

Nicolás Sánchez García

Auditor de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana
Profesor de Derecho Financiero y Tributario

Déficit y deuda pública en la Constitución

RESUMEN/ABSTRACT:

La actual redacción del artículo 135 de la Constitución recoge el principio de estabilidad presupuestaria y reconoce los límites para el déficit estructural y volumen de la deuda pública, de acuerdo con las disposiciones aprobadas por la Unión Europea.

La reforma de citado precepto legal se realizó por razones de tipo político, de forma que hubiera sido suficiente una reforma de las normas que regulaban la estabilidad presupuestaria y la financiación de las comunidades autónomas para conseguir la misma eficacia jurídica. No cabe perder de vista, sin embargo, el valor que implica recoger en la Constitución una serie de principios, con los efectos propios que se vinculan a tal categoría, en términos de valor jurídico y estabilidad.

Se trata de la consagración de una línea de pensamiento económico que hace de la eliminación del déficit público un objetivo básico y que trata de hacer efectivo unos principios que garanticen la sostenibilidad económica de la sociedad del bienestar, al objeto de conseguir unas finanzas públicas saneadas, con todas las repercusiones positivas que ello conlleva para el crecimiento económico sobre bases estables.

El objetivo último de la reforma constitucional es el de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo, vinculando a todas las Administraciones públicas en su consecución, reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y garantizando la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

The current wording of article 135 of the Constitution contains the principle of budgetary stability and recognizes the limits for the structural deficit and volume of public debt, in accordance with the provisions adopted by the European Union.

The aforesaid article legal reform was carried out for reasons of political type, in a way that would have been enough a reform of the rules governing budgetary stability and the financing of the autonomous communities to get the same legal validity. We cannot lose sight, however, the value that involves collecting a set of principles, with the effects that are linked to this category, in terms of legal value and stability in the Constitution.

It is the consecration of a line of economic thinking that makes the elimination of the deficit a core objective and that try to make effective principles that ensure the economic sustainability of the welfare society, in order to achieve sound public finances sound, with all the positive implications that this entails for the economic growth on a stable basis.

The ultimate goal of constitutional reform is the strengthen the confidence in the stability of the Spanish economy in the medium and long term, linking to all public administrations in their achievement, reinforcing the commitment of Spain with the European Union and ensuring economic and social sustainability of our country.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

PRESUPUESTOS PÚBLICOS, DÉFICIT PÚBLICO, DEUDA PÚBLICA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DÉFICIT PÚBLICO
PUBLIC BUDGET, PUBLIC DEFICIT, PUBLIC DEBT, FISCAL STABILITY, PUBLIC DEFICIT

1.- PRECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El establecimiento de limitaciones a la capacidad de los gobiernos para endeudarse, con el consiguiente desequilibrio presupuestario que conlleva, tiene su origen en Estados Unidos, en donde ha habido significativas iniciativas en este sentido, habiéndose establecido restricciones fiscales de este tipo en la práctica totalidad de los Estados, que frecuentemente se encuentran recogidas en las Constituciones¹.

Entre las iniciativas más significativas en apoyo de este tipo de restricciones a los gobiernos se cita la inestimable colaboración de la escuela de la *public choice* de Buchanan, que formula la teoría de la ilusión fiscal, que expresa la situación que se produce en los contribuyentes, que no aprecian que una determinada cifra de gasto público exige una cifra equivalente de ingresos que, tarde o temprano, tendrán que pagar a través de los tributos².

La reforma del artículo 135 de la Constitución española (CE), con la finalidad de recoger el principio de estabilidad presupuestaria se enmarca en la adhesión de España al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, que se orienta a garantizar la estabilidad de los precios, el crecimiento y el pleno empleo. Se trata de un proceso que se aceleró como consecuencia de la profunda crisis económica y financiera, en un contexto en el que endurecieron las normas comunitarias relativas al déficit público y los controles a realizar en los Estados, en especial de aquellos que han necesitado la ayuda de la Unión Europea.

El principio de estabilidad presupuestaria constituye uno de los pilares esenciales de la Unión Económica y Monetaria, como garantía de unas cuentas públicas saneadas que sirvan de base a la moneda única. Con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento los Estados se comprometieron a cumplir con este objetivo presupuestario a medio plazo, consiguiendo una situación de proximidad al equilibrio o superávit en cada ejercicio económico; teniendo en cuenta que la crisis ha determinado niveles de déficit y deuda pública muy elevados³.

Se está produciendo una coordinación y homogeneización presupuestaria de los Estados de la Unión Europea, que se ha recogido con carácter imperativo en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el que se dispone que los Estados miembros de la Unión evitarán déficits excesivos y que la Comisión Europea supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento de los Estados, con el fin de detectar errores manifiestos, tomando en consideración su relación con el producto interior bruto de cada Estado⁴.

En el protocolo nº 12 anexo al citado TFUE se determinaron los límites concretos que los Estados no deben superar, que se establecen en sendos porcentajes del 3% y 60%, en lo que se refiere a la proporción entre el déficit público previsto real y la deuda pública, respecto al producto interior bruto a precios de mercado.

Esta normativa europea representa una significativa limitación a las actuaciones de los Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito presupuestario y financiero, que es una de las áreas más significativas de la soberanía de los Estados⁵; que se ha unido a las que se han venido estableciendo en el ámbito de los ingresos públicos, especialmente en relación a la imposición indirecta, en la que existe una armonización de las legislaciones vigentes en los impuestos que gravan el consumo⁶. Estas medidas se encuadran en el diseño de una auténtica política fiscal y económica común, con la finalidad de que Europa siga teniendo una voz en el escenario de las naciones, en un contexto cada día más complejo y competitivo⁷.

