

# El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España

Sumario: RESUMEN.—I. CRISIS ECONÓMICA Y UNIÓN EUROPEA.—1.1. Introducción.—1.2. La recesión económica.—1.3. La política fiscal común de la UE.—II. REGLAS FISCALES Y CONSTITUCIÓN: EL REFORMADO ARTÍCULO 135 CE.—2.1. Una reforma constitucional muy polémica.—2.2. El procedimiento y el contenido de la reforma constitucional.—III. EL MARCO, EL ÁMBITO Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LOEP.—3.1. El marco de la estabilidad presupuestaria.—3.2. El ámbito de aplicación.—3.3. Los principios generales.—IV. LA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LAS REGLAS FISCALES.—4.1. Concepto.—4.2. Déficit, deuda pública y techo de gasto en la normativa comunitaria.—4.3. Las reglas fiscales numéricas en la LOEP.—4.3.1. El déficit estructural (art. 11).—4.3.2. El techo de gasto y el volumen de deuda pública.—4.4. Las reglas procedimentales y mecanismos complementarios.—4.4.1. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (arts. 15 y 16 LOEP).—4.4.2. Mecanismos preventivos, supervisores y correctivos.—V. LA APLICACIÓN COORDINADA DE LAS REGLAS FISCALES Y EL PERIODO TRANSITORIO.—5.1. Cohesión de las reglas fiscales.—5.2. Periodo transitorio.—5.3. ¿Ajuste de la LOEP al Pacto Fiscal europeo?—VI. EPÍLOGO.

## RESUMEN

*En este artículo se aborda el examen de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria plasmada en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que deroga la anterior regulación de 2001, reformada en 2006. Se analiza el momento de grave crisis económica por el que atraviesan muchos países integrantes de la Unión Europea, que ha motivado una revisión a fondo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, pendiente de ratificación por los Estados. La*

---

\* Letrado del Parlamento de Navarra.

*Ley Orgánica 2/2012 se promulga en desarrollo directo del reformado artículo 135 CE, cuya fundamentación y alcance jurídico-constitucional son objeto del correspondiente análisis. El objeto nuclear del estudio lo constituye el examen de la reciente Ley Orgánica para valorar su ajuste a las previsiones constitucionales y su funcionalidad para el logro de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*PALABRAS CLAVE: Déficit estructural, techo de gasto, volumen de deuda y estabilidad presupuestaria.*

## I. CRISIS ECONÓMICA Y UNIÓN EUROPEA

### 1.1. Introducción

Es una práctica común a muchos Estados el establecimiento legal de reglas fiscales orientadas a la ordenación de sus políticas presupuestarias, bajo los principios de sostenibilidad económica y estabilidad financiera. La recién promulgada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en adelante, LOEP) se incardina en este marco normativo general, con rasgos comunes a muchos sistemas imperantes en el derecho comparado, pero con peculiaridades notorias derivadas de la pertenencia de España a la Unión económica y monetaria Europea (UE) y del momento en que se dicta la ley, enmarcado en un periodo de grave crisis económica internacional, especialmente aguda en nuestro país.

### 1.2. La recesión económica

En esta materia poco podemos señalar que no sea ya conocido por el gran público y no es este artículo el ámbito apropiado para extendernos en el análisis de la grave crisis, si no recesión económica, que se arrastra desde finales del año 2007 y que en estos mismos momentos es singularmente intensa<sup>1</sup>. Sólo facilitaremos algunos datos especialmente representativos. En lo que se refiere al PIB, su decrecimiento comenzó en 2008, alcanzando en 2009 la mayor tasa negativa (-3,7%), para recuperarse muy débilmente en 2010 y en el primer semestre de 2011 y volver a decrecer de nuevo en el último trimestre de dicha anualidad. De acuerdo con el último boletín económico del Banco de España, la tasa trimestral del PIB decreció un 0,3% entre enero y marzo de este año y los vaticinios auguran un agravamiento de la recesión hasta el tercer trimestre. En lo que concierne al nivel de empleo, en línea descendente desde hace años en coherencia con el desenvolvimiento del PIB, a 31 de marzo de 2012, la tasa de desempleo se situaba en

<sup>1</sup> El artículo se ha escrito en la segunda quincena de abril de 2012.

el 24,44% de la población activa, conforme a la última encuesta elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 27 de enero de 2012). La caída del PIB, como es habitual, ha generado un proceso de realimentación en las finanzas públicas, desembocando en un fuerte incremento del déficit público, con arreglo al círculo vicioso tan estudiado por la Economía Política. En efecto, la falta de crecimiento económico produce una rebaja de los ingresos fiscales y un aumento del gasto público, como consecuencia del incremento de las prestaciones sociales derivadas del desempleo y de los problemas propios de la recesión. Así, según los estudios más fiables, desde el año 2007 hasta el 31 de diciembre de 2011 los ingresos públicos han descendido un 12,9% y los gastos públicos han crecido un 13,4%. Obviamente, el resultado presupuestario es el de un más que notable incremento del déficit público, que ha pasado de un superávit del 2,2% en 2007 al déficit del 8,5% sobre el PIB, habiendo alcanzado su cota negativa más alta en 2009 (11,1%). A su vez, el volumen de la deuda pública ha pasado del 36,2% en 2007 al 68,5% del PIB. Este desmedido incremento del endeudamiento público ha acabado por desencadenar un fenómeno que nos es familiar en el seno de la Unión monetaria —especialmente de ciertos países especialmente afectados, como Grecia, Irlanda y Portugal—, a saber, la crisis de la deuda soberana, manifestada en una falta de confianza de los mercados financieros, con el inevitable incremento de la prima de riesgo (intereses a satisfacer por la emisión de deuda pública), que para España supera estos días los 400 puntos porcentuales<sup>2</sup>.

