —para lograr su efectividad— como materiales<sup>20</sup> —para lograr el objetivo buscado de estabilidad presupuestaria en una zona monetaria única—.

Las carencias formales advertidas en la articulación de las normas europeas sobre el control del déficit público se refieren tanto a las dificultades de hacer efectivo su cumplimiento en el seno de las instituciones europeas como a la insuficiente vinculación a sus mandatos del Derecho interno de los Estados miembros. Si bien este tipo de incumplimientos jurídicos no es infrecuente, la crisis ha puesto de manifiesto que la materia sobre la que tratan es tan relevante y sensible para la marcha de la economía que la UE ha alentado a los Estados miembros a que emprendan procesos internos de reforma para incorporar aquellos mandatos a las constituciones nacionales, buscando la efectividad que el Derecho europeo no había logrado.

Conviene recordar que el Tratado de Funcionamiento recoge y refuerza las reglas de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y de estabilidad presupuestaria a que estos quedaron obligados desde el Tratado de Maastricht. En el caso de los países que, como España, forman parte de la Unión Monetaria Europea, estas normas de coordinación son consecuencia natural de la previa exigencia de unos criterios de convergencia para que los Estados se integraran en ella (arts. 140 y ss. y Protocolo número 13, sobre los criterios de convergencia). En particular en lo que hace al déficit público, el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento dispone que «[l]os Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos» (apartado 1), y contiene una regulación detallada sobre las medidas de reacción de la Unión frente a los incumplimientos, que se completa en el Protocolo número 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

Estas reglas fueron complementadas con el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>21</sup>, articulado jurídicamente en el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y el Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

---

<sup>20</sup> Las insuficiencias materiales, relativas al contenido de la regulación, son analizadas en el epígrafe siguiente.

<sup>21</sup> Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997.



Sin embargo, pronto se pusieron de manifiesto las dificultades para dar cumplimiento efectivo no solo a sus mandatos sobre estabilidad presupuestaria, sino también a los propios mecanismos de reacción del Derecho europeo frente a tales incumplimientos. Hasta el punto de que la Comisión impugnó ante el Tribunal de Luxemburgo la inaplicación por parte del Consejo de las disposiciones del Reglamento 1467/97 a los Estados francés y alemán, que habían incurrido en déficits excesivos. El Tribunal se pronunció en sentencia de 13 de julio de 2004, asunto C-27/04, por la que anuló las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003, por cuanto contenían una decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y una decisión de modificación de las recomendaciones adoptadas anteriormente por el propio Consejo.

De resultas, los citados Reglamentos fueron modificados por los Reglamentos (CE) del Consejo 1055/2005 y 1056/2005, ambos de 27 de junio de 2005. Como explicitaba este último, frente a la homogeneidad presupuestaria inicialmente exigida, se buscaba flexibilizar su aplicación en los casos de crisis económica atendiendo a las diferentes situaciones económicas de la Unión: «Debe revisarse el concepto de superación excepcional de un valor de referencia como consecuencia de una grave recesión económica. Para ello habrá que tener en cuenta la heterogeneidad económica de la Unión Europea» (considerando sexto)<sup>22</sup>. La crisis económica que se inició apenas dos años más tarde desembocaría en el incumplimiento generalizado de los criterios de estabilidad presupuestaria en ellos contenidos.

---

<sup>22</sup> Recientemente, la Unión Europea ha vuelto a modificar los Reglamentos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y los ha completado con otras disposiciones, para profundizar en una nueva línea de rigor y de fiscalización de las cuentas públicas nacionales: Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros; Reglamento (UE) 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) 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) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 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) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; y Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

C) *La insuficiente vinculación del Derecho español a la prohibición europea de déficit excesivo*

El sistema de relación entre el Derecho europeo y el español no ofrece un mecanismo eficaz para asegurar el cumplimiento de normas europeas como las relativas al déficit excesivo a las que se acaba de hacer referencia<sup>23</sup>. La dificultad para asegurar su cumplimiento en el Derecho interno deriva en buena medida del carácter prohibitivo de la norma europea (no se puede exceder determinado umbral de déficit ni de endeudamiento) y de la exigencia de norma con rango formal de ley para su articulación en el Derecho español (arts. 134 y 135 CE).

Desde el plano europeo, cabe recordar que el Derecho comunitario no puede depurar los ordenamientos nacionales que lo contravengan, sino a lo sumo declarar su incompatibilidad o aplicar los procedimientos sancionadores y de reacción correspondientes (art. 260 del Tratado de Funcionamiento). En el caso del déficit excesivo, además de los mecanismos generales, se prevén los específicos del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento y del Reglamento 1467/97.

Tampoco el ordenamiento español contiene un mecanismo de carácter general para depurar las normas con rango formal de ley que sean contrarias al Derecho europeo. Como recuerda la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, el Derecho europeo no constituye parámetro de constitucionalidad, por lo que no corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea (SSTC 28/1991, f.j. 5; 147/1996, f.j. 3; y 134/2011, f.j. 7).

En consecuencia, si la norma española incompatible con el Derecho comunitario tuviera rango de ley, la primacía del Derecho europeo debería encontrar su cauce a través de los artículos 93 y 96.1 CE. De manera que la resolución del conflicto entre ambos sistemas normativos «corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan», tratándose de un «puro problema de selección del Derecho aplicable al caso concreto» (STC 28/1991, f.j. 5). Esto es, de acuerdo con esta formulación, con ocasión de su aplicación a un caso concreto, la norma

---

<sup>23</sup> Una buena síntesis sobre los avances logrados y las insuficiencias que aún persisten en la articulación de relaciones entre el Derecho europeo y el español se puede encontrar en el Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008, y en su Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario, de 15 de diciembre de 2010.

europea desplaza a la ley española, que no obstante conservará su validez en el ordenamiento. Así, aun admitiendo la anomalía que la pervivencia en el ordenamiento de una norma contraria a Derecho supone para los principios de seguridad y legalidad, esta fórmula permite dar efectividad al principio de la primacía del Derecho.

Ocurre que esta construcción, como corresponde a su origen jurisprudencial, ha sido formulada para dar respuesta a aquellos supuestos en los que existe un conflicto que puede ser resuelto aplicando una regla de Derecho europeo sin prejuzgar la eficacia *erga omnes* de la norma española. Sin embargo, no resuelve las vulneraciones de las reglas europeas de interdicción de la deuda o el déficit excesivos por parte de las normas españolas presupuestarias en la medida en que superen los umbrales permitidos. La naturaleza de estas últimas normas no permite operar una selección del Derecho aplicable al caso, pues la norma presupuestaria española —necesariamente programática, compleja y de detalle— no es susceptible de ser simplemente desplazada por otra europea de contenido netamente prohibitivo. El cumplimiento de los umbrales comunitarios habría exigido privar de eficacia *erga omnes* a las normas presupuestarias o de autorización de endeudamiento en la medida en que los excedieran, lo que, evidentemente, desborda la habilitación reconocida al juez español para controlar la legalidad europea<sup>24</sup>.

Esta dificultad de carácter general para dar cumplimiento efectivo al Derecho europeo es conocida, pero lo que singulariza este caso es la situación extremadamente delicada que atraviesa la economía y la repercusión que sobre ella han tenido los incumplimientos de la prohibición de déficit excesivo. En este contexto cobra pleno sentido el compromiso de los Estados miembros de introducir en sus ordenamientos las normas presupuestarias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la precisión de que las dotarían de un rango que garantizase su «carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco)»<sup>25</sup>. Más recientemente, también se ha reconocido este estado de cosas en el Reglamento 1175/2011, igualmente citado, por el que se modifica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: «La experiencia adquirida y los errores cometidos durante el primer dece-

<sup>24</sup> Por lo mismo y también a la vista del incumplimiento generalizado de la prohibición de déficit excesivo en la Unión Europea, deben descartarse las restantes fórmulas de cumplimiento del Derecho europeo: la invocación de la eficacia directa, la interpretación conforme, el planteamiento de la cuestión prejudicial o la exigencia de responsabilidad.

<sup>25</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2011, ya citadas. También en el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011 se adoptó una Declaración en la que se reiteró el compromiso, que previsiblemente se incorporará a un próximo tratado internacional.

nio de la unión económica y monetaria ponen de manifiesto la necesidad de mejorar la gobernanza económica de la Unión, que debería basarse en una mayor apropiación<sup>26</sup> nacional de las normas y las políticas establecidas de común acuerdo, así como en un marco más sólido a escala de la Unión para la supervisión de las políticas económicas nacionales» (considerando octavo).

Expresado en otros términos, se reconoce la insuficiencia de las técnicas del Derecho europeo para lograr un cumplimiento de reglas tan relevantes como las de la estabilidad presupuestaria y se acude a las constituciones nacionales buscando la efectividad que aquel no podía proporcionar.

#### D) *Deficiencias de fondo en las reglas de equilibrio presupuestario*

Por otra parte, lo acontecido en economías como la española o la irlandesa ha puesto de manifiesto algunas deficiencias en el contenido de las reglas de estabilidad presupuestaria del Tratado de Funcionamiento, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en el caso español, de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

En efecto, se ha dado la paradoja de que hasta el inicio de la crisis económica aquellos países cumplieron ortodoxamente los compromisos de estabilidad presupuestaria en los términos en que estaban formulados. Sin embargo, la crisis económica reveló que aquellas economías descansaban en buena medida sobre graves desequilibrios que no habían sido adecuadamente considerados en las reglas que disciplinaban la estabilidad presupuestaria. Como es el caso, entre otros, del sobredimensionamiento y la sobrevaloración del sector inmobiliario, que incrementaron los ingresos públicos, la creación de empleo, la inmigración laboral y el endeudamiento privado. Sobre la base de esos ingresos, numerosas Administraciones públicas asumieron abultados compromisos económicos en materia de empleo público, inversiones, oferta de servicios, etc.