Una de las razones que justificaron la reforma del artículo 135 de la CE se encuentra en el acuerdo político ente Francia y Alemania de 13 de agosto de 2011, en un contexto de crisis económica mundial y del rescate de varios Estados de la Unión Europea, en el que se hace mención a la conveniencia de que los Estados miembros de la Unión consagraran el principio de estabilidad presupuestaria en sus ordenamientos internos, al máximo nivel⁸.

Con posterioridad, el citado objetivo se recogería en el Tratado de Estabilidad, Coordinación, y Gobierno en

¹Medina Guerrero, M, La reforma de artículo 135 CE, UNED. Teoría y Realidad Constitucional nº 29/2012, pág. 136.

²Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Instituto de Estudios Fiscales DCO nº 3/2012, págs. 5 y 6.

³En la exposición de motivos de la Ley de reforma del artículo 135 de la CE (BOE de 27 de septiembre de 2011) se indica que la salvaguarda de la estabilidad presupuestaria ya supuso un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal que permitió acceder a la Unión Económica y Monetaria y fue posteriormente recogida en normas de rango legislativo. En este sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁴Calvo Ortega, R, *El pacto fiscal Europeo*, Ed. Civitas, Madrid 2013, págs. 145-148.

⁵Ruiz Almendral, V, *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*, Ed. La Ley, Madrid 2008, pág. 105.

⁶En el proceso de armonización de los impuestos sobre el consumo en la Unión Europea se puede hacer mención a la aprobación de tres directivas comunitarias: la directiva 67/227/CEE de 11 de abril de 1967, que supuso la implantación del impuesto y que entró en vigor en el año 1973; la directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo de 1977, que afecta al conjunto de elementos esenciales del impuesto (sujeto pasivo, hecho imponible, ámbito de aplicación, exenciones, deducciones, recaudación y en especial la base imponible); la directiva 92/77/CEE de 19 de octubre de 1992, sobre aproximación de tipos de gravamen aplicables de IVA.

⁷Esteban Alonso, J. DE, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, pág. 195. Calvo Ortega, R, *El pacto...*, págs. 114-115 y 149.

⁸Rubio Llorente, F, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, pág. 204.

la Unión Europea, conocido como pacto fiscal, firmado el día 2 de marzo de 2012, que en su artículo 3.2 dispone que las normas relativas a la estabilidad presupuestaria se incorporarán al Derecho nacional de los Estados, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del tratado, mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales⁹.

En este contexto los Estados han optado por consagrar el principio de estabilidad presupuestaria, inicialmente formulado en normas comunitarias, en los ordenamientos jurídicos nacionales, con el mayor rango posible, de forma que se pueda expresar un compromiso decidido con el saneamiento de las cuentas públicas. La consagración de la disciplina presupuestaria a través de reglas constitucionales tiene significativos antecedentes en Suecia, Reino Unido, Suiza o Alemania¹⁰.

La reforma de la Constitución española encuentra su precedente más inmediato en la importante reforma constitucional que tuvo lugar en Alemania en el año 2009, que es un Estado muy similar a España, que tiene una gran descentralización y cuenta con dos importantes unidades de gasto, de la que se pueden destacar los siguientes aspectos relevantes¹¹:

- Prescripción del equilibrio de ingresos y gastos, que se cumple si los ingresos provinien-

tes del crédito no sobrepasan el 0,35% del PIB nominal en el caso de la Federación; al tiempo que se prohíbe que los Länder o Estados miembros de la Federación puedan incurrir en déficit.

- Previsión de un régimen transitorio, pues el límite del déficit estructural de la Federación se aplicará en 2016 y la prohibición del déficit a los Länder entrará en vigor en el año 2020.
- Establecimiento del principio de cumplimiento conjunto de la Federación y de los Länder de las obligaciones dimanantes de la Unión Europea y responsabilidad compartida en las sanciones por incumplimiento, correspondiendo a la Federación un porcentaje del 65% y un 35% a los Länder.

En la exposición de motivos de la ley de reforma del artículo 135 de la CE se indica de forma expresa que la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo; vinculando a todas las administraciones públicas en su consecución, reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizando la sostenibilidad económica y social de nuestro país.



⁹Este tratado se conoce como pacto fiscal, a pesar de que no contiene preceptos relativos a los ingresos públicos, sino que se limita a un compromiso sobre el gasto público y sobre determinadas situaciones presupuestarias. *Vid.*: Calvo Ortega, R, El pacto..., págs. 17 y 51. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entró en vigor el día 1 de enero de 2013 y fue publicado en el BOE de 2 de febrero de 2013.

¹⁰López Díaz, A, *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España*, *Revista Española de Derecho Financiero* nº 157/2013, pág. 37.

¹¹López Díaz, A, *La formulación constitucional...*, págs. 38 y 39.

2.- RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

En la redacción actual del artículo 135.1 de la CE se dispone que todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, lo que supone la recepción en el texto constitucional de un principio que se recogía en otros textos legales aprobados con anterioridad, cuya constitucionalidad había sido ratificada de forma expresa por el Tribunal Constitucional¹².

La recepción del citado principio en el texto constitucional no supuso una ruptura con la normativa anterior¹³, sino que se limitó a cubrir una importante laguna que existía en la Constitución, en la que no existía precepto alguno que se ocupara de la limitación del gasto y del déficit de las Administraciones públicas¹⁴.

En cualquier caso, se trata de un principio que era exigido por la normativa europea y que era de aplicación directa en los Estados miembros de la Unión, de forma que no era imprescindible reforma constitucional, sino que se aprobó con la finalidad de enviar un mensaje de buenas intenciones a las instituciones europeas y para extender el compromiso a las comunidades autónomas de una forma clara, mediante una norma de rango superior a las existentes anteriormente¹⁵.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional había avalado la competencia del Estado para establecer el objetivo del déficit público, de obligado cumplimiento para las comunidades autónomas y las entidades locales, estableciendo la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España, en la medida en que la estabilidad presupuestaria se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar y que tiene un doble fundamento¹⁶:

- La limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, de acuerdo con el artículo

149.1.13 de la CE y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario.