En definitiva, se lleva un tiempo, agravado en la actualidad, en que el desenvolvimiento de la economía española se encuentra atrapado en el círculo vicioso del endeudamiento público, donde la disminución del crecimiento económico genera un intenso aumento del déficit público, cada vez más caro y restrictivo del crédito privado, lo que a su vez genera un nuevo decrecimiento del PIB. Esta situación, sin duda simplificada y expuesta en trazos gruesos, pone de relieve, sin embargo, el fenómeno real de la realimentación entre ambos procesos. En este contexto, no sin disputa por otras alternativas políticas y por otros posicionamientos doctrinales de la Economía Política, aparece como una necesidad perentoria, para muchos inevitable, el saneamiento de las finanzas públicas, lo que exige un freno al endeudamiento público y un ajuste del gasto del Sector Público, sin perjuicio de la necesidad de ciertas reformas estructurales. En este marco de la sostenibilidad económica y de la estabilidad financiera del país se inscriben las medidas reguladoras contenidas en la LOEP. No debe ignorarse, sin

---

<sup>2</sup> Acerca de la actual situación económica y de la crisis de la deuda soberana se recomienda especialmente la lectura del artículo de SIRVENT ZARAGOZA, G., «Nuevo análisis sobre la crisis de la deuda en Europa» documento de opinión en IEEA.ES, 10/2012. Para la constatación de los datos sobre déficit, deuda y límite de gasto en los últimos años pueden verse los documentos gubernamentales sobre los marcos de estabilidad presupuestaria, obrantes en las web del Ministerio de Economía y Competitividad, de la IGAE y de Eurostat. Es de gran interés a estos efectos el documento «Programa de estabilidad 2012-2015 y Programa nacional de reformas 2012», aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012.

embargo, que tales medidas no pueden ser entendidas si no en el contexto de la UE, especialmente de los Estados integrados en la zona euro: las distintas políticas económicas estatales tienen repercusión en el conjunto, gobernado bajo una moneda única, y han de sujetarse a una gobernanza fiscal básicamente uniforme, emanada del derecho originario y derivado de la UE. Aspecto éste que se analizará seguidamente.

### 1.3. La política fiscal común de la UE

Ya en el propio Tratado constitutivo de la UE (Maastricht, 1992) se adoptaron criterios y se establecieron reglas fiscales encaminadas a una convergencia económica que permitiese la adopción de la moneda única. En dicho Tratado, se diseñó una política económica de crecimiento económico y creación de empleo, factores determinantes de la convergencia real de los países integrantes de la UE, basada en dos pilares fundamentales, la estabilidad de los precios y la sostenibilidad de sus finanzas públicas<sup>3</sup>. Instrumento clave de esta política era la reducción del déficit público y de la deuda pública de los Estados, bajo la coordinación de las políticas fiscales estatales por las instancias competentes de la Unión. Tras el Programa de Convergencia para la integración económica y monetaria, se fraguó el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), acordado en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997, y complementado por diversas resoluciones y Reglamentos del Consejo. El núcleo informador del PEC se halla recogido en el artículo 126 del Tratado de funcionamiento de la UE (TFUE, versión consolidada), que dispone que *los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*, a la vez que establece los poderes supervisores de la Comisión Europea respecto a la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento público de los Estados, y las facultades del Consejo para la corrección de las desviaciones del marco establecido. En el protocolo núm. 12, anexo al Tratado, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE), se contienen los valores de referencia de déficit y deuda pública sobre el PIB, así como las correspondientes definiciones de tales conceptos y otras sintéticas determinaciones acerca del PDE y sobre la responsabilidad de los Estados por incumplimiento de las obligaciones establecidas al respecto. La concreción del alcance del PEC se contiene en los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio —relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas—, y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Reglamentos, ambos, que han sido objeto de diversas modificaciones. Por su expresivo significado, se transcribe

---

<sup>3</sup> Vid art. 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), versión consolidada (antiguo art. 2 del Tratado).

literalmente un párrafo del preámbulo del último Reglamento citado, en el que se sostiene que el PEC

*«...se basa en el objetivo de **finanzas públicas saneadas** como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sólido y sostenido que conduzca a la creación de empleo, de manera que se formulan orientaciones políticas firmes.... para ajustarse al objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, al que todos los Estados se han comprometido, y para tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia.»*

De acuerdo con el Pacto, se considera «*déficit excesivo*» aquel que rebasa el 3 por 100 del PIB para el conjunto del sector público de los Estados miembros; la incursión en «*déficit excesivo*» **da lugar al inicio de los correspondientes procedimientos preventivos y, en su caso, disuasorios en el seno de la UE.** A su vez, se fijaba como meta fiscal el logro de un nivel de endeudamiento en torno al 60% del PIB.