La crisis económica terminaría por trasladar aquellos desequilibrios a las cuentas públicas. Así, es conocido que la crisis del sector inmobiliario español e irlandés se ha traducido en una fuerte caída de la recaudación pública y en un incremento de los gastos y el endeuda-

---

<sup>26</sup> Aun siendo una idea clave en la regulación, resulta equívoca la referencia a «una mayor apropiación nacional de las normas», que seguramente se deba a una traducción excesivamente literal del inglés: «stronger national ownership of commonly agreed rules». Es más clara la versión francesa, que utiliza la expresión «adhésion nationale plus forte aux règles». En definitiva, una incorporación más sólida de las normas europeas en los ordenamientos nacionales.

miento público para atender la intensa destrucción de empleo o las necesidades de las entidades de crédito que financiaron el proceso. Consecuentemente, las Administraciones carecen de los recursos necesarios para honrar los compromisos que asumieron en la fase alcista del ciclo económico. Todo ello ha resultado en un incumplimiento grave de las reglas de estabilidad presupuestaria.

En suma, los desequilibrios económicos apuntados han hecho que la estabilidad presupuestaria de países como España o Irlanda fuera durante los años previos a la crisis un tanto irreal, en la medida en que más tarde se comprobó que era coyuntural, y muy nociva, por cuanto indujo a los respectivos sectores públicos a asumir unos compromisos que no podrían mantenerse en el tiempo.

Ya en el plano estrictamente jurídico, esta experiencia está detrás de que el reformado artículo 135 CE haya incorporado el concepto de «déficit estructural» como medida del desequilibrio presupuestario<sup>27</sup>. Con la clara intención de que las Administraciones no basen el equilibrio de sus finanzas públicas en ingresos coyunturales, excesivamente dependientes de los ciclos de la economía.

## II. EL PRECEDENTE ALEMÁN

No se ha ocultado que la nueva redacción del artículo 135 CE se ha inspirado en la reforma constitucional alemana adoptada en 2009; de aquí el interés de dejarla siquiera sucintamente apuntada, en la medida en que pueda contribuir a esclarecer el sentido del Derecho español. La reforma alemana de 2009 perseguía diversos objetivos estrechamente ligados entre sí, como garantizar constitucionalmente la estabilidad presupuestaria y revisar el sistema de financiación territorial<sup>28</sup>. En este sentido, conviene recordar que la reforma es conclusión de un proceso prolongado y de amplio alcance, que se inició a partir de la llamada reforma del *federalismo* de 2006, sobre las relaciones territoria-

<sup>27</sup> Para evitar la futura reiteración de estas situaciones, la Unión Europea ha adoptado recientemente dos importantes Reglamentos (el Reglamento 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y el Reglamento 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) con los que trata de identificar y corregir desequilibrios económicos como los que se han descrito. Entre ellos, cita los relativos al endeudamiento público y privado, a los mercados financieros, los activos con expresa mención del sector inmobiliario, el desempleo, la exportación o la competitividad.

<sup>28</sup> U. HÄDE (2009), «Sobre la reforma del federalismo en Alemania», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, págs. 483 y ss.; A. ARROYO GIL (2010), «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, abril, págs. 54 y ss.

les en Alemania, y que antes de su aprobación fue objeto de análisis y discusión en una Comisión específica de estudio<sup>29</sup>.

Interesa aquí únicamente exponer los términos de la reforma en lo que afecta al principio de estabilidad presupuestaria, que se recoge en el artículo 109 (2) de la Ley Fundamental (LF) e impone a la Federación y los *Länder* el cumplimiento de las obligaciones de disciplina presupuestaria emanadas del entonces Tratado de la Unión Europea. Tanto ese precepto como el artículo 115 LF disponen que la Federación y los *Länder* deberán equilibrar sus presupuestos sin recurso al crédito, a salvo de un pequeño margen estructural de endeudamiento para la Federación, que el artículo 115 LF cifra en el 0,35 por 100 del PIB. Además, tanto la Federación como los *Länder* podrán atender las situaciones económicas adversas de carácter coyuntural, siempre que se prevea una compensación equivalente para los periodos de auge.

Con carácter excepcional, ambas instancias territoriales podrán endeudarse ante catástrofes naturales o situaciones de emergencia que escapen al control del Estado, siempre que así se decida por mayoría de los miembros de la Dieta Federal (*Bundestag*), si bien esas desviaciones deberán ser compensadas. Finalmente, el artículo 109 también dispone una distribución de 65 a 35 entre la Federación y los *Länder* para soportar las sanciones que puedan derivarse del incumplimiento de la disciplina presupuestaria —previsión que ya se contenía desde la reforma de 2006—. Además, el artículo 109a prevé la existencia de un Consejo de Estabilidad con el cometido de supervisar la evolución de las finanzas y evitar situaciones de crisis presupuestarias.

Complementariamente, el artículo 143d contiene una serie de disposiciones transitorias en virtud de las cuales la Federación tiene de margen entre 2011 y 2016 para corregir paulatinamente su déficit, de manera que al final del periodo dé cumplimiento pleno a la prohibición constitucional. En el caso de los *Länder*, no les será exigible la restricción presupuestaria hasta 2020. Adicionalmente, el precepto prevé el otorgamiento de ayudas para la consolidación para los *Länder* presupuestariamente más débiles, cuya financiación corresponderá a partes iguales a la Federación y los *Länder*.

Por otra parte, puede ser de interés hacer mención a la posición en que quedan las entidades locales en relación con la estabilidad financiera<sup>30</sup>. La razón por la que la reforma de 2009 no extiende de manera

<sup>29</sup> Sobre la composición de la Comisión y la reforma de 2009, véase A. ARROYO GIL (2010: 41 y ss.).

<sup>30</sup> Sobre la inaplicación de la reforma constitucional de 2009 a las entidades locales y los seguros sociales, véase B. SCHOLL (2010), «Die Neueregung der Verschuldungsregeln von

explícita sobre estas entidades las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria es que, sin perjuicio del reconocimiento a la autonomía local por el artículo 28 (2) LF, el artículo 106 (9) LF integra los ingresos y gastos de las entidades locales dentro de los ingresos y gastos de los respectivos *Länder*, de cuyas aportaciones financieras dependen en gran medida. De manera que la disciplina presupuestaria les llegará por la vía indirecta del equilibrio a que quedan obligados los *Länder*.

### III. CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

#### 1. *Significado del principio de estabilidad presupuestaria*

El eje de la reforma introducida en el artículo 135 CE es el principio de estabilidad presupuestaria, en torno al que gira el preámbulo de la reforma y al que deberán adecuar sus actuaciones las Administraciones públicas (apartado 1). Lo que, unido a la equivocidad del calificativo presupuestaria, hace necesario tratar de delimitar su significado y alcance.

A este respecto, es revelador de la amplitud que tiene el concepto de estabilidad presupuestaria que esta no se haya incluido en el artículo 134 CE, que regula los Presupuestos Generales del Estado, sino en el precepto que ya antes regulaba el régimen de la deuda pública. Abundan en esta idea las reglas contenidas en los apartados 2 a 6 del artículo 135, que disciplinan más genéricamente las finanzas públicas. Esta acepción amplia es, por otra parte, la que tradicionalmente ha recibido en nuestro Derecho la materia presupuestaria en cuanto referida al «régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero» (art. 1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria)<sup>31</sup>. Y la más congruente con los antecedentes de la reforma constitucional, que, como se ha indicado,

---

Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG», *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 63, febrero, Heft 4, pág. 165.

<sup>31</sup> La anterior Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) tenía por objeto la «administración y la contabilidad de la Hacienda Pública» (art. 1.1). Por su parte, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) define la estabilidad presupuestaria como «la situación de equilibrio o de superávit computada [...] en términos de capacidad de financiación» (art. 3.1). También la STC 134/2011, de 20 de julio, dictada precisamente en relación con esta última Ley, asume que el principio de estabilidad presupuestaria se proyecta tanto sobre la formulación de los presupuestos como sobre su liquidación, los planes económico-financieros de saneamiento —ff.jj. 11 y 14.c)— y comprende medidas en relación con el endeudamiento público —ff.jj. 8.e) y 14.b)—.

trata de evitar no solo los presupuestos deficitarios, sino principalmente que el saldo final de las cuentas públicas sea deficitario y genere necesidades de endeudamiento.

En consecuencia, la efectividad del principio no apela solo a la previsión económica, sino al resultado. Por lo que se trata de un principio que se endereza a la ordenación de las cuentas y finanzas públicas en su sentido más amplio.

Por otra parte, y a pesar de la dicción del apartado primero del artículo, el principio así entendido se extiende a todos los poderes públicos y no solo a las Administraciones. Así lo confirman tanto los mandatos explícitos al Estado y a las Comunidades Autónomas que se contienen en los apartados segundo y tercero como la vinculación a este principio de las «normas» y «decisiones presupuestarias» que dispone el apartado sexto<sup>32</sup>.