- La imposición de estos unos límites por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 de la CE, con el alcance previsto en el art. 2.1.b) Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), el cual exige a éstas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado, tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.

En la doctrina del Tribunal Constitucional se concluye indicando que, con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general, susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica.

El principio de estabilidad presupuestaria no se define en la Constitución y solo puede ser comprendido acudiendo a la normativa europea, circunstancia que ha determinado que no se establezca en el artículo 135 de la CE un límite concreto de déficit o deuda pública, sino que se remite a los establecidos en el seno de la Unión Europea¹⁷.

La aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, implica una comparación entre ingresos y gastos no financieros, que debe efectuarse en términos del SEC 95, teniendo en cuenta que el perímetro de la estabilidad presupuestaria no coincide con el concepto estricto y tradicional de las Administraciones públicas¹⁸.

El principio de estabilidad presupuestaria se enuncia con carácter general y se refiere a todas las Administra-

¹²Se trata del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que estuvieron vigentes hasta el día 1 de Mayo de 2012.

¹³Alberti Rovira, E., *Encuesta sobre la reforma constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011, págs. 167 y 168.

¹⁴Mochón López, L., *La reforma del artículo 153 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, *Revista Española de Derecho Financiero* nº 155/2012, pág. 119.

¹⁵Calvo Ortega, R., *El pacto...*, págs. 28 y 29.

¹⁶Estos razonamientos se recogen en el fundamento jurídico 8 de la sentencia 134/2011, de 20 de julio (BOE de 17 de agosto de 2011); en la que se hace referencia a las siguientes sentencias del propio Tribunal Constitucional: STC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 3); STC 237/1992, de 15 de diciembre (FJ 3); STC 171/1996, de 30 de octubre (FJ 2); STC 103/1997, de 22 de mayo (FJ 1); STC 62/2001, de 1 de marzo (FJ 4) y STC 62/2001, de 1 de marzo (FJ 4).

¹⁷En este sentido, en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en relación a este principio de estabilidad presupuestaria, se indica que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos del sector público se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea; entendiéndose por estabilidad presupuestaria de las Administraciones públicas la situación de equilibrio o superávit estructural y en relación al resto del sector público, la posición de equilibrio financiero.

¹⁸Se incluyen todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado, cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional. *Vid.*: Martínez Manzanedo, R., *El sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad como marco de referencia conceptual contenido en la normativa de estabilidad presupuestaria*, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2004, págs. 169 y ss.

ciones públicas, siendo la aspiración constitucional el equilibrio presupuestario y la correspondiente limitación del déficit, un principio que se aplica, tanto en la aprobación del presupuesto, como a la ejecución del mismo¹⁹.

En cualquier caso, no se condena el déficit público de manera definitiva, pues se admite en determinados supuestos, ni se aplica de la misma forma en todos los supuestos. Se permite que el Estado y las comunidades autónomas incurran en déficit, aunque siempre que no superen determinados límites. En este sentido, en el artículo 135.2 de la CE se dispone lo siguiente:

- No podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Se trata de una mención meramente declarativa, pues estos límites serían de aplicación en todos los supuestos, aunque ahora devienen límites constitucionales.
- Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas en relación con su PIB, bien sea estatal o autonómico, aunque en ningún caso podrán superar los límites establecidos en la normativa europea²⁰. El quebrantamiento de los límites establecidos en la citada ley orgánica, sería un supuesto de inconstitucionalidad, por la remisión que se produce a ésta; siendo una técnica que ha reconocido de forma expresa por el Tribunal Constitucional, en relación a las remisiones que la Constitución realiza a la LOFCA.

Se equiparan el Estado y las comunidades autónomas, a diferencia de la reforma constitucional en Alemania, que ha determinado que los Länder no puedan cerrar sus presupuestos con déficit, salvo situaciones excepcionales. Se trata de una norma realista y respetuosa con las comunidades autónomas, que responde a la situación financiera actual de éstas y que se corresponde con la línea que se recogía en la normativa sobre estabilidad presupuestaria anterior a la reforma constitucional²¹.

Se introduce el concepto de déficit estructural, de acuerdo con la normativa europea, que permite una medición más homogénea de los resultados presupuestarios, al depurar la parte del mismo que puede atribuirse a la coyuntura del ciclo económico²². En consecuencia, el objetivo de la regla fiscal no consiste en alcanzar un presupuesto ajustado en cada ejercicio, sino en lograr el objetivo presupuestario a lo largo plazo, en el contexto de un ciclo económico, en la línea de la reforma constitucional en Alemania²³.

Se ha optado por no constitucionalizar una cifra o porcentaje concreto, a diferencia de lo que se ha realizado en la reforma constitucional en Alemania; al tiempo que se produce una remisión a una ley orgánica, que pueden establecer un déficit estructural menor que el que se establezca en las normas europeas, aunque en todo caso se encuentra sometida a éstas.

En lo que se refiere a las entidades locales, se dispone en el artículo 135.2 de la CE que deberán presentar equilibrio presupuestario, aunque debe entenderse que también pueden tener una situación de superávit presupuestario. En este contexto, no se admite la posibilidad de que tengan un déficit estructural, pues en relación a las entidades locales el principio de estabilidad presupuestaria se enuncia sin excepciones, ni siquiera en circunstancias excepcionales, en las que tendrán que ser asistidos por transferencias de otras Administraciones públicas, para contar con recursos suficientes²⁴.

En el artículo 135.4 de la CE se dispone que el límite de déficit estructural solo podrá superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. Se trata de una previsión similar se recoge en la reforma de la Constitución de Alemania y tiene su fundamento en las normas europeas, que permiten estas excepciones²⁵, pudiéndose resaltar las siguientes notas de interés en su régimen jurídico:

¹⁹Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional...*, pág. 11. Hay que hacer notar que en los artículos 4 a 9 de la LOEPSF se enuncian los siguientes principios complementarios del principio de estabilidad presupuestaria: sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.