El PEC fue objeto de diversas reformas a las que haremos referencia. Ya en los primeros años de este siglo se suscitan críticas al sistema de estabilidad diseñado. Nacido en un momento de expansión económica, se comprobó la dificultad de su cumplimiento con el cambio de la situación y los sacrificios exigidos a la inversión pública como mecanismo de ajuste presupuestario. En particular, fue tildado de «*procíclico*», al no contemplar y distinguir debidamente los requerimientos de la estabilidad presupuestaria en momentos de recesión o de expansión económica.

Ahora bien, siendo bien ciertas tales posiciones doctrinales, el detonante político de la reforma del PEC que acabaría culminando en 2005 fue la negativa del Consejo de Finanzas de la UE (ECOFIN) a acoger las recomendaciones de la Comisión, en los PDE abiertos a Francia y Alemania, y negarse a sancionar a tales países por incumplimiento del PEC (sesión de 25 de noviembre de 2003)<sup>4</sup>. Expresado en términos llanos, un sistema de estabilidad y un procedimiento para su exigencia que habían demostrado su incapacidad para garantizar su cumplimiento por los estados, debía ser flexibilizado, al margen de que resultase técnicamente conveniente. Pues bien, los Reglamentos 1466/97 y 1467/97 fueron modificados, respectivamente, por los Reglamentos del Consejo núms. 1055/2005 y 1056/2005, ambos de 27 de junio de dicho año.

Sin que podamos extendernos en un análisis detallado de la reforma del PEC de 2005, resaltaremos únicamente sus rasgos fundamentales, encuadrados en sus directrices básicas de facilitar una política presupuestaria anticíclica y de flexibilizar las reglas fiscales y el PDE. En esencia, no se varían

---

<sup>4</sup> El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Pleno), en sentencia de 13 de julio de 2004 inadmite el recurso de la Comisión contra el Consejo, en lo que se refiere a la petición de anulación de la no adopción por éste de las recomendaciones de aquella, pero anula las conclusiones del Consejo de suspensión de los PDE instruidos en relación con Francia y Alemania.

los valores de referencia respecto al déficit (3%) ni sobre el volumen de la deuda (60%), ambos respecto al PIB, ni se introdujo el concepto de déficit «*estructural*». Se contemplaron, sin embargo, los llamados «*factores relevantes*» exoneradores de responsabilidad por incumplimiento. El objetivo de equilibrio o superávit fue sustituido por el del déficit hasta el 1%, en los casos de bajo volumen de deuda o alto potencial de crecimiento. Finalmente, se ampliaron los plazos de corrección del déficit excesivo<sup>5</sup>.

La normativa de estabilidad presupuestaria (NEP) europea ha sido puesta a prueba en una de las mayores crisis económicas internacionales, que ha tenido una especial incidencia en la UE y, singularmente en la zona euro, desde finales de 2007. Puede decirse que la NEP comunitaria ha estado lejos de superar la prueba con éxito y así se reconoce incluso en las exposiciones de motivos de la nueva normativa a que haremos referencia, donde se hacen explícitos los «*errores cometidos*» en la década pasada y las soluciones que se promueven. En cualquier caso, la realidad es inequívoca y los datos contundentes. Ahí están los rescates financieros de algunos países y los riesgos incurridos por otros, todos ellos encuadrados bajo el acrónimo intencionadamente indigno, de «*PIGS*», hechos bien relevantes todos ellos, que no nos detendremos en detallar. Para los más agoreros, peligra la pervivencia de la zona euro. Centrándonos en nuestra materia, la estabilidad presupuestaria, en la UE, de promedio, el déficit público se situó en el 6,4% y la deuda pública en el 80% a finales de 2010<sup>6</sup>, cifras muy alejadas de los objetivos del PEC que ya conocemos. Naturalmente, ni la política fiscal ni los resultados obtenidos fueron homogéneos, si no que hubo gran disparidad en los distintos países. Sea como fuere, se constata el escaso compromiso de muchos gobiernos y los fallos de vigilancia y supervisión de la UE (PDF).

Ante tal estado de cosas, la UE ha reaccionado, a impulsos, precisamente, de quienes en el pasado eludieron el rigor hipotéticamente derivado del incumplimiento del PEC. En efecto, la UE ha articulado una serie de medidas de fortalecimiento del rigor fiscal y de la gobernanza económica, contenidas en la llamada «*Estrategia Europea 2020*» (Consejo Europeo, 17 de junio de 2010) y en el «*Pacto por el Euro Plus*» (Consejo Europeo, marzo de 2011). Aquellas medidas se han fraguado en normativa de diverso rango comunitario, bien profusa y compleja, como muchas veces es el caso de la legislación de la UE. En primer lugar, se produce una importante reforma del PEC, a través de una nueva modificación de los Reglamentos (UE)

---

<sup>5</sup> Acerca de la reforma de la NEP europea y española, de 2005 y 2006, vid. RUIZ ALMENDRAL, U., «*Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*», Ed. Wolters Kluwer, España SA, 2008; FERNÁNDEZ LLERA, R., «*¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España*», Hacienda Pública Española núm. 195/2010, pp. 139 y ss.; GARCÍA MÉNDEZ, J.R., «*Integración, convergencia e (in)cumplimiento del PEC*», en Integración y Comercio, núm. 26/2007, pp. 261 y ss.; DASI GONZALES, R., «*El PEC ante la crisis*», en Revista de Control Externo, núm. 30/2011, pp. 65 y ss.; MONASTERIO ESCUDERO, C., «*Integración, El laberinto de la Hacienda Autónoma*», Ed. Thomson Reuters.