## 2. *La autorización de un déficit estructural estatal y autonómico. La exigencia de equilibrio presupuestario local*

El artículo 135 habilita al Estado y las Comunidades Autónomas a incurrir en cierto déficit estructural, cuya limitación se vincula a los márgenes establecidos por la Unión Europea y a la ley orgánica que habrá de dictarse antes del 30 de junio de 2012. Si bien corresponderá a esta ley orgánica regular la metodología y el procedimiento de cálculo del llamado déficit estructural, los antecedentes de la reforma constitucional que han sido expuestos son reveladores del sentido de este concepto<sup>33</sup>. En esencia, la Constitución adopta esta fórmula para desvincular los futuros déficits estatal y autonómicos de las tendencias más coyunturales de la economía. Esto es, el carácter estructural trata de evitar la repetición de situaciones como las previas a la crisis, en las que numerosas Administraciones públicas confiaron en que los elevados ingresos económicos que entonces percibían se mantendrían en ejercicios económicos futuros, lo que les indujo a asumir unos compromisos económicos que no pudieron sufragar posteriormente, cuando se reveló que buena parte de aquellos ingresos había sido meramente coyuntural.

<sup>32</sup> En la STC 157/2011, que ya toma en consideración la reforma constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria se predica de los poderes públicos en general (í. j. 3). En igual sentido, los restantes pronunciamientos del TC acerca de la constitucionalidad de la normativa sobre estabilidad presupuestaria (SSTC 185 a 189, 195 a 197 y 203, todas ellas de 2011).

<sup>33</sup> Sobre el concepto de déficit estructural, véase A. GARCÍA-MONCÓ (2012) y R. FALCÓN Y TELLA (2011), «La reforma del artículo 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 25, pág. 5.



La recepción constitucional del concepto de déficit estructural, junto con la remisión a las disposiciones de la Unión Europea para establecer sus límites, plantean la coexistencia de una doble metodología para su cómputo: la nacional y la europea. Dado que la Constitución hace suyo este concepto y que remite su definición a la ley orgánica, es claro que el Derecho español contará (cuenta ya) con este concepto constitucional indeterminado y que, en contraste con el mero déficit, presenta el elemento distintivo de su carácter estructural, esto es, de su desvinculación de las fluctuaciones económicas más coyunturales. Por su parte, las disposiciones de los Tratados sobre estabilidad financiera no han tomado como referencia el concepto de déficit estructural, sino de mero déficit público, si bien su concreción se remite al Derecho derivado donde se ve matizado (art. 126 del Tratado de Funcionamiento y art. 2 del Protocolo número 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo<sup>34</sup>). Habrá de tenerse en cuenta que los ajustes estructurales que incorpora el concepto español al mero déficit pueden hacerlo diferir. Así, en el ciclo alcista que vivió la economía española inmediatamente antes de que se desencadenase la crisis económica, la contabilización sin correcciones estructurales de los ingresos y gastos de las Administraciones públicas arrojó frecuentemente equilibrio e incluso superávit público, pero cabe aventurar que, de haberse aplicado los ajustes pertinentes para restar los ingresos coyunturales y mantener los compromisos de gasto asumidos con esos ingresos, el saldo de aquellas cuentas habría sido otro. En sentido contrario, cabría pensar que en una fase bajista de la economía, unas cuentas que sean deficitarias debido, por ejemplo, a que atiendan gran número de prestaciones por desempleo podrían ser estructuralmente más equilibradas si en la metodología de cálculo del déficit estructural se restan los compromisos de carácter temporal (como son los derechos a las prestaciones por desempleo)<sup>35</sup>. En consecuencia, la futura ley orgánica de desarrollo del artículo 135 deberá concretar la metodología para el cálculo del déficit estructural y su distribución territorial<sup>36</sup>,

<sup>34</sup> El artículo 2 del Protocolo dispone que: «A los efectos del artículo 126 de dicho Tratado y a los del presente Protocolo, se entenderá por: [...] déficit, el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del sistema europeo de cuentas económicas integradas». Para completar el concepto de déficit público excesivo debe acudir también a los Reglamentos que articulan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, previamente citados.

<sup>35</sup> En igual sentido, J. TAJADURA TEJADA (2011: 24).

<sup>36</sup> En el pacto político hecho público que alcanzaron los dos grupos parlamentarios impulsores de la reforma constitucional se incorporó el siguiente elemento para la ulterior definición del déficit estructural: «A los efectos del contenido de la citada Ley Orgánica, se entenderá por saldo estructural aquel que se deriva de no considerar los ingresos y gastos públicos relacionados con las expansiones y recesiones normales de los ciclos económicos, garantizando así la sostenibilidad a largo plazo de los servicios públicos fundamentales».

pero también la metodología para homologarlo al cómputo europeo de déficit, despojándolo de los ajustes estructurales que únicamente incorpore el Derecho español, de manera que no se superen los límites establecidos por el Derecho comunitario para el conjunto de España.

Por otra parte, cabe preguntarse acerca de las razones por las que el artículo 135 exige solo a las entidades locales un equilibrio presupuestario, mientras que otorga cierto margen de déficit estatal y autonómico, y ampara un tratamiento eventualmente diferenciado entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los límites de déficit<sup>37</sup>.

Ante la falta de trabajos preparatorios, unidos al silencio al respecto durante la breve tramitación parlamentaria y en el preámbulo de la reforma, puede ser esclarecedor acudir al precedente alemán, que, como se dijo, ha servido como referente para la modificación del artículo 135 español. Los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental establecen la regla del equilibrio presupuestario para la Federación y los *Länder*, si bien permiten a la primera incurrir en un déficit que no supere el 0,35 por 100 del producto interior bruto. Este distinto tratamiento se ha justificado acudiendo a diversas razones<sup>38</sup>. Por una parte, en la mayor capacidad de la Federación para equilibrar sus cuentas, frente a las competencias financieras más limitadas de los *Länder* al res-

<sup>37</sup> Aunque del artículo 135 CE no se desprende que el Estado y las Comunidades Autónomas vayan a contar necesariamente con distintos márgenes para incurrir en cierto déficit estructural, no se oculta que el apartado 5 dispone que por ley orgánica se regulará la distribución de los límites de déficit entre las Administraciones públicas y que en el pacto político alcanzado por las dos principales fuerzas parlamentarias que impulsaron la reforma ya se preestableció esta futura distribución:

«Esta Ley Orgánica fijará en un 0,4 por 100 el déficit estructural global máximo del conjunto de las Administraciones Públicas a partir de 2020, que se distribuirá del siguiente modo:

- El déficit estructural en que podrá incurrir el Estado no superará el 0,26 por 100 del producto interior bruto nacional.
- El déficit estructural en que podrá incurrir cada Comunidad Autónoma no podrá superar el 0,14 por 100 de su producto interior bruto.
- Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario».

<sup>38</sup> U. HADE (2010) narra que los documentos preparatorios de la reforma en Alemania contemplaban inicialmente una doble habilitación para que tanto la Federación como los *Länder* pudieran incurrir en un déficit moderado (0,35 y 0,15 por 100 del PIB, respectivamente). Sin embargo, fueron los propios *Länder* los que renunciaron a este margen de endeudamiento. La razón estaría en la oposición expresada por los *Länder* con mayor capacidad económica a aceptar las consecuencias del endeudamiento de los restantes. «Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform», *Archiv des Öffentlichen Rechts*, Band 135, pág. 554. Aun así, se comprueba que desde el principio se concibió un distinto margen de endeudamiento, que se hizo más acusado en el texto finalmente adoptado. En cuanto a las entidades locales, ya se indicó que a estos efectos su saldo se computa conjuntamente con el del respectivo *Land*.

pecto<sup>39</sup>. Diferencia de capacidad que también está detrás de los distintos plazos que el artículo 143d de la Ley Fundamental otorga a la Federación (hasta el año 2016) y a los *Länder* (hasta el año 2020) para alcanzar el equilibrio presupuestario. Asimismo, la habilitación constitucional para que la Federación pueda incurrir en un moderado déficit estructural se explicaría en la necesidad de que deba atender potenciales gastos futuros derivados de la amplitud de sus funciones<sup>40</sup>. En suma, la habilitación para incurrir en un déficit estructural moderado descansa en la necesidad de reconocer cierta capacidad para asumir nuevos compromisos de gasto, pero sobre todo en la correlativa capacidad financiera para sufragarlos, en la medida en que le permite reaccionar para hacer frente a los posibles desequilibrios presupuestarios.

Trasladadas al Derecho español, estas ideas bien pueden ofrecer una explicación acerca de los distintos límites de déficits resultantes del artículo 135 CE. Conviene precisar que el criterio determinante para el establecimiento de distintos niveles de estabilidad presupuestaria no es el respeto al derecho a la autonomía financiera de los distintos poderes públicos, sino su capacidad para corregir por sí solos las desviaciones en que puedan incurrir. Lo corrobora el apartado 5.a) del artículo 135, sobre el contenido mínimo de la futura ley orgánica, que vincula claramente la incursión en déficit o deudas excesivos con el plazo para su rectificación. En consecuencia, la mayor capacidad deficitaria y de endeudamiento del Estado es coherente con su posición constitucional en materia económica (coordinación y dirección general de la economía, art. 149.1.13), en materia de hacienda y deuda pública (art. 149.1.14), con su potestad originaria para el establecimiento de los tributos (art. 133.1) y con la exigencia constitucional de asegurar la solidaridad territorial<sup>41</sup> (art. 138), que le permiten corregir las desviacio-

<sup>39</sup> A. ARROYO GIL (2010: 58). Se ha criticado que no se hayan compensado las restricciones presupuestarias impuestas a los *Länder* mediante mayores competencias legislativas tributarias que les permitieran incrementar sus ingresos. Máxime cuando la posible restricción de sus gastos está muy condicionada por las tareas que tienen legalmente encomendadas. B. SCHOLL (2010: 168).