²⁰En este sentido en el artículo 11.2 de la LOEPSF se dispone que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

²¹Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional...*, págs. 10 y 11.

²²López Díaz, A, *La formulación constitucional...*, pág. 49. El déficit estructural es el que existiría si la economía siguiera fielmente la senda de crecimiento potencial y operase a pleno rendimiento, de modo que los ingresos tributarios recaudados serían los máximos posibles, teniendo en cuenta la legislación aplicable; al mismo tiempo, el gasto público se situaría en su nivel normal de acuerdo con la capacidad operativa del sector público. *Vid.*: Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional...*, pág. 12.

²³Medina Guerrero, M, *La reforma del...*, págs. 150 y 151.

²⁴Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional...*, pág. 17.

²⁵En el artículo 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, se dispone que la situación presupuestaria de las Administraciones públicas de los Estados será de equilibrio o de superávit, pudiendo desviarse temporalmente de este objetivo, cuando concurran circunstancias excepcionales, que son aquellas que estén fuera del control de los Estados y tengan una gran incidencia en la situación financiera de las Administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la desviación temporal del Estado afectado no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

- Se trata de una serie de conceptos jurídicos indeterminados, pues la propia noción de recesión económica, que anteriormente era un concepto preciso y determinado en el Derecho europeo, ha perdido parte de su concreción y constituye actualmente una referencia más abierta e imprecisa²⁶.
- La apreciación de que concurren estas circunstancias excepcionales le corresponde apreciar al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta de sus miembros, sin que se exija la aprobación de una ley orgánica y sin que participe el Senado²⁷.
- La mayoría que se exige para la aplicación de estos supuestos excepcionales coincide con la mayoría exigida para la aprobación de los límites de déficit en la ley orgánica de desarrollo de la Constitución, por lo que no cabe concluir que se trata de un mecanismo de protección insuficiente²⁸.
- La competencia corresponde al Congreso de los Diputados en todos los supuestos, tanto si se trata de un acontecimiento nacional, como si se encuentra localizado en una determinada comunidad autónoma o en un término municipal, sin que las asambleas legislativas autonómicas tengan participación alguna en su apreciación²⁹; aunque siempre podrá instar al Congreso de los

Diputados la apreciación de alguna de las citadas circunstancias³⁰.

- En el supuesto en los que se pretenda superar los límites establecidos por las normas europeas, además del acuerdo del Congreso de los Diputados será necesaria la autorización de las instituciones de la Unión Europea, de acuerdo con el procedimiento establecido al efecto³¹.

Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites del artículo 135 de la CE, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias, tal y como se dispone en el apartado sexto del citado precepto constitucional.

3.- RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA

La deuda pública ha perdido su carácter de ingreso extraordinario, pero no puede ser equiparado al resto de los ingresos públicos, en la medida en que implica la contrapartida de los correspondientes gastos públicos, como consecuencia de la devolución del capital tomado a préstamo y del pago de intereses, circunstancia que determina que no pueda ser considerada como un medio ortodoxo para la financiación de gastos corrientes³².



²⁶Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional...*, pág. 15.

²⁷Llama la atención la preterición del Senado, cuando la reforma de esta obsoleta institución es básica si se quiere que sea una cámara de representación territorial. Vid.: La Hucha Celador, F. DE, La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública, *Revista Española de Derecho Financiero* nº 153/2012, pág. 31.

²⁸En sentido contrario se manifiestan Cascajo Castro, J.L, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011, pág. 194 y Tajadura Tejada, J, Reforma constitucional e integración europea, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 216/2011, pág. 26.

²⁹Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional...*, págs. 15 y 16.

³⁰La Hucha Celador, F. DE, *La reforma del artículo 135...*, pág. 44.

³¹López Díaz, A, *La formulación constitucional...*, pág. 56.

³²Lasarte Álvarez, J, *El Sistema Tributario Actual y la Situación Financiera del Sector público*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla 2003, pág. 14.

Existe una relación evidente entre déficit público y la deuda pública, entre el gasto público y la deuda pública, circunstancia que justifica plenamente que el artículo 135 de la CE regule de forma conjunta el principio de estabilidad presupuestaria y el recurso al endeudamiento³³. La práctica habitual en las leyes presupuestarias es que los derechos económicos a liquidar en un ejercicio sean inferiores a los créditos aprobados, de forma que la diferencia se financie con el recurso a la deuda pública³⁴.

En este contexto, si las Administraciones públicas mantienen el nivel de ingresos y gastos, la única manera de cubrir el déficit es el recurso a la deuda, sin que existan otras alternativas, dado que los artículos 123 y 128 del TFUE disponen que la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier tipo de créditos por los bancos centrales está expresamente prohibida y la emisión de moneda es competencia exclusiva del Banco Central Europeo³⁵.

En la redacción originaria del artículo 135 de la CE no se recogía ninguna restricción material en materia de deuda pública, limitándose a recoger el principio de reserva de ley que afectaba a la materia, en relación con la Administración del Estado, y a consagrar el principio de inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados al pago de la deuda pública. En este contexto no existía ninguna limitación a su crecimiento, siendo significativo que el citado precepto permaneciera prácticamente inédito en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque no dejaron de plantearse algunos interrogantes en punto a su cabal aplicación en la práctica³⁶.

En la redacción actual del artículo 135.3 de la CE se establecen las siguientes disposiciones respecto al régimen jurídico de la deuda pública, algunas de las cuales se recogían en la redacción anterior del citado precepto legal, aunque con un alcance diferente:

- La fijación del límite máximo de la deuda pública.
- La consagración del principio de reserva de ley en materia de endeudamiento.
- La presunción de existencia de crédito para los pagos derivados de la deuda

- La preferencia de los pagos de la deuda pública.