<sup>6</sup> Vid. DASI GONZÁLEZ, R., «*El Pacto...*», op. cit. Según Eurostat, a 31 de diciembre de 2011, en la eurozona el déficit alcanzó el 4,1% y la deuda el 87,2%, en ambos casos, del PIB. España situó su déficit, en la misma fecha, en el 8,5% y, la deuda en el 68,5% del PIB.

núm. 1466/97 y 1467/97, operada, respectivamente, por los Reglamentos (UE) núm. 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, y 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre del mismo año. Coetáneamente, se dicta la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre. Finalmente, el 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo ha aprobado el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (en adelante, Pacto Fiscal). Al nuevo PEC revisado de 2011 y al Pacto Fiscal de 2012 (en especial a éste) nos referiremos con posterioridad en la medida necesaria.

Baste por el momento con señalar las siguientes características esenciales del PEC revisado, bajo una enfática proclamación del principio de «prudencia presupuestaria» a) Reforzamiento de los mecanismos de vigilancia y supervisión de las políticas estatales, especialmente en la fase preventiva, mediante el sistema de alerta temprana, llamado «semestre europeo», unificando procedimientos derivados del PEC y de la política económica de convergencia (planes estatales a medio plazo); b) Más intensa valoración de los límites al crecimiento del gasto y al volumen de la deuda pública, en coordinación con el relativo al déficit público; c) Antelación y endurecimiento del sistema sancionador en el PDE, que se actúa de forma gradual y que se robustece en virtud del denominado «voto inverso», conforme al cual las propuestas de la Comisión serán efectivas si no media una decisión en contra del Consejo, adoptada por mayoría cualificada de sus miembros; d) El marco regulador de la estabilidad presupuestaria derivado de la normativa europea ha de reflejarse en los ordenamientos jurídicos nacionales, conforme a las pautas marcadas en la Directiva 2011/85/UE<sup>7</sup>.

Pues bien, en este periodo no es discutible la existencia de una crisis económica general en la zona euro, especialmente agravada en determinados países, que tuvieron que ser prácticamente «intervenidos» por las Instituciones europeas y rescatados financieramente por el Banco Central Europeo (BCE). Algún otro país, y significativamente España, se situaba en la lista de aquéllos países que concitaban una espesa incertidumbre sobre su sostenibilidad financiera y sus perspectivas económicas. Pero, en definitiva, con una moneda única, la desestabilización de varios países ponía realmente en peligro la estabilidad del conjunto de los países de la UE integrados en la zona euro y, aun, a la propia UE. No cabe duda que España, como otros países, fueron presionados por Francia y Alemania para adoptar reformas estructurales en su política económica y para tomar decisiones jurídicas radicales en torno al principio de estabilidad presupuestaria en el más alto nivel normativo, como —por lo demás— sugería la legislación europea en preparación que daría lugar al PEC revisado y al Pacto Fiscal. Es un hecho que pocos discuten. Así las cosas, los partidos PSOE y PP alcanzaron un llamado «Acuerdo político» para la reforma del artículo 135 de la CE, que

---

<sup>7</sup> DASI GONZÁLEZ, R., op. cit.; LÓPEZ ESCUDERO, M., «La unión Europea ante la crisis», en Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 39/2011; GÓMEZ URQUIJO, L., «Las transferencias de las Instituciones de gobernanza económica tras la crisis económica», Unión Europea, núm. 5/2011, pp. 7 y ss.

fue materializado en sede parlamentaria en tiempo récord. La reforma del artículo 135 CE fue publicada en el BOE de 27 de septiembre de 2011 y ese mismo día entró en vigor. Fue una reforma de emergencia, que atendía a una situación de las finanzas públicas de igual naturaleza.

En la exposición de motivos de la reforma se afirma que *«el PEC tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica... y garantizando una convergencia sostenida y duradera»* de las economías estatales. Pero contiene, además, una directa alusión al momento en que aquella se produce, resalando que *«la actual situación económica y financiera marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de elevar el principio de (estabilidad)... a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza»* en la economía española. Al margen de la retórica que es usual, lo que el legislador afirma responde en esencia a la realidad de las cosas y razona de forma sensata el simbolismo interno y externo que cabe atribuir a una reforma constitucional de estas características.

Señalemos, para finalizar este epígrafe, que el reformado artículo 135 CE reenvía a una Ley Orgánica el desarrollo de los principios, requerimientos y procesos establecidos en sus rasgos fundamentales en nuestra Norma Suprema. Se ha dictado ya, dentro del plazo establecido (que finalizaba el 30 de junio de este año), la LOEP, cuyo contenido analizaremos posteriormente, no sin antes —como es inexcusable— referirnos a la oportunidad y a la regulación sustantiva del reformado artículo 135 CE.