<sup>40</sup> C. MAYER (2011) enuncia estos posibles compromisos de gasto que pueden resultar del incremento de las prestaciones públicas asociadas a las variaciones demográficas o de las cambiantes obligaciones internacionales en las que es parte Alemania (en materia de defensa o lucha contra el cambio climático). «Greift die neue Schuldenbremse?», *Archiv des Öffentlichen Rechts*, Band 136, pág. 275.

<sup>41</sup> Cabe recordar que el artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, atribuye al Estado la «garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución», en cuanto «encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español».

nes presupuestarias sin exceder los límites del endeudamiento público. A estos efectos, la equiparación constitucional de las Comunidades Autónomas al Estado es reveladora de su actual capacidad financiera tanto para la reducción de los gastos como para establecer ciertos tributos o incidir en los cedidos (arts. 6 y 10 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, respectivamente<sup>42</sup>). Por último, la exigencia de equilibrio presupuestario local es indicativa de las dificultades de las entidades locales para corregir las desviaciones presupuestarias manteniendo controlado su nivel de endeudamiento.

### 3. *Límite al endeudamiento público*

El apartado 3 del artículo 135 CE actualiza la redacción originaria del precepto para adecuarlo al estado actual de la organización territorial española e introduce dos importantes reglas de nuevo cuño en relación con la deuda pública: una limitación sobre su volumen y la prioridad de su pago.

En relación con la primera de ellas, convendrá tener presente que la contención del volumen de deuda pública es el objetivo prioritario de la estabilidad presupuestaria, mientras que la prohibición de déficit excesivo es en realidad una regla puramente instrumental para evitar que anualmente crezca la deuda de las Administraciones públicas. Es ilustrativo el caso alemán, donde las reglas introducidas en la reforma constitucional de 2009 tienen por objeto fundamental la limitación del déficit presupuestario, sin que establezcan un límite superior para el volumen de deuda pública, y no obstante se denominan conjuntamente como la cláusula *Schuldenbremse*, de freno a la deuda. Esto se explica porque, en última instancia, la deuda pública es la que distorsiona las finanzas públicas, en la medida en que puede plantear dificultades para que los inversores suscriban los incrementos de deuda o refinancien la renovación de la deuda antigua que no se amortice; también porque el volumen acumulado de deuda condiciona la atención a las necesidades públicas, ya que exige detraer las partidas presupuestarias correspondientes para el pago del principal y de los intereses.

La doble fórmula limitativa que adopta la reforma constitucional, consistente en restringir tanto el nivel máximo de déficit como el de deu-

<sup>42</sup> La STC 204/2011, dictada en relación con la LOFCA, recoge esta idea: «De esta manera, 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» (f.j. 8).

da, se inspira en el Tratado de Funcionamiento y sirve mejor a la estabilidad presupuestaria que, por ejemplo, la cláusula alemana que únicamente limita el déficit máximo. La doble limitación española reduce en mayor medida el margen de actuación de los poderes públicos, ya que no solo proscribire los déficits excesivos, sino también el endeudamiento excesivo que provenga de actuaciones no deficitarias del Estado.

De acuerdo con la redacción del apartado 3 del artículo 135, no cabe duda de que el volumen de deuda pública no podrá superar el umbral establecido en el Tratado de Funcionamiento<sup>43</sup>, pero cabe preguntarse si la vinculación se predica únicamente de esta última norma o más ampliamente de las reglas surgidas de la Unión Europea —así lo dispone el apartado 2 con respecto al déficit—, como podría ocurrir, por ejemplo, por vía de las cooperaciones de los artículos 326 y ss. de ese mismo Tratado. Igualmente, se plantea si el legislador ordinario podrá establecer umbrales más estrictos que los europeos, a pesar de que el apartado 3 del artículo 135 no le da entrada expresa, a diferencia de lo que hace el apartado 2 en relación con el déficit. En este sentido, no puede considerarse que los límites que la Constitución impone a los poderes públicos en materia de estabilidad presupuestaria constituyan también una suerte de derecho a esos umbrales máximos, que impediría al legislador ordinario establecer regulaciones más estrictas. Por el contrario, la caracterización de la deuda pública como elemento nuclear de la estabilidad presupuestaria en los términos que han sido expuestos y el mandato del apartado 5 del artículo 135, en el sentido de que la ley orgánica desarrollará los principios contenidos en el precepto constitucional, hacen pensar que será posible limitar con mayor rigor el volumen total de deuda pública, ya sea en otras reglas adoptadas en el seno de la Unión Europea o en la legislación ordinaria española.

En otro orden de ideas, la disposición adicional única de la reforma constitucional, en su apartado 2, sobre la deuda, se separa de lo establecido para el déficit público en un doble sentido, ya que contempla «mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda», pero no prevé un plazo especial para alcanzar el objetivo de deuda<sup>44</sup> —sal-

<sup>43</sup> El artículo 1 del Protocolo 12 establece en el 60 por 100 la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.

<sup>44</sup> A pesar del silencio de la reforma constitucional al respecto, el pacto político, varias veces citado, sobre el futuro contenido de la ley orgánica toma como premisa que el límite de deuda solo será exigible en 2020, al igual que el límite sobre déficit:

«La Ley Orgánica establecerá los criterios para la reducción progresiva del nivel de deuda, de acuerdo con el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el objetivo de alcanzar en 2020 el límite contemplado en el artículo 135 [...]

vo, claro está, que se entienda que los citados «mecanismos» incluyen la concesión por la ley orgánica de plazos más amplios—. Convendrá reparar en que el enorme esfuerzo que deberán realizar las autoridades españolas para eliminar el déficit en 2020 solo tendrá como resultado que deje de incrementarse el volumen de deuda pública a partir de ese momento; sin embargo, no supondrá una reducción de esta<sup>45</sup>. Para la reducción de la deuda pública será preciso que el Estado en su conjunto logre ingresos con los que amortizarla, ya sea mediante el superávit de las cuentas públicas, la enajenación de patrimonio o el reintegro de cantidades adeudadas al Estado en diversos conceptos; o que logre incrementar el PIB que sirve de base para calcular el umbral admisible. En todo caso, el logro de este objetivo de deuda exigirá un esfuerzo financiero muy superior al de la erradicación del déficit público, lo que da cuenta de las implicaciones que tendrá el mandato constitucional y el severo condicionamiento que va a introducir en las finanzas públicas españolas. La dimensión del desafío contrasta vivamente con el laconismo de la reforma en cuanto a los «mecanismos» y la falta de concesión de plazos para alcanzar un objetivo tan ambicioso. Y quizá también explique por qué el constituyente alemán solo introdujo en la Ley Fundamental límites al déficit pero no a la deuda pública. En este punto se hacen manifiestos algunos de los efectos perniciosos de la elaboración precipitada de la reforma constitucional; así como su indisimulado objetivo gestual, al menos en lo inmediato, de tranquilizar a los suscriptores de la deuda pública española.

La última de las cuestiones que importa destacar aquí es la relativa a la introducción de una regla constitucional para garantizar el pago preferente a los acreedores de deuda pública: «su pago gozará de prioridad absoluta»<sup>46</sup>. Para entender su sentido habrá que recordar que en

---

Los límites referidos al déficit estructural, así como la senda para la consecución del objetivo de deuda en 2020, podrán ser objeto de revisión en 2015 y en 2018, a iniciativa de cualquiera de las partes que suscriben este acuerdo».

<sup>45</sup> Son reveladoras las previsiones del Gobierno sobre la evolución de la deuda pública para los próximos años: si en el momento de redactar estas líneas (diciembre de 2011) el volumen de deuda pública española superaba el 65 por 100 del PIB, según datos anticipados por el Banco de España, el Programa de Estabilidad 2011-2014 elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, antes de su escisión, contemplaba que en 2014 el nivel de deuda pública se situaría en el 68,9 por 100 del PIB. Esto es, se prevé que el nivel de deuda pública siga aumentando y distanciándose del umbral máximo del 60 por 100 permitido por el Tratado de Funcionamiento.

<sup>46</sup> Tanto el estilo enfático de la redacción como el contenido del mandato parecen tomados de las constituciones de los Estados norteamericanos, muchas de las cuales disponen expresamente la prioridad en el pago de la deuda pública en términos rotundos —por ejemplo, la Constitución de Georgia: sección III, párrafo I, letra b)— o establecen mecanismos para vincular la recaudación de impuestos al pago de la deuda (Constitución de Minnesota: artículo

2011 la Unión Europea decidió que las entidades financieras acreedoras de Grecia habrían de asumir importantes quitas en sus derechos, lo que sembró la desconfianza con respecto a la capacidad de pago de otros Estados miembros de la Unión Monetaria Europea<sup>47</sup>. De manera que la adopción de la regla en nuestra Constitución y su formulación un tanto hiperbólica se explican por la situación de la economía española en el momento de modificarse aquella, de cuestionamiento de su capacidad de honrar sus obligaciones, y la consecuente necesidad de ofrecer a los suscriptores de deuda garantías del máximo rango normativo de que serán atendidos sus créditos. Importa subrayar tanto

---

XI, sección 7; Constitución de Idaho: artículo VIII, sección 1; Constitución de Kansas: artículo 11.6; o Constitución de Delaware: título 29, capítulo 74, sección 7417). Estos preceptos pueden consultarse en <http://www.constitution.org/cons/usstcons.htm>.