Se dispone en el artículo 135.3 de la CE que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas, en relación con el PIB del Estado, no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE, en concreto en su protocolo nº 12, que establece que la deuda pública no podrá superar el 60% del PIB, considerando como deuda bruta total el valor que permanezca viva al final del año, en términos de consolidación.

Se trata de una referencia imprecisa que puede conducir a cierta confusión, en la medida en que existe una remisión a un tratado concreto, vigente en el momento de aprobación de la reforma constitucional, que puede ser modificado en el futuro y ello obligaría a una nueva reforma del artículo 135.3 de la CE. En este contexto hubiera sido técnicamente más correcta una remisión genérica al Derecho europeo, sin una referencia concreta al TFUE³⁷.

La deuda pública se vincula al déficit público y al principio de estabilidad presupuestaria, aunque la Constitución no establece unos porcentajes de deuda que se puedan atribuir a cada uno de los subsectores de las Administraciones públicas, cuestión que remite a la ley orgánica de desarrollo³⁸.

Los límites del volumen de deuda pública solo podrán superarse en los mismos supuestos en los que puede superarse el límite de déficit público, en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, por acuerdo adoptado por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Es evidente que un excesivo endeudamiento desvíe fondos públicos al pago de intereses a las entidades financieras, cada vez más elevados cuanto mayor sea el volumen de deuda y, por tanto, el riesgo de que el crédito concedido sea recuperable. En este contexto, a las instituciones clásicas de todo Estado social, entre ellas la

³³Mochón López, L, *La reforma del artículo 153...*, pág. 107. En sentido contrario, existen autores que consideran que la reforma de la Constitución debería haberse centrado en el artículo 134 de la CE, relativo al régimen presupuestario, y no en el artículo 135 del texto constitucional, que inicialmente se dedicaba en exclusiva a la deuda pública. *Vid.*: La Hucha Celador, F. DE, *La reforma del artículo...*, págs. 39 y 40.

³⁴En este sentido, en el artículo 4 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del

Estado para el año 2014 (LPGE 2014) se dispone que los créditos aprobados para el ejercicio ascienden a 354.626.077,18 miles de euros, que se financiarán con los derechos económicos a liquidar durante el ejercicio, que se detallan en los estados de ingresos correspondientes y que se estiman en 281.678.410,45 miles de euros y con el endeudamiento neto resultante de las operaciones que se regulan en el capítulo I del título V de esta Ley, en el que se encuadra el artículo 48.1, en que se autoriza al Ministro de Economía y Competitividad para que incremente la Deuda del Estado, con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre del año 2014 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 2014 en más de 72.958.280,98 miles de euros.

³⁵Mochón López, L, *La reforma del artículo 153...*, págs. 104 y 105.

³⁶La Hucha Celador, F. DE, Comentario al artículo 135 en Comentarios a la Constitución española, Ed. Wolters Kluwer, Madrid 2008, pág. 2049 y ss.

³⁷Carreras Serra, F. DE, *Encuesta sobre la reforma constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011, pág. 184.

³⁸En este contexto, en el artículo 13.1 de la LOEPSF se dispone que el límite de deuda del 60% del producto interior bruto nacional, que se refiere al conjunto de las Administraciones públicas, se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de las comunidades autónomas y 3% para las entidades locales.

sanidad, las pensiones, los subsidios a los desempleados o la enseñanza, lo que más les conviene es una buena administración que evite en lo posible el endeudamiento³⁹.

En la actual redacción del artículo 135.3 de la CE se dispone, por otra parte, que el Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito; cuando en la redacción anterior de este precepto constitucional esta limitación se refería, exclusivamente, al Gobierno del Estado.

Se trata de un principio que es complementario del principio de reserva de ley en materia tributaria, que se recoge en los artículos 31.3 y 133 de la CE y del principio de reserva de ley en relación al gasto público, que se menciona en el artículo 134 de la CE, aunque no tiene el mismo alcance en todos los supuestos.

La reserva de ley supone que la Administración pública tenga abierta la posibilidad de acudir al endeudamiento, con arreglo a la normativa de estabilidad presupuestaria, aunque una ley concreta debe autorizarla, estableciendo límites al uso de esta opción, con la finalidad de que no sea una reserva de ley meramente formal, que no establezca unos límites concretos al poder ejecutivo⁴⁰.

En relación a la Administración General del Estado, esta autorización legislativa se recoge en las leyes anuales de presupuestos, que autorizan anualmente al ministro competente en materia de economía para incrementar la deuda del Estado, con la limitación de que el saldo vivo de la misma en la fecha de cierre del ejercicio presupuestario no supere el correspondiente saldo en la fecha de inicio del ejercicio en la cantidad que se determine⁴¹.

En las leyes anuales de presupuestos generales del Estado se recogen, asimismo, una serie de supuestos en los que el límite establecido puede ser sobrepasado, quedando automáticamente revisado⁴². Esta interpretación flexible del principio de reserva de ley ha merecido algunas críticas, que se refieren a que se produce una deslegalización, en la medida en que se produce solo un

cumplimiento aparente de la reserva de ley establecida en la Constitución y que se atribuye al gobierno una capacidad de endeudamiento prácticamente ilimitada⁴³.

En el artículo 135.3 de la CE no existe ninguna referencia a la deuda pública de las entidades locales, en las que no puede aplicarse de la misma forma el principio de reserva de ley, en la medida en que no cuentan con potestades legislativas. En estos supuestos la emisión de deuda pública y contracción de crédito se ajustará a lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, estando sometida a la autorización de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma que tenga asumida la tutela financiera⁴⁴.