## II. REGLAS FISCALES Y CONSTITUCIÓN: EL REFORMADO ARTÍCULO 135 CE

### 2.1. Una reforma constitucional muy polémica

La incorporación de reglas fiscales a los textos constitucionales es un tema debatido desde hace muchos años. Es habitual, sin embargo, que las Constituciones de los diversos países contemplen este tipo de reglas, en forma más o menos abierta. Ahora bien, lo que es objeto de la máxima controversia es la pertinencia de la elevación a rango constitucional del principio de equilibrio de las finanzas públicas, así como sus rasgos normativos configuradores, y no es de extrañar que sea así, pues lo que en realidad subyace es un posicionamiento ideológico respecto al modelo de sociedad y al papel del Estado en la actividad económica y financiera. Hoy es innegable cierta tendencia a la constitucionalización de dicho principio y varios países lo han llevado a cabo o están en trance de hacerlo, dentro y fuera de la UE<sup>8</sup>. La temática suscitada da para mucho más de lo que aquí podemos afrontar, pero es necesario que fijemos nuestro criterio al respecto.

<sup>8</sup> Países tales como Alemania, Suecia, Chile y Polonia...



La reforma del artículo 135 CE ha sido objeto de diversos análisis y estudios, envueltos en una intensa polémica, en la que han participado constitucionalistas y hacendistas del ámbito universitario y otros profesionales expertos en la materia, que han emitido sus juicios tanto en medios de comunicación como en revistas jurídicas especializadas y de otra índole<sup>9</sup>. No creemos errar en nuestra percepción, si estimamos que la doctrina mayoritariamente se ha mostrado contraria tanto respecto al fondo como a la forma en que se ha acometido, aunque un importante núcleo de autores la apoyan, sin silenciar ciertas críticas. Expondremos sintéticamente ambas posturas doctrinales.

Aunque muchos otros autores están interviniendo en el debate de esta materia, nos centraremos en las posturas de los profesores TAJADURA TEJADA y PÉREZ ROYO, por el sector favorable a la reforma, y BLANCO VALDÉS y MARTÍNEZ LAGO, por el contrario, cuyas tesis —en lo sustancial— se vienen reiterando, con matices, por otros autores que han intervenido con posterioridad. Para los segundos, en el plano formal, se ha actuado un procedimiento *exprés* de reforma, exento del consenso originario de 1978 y del necesario debate público, que ha concluido en una atropellada reforma que banaliza la idea de Constitución. En el aspecto sustantivo, se reprocha la elevación a rango constitucional de unas directrices de política fiscal que no forman parte de las cuestiones fundamentales propias de una Constitución y que dota a ésta de una rigidez obstativa al desarrollo de políticas económicas diversas, constituyendo un óbice al cabal desarrollo del Estado Social y una cesión de soberanía en materia presupuestaria. En otro plano, califican la reforma de jurídicamente innecesaria, a la luz de la jurisprudencia constitucional, y postulan la oportunidad y suficiencia de la ley para la regulación de la materia. Se aprecia, en argumentación no sobrada de coherencia, un cierto reproche de prolijidad para un texto constitucional, por un lado, y de formulación excesivamente abierta, por otro. En conclusión, dudan de la propia eficacia de la reforma para el logro de la estabilidad y se hacen eco de las dificultades del control de constitucionalidad de las leyes de desarrollo<sup>10</sup>.

Desde la óptica de la descentralización territorial del Estado, no han faltado las críticas a la modificación constitucional por vulneración de la autonomía financiera de las CCAA e invasión de sus competencias presupuestarias. Acerca de la posición de determinados Grupos Parlamentarios pueden examinarse las enmiendas a la iniciativa de reforma, en defensa de

---

<sup>9</sup> ENERIZ OLAECHEA, F.J., «La reciente reforma de la CE: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8/2011; TAJADURA TEJADA, J., «Reforma constitucional e integración europea», *Claves de Razón Práctica*, núm. 216/2011, pp. 20 y ss.; BLANCO VALDÉS, R., «La reforma de 2011: de las musas al teatro», en el mismo número y revista que el anterior, pp. 8 y ss.; MARTÍNEZ LAGO, M.A., «Crisis Fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social*, núm. 24/2011, pp. 10 y ss.; AAVV, en «La reforma del artículo 135 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93/2011, pp. 159 y ss., en el que varios autores opinan sobre la reforma CE y se citan en las siguientes páginas.

<sup>10</sup> «La reforma del artículo 135...», op. cit., p. Acerca del control de constitucionalidad, MARTÍNEZ LAGO, M.A., «Crisis fiscal...», cit. pp. 17 y ss.

aquella autonomía y de la posición singular de las Haciendas Forales. En el plano doctrinal, las eventuales críticas a la reforma en consideración a esta materia se encontrarán con el valladar de la contundente jurisprudencia constitucional sobre la NEP de 2001 a que ulteriormente nos referiremos.