En el ámbito federal, la sección cuarta de la decimocuarta enmienda a la Constitución de los Estados Unidos contiene una regla de respeto general a la deuda pública, al disponer que la validez de la deuda pública de los Estados Unidos, autorizada por ley, no será cuestionada: «*The validity of the public debt of the United States, authorized by law, including debts incurred for payment of pensions and bounties for services in suppressing insurrection or rebellion, shall not be questioned* [...]». Como se advierte, no se trata estrictamente de una regla de prioridad en la atención del pago de la deuda, aunque implícitamente la exigencia de su respeto introduce una prelación en los créditos. Sobre el alcance y dificultades de aplicación de esta regla, véase M. ABRAMOWICZ (1997), «Beyond Balanced Budgets, Fourteenth Amendment Syyle», 33 *Tulsa Law Journal*, 561, Winter, págs. 581 y ss.

<sup>47</sup> En las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de marzo de 2011 (Anexo II, págs. 31 y 32) se contiene la decisión de que las emisiones de deuda de los Estados miembros de la Unión Monetaria incorporen a partir de julio de 2013 las llamadas «cláusulas de acción colectiva». Se trata de un tipo de estipulaciones, alentadas por el FMI desde hace una década, por las que una mayoría cualificada de acreedores de un país puede acordar con el Estado acreedor una restructuración de su deuda, consistente en quitas o esperas, con la particularidad de que aquellos acuerdos vincularán también a los restantes acreedores, incluso con su oposición. Su finalidad es hacer explícito que las entidades financieras también podrán asumir pérdidas en la financiación que otorguen a los Estados de la zona euro, buscando de esta manera una mayor prudencia en el futuro a la hora de financiarlos.

A pesar de que el Consejo declaró que la inclusión de tales cláusulas no implicaba una mayor probabilidad de impago, pronto se hicieron notar los efectos de aquel acuerdo, pues equivalía al reconocimiento de que la deuda pública en la Unión Monetaria ya no contaba con la calidad y seguridad que tradicionalmente se le habían atribuido, en los términos que se expusieron al analizar las causas de la reforma constitucional. El resultado fue la propagación de la llamada «crisis de deuda» que desde entonces vive buena parte de los Estados de la zona euro.

De resultas, la UE y los Estados de la zona euro rectificaron parcialmente su inicial propósito de que los acreedores de deuda pública hubieran de asumir quitas o esperas, no sin cierta contradicción. Así, a partir de que la crisis de deuda cobró mayor virulencia, manifestaron que la restructuración de la deuda pública se planteaba como una solución «excepcional y única» para Grecia, mientras que los restantes Estados «reafirmaban solemnemente su determinación absoluta de hacer plenamente honor a su propia firma soberana» (Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Zona del Euro y las Instituciones de la UE de 21 de julio de 2011, puntos 6 y 7; reiterada en la Declaración de 26 de octubre de 2011, puntos 15 y 16). Sin embargo, en la Declaración de 9 de diciembre de 2011 también acordaron el mantenimiento y reforzamiento jurídico del compromiso de introducir las «cláusulas de acción colectiva», mediante su incorporación al preámbulo del Tratado; al mismo tiempo, los Estados reiteraron el compromiso enfático de que atenderían plenamente el pago de su deuda. Esto es, por un lado, los Estados se comprometen solemnemente a honrar la deuda pública y, al mismo tiempo, introducen mecanismos para que los acreedores asuman su restructuración.

esta circunstancia como que el sector financiero es el destinatario de las garantías que ofrece el artículo 135, pues son factores determinantes para interpretar el alcance de la regla.

La regla de la prioridad del pago plantea la cuestión de su alcance, esto es, si se predica de todo el volumen de deuda pública, en el sentido de cualesquiera obligaciones de pago, o solo de la deuda nacida en operaciones financieras de emisión o de concertación de crédito. No cabe duda de que la regla es aplicable desde que entró en vigor la reforma constitucional, por lo que cada una de las interpretaciones produce unos efectos jurídicos y económicos de muy distinto alcance. Si se entiende que la prioridad del pago abarca todo el volumen de la deuda pública, gozarían de este privilegio los titulares de cualesquiera créditos ya nacidos frente a la Administración, tales como proveedores, empleados, etc. No se oculta que, dado el grave problema de morosidad que afecta a las Administraciones españolas<sup>48</sup>, esta prelación constitucional de créditos supondría el impago inmediato de buena parte de las demás partidas presupuestarias y los consiguientes problemas de paralización en el funcionamiento de servicios públicos, desde la entrada en vigor de la reforma y hasta que se regularizara la situación de morosidad.

Desde luego, no parece que fuera ese el efecto buscado con la introducción de la regla de la prioridad del pago, por lo que debe entenderse que la preferencia en la prelación constitucional no se predica del volumen global de la deuda pública, sino únicamente de las emisiones y de los créditos contraídos en operaciones financieras sobre deuda pública. Este concepto más restringido de deuda pública es el que se contiene en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria<sup>49</sup>, y así se deduce del orden sistemático de estas reglas en el precepto constitucional: primero, la relativa a la autorización legal de las operaciones financieras; seguidamente, la preferencia del pago; y, en último lugar, la limitación del volumen máximo, que con carácter más amplio comprende el conjunto de obligaciones de pago. A la misma

---

<sup>48</sup> La Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, trató de afrontar este problema con desiguales resultados, mediante la reducción de los plazos para el pago del precio de los contratos (art. 216 de la vigente Ley de Contratos del Sector Público); el establecimiento de diversas reglas de transparencia y registro de pagos pendientes (arts. 4 y 5); y la financiación del Instituto de Crédito Oficial (disposición adicional cuarta).

<sup>49</sup> El artículo 92 de la LGP dispone que: «Constituye la Deuda del Estado el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería».



conclusión conduce la referencia explícita de que la prioridad en el pago se predica de «los intereses y el capital de la deuda pública». Y, en fin, es coherente con las circunstancias que motivaron la adopción de la regla sobre la prioridad en el pago, a las que ya se ha hecho referencia, cuya finalidad es asegurar el buen fin de las operaciones financieras de endeudamiento, de manera que los acreedores confíen en el Estado, y no evitar las demoras en el pago a los proveedores<sup>50</sup>.

Finalmente, se advierte que la regla de la prioridad del pago introduce en las cuentas públicas de los distintos poderes territoriales una dinámica distinta de la que resulta de las reglas sobre limitación del déficit o volumen máximo de deuda. Mientras que estas últimas reglas están más estrechamente relacionadas con la suficiencia financiera, la regla sobre la prioridad del pago afecta de manera más directa al ámbito de la autonomía financiera autonómica y local. En efecto, la suficiencia financiera es un elemento de la autonomía financiera que mide la relación entre la capacidad económica y las competencias que corresponden a cada entidad territorial (arts. 142 y 156 CE; STC 109/2011, f.j. 5), de manera que el sistema de financiación que le resulte aplicable le proporciona capacidad para asumir un mayor o menor volumen de deuda. Por lo que la fijación de límites máximos de déficit o de deuda supone cuantificar jurídicamente esa capacidad de endeudamiento, pero en términos generales no altera por sí sola la suficiencia financiera<sup>51</sup>.

Por el contrario, la introducción de la regla sobre la prioridad en el pago de la deuda sí incide directamente sobre la autonomía financiera, entendida como «plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias» —por todas, la STC 134, f.j. 8.a)—, pues dentro de esa capacidad económica se predetermina de manera necesaria el destino de una parte del presupuesto, que deberá atender con prioridad el pago del principal y los intereses de la deuda. Al haberse reformado la Constitución para introducir esta importante limitación a la autonomía financiera, no se plantean obviamente dudas sobre su licitud, si bien será preciso conciliarla con la preservación de otras reglas cons-

<sup>50</sup> El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales acaba de publicar en la *Revista Española de Derecho Constitucional* un cuestionario sobre la reforma constitucional y las respuestas que al mismo han ofrecido diversos integrantes de su Consejo asesor. En su respuesta, el profesor E. ALBERTÍ (2011) expresa que la cláusula de la prioridad en el pago de la deuda pública sitúa a los restantes acreedores del Estado en situación de desigualdad. AA.VV. (2011), «La reforma del artículo 135 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, pág. 168.

<sup>51</sup> Debe matizarse que el establecimiento de los límites presupuestarios sí puede condicionar algo la suficiencia financiera, en la medida en que se limita que el presupuesto público estimule la economía y, con ella, la recaudación.

titucionales, en los términos que se exponen al analizar la interpretación sistemática de la reforma.

#### 4. *Desviación presupuestaria en situaciones excepcionales*

En los márgenes que otorga el Derecho europeo<sup>52</sup>, el artículo 135 incorpora una cláusula de excepción al principio de estabilidad presupuestaria. En concreto, prevé que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda solo podrán superarse en ciertos supuestos excepcionales (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 mismo), cuando así se aprecie por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Debiendo corregirse las desviaciones que se produzcan en los términos que regule la ley orgánica de desarrollo.