Una tercera previsión del artículo 135.3 de la CE se refiere a que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos, de forma que no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

La única novedad de esta previsión constitucional, respecto a la redacción anterior del artículo 135 del texto constitucional es que se refiere a la deuda de todas las Administraciones públicas y no solo a la deuda pública del Estado. En este sentido, la actual redacción de este precepto constitucional se extiende a las comunidades autónomas y a las entidades locales. En el mismo sentido, no existen dudas de que resulta de aplicación a la Seguridad Social y a todos aquellos entes de naturaleza pública o privada que, con arreglo al SEC95, conforman el sector Administraciones públicas.

En relación a la aplicación de esta disposición constitucional relativa a la deuda de las Administraciones públicas, debe señalarse lo siguiente:

- Se trata de una definición amplia de lo que ha de entenderse por deuda pública, que abarca prácticamente todas las posibilidades de contracción de crédito por las entidades públicas⁴⁵. En este sentido el 92 de la Ley General Presupuestaria (LGP) se refiere a la deuda del Estado como el conjunto de capitales tomados a préstamo por

³⁹Carreras Serra, F. DE, *Encuesta sobre...*, pág. 184.

⁴⁰La Hucha Celador, F. DE, *La deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978*, Cuadernos de Derecho Público nº 25/2005, pág. 180.

⁴¹En este sentido, se puede acudir al artículo 48.1 de la LPGE 2014, en el que se dispone que se autoriza al Ministro de Economía y Competitividad para que incremente la Deuda del Estado, con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre del año 2014 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 2014 en más de 72.958.280,98 miles de euros.

⁴²En este sentido, se puede acudir al artículo 48.1 de la LPGE 2014, en el que se dispone que se autoriza al Ministro de Economía y Competitividad para que incremente la Deuda del Estado, con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre del año 2014 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 2014 en más de 72.958.280,98 miles de euros.

⁴³En el artículo 48.2 de la LPGE 2014 se prevé que el límite de endeudamiento establecido para cada año será efectivo al término del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado en el curso del mismo, y quedará automáticamente revisado en cuatro supuestos que se citan de forma expresa. Se dispone que las citadas revisiones incrementarán o reducirán el límite señalado según supongan un aumento o una disminución, respectivamente, de la necesidad de financiación del Estado.

⁴⁴López Díaz, A., *La formulación constitucional...*, pág. 60. La Hucha Celador, F. DE, *La deuda pública...*, págs. 179 y 180.

⁴⁵Soler Roch, M.T., *Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones públicas*, Presupuesto y Gasto Público nº 27/2001, pág. 83.

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.

- La presunción actúa como una garantía de los acreedores, de forma que no podrán excluirse estos gastos alegando falta de crédito, sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 46 de la LGP, en el que se establece que los créditos para gastos son limitativos, no pudiendo adquirirse compromisos de gasto, ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos.
- Resultarán admisibles todas las enmiendas o modificaciones del presupuesto que traten de ajustarlo a las condiciones de la emisión, de forma que cuando supongan un aumento de créditos, serán admisibles sin necesidad de proponer una baja de igual cuantía en la misma sección presupuestaria⁴⁶.
- No se ha tenido en cuenta que el artículo 31.2 de la CE dispone que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, circunstancia que puede resultar contradictoria⁴⁷; aunque la estabilidad financiera no tiene que afectar a la justicia en el gasto, en la medida en que se puede interpretar que la aplicación de este principio presupuestario puede reforzar la propia noción de equidad, en la medida en que permite el saneamiento de las finanzas públicas y de los recursos disponible, garantizando la sociedad de bienestar⁴⁸.

En el artículo 135.3 de la CE se dispone, asimismo, que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones gozarán de prioridad absoluta, previsión constitucional que representa una novedad respecto a la redacción anterior de este precepto legal y que trata de garantizar que las Administraciones públicas cumplan sus compromisos en el pago de la deuda pública, pues debe evitarse

por todos los medios cualquier actuación en sentido contrario⁴⁹.

En la redacción de este precepto constitucional se puede plantear la duda de si se refiere exclusivamente al pago de las obligaciones previamente reconocidas, o rige también para todo el procedimiento de gasto. La redacción literal del precepto y los efectos que genera permite considerar que la prioridad solo debe entrar en juego una vez que se han reconocido las obligaciones correspondientes, al objeto de ordenar el pago de las mismas; en la medida en que no habla de créditos, sino de pagos, que se producen como consecuencia del procedimiento de ejecución del gasto público⁵⁰.

Esta disposición de la Constitución supone que los prestamistas de las Administraciones públicas son una categoría de acreedores privilegiados, por encima del resto, entre los que se incluirían los pensionistas, los empleados públicos e incluso las propias Administraciones públicas por tributos⁵¹. Esta situación ha sido calificada en algunos ámbitos como una injustificada desigualdad, que podría condicionar todas las partidas presupuestarias, alterando los esquemas del Estado social de Derecho⁵².

En cualquier caso, se puede afirmar que se está produciendo una discriminación subjetiva de los acreedores de las Administraciones públicas, de forma que los tenedores de la deuda pública serán los primeros en cobrar, incluso en el supuesto de que en un ejercicio presupuestario se produzcan incrementos en el gasto público y no fuera posible pagar a todos los acreedores, pese a que sus obligaciones cuenten con el respaldo del correspondiente crédito presupuestario y hayan sido reconocidas por la Administración correspondiente⁵³.

La prioridad en el pago de estas obligaciones se impone a cualquier otro criterio, como puede ser su antigüedad, de forma que cabe afirmar que son contrarias a la Constitución las normas que disponen otras prioridades, como pueden ser los gastos de personal y las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, situación que se produce en el artículo 187 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

No son inconstitucionales, sin embargo, otros preceptos legales en los que se recogen diversos criterios

⁴⁶En el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 se dispone que las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección presupuestaria.

⁴⁷Mochón López, L, *La reforma del artículo 153...*, pág. 127.