Para el sector que apoya la reforma, la visión es muy distinta. El reformado artículo 135 CE es la respuesta a una situación de emergencia y el procedimiento seguido responde de forma oportuna a la urgencia de la situación. Para PÉREZ ROYO, en frase tópica y expresiva, «*se ha hecho de la necesidad virtud*». Consideran que la reforma es materialmente europea o derivación necesaria de la NEP comunitaria y, aunque implique una suerte de cesión de soberanía, esta es consistente con los compromisos asumidos por España con la UE. Es, además, oportuna, porque contribuye a disipar las dudas respecto a la solvencia financiera de España y su convergencia con la política económica de la UE, al expresar un simbólico compromiso con tales objetivos, constitucionalmente asumido. La necesidad y la eficacia jurídica de la nueva disposición no se cuestiona, puesto que vincula a todos los poderes públicos de cualquier naturaleza (legislativo, ejecutivo y judicial) y ámbito territorial (central, autonómico y local), restringiendo sus facultades discrecionales —legislativas o ejecutivas— de conformación de sus políticas presupuestarias y de gasto público. Fiscalmente, desechan que se esté ante la consagración del dogma *neoliberal* del equilibrio presupuestario, puesto que se permite un cierto margen de déficit «*estructural*», concepto amplio que posibilita políticas presupuestarias diversas, y se prevén supuestos excepcionales en que puede ser rebasado<sup>11</sup>.

## 2.2. El procedimiento y el contenido de la reforma constitucional

Naturalmente, al realizar tal agrupación sintética de posiciones, hemos simplificado mucho las cosas. Ciertamente las opiniones, en muchos casos, son muy matizadas, aunque las líneas generales expuestas expresan, a nuestro juicio, el marco en el que se desenvuelve el debate. Existe posiciones intermedias e, incluso, equidistantes; para RUBIO LLORENTE, «*todo lo que dice Blanco Valdés es verdad, pero tampoco (le) parece falso lo que sostiene Tajadura*», concluyendo dicho autor que caben muchas críticas al procedimiento y al texto de la reforma, pero no a su «*necesidad*» y «*al momento*» de realizarla<sup>12</sup>. Nuestra posición es menos sutil, pues estamos sustancialmente de acuerdo con las tesis de la doctrina favorable a la reforma constitucional Sin reiterar lo sostenido por ésta, es preciso que expongamos nuestra propia posición, en la forma que sigue:

<sup>11</sup> «*La reforma del artículo 135...*», cit.; TAJADURA TEJADA, J., «*Reforma constitucional...*», cit; PÉREZ ROYO, J., en el artículo colectivo ya citado y en «*Contra toda lógica*» y «*La reforma constitucional en perspectiva*», en el diario El País (2 y 5 de septiembre de 2011).

<sup>12</sup> «*La reforma del artículo 135...*», cit., p. 204.

**1.º. Procedimiento.** Nadie puede negar que se está ante una reforma *exprés* y huérfana del consenso, casi general, alcanzado en la aprobación de la Constitución. La ausencia del debate público acerca de su concreto contenido también es evidente. Como es notorio, por el contrario, que la controversia sobre la necesidad de asegurar un mayor rigor en la gestión de las finanzas públicas, es un asunto del máximo interés de la opinión pública nacional e internacional desde hace años. Para algunos, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria *«hubiera sido sin duda razonable en el marco de un debate nacional... en tiempos de normalidad... pero no lo es en los tiempos de crisis que corren»* (CÁMARA VILLAR). Pero ¿cuál ha sido la realidad de las reformas constitucionales en los más de 30 años de la vigencia de la CE? A la vista están las dos únicas reformas realizadas hasta 2011, inevitables por nuestra condición de miembros de la UE, y nada polémicas. La práctica ausencia de reformas de calado no se debe a la inexistencia de aspectos relevantes que la requiriesen. Simplemente, era imposible el acuerdo y lo era en situaciones de plena normalidad política y económica (PÉREZ ROYO).

Tradicionalmente se sostiene que las restricciones presupuestarias sólo pueden ser eficientes cuando los Gobiernos se las imponen a sí mismos. Actualmente se aprecia que fuerzas externas al sistema político imponen la contención del déficit público y exigen que el sistema jurídico lo garantice. Hoy era inevitable la reforma. Impuesta o no por factores exógenos, ha contado con un apoyo en el Congreso y en el Senado superior al 90% de sus miembros. El consenso ha sido posible entre los dos partidos mayoritarios y no creemos que fuera factible alcanzarlo con determinadas formaciones políticas. Unas, sencillamente, porque sus posiciones son incompatibles con las políticas de convergencia económica de la UE y, otras, porque se oponen abiertamente a que el Estado ejerza la dirección y coordinación de las finanzas públicas de todo el sector público para el logro de aquella convergencia. Esto es bien sabido y pueden examinarse las enmiendas formuladas a la iniciativa de reforma para corroborarlo. No ha de confundirse el consenso con la unanimidad y tampoco hay que sacralizarlo; menos aún sacrificar el contenido de una decisión imprescindible en aras del consenso<sup>13</sup>. Mucho nos tememos que la unanimidad parlamentaria hubiera derivado en una reforma desdibujada e inservible. Así pues, para nosotros las circunstancias políticas y económicas del momento hicieron ineludible la reforma constitucional y fue la propia servidumbre de la situación de emergencia quien la propició, aun a costa de ignorar las reglas convencionales ideales, y a menudo impracticables, de la teoría político-constitucional.