La habilitación para superar los límites del principio de estabilidad presupuestaria destensa la rigidez que entrañaría su aplicación estricta en todas las circunstancias, dando entrada a un mayor margen de discrecionalidad de la política presupuestaria en circunstancias excepcionales. En este sentido, conviene subrayar que la cláusula que ahora se analiza tiene verdadero carácter excepcional frente al principio general de la estabilidad presupuestaria y que, lejos de debilitarlo, contribuye a preservarlo<sup>53</sup>. De una parte, la formulación de las propias exigencias de hecho y cautelas procedimentales de la cláusula del artículo 135.4 CE revela su carácter excepcional frente al principio de estabilidad presupuestaria, que mantiene, por tanto, su carácter general. Por otra parte, aun cuando la reforma constitucional se haya adoptado de manera precipitada y con el objetivo inmediato de estabilizar

---

<sup>52</sup> El artículo 126.2.a) del Tratado de Funcionamiento prevé que la disciplina presupuestaria pueda superarse «solo excepcional y temporalmente» y siempre que se guarde la medida en el déficit. Esta previsión se ha desarrollado por el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, cuyo artículo 2.1 considera que el déficit es excepcional cuando obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado e incida de manera significativa en la situación financiera de las Administraciones públicas; o cuando obedezca a una grave recesión económica. Además, se calificará de temporal si se prevé que el déficit se reconduzca al término de la circunstancia inusual o la grave recesión económica.

<sup>53</sup> En sentido crítico, R. BLANCO VALDÉS (2011), quien considera que la formulación de las excepciones permite vaciar de contenido las garantías de la estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE (pág. 18); también, F. SOSA WAGNER y M. FUERTES (2011: 143-144) y F. DE CARRERAS, para quien las excepciones son de tal amplitud que pueden invalidar las normas establecidas en el resto del artículo, en AA.VV. (2011: 187). Por el contrario, J. PÉREZ ROYO indica que la finalidad de la excepción es confirmar la norma, en el mismo documento, pág. 202.

la situación de la deuda pública española, su contenido normativo tiene una innegable proyección estructural y de largo plazo —como lo acreditan la calificación de «estructural» para el déficit, la exigencia de una corrección de las desviaciones o la circunstancia de que la estabilidad presupuestaria no sea plenamente exigible hasta 2020—, por tanto compatible con desviaciones episódicas y coyunturales como las que pueden resultar de la cláusula de excepción. Lo que es coherente con la experiencia vivida desde la creación de la Unión Monetaria Europea, que enseña las dificultades que entraña la aceptación de reglas económicas que no siempre responden a valores predominantes en las sociedades donde se aplicarán, así como la imposibilidad de prever todos los desafíos, en este caso económicos, que pueden llegar a presentarse. La solución contraria, que impermeabilizase la estabilidad presupuestaria incluso ante las circunstancias más severas, podría resultar contraproducente para los resultados buscados, pues cuando todo desequilibrio presupuestario se sitúa al margen de la legalidad se corre el riesgo de que se relativice la gravedad de la desviación en que finalmente se incurra. Por tanto, para preservar unas finanzas saneadas, máxime si se hace desde la estabilidad que caracteriza a las reglas constitucionales, parece preferible prever válvulas de escape ante situaciones extremas y completarlas, como en este caso, con la obligación de reconducir los desequilibrios presupuestarios en plazo.

Por último, debe notarse que la efectividad de la cláusula de excepción, y en consecuencia la interpretación sobre su alcance, se demorarán hasta 2020, cuando sean plenamente exigibles los límites de la estabilidad presupuestaria. No obstante, la reforma deja planteadas importantes cuestiones a la ley orgánica de desarrollo, como es la posibilidad de aplicar asimétricamente la cláusula de excepción en distintas partes del territorio en aquellos supuestos en que solo una o varias localidades o Comunidades Autónomas requieran superar los límites presupuestarios ante catástrofes naturales o situaciones de recesión económica que les afecten de manera principal o exclusiva. Igualmente, se plantea si el Derecho recibirá el concepto de «recesión económica» más extendido en la ciencia económica o configurará sus elementos, como la duración o intensidad exigibles, en atención a la excepcionalidad de la cláusula en que se inserta; o qué sentido deba darse al concepto de «sostenibilidad económica o social»<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> En relación con el concepto de sostenibilidad económica, el artículo 2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, contiene una definición de esta última. Al igual que la citada Ley, la doctrina alemana ha trasladado el concepto de sostenibilidad desde el Derecho del medio ambiente al ámbito de las finanzas públicas. W. KAHL (2011), «Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat —Einleitung—», en *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, págs. 1-24.

## 5. *El incumplimiento del artículo 135 de la Constitución*

El apartado 5 del artículo 135 CE prevé que la ley orgánica de desarrollo regule la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Responsabilidad que, a la vista de la regulación europea<sup>55</sup> y española<sup>56</sup> sobre este tipo de incumplimientos, debe ser entendida en sentido amplio<sup>57</sup>, en cuanto asunción de las consecuencias, obligación de adoptar medidas preventivas, de corrección de las desviaciones, de sometimiento a procedimientos de seguimiento y control y, en su caso, también patrimonial<sup>58</sup> e incluso de carácter sancionador.

La anterior previsión se circunscribe, por tanto, a la posición jurídica en que queda la Administración o el poder público que incurra en la desviación presupuestaria de que se trate, pero no regula los efectos jurídicos que tendrán esos incumplimientos sobre las normas y actos en que se contengan. Es oportuno traer aquí a colación esos efectos, en la medida en que constituyen uno de los objetivos buscados con la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria. Trátándose de actos y disposiciones administrativos contrarios al artículo 135 CE o a las previsiones de la ley orgánica de desarrollo, no suscita cuestiones de singular interés pues serán de aplicación las previsiones generales del Derecho administrativo (arts. 62 y 63 de la Ley 30/1992) y de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa al efecto (arts. 70 y 71).

En relación con las disposiciones con rango de ley que vulneren el artículo 135 CE o la ley orgánica de desarrollo habrá de considerarse que son inconstitucionales y, en consecuencia, susceptibles de ser declaradas nulas (arts. 164 CE y 30 LOTC). Al menos en la parte en que excedan de los umbrales de déficit y deuda o cuando contravengan la regla de la prioridad en el pago. Téngase en cuenta que el artículo 135 CE contiene mandatos expresos y concretos en los que hace suyos los

---

<sup>55</sup> Véanse el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento y el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

<sup>56</sup> Véanse los preceptos ya citados de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria a ella, cuyas medidas de control y seguimiento en caso de incumplimiento fueron consideradas constitucionales en la STC 134/2011, y los pronunciamientos constitucionales posteriores a la reforma constitucional que se apoyan en la doctrina allí sentada. *Vid. supra*.

<sup>57</sup> Una acepción amplia del concepto de responsabilidad puede encontrarse en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

<sup>58</sup> Véase la disposición adicional primera de la Ley de Economía Sostenible, así como el artículo 7.4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

límites contenidos en el Derecho europeo (apartados 2 y 3). En consecuencia, la superación de estos límites no constituirá únicamente una vulneración de la norma europea o de la ley orgánica correspondiente, sino de la propia norma constitucional<sup>59</sup>. Por otra parte, más allá de los límites y mandatos contenidos en la propia Constitución, corresponde a la ley orgánica desarrollar previsiones más detalladas y eventualmente delimitadoras de las competencias sobre el seguimiento, control, responsabilidades y obligaciones derivados del principio de estabilidad presupuestaria<sup>60</sup>, cuya vulneración activaría el control de constitucionalidad previsto en el artículo 28.1 o 2 LOTC, según corresponda.

Como se recordará, la nulidad por inconstitucionalidad de las disposiciones que contravengan la estabilidad presupuestaria es precisamente el efecto buscado desde la Unión Europea al promover la constitucionalización de tales reglas, una vez se constataron las deficiencias del Derecho europeo para garantizar su cumplimiento. La integración en el artículo 135 CE de las reglas europeas de la disciplina presupuestaria supone que el Tribunal Constitucional sea también órgano de garantía del Derecho comunitario en esta concreta materia, en contraposición a lo que había caracterizado hasta la fecha las relaciones entre los ordenamientos español y europeo (STC 28/1991, f.j. 7), en los términos que a continuación se exponen.

---

<sup>59</sup> En relación con el canon de enjuiciamiento de la constitucionalidad, la doctrina del TC tiene declarado que si bien no constituye litigio constitucional el mero conflicto entre normas infraconstitucionales, «la eventual contradicción entre las Leyes referidas pudiera reconducirse a alguna previsión constitucional genérica, como sería, en este caso, la del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE» (STC 238/2007, f.j. 4), o, en el caso aquí analizado, el principio de estabilidad presupuestaria o las reglas más detalladas del artículo 135 CE.

<sup>60</sup> Cabe recordar que, de acuerdo con la doctrina del TC, la expresa previsión constitucional del artículo 135 habilitaría al legislador estatal para incidir en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: «no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias —Leyes orgánicas de transferencia o delegación— y en otras, una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir; lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias [...] En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica» —STC 29/1986, f.j. 2.b)—.

#### IV. ELEMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA REFORMA

##### 1. *El artículo 135 de la Constitución como cláusula europea*

La reforma constitucional ha supuesto que, por primera vez, la Constitución haya explicitado la pertenencia de España a la Unión Europea y haya reconocido de manera expresa el Derecho comunitario, a través de las remisiones del precepto reformado al Tratado de Funcionamiento o, más genéricamente, a las reglas de la Unión (apartados 2 y 3 del art. 135 CE). Es decir, ha incorporado una cláusula europea al texto constitucional<sup>61</sup>.