⁴⁸Ruiz Almendral, V, *Estabilidad Presupuestaria...*, pág. 105.

⁴⁹Calvo Verger, J, *La deuda pública en la nueva Ley General Presupuestaria: aspectos sustantivos y procedimentales*, Presupuesto y Gasto Público nº 40/2005, pág. 232.

⁵⁰López Díaz, A, *La formulación constitucional...*, pág. 62. La Hucha Celador, F. DE, *La reforma del artículo...*, pág. 28.

⁵¹La Hucha Celador, F. DE, *La reforma del artículo...*, pág. 45.

⁵²Álvarez Conde, E, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, págs. 161-162 y Alberti Rovira, E, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, pág. 168.

⁵³La Hucha Celador, F. DE, *La reforma del artículo...*, pág. 26, 44 y 45.

preferentes de carácter objetivo de forma abierta, como es el caso del artículo 107 de la LGP, en el que se indica que el ordenador de pagos aplicará criterios objetivos en la expedición de las órdenes de pago, tales como la fecha de recepción, el importe de la operación, aplicación presupuestaria y forma de pago, entre otros⁵⁴.

En relación al ámbito de aplicación de esta previsión constitucional, cabe hacer mención a que se aplica a las entidades de derecho privado, unidades institucionales públicas no de mercado, en la medida en que la opción contraria dejaría en manos de las propias Administraciones públicas la aplicación del artículo 135.3 de la CE. En estos supuestos la prioridad constitucional de pago se impone a cualquier otro criterio establecido en las leyes, como podrían ser los reconocidos en la Ley Concursal.

4.- CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El artículo 135.5 de la CE ha sido desarrollado por lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Esta ley forma parte del denominado bloque de constitucionalidad y deberá ser tenida en cuenta a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de las normas que se aprueben, respecto al artículo 135 de la CE, interactuando con otras normas en el caso de las comunidades autónomas, como pueden ser los estatutos de autonomía o la LOFCA⁵⁵.

Los mecanismos de impugnación de las leyes y disposiciones administrativas, por ser contrarias a los principios recogidos en el artículo 135 de la CE, son los establecidos con carácter general y en ellos participan el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios de justicia; que se suman a los procedimientos de control de la disciplina presupuestaria establecidos en la Unión Europea, dirigidos a que los Estados miembros eviten déficits excesivos, tal y como se expresa en el artículo 126 del TFUE⁵⁶.

En este contexto, se pueden interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, disposiciones normativas y actos del Estado y de las comunidades autónomas con fuerza de Ley; pudiendo el Gobierno del Estado impugnar tam-

bién ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones de los órganos de las comunidades autónomas.

La presentación de los recursos de inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma impugnada, salvo cuando se trate de normas de las comunidades autónomas que sean impugnadas por el gobierno del Estado, supuestos en los que en que se producirá de forma automática la suspensión, que deberá ser ratificada o levantada posteriormente por el Tribunal Constitucional, en un plazo no superior a cinco meses⁵⁷.

En el resto de los supuestos, el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas, en especial de aquellas que han sido aprobadas por las entidades locales, le corresponde a los tribunales ordinarios de justicia, en la medida en que se trata de actos que no pueden ser impugnados ante el Tribunal Constitucional⁵⁸.

En relación a la aplicación práctica del control de constitucionalidad del principio de estabilidad presupuestaria recogido en el artículo 135 de la CE, a la vista de la experiencia que se ha producido en los años de vigencia del texto constitucional, cabe formular las siguientes consideraciones, que ponen de manifiesto que entraña una gran dificultad⁵⁹:

- Los presupuestos pueden incurrir en supuestos de inconstitucionalidad en el momento de su aprobación, aunque habría que identificar el precepto concreto que produce esta circunstancia, cuestión nada sencilla, salvo que se impugne el presupuesto en su conjunto. En cualquier caso, estos controles de constitucionalidad no son muy operativos, en la medida en que las sentencias se dictan cuando los presupuestos han agotado sus efectos jurídicos.
- En numerosas ocasiones la inconstitucionalidad no será consecuencia del acto de aprobación de los presupuestos o de un acto concreto de aplicación de la Administración pública, sino del resultado de diversas decisiones adoptadas en el procedimiento de ejecución de los presupuestos. En estos supuestos existirá una enorme dificultad para localizar el acto o disposición

⁵⁴López Díaz, A, *La formulación constitucional...*, pág. 63.

⁵⁵En este sentido, en el artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), se dispone que para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.

⁵⁶Cámara Villar, G, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011, pág. 178. Un análisis de los procedimientos que desarrollan las instituciones de la Unión Europea en los supuestos de déficit excesivo y deuda pública excesiva, con las consecuencias que implican para los Estados se puede consultar en Calvo Ortega, R, *El pacto...*, págs. 31-48.

⁵⁷En este sentido se expresa el artículo 161.2 de la CE y los artículos 27.2, 30, 76 y 77 de la LOTC.

⁵⁸En este sentido, en el artículo 6.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local se dispone que los tribunales ejercen el control de legalidad de los acuerdos y actos de las entidades locales.

⁵⁹Jiménez Díaz, A, *La reforma constitucional...*, págs. 18 y 19.

que han de ser impugnados, que solo puede ser apreciado en el momento de la liquidación del presupuesto, cuando éste ha agotado sus efectos.

- La declaración de inconstitucionalidad puede no llevar aparejada la nulidad de la disposición impugnada, en los supuestos en los que sea necesario proteger los intereses de terceros beneficiarios de las partidas presupuestarias, circunstancia que se produce en los supuestos en los que se ha prestado de forma efectiva un servicio a la Administración pública, que debe ser satisfecho por ésta, con independencia de las circunstancias en que ha sido contratado.
- En la medida en que el déficit es la diferencia entre ingresos y gastos, un déficit superior al admisible puede ser consecuencia, tanto de unos gastos excesivos, como de unos ingresos insuficientes, teniendo en cuenta que con la misma estructura de ingresos no debe producirse un incremento de los gastos. En estos supuestos hay una dificultad evidente para determinar los créditos que determinarían la inconstitucionalidad de un presupuesto, si el conjunto de una determinada sección o la totalidad del estado de gastos.