---

<sup>13</sup> Para DARNSTÄDT, en el caso del federalismo alemán, la idea del consenso, a la que por lo general se atribuyen cualidades positivas, llega a convertirse en muchos casos en un despropósito. Para el autor, se desemboca a menudo en una *irresponsabilidad organizada*, porque es difícil tomar decisiones eficaces al quedar siempre desdibujadas en la transacción. Vid. DARNSTÄDT, T., en *«La trampa del consenso»*, Ed. Trotta, Madrid, 2005.

**2.º. Oportunidad y necesidad jurídica.** Son muchos los autores que consideran que la reforma constitucional ni es oportuna ni jurídicamente necesaria. Entienden que el derecho comunitario vincula por sí mismo y que ya existe una NEP estatal con el rango adecuado (ley orgánica y ley ordinaria), cuya constitucionalidad ha avalado recientemente el TC. Hemos estudiado esta jurisprudencia constitucional en un trabajo reciente<sup>14</sup>. Ahora resaltaremos que, en efecto, el TC ha ratificado que el Estado cuenta con títulos competenciales legítimos para dictar la NEP, especialmente, con fundamento en el artículo 14.1.13.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup> de la CE, en cuya virtud se le asigna la competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, así como la competencia exclusiva sobre la Hacienda General, todo ello bajo el principio de coordinación de las Haciendas autonómicas con la Hacienda estatal, cuya garantía corresponde al poder central (art. 156.1 CE). Para el TC, las medidas contenidas en la NEP 2001, no vulneran la autonomía financiera de las CCAA y, con mayor razón, añadimos nosotros, tampoco incurrirá en tal vulneración la NEP 2006, que arbitra unos mecanismos mucho más flexibles de coordinación. Todo ello es cierto. Pero el nuevo artículo 135 CE es mucho más.

- En primer lugar, lo que con anterioridad era una facultad estatal, es ahora un deber constitucional —el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria— que vincula a todo el sector público —estatal, autonómico y local— y al que están sujetos los poderes legislativos y ejecutivos de los distintos niveles del sistema, y cuyo cumplimiento debe garantizar el poder judicial y el Tribunal Constitucional. Claramente existen nuevas disposiciones constitucionales vinculantes, relativas a la estabilidad presupuestaria del Sector Público, antes ausentes en la Norma Suprema. En modo alguno la reforma es inocua o superflua.

- Es de valorar la inequívoca posición de la jurisprudencia constitucional al extender su conocida doctrina general sobre la coordinación estatal respecto a la autonomía financiera de las CCAA al singular y específico campo de la estabilidad presupuestaria y a los concretos mecanismos de control y supervisión estatales, contenidos en la NEP. En efecto, ha cabido casi todo en la competencia estatal derivada del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, pero albergamos la duda personal de si el TC hubiera sido tan contundente en el aval de la coordinación estatal derivada de la NEP, sin la presencia de España en la zona euro y sin la garantía que le reporta el PEC. Así las cosas, el nuevo tenor del artículo 135 tampoco es irrelevante al encomendar a una Ley Orgánica, esto es, al Estado la concreta determinación de las medidas y límites en que se plasma el principio constitucional de estabilidad, conforme al marco que el propio precepto establece. Hay, si se quiere, un título estatal específico, inequívoco, que sin

---

<sup>14</sup> ESPARZA OROZ, M., «La jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria», Revista jurídica de Navarra, núm. 52/2012, en prensa.

duda despeja toda duda doctrinal o constitucional, lo cual es política y jurídicamente muy saludable.

- Acerca de la interiorización de la normativa europea de estabilidad presupuestaria en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros, no resulta intrascendente el parecer de la UE expresada en su propia legislación originaria y derivada. Y su criterio es inequívoco en pro de la explícita asunción por la legislación interna de las normas y políticas de estabilidad y convergencia adoptadas en el seno de la UE. Es expresivo al respecto el apartado 8 del Reglamento (UE) 1175/2011, que reclama *«una mayor apropiación nacional»* de aquella normativa comunitaria. En igual sentido se pronuncia el preámbulo de la Directiva 2011/85/UE, en cuyo apartado 16 se manifiesta la convicción de que el fomento de la disciplina presupuestaria será más eficaz con la fijación de *«marcos presupuestarios basados en las normas de los Estados miembros»*, que mejoren la regulación de la UE; precisamente dicha Directiva se emana para facilitar y enmarcar la transposición al ámbito estatal interno de la normativa comunitaria. Finalmente, el artículo 3.2 del Pacto Fiscal de 2012, con la naturaleza de Tratado y pendiente de ratificación, obliga a la incorporación de sus reglas fiscales al Derecho Nacional de las Partes Contratantes en el plazo de un año desde su entrada en vigor *«... mediante disposiciones que tengan carácter vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional»*. En el propio precepto se advierte enfáticamente la pretensión de que el respeto y cumplimiento de la estabilidad presupuestaria estén *«plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales»*. No disimula, pues, la UE su desconfianza con las prácticas nacionales y demanda un gesto inequívoco de cambio de actitud: su decidida expresión simbólica se plasma en la incorporación constitucional de las reglas fiscales comunitarias. Quizá esta clase de admonición europea convenza a algunos de la conveniencia, sino necesidad jurídica, de la reforma constitucional que se ha acometido.