Será preciso matizar que el artículo 135 opera como cláusula europea, pero con un alcance limitado. Como señala el profesor P. CRUZ VILLALÓN<sup>62</sup>, mientras que el artículo 93 CE fue redactado prospectivamente en previsión de que España finalmente pudiera incorporarse a la entonces Comunidad Económica Europea, el reformado artículo 135 es receptor de una trayectoria ya recorrida por nuestro país como integrante de la Unión Europea. Es un precepto que, además de reconocer la pertenencia de España a la UE, también concentra constitucionalmente el proceso europeo de integración política, jurídica y económica, al tiempo que asume la grave crisis presupuestaria que devasta las finanzas públicas europeas y que tanto condiciona la inteligencia del artículo 135 CE. De aquí su condición de cláusula europea en la medida en que si bien sus reglas sustantivas se limitan al ámbito presupuestario, la sola mención de la UE las trasciende ampliamente. Si se atiende al alcance de la adopción constitucional de aquella cláusula, conviene reparar en que la reforma del artículo 135 no busca la integración del Derecho comunitario en el español, que el Tribunal Constitucional ha considerado se opera a través del artículo 93 CE<sup>63</sup>, sino que su propósito es dar efectividad al principio euro-

<sup>61</sup> Cláusula europea en el sentido de que se hace eco de la pertenencia de España a la UE. Sobre este concepto, véase P. CRUZ VILLALÓN (2006a), «La cláusula general europea», en el vol. col., dirigido por el mismo autor, *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, págs. 51-74; así como los debates académicos sobre la cláusula europea contenidos en el *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, ed. F. RUBIO LLORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO (2006), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 457-561; y el propio Informe del Consejo de Estado, apartado 4.1.

<sup>62</sup> P. CRUZ VILLALÓN (2006b), «Europeización de la Constitución española: una introducción al problema», en el vol. col., dirigido por el mismo autor, *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, págs. 25 y ss.

<sup>63</sup> Véase, por todos, la Declaración del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2004, f.j. 2.

peo de estabilidad presupuestaria, ante las insuficiencias del Derecho comunitario.

Hasta la reforma podía afirmarse que la pertenencia de España a la UE no significaba que se hubiera dotado a las normas del Derecho comunitario de un valor de supremacía en el Derecho interno equivalente al del texto constitucional, con los efectos de que no integraban el canon de constitucionalidad<sup>64</sup>. Sin embargo, la apelación expresa a las normas europeas sobre estabilidad presupuestaria por el artículo 135 CE altera este estado de cosas. Para medir su alcance puede ser útil poner en contraste este precepto con el artículo 10.2 CE. Como se sabe, el TC ha sostenido que el mandato del artículo 10.2 CE, de que las normas relativas a derechos fundamentales y a las libertades se interpreten de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales en la materia, no convierte estos en canon de constitucionalidad, sino que son únicamente elementos de interpretación de los derechos y libertades constitucionalmente proclamados<sup>65</sup>. Posición que se ha mantenido, algo matizada, en el reciente planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo<sup>66</sup>.

No obstante, a diferencia del artículo 10.2 CE, el reformado artículo 135 CE no se limita a disponer la «interpretación conforme» de la Constitución con los tratados, sino que explícitamente hace suyas determinadas reglas europeas de disciplina presupuestaria. La propia jurisprudencia constitucional aporta criterios esclarecedores sobre los distintos efectos de una y otra técnica normativa. Así, en la STC 64/1991 (f.j. 4) expresaba el Tribunal que «la interpretación a que alude el citado artículo 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos [...]. Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las Declaraciones internacionales de Derechos Humanos o, en general, a los tratados que suscriba

<sup>64</sup> SSTC 28/1991, f.j. 5; 147/1996, f.j. 3; y 134/2011, f.j. 7.

<sup>65</sup> Véase, por todas, la STC 247/2007, f.j. 20.

<sup>66</sup> En algunos de sus pasajes, el Auto TC 86/2011 parece matizar la anterior doctrina constitucional: «el canon de control que debemos aplicar para enjuiciar la constitucionalidad [del Auto de la Audiencia Nacional], ha de ser integrado a partir, entre otras, de las normas de Derecho de la Unión Europea que protegen los correspondientes derechos fundamentales, así como de las que regulan la orden europea de detención y entrega [...] En definitiva, la Decisión Marco de 2009 es aplicable, en todo caso, como criterio de integración del contenido del derecho reconocido en el art. 24.2 CE» —f.j. 4.b)—. A juicio de L. ARROYO (2011), de aquel Auto se desprende que el canon del control de constitucionalidad no es el Derecho europeo, sino el artículo 24.2 CE. «Sobre la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional. Bases, contenido y consecuencias», *InDret*, núm. 4, pág. 9.

el Estado español». Como se aprecia, esta segunda técnica normativa que el Tribunal tomaba como hipótesis dialéctica es precisamente la que sigue el actual artículo 135 CE, ya que no completa por sí solo los límites del principio de estabilidad presupuestaria, a diferencia, por ejemplo, de la Ley Fundamental de Bonn, sino que efectúa una remisión a los tratados que no es meramente interpretativa. Por lo que cabe afirmar que aquellas reglas comunitarias ahora sí integran el canon de constitucionalidad, en la medida en que la cláusula del artículo 135.2 y 3 CE las hace suyas<sup>67</sup>. De esta manera se alcanza el objetivo, buscado en las distintas cumbres europeas, de añadir a la primacía que ya tenía reconocido el Derecho comunitario la supremacía sobre el Derecho interno que le aporta el texto constitucional<sup>68</sup>.

En propiedad, la cualidad de canon de constitucionalidad se predicaría de los márgenes de la UE y el valor de referencia del Tratado de Funcionamiento a los que expresamente se remite el artículo 135.2 y 3 CE. Pero el Derecho comunitario no se limita a establecer aquellos umbrales, sino que para dotarlos de efectividad ha establecido reglas adicionales sobre remisión de información, excepciones a su cumplimiento, medidas preventivas, controles, seguimiento o corrección de los excesos, etc., en los términos en que ya han sido expuestos. Dado que el artículo 135 CE no hace suyas estas otras reglas de manera explícita, se plantea la cuestión de si el canon de constitucionalidad se integraría también por estas otras reglas adicionales a los umbrales o solo por estos últimos.

En este sentido, aun dentro de la dificultad de determinarlo en abstracto, sin que se suscite un conflicto entre una norma de Derecho interno y otra comunitaria, no parece posible sostener que aquellas reglas puedan tener la calidad de canon de constitucionalidad. Pues respetados los umbrales de déficit y deuda del Derecho europeo a los que se remite explícitamente la Constitución, ni la reserva mostrada por la doctrina constitucional ante la extensión de aquel canon ni la literalidad del artículo 135 CE parecen amparar un juicio de constitucionalidad del Derecho interno basado únicamente en el incumplimiento de las reglas europeas adicionales a los umbrales del déficit o la deuda.

Ahora bien, aun cuando se descarte que aquellas reglas alcancen la categoría de canon de constitucionalidad, no cabe desconocer que constituyen un componente esencial para la efectividad de la discipli-

---

<sup>67</sup> En su respuesta al cuestionario de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, E. ALBERTÍ expresa que la referencia del artículo 135 CE a la UE convierte los límites comunitarios en parámetros de constitucionalidad, en AA.VV. (2011: 166). En igual sentido, M. A. MARTÍNEZ LAGO (2011), «Crisis fiscal y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, noviembre, pág. 18.

<sup>68</sup> Contraposición entre la primacía y la supremacía jurídicas entendidas en los términos de la Declaración TC de 2004, f.j. 4.



na presupuestaria buscada en los tratados y con la reforma constitucional. Lo que necesariamente lleva a considerar su valor en el Derecho interno. En este sentido, es evidente que, al igual que el resto del Derecho europeo, gozarán de primacía en relación con las normas infraconstitucionales, pero debe también plantearse el valor que cabe atribuirles en su relación directa con el artículo 135 CE. Para lo que puede resultar útil acudir a la interpretación flexible y generosa que el TC ha hecho del artículo 93 CE en su relación con el Derecho europeo, en cuya virtud la atribución a la UE del ejercicio de competencias lleva también implícita la necesidad de garantizar la efectividad del Derecho comunitario en el Derecho interno, asumiendo los límites inevitables que conlleva<sup>69</sup>. Así las cosas, convendrá manejar un par de ideas. La primera es que, en cuanto cláusula europea, la remisión del artículo 135 CE a los umbrales europeos de déficit y deuda exige, asimismo, que quede asegurado constitucionalmente el cumplimiento de las restantes reglas comunitarias que hacen posible la efectividad de aquellos umbrales. En segundo lugar, debe recordarse que detrás de la constitucionalización de la disciplina presupuestaria alentada desde la UE laten las insuficiencias de la regla de la primacía del Derecho comunitario, como ha quedado reiteradamente expuesto. Estas circunstancias inevitablemente apelan a la necesidad de una interpretación conforme del artículo 135 con el Derecho comunitario. De manera que las reglas comunitarias de la disciplina presupuestaria —distintas de los umbrales— no constituirían canon de constitucionalidad, pero sí materiales con los que interpretar el principio y las reglas de la estabilidad presupuestaria recogidos en el artículo 135 CE.