El control de constitucionalidad en materia de deuda pública es más sencillo que en relación al principio de estabilidad presupuestaria, especialmente en relación a las comunidades autónomas y entidades locales, en la medida en que se necesita un acto administrativo de autorización previa de la Administración que tenga asignada la tutela financiera, aunque se trata normalmente de controles de legalidad al margen de la Constitución.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la interpretación y aplicación de las disposiciones integrantes de la Constitución financiera por parte de los órganos jurisdiccionales, reclaman un especial conocimiento técnico, que unido a la proliferación de conceptos jurídicos indeterminados procedentes de disciplinas económicas, hacen especialmente complicado el control de las actuaciones contrarias al artículo 135 de la CE⁶⁰.

Como se puede comprobar, los controles de constitucionalidad no son del todo operativos, aunque el Tribunal Constitucional y los tribunales de justicia se pueden manifestar sobre una norma derogada o que ha agotado sus efectos jurídicos, con la finalidad de crear jurisprudencia que evite que determinadas situaciones se reproduzcan en el futuro.

5.- CONCLUSIÓN

En la reforma del artículo 135 de la CE se recogen diversos preceptos que remiten a disposiciones de la Unión Europea, especialmente las que se refieren a los límites máximos de déficit y deuda pública. En estos supuestos no se incorporan mandatos u obligaciones nuevas, sino que eran aplicables en virtud de la supremacía y aplicación directa del derecho comunitario, con independencia de que se hayan recogido de forma expresa en la Constitución.

Es cierto que la reforma constitucional se ha realizado por razones políticas por todos conocidas y que hubiera sido suficiente una reforma de las normas que regulaban la estabilidad presupuestaria y la financiación de las comunidades autónomas para conseguir la misma eficacia jurídica⁶¹. No cabe perder de vista, sin embargo, el valor que implica recoger en la Constitución una serie



⁶⁰Medina Guerrero, M, La reforma del... págs. 160 y 161.

⁶¹Álvarez Conde, E, Encuesta sobre la reforma constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional nº 93/2011, pág. 161.

de normas ya existentes, con los efectos propios que se vinculan a tal categoría, en términos de valor jurídico, solemnidad y estabilidad⁶².

La reforma constitucional representa la consagración de una línea de pensamiento económico que hace de la eliminación del déficit público un objetivo básico y que trata de hacer efectivo unos principios que garanticen la sostenibilidad económica de la sociedad del bienestar, al objeto de conseguir unas finanzas públicas saneadas, con todas las repercusiones positivas que ello conlleva para el crecimiento económico sobre bases estables⁶³.

La estabilidad presupuestaria, entendida como sostenibilidad económica del Estado en el tiempo, es imprescindible para su existencia como Estado soberano y también para su identidad como Estado democrático y social, en la medida en que se aminora el peligro de hacer recaer sobre las generaciones futuras un endeudamiento de difícil solución, al tiempo que permite que los recursos se racionalicen y se concentren en los principios rectores de la política social recogidos en la Constitución⁶⁴.

En cualquier caso, ha de hacerse una aplicación flexible del artículo 135 de la CE, de forma que permita mantener las conquistas de la sociedad del bienestar, en la medida en que el crédito y ciertos niveles de endeudamiento pueden ser completamente necesarios para la financiación de proyectos, la reactivación y el crecimiento de la economía⁶⁵.

Los motivos de la reforma constitucional hay que buscarlos, tanto en los acuerdos políticos en el seno de la Unión Europea, como en la necesidad de transmitir confianza a los mercados financieros, con la finalidad de obtener la financiación que el Estado necesita, limitando los tipos exigidos por la suscripción de la deuda pública y evitando el incremento de la prima de riesgo, que se ha convertido en una referencia básica de la credibilidad, estabilidad y perspectivas de futuro de las finanzas públicas⁶⁶.

Se desarrolló un procedimiento de aprobación urgente y sumario, que no puede ser calificado como ejemplar y que ha venido determinado por la situación política y económica española, aunque ha contado con un amplio consenso parlamentario. En este contexto no cabe formular sospechas de que fuera un procedimiento poco democrático, de que se sustrajera el debate parlamentario o de que se produjera una ruptura del consenso constitucional⁶⁷.

En la actual redacción del artículo 135 de la CE se ha seguido la técnica de hacer remisiones a las normas europeas y a una posterior ley orgánica de desarrollo. Se trata de una regulación que añade pocas novedades respecto a la normativa que había sido aprobada con anterioridad, aunque debe valorarse de forma muy positiva que estos principios se hayan incorporado a la Constitución.

⁶²Alberti Rovira, E., *Encuesta sobre...*, pág. 169.

⁶³En este sentido, el artículo 135 de la Constitución no contempla, no habilita, el establecimiento de un techo de gasto para las Administraciones Públicas, pues se ciñe a restringir el déficit y la deuda. El objeto de la reforma es garantizar una determinada relación entre ingresos y gastos públicos, sin operar de forma independiente en cada uno de ellos si dicha relación se respeta. *Vid.*: Medina Guerrero, M, La reforma del..., pág. 148.

⁶⁴Bastida Freijedo, F.J., *Encuesta sobre la reforma constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011, pág. 173.

⁶⁵Cámara Villar, G., *Encuesta sobre...*, pág. 176.

⁶⁶Cámara Villar, G., *Encuesta sobre...*, pág. 179.

⁶⁷Estas conclusiones se observan por BASTIDA FREIJEDO, F.J., *Encuesta sobre la reforma constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional* nº 93/2011, pág. 175.