- Por otro lado, se es expresivamente incisivo en el deber autonómico de cumplimiento y sujeción al principio de estabilidad por las CCAA, quienes deberán adoptar las normas y decisiones presupuestarias pertinentes para el ajuste a dicho principio y a los límites del déficit y deuda que se establezcan (apartado 6 del art. 135 CE). Así pues, las CCAA no son sólo sujetos pasivos de los mecanismos estatales de coordinación, sino que deben activamente promover en su ámbito las medidas de impulso de la estabilidad presupuestaria y de ajuste de los límites del endeudamiento público<sup>15</sup>. Con las EELL se es más taxativo, al imponerse llanamente el principio de equilibrio presupuestario (apartado 2 del art. 135 CE).

---

<sup>15</sup> Con anterioridad a la reforma del artículo 135 CE, la Comunidad Autónoma de Galicia aprobó la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera. Su recopilación de principios ha influido en la técnica normativa de la LOEP.

**3.º. Descentralización política y coordinación.** Todo el Sector Público, pues, está sujeto al principio de estabilidad y a la restricción del endeudamiento que reclama la sostenibilidad del sistema. España es un país fuertemente descentralizado, en el que —junto al Estado— existen centros de poder político y financiero constitucionalmente reconocidos, principalmente, las CCAA y, en un tercer nivel, las EELL. En un sistema fuertemente descentralizado, con un poder público de gasto tan segmentado, el cabal funcionamiento del conjunto está condicionado por el comportamiento de las partes que lo integran, ensambladas por una suerte de común responsabilidad solidaria y, es el caso que en virtud del PEC todas ellas responden ante la UE como un todo, como el Estado único que constituyen. La garantía del sincrónico funcionamiento financiero del conjunto no es una cualidad genética del sistema, al contrario, la pluralidad política y territorial anida en su germen la tendencia a la diversidad de políticas presupuestarias. Siendo ello connatural al sistema, lo es también la necesidad de convergencia en los objetivos básicos de la política económica general. Ese logro requiere la **vigencia uniforme de unas mismas reglas fiscales y la dirección y coordinación** de todas las partes en garantía de su cumplimiento **por quien es el sujeto constitucionalmente preeminente**, esto es, el Estado, conforme a lo previsto en los artículos 149 y 156.1 en relación directa, hoy, con el artículo 135 de la CE. La coordinación general, con sujeción a las mismas reglas fiscales, es una exigencia funcional básica en garantía de la eficiencia del sistema de estabilidad presupuestaria y a ello responde básicamente la reforma constitucional de 2011.

El Estado y las CCAA deben ajustar su actuación al principio de estabilidad presupuestaria y cumplir los objetivos marcados y es el primero quien debe garantizarlo, comenzando él mismo por su estricta observancia. No ha sido así en los últimos años. Sin embargo, la experiencia acredita que, en tanto el Estado actualmente se acerca a la práctica consecución del nivel del déficit establecido conforme al PEC, las CCAA distan ostensiblemente de lograrlo<sup>16</sup>. No existe una sola causa para ello, sobre lo cual algo razonaremos ulteriormente, aunque es obvio que la coordinación ha fallado y que el proceder financiero de las CCAA muestra que no han interiorizado la exigencia de sujeción al principio de estabilidad presupuestaria. Alguna derivación del «riesgo moral», a que aluden los economistas respecto a los Estados descentralizados, ha cundido en las CCAA, que han carecido de incentivos para ajustarse a los límites fiscales establecidos, bajo la soterrada apreciación de que sus responsabilidades no serían exigidas<sup>17</sup>. No era ajena a esta apreciación la flexibilidad y lenidad del diseño de estabilidad instaurado con la reforma de las NEP de 2006.

<sup>16</sup> Conforme a los datos facilitados por el Gobierno, avalados por Eurostat, en 2011 las CCAA han incurrido en un déficit del 2,9% PIB es decir, más que duplicando el objetivo previsto del 1,3%. El Estado, que ha cerrado el ejercicio con un déficit del 5,1%, apenas se ha desviado unas décimas del objetivo previsto de 4,8%, en ambos casos del PIB nacional.

<sup>17</sup> GARCÍA SERRADOR, A., «Teoría general sobre las reglas fiscales», *Quaderns de Política Económica*, vol. 8, 8 de septiembre de 2004.

Hoy es la CE quien les recuerda su propia responsabilidad por el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria [apartado 5.c) del art. 135 CE], aunque se defiera a la Ley Orgánica su alcance y forma de exigencia, así como los mecanismos de coordinación, supervisión y control en garantía de la efectividad de dicho principio. En lo que hace a esta última cuestión, los óbices puestos por ciertos sectores políticos a la preeminencia del legislador estatal y a las facultades coordinadoras del Gobierno central nos resultan poco consistentes, en virtud de lo ya razonado. No parece sostenible y lógico admitir que la UE imponga límites fiscales a sus miembros, con supervisión y sanción de su incumplimiento, en virtud de un Tratado Internacional