## 2. *La proyección de la reforma sobre el conjunto de la Constitución*

Por último, interesa dejar únicamente constancia de la problemática que suscita la interpretación sistemática del reformado artículo

---

<sup>69</sup> Para el Tribunal, no «cabe ignorar la necesidad de proporcionar a los organismos internacionales en cuyo favor se ha cedido el ejercicio de las competencias los instrumentos indispensables para garantizar el cumplimiento del Derecho por ellos creado, función que solo puede verse obstaculizada por un entendimiento inadecuado del citado precepto constitucional y de su sustancia integracionista. De ahí que sea imprescindible una interpretación que atienda a la insoslayable dimensión de integración comunitaria que el precepto constitucional comporta.

Esa interpretación debe partir del reconocimiento de que la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado, aceptables únicamente en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional» (Declaración de 2004, f.j. 2).

135, en su doble contenido esencial como cláusula europea y como regla de estabilidad presupuestaria capaz de condicionar la acción de los poderes públicos. En particular, a la vista de que el artículo 168 CE contempla una vía cualificada para la «revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, sección primera, del Título I, o al Título II», se plantea si la interpretación sistemática del artículo 135 CE —que se ha modificado de acuerdo con el artículo 167 CE— se proyecta de igual manera sobre las normas constitucionales necesitadas de un procedimiento cualificado para su reforma que sobre el resto del texto constitucional.

La cuestión tiene difícil respuesta en un plano tan abstracto, aunque habrá que descartar que por vía interpretativa el potencial transformador del reformado artículo 135 al que se ha hecho referencia —fundamentalmente la cláusula europea y la restricción presupuestaria que impone a la actuación de los poderes públicos— pueda constituir materialmente una «revisión» encubierta de las reglas a las que se extiende el procedimiento de reforma del artículo 168 CE. Pues lo contrario supondría hurtar a esta vía de reforma constitucional parte de su contenido material, por mucho que se mantuviera la integridad literal de los preceptos afectados<sup>70</sup>.

No obstante, esta preservación de su contenido material no equivale a encapsular los preceptos cubiertos por el artículo 168 frente al influjo de la cláusula europea ni el principio de estabilidad presupuestaria del reformado artículo 135, máxime cuando de ordinario la interpretación constitucional se opera a la luz de la evolución general de la sociedad y el Derecho. Luego el debate se sitúa más bien en el terreno intermedio de la mutación constitucional de G. JELLINEK y H. DAU-LIN<sup>71</sup>. Aquella modificación que no constituye una reforma textual de las reglas ni tampoco una mera interpretación ajustada a la realidad de cada tiempo<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> En propiedad, no se trataría de una reforma constitucional tácita en los términos explicados por el profesor P. DE VEGA (2007), *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, pág. 162, pues no es una enmienda adicional al cuerpo constitucional que se proyecte difusamente sobre este; de aquí que se plantee en el campo de la interpretación sistemática de la Constitución.

<sup>71</sup> G. JELLINEK (1991), *Reforma y mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; H. DAU-LIN (1998), *Mutación de la Constitución*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

<sup>72</sup> Tanto las obras clásicas citadas como las contemporáneas sobre la mutación constitucional atribuyen este resultado a elementos externos a la Constitución (interpretación por los tribunales, reformas legislativas, tratados internacionales, el Derecho comunitario, la costumbre, las convenciones, etc.). P. DE VEGA (2007: 179 y ss.) y S. MUÑOZ MACHADO (2006), *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, II, Iustel, Madrid, pág. 532. Sin embargo, como consecuencia de los dos procedimientos de reforma constitucional previstos en los artículos 167 y 168 CE, el proceso que aquí se analiza consiste en una suerte de «mu-

Sirvan como muestra de esta susceptibilidad de mutación la cláusula de Estado social (art. 1), el derecho a la autonomía (art. 2) o la enseñanza básica obligatoria y gratuita (art. 27), todos ellos preceptos cuya «revisión» exigiría activar el procedimiento del artículo 168 CE. Los ejemplos cotidianos de los recortes públicos en prestaciones y servicios muestran cómo la cláusula social del Estado se ve efectivamente condicionada —no necesariamente vulnerada— por el principio de estabilidad presupuestaria, configurándola con un contenido distinto del que hasta ahora había tenido<sup>73</sup>. Otro tanto cabe decir sobre el derecho a la autonomía<sup>74</sup>, como se desprende de los anuncios públicos sobre la próxima articulación de intensos mecanismos de control y reconducción de las finanzas públicas territoriales en la ley orgánica de desarrollo del artículo 135<sup>75</sup>. La mutación de las dos categorías afectadas se ve favorecida por su formulación genérica en el texto constitucional, en la medida en que tanto el Estado social como el derecho a la autonomía admiten distintos grados de intensidad, sin verse por ello vulnerados. En el extremo contrario se sitúa la enseñanza básica obligatoria y gratuita del artículo 27, pues la concreción y la precisión con las que se formula el mandato no admiten su condicionamiento por las

---

tación interna» de carácter interpretativo, por la que una parte de la Constitución que es formalmente modificada puede transformar el significado de otra parte que permanece inalterada.

<sup>73</sup> En cuanto a la cláusula social del Estado, la Exposición de Motivos de la reforma constitucional reitera la idea de que la disciplina presupuestaria traída por el artículo 135 refuerza el Estado social. Sin embargo, la experiencia reciente no abona esta idea del refuerzo. Efectivamente, en situaciones de intensa actividad económica es posible compatibilizar plenamente ambas categorías (cláusula social y disciplina presupuestaria), gracias a la fuerte recaudación que procura el sistema tributario y a las menores exigencias al Estado social en forma de prestaciones por desempleo y de otras ayudas a quienes pierden sus fuentes de ingresos. Sin embargo, la grave crisis que padecen las finanzas públicas europeas también pone de relieve que la atonía causa fuertes descensos en la recaudación tributaria, lo que, unido al correlativo incremento de los gastos sociales, normalmente impiden dotar a la cláusula social del Estado de plena efectividad sin incurrir en déficit público. Así ocurre incluso si se acometen procesos de consolidación fiscal mediante la elevación de los impuestos, la reducción de otros gastos y la venta de activos públicos.

M. A. MARTÍNEZ LAGO (2011) estima que si la reforma constitucional hubiera supuesto una revisión de la cláusula de Estado social y democrático de Derecho habría debido tramitarse conforme al artículo 168 CE (pág. 13). En su respuesta al cuestionario de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, E. ÁLVAREZ CONDE sugiere que la reforma del artículo 135 CE podría plantear un cambio del modelo económico constitucionalizado o de la cláusula de Estado social, en AA.VV. (2011: 160). Por el contrario, F. DE CARRERAS considera que a las instituciones clásicas del Estado social —sanidad, pensiones, paro y enseñanza— conviene que se evite el endeudamiento, en el mismo documento, pág. 184. En este último sentido, también J. TAJADURA TEJADA (2011: 27).

<sup>74</sup> El profesor J. TAJADURA TEJADA (2011: 27 y 28) reconoce y defiende que la reforma constitucional afecta a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

<sup>75</sup> En este caso, téngase presente que la STC 134/2011 ya había reconocido que el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup> habilita al Estado para establecer ciertas limitaciones en la autonomía financiera de los poderes territoriales, competencia que se ve sensiblemente reforzada a partir de la reforma constitucional.

exigencias de la estabilidad presupuestaria. Lo que lleva a descartar que pueda ser cuestionado, por ejemplo, por interpretaciones extensivas de la cláusula de prioridad en el pago de la deuda pública, como las que se expusieron líneas atrás.

Por último, no puede dejar de mencionarse la interpretación a que puede dar lugar la proyección de la reforma sobre otras reglas constitucionales. Interpretación menos problemática en cuanto incide sobre normas susceptibles de reforma por el procedimiento ordinario. Siguiendo nuevamente al profesor P. CRUZ VILLALÓN<sup>76</sup>, la incorporación de una cláusula europea en el artículo 135 CE plantea la cuestión de la interpretación futura de las reglas constitucionales sobre los tratados internacionales en relación con la UE. En particular, si la pertenencia de España a la UE podría ser denunciada en los puros términos del artículo 96.2; o si, contrariamente y como parece más lógico, al haber reconocido constitucionalmente en el artículo 135 la pertenencia de España a la UE, esta decisión queda sustraída del ámbito de competencias del legislador ordinario<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> P. CRUZ VILLALÓN (2006a: 53).

<sup>77</sup> Una vez preparada la edición de este estudio por esta REVISTA, el Tribunal Constitucional ha hecho público su Auto 9/2012, de 13 de enero, por el que se inadmite el recurso de amparo interpuesto por varios diputados contra diversos acuerdos del Congreso de los Diputados relativos a la tramitación de la reforma constitucional. Es de notar que los recurrentes consideraban, entre otros aspectos, que la reforma del artículo 135 CE debía haberse tramitado por el cauce del artículo 168, ya que implica una reforma encubierta del Título Preliminar de la Constitución. A este respecto, el Tribunal cita su Declaración 1/1992 en el sentido de que «al no contrariar el precepto examinado otra norma de la Constitución distinta al art. 13.2 de la misma, el procedimiento para la revisión constitucional que prevé el art. 95.1, ha de ser el de carácter general u ordinario contemplado en el art. 167 de nuestra Ley fundamental» (f.j. 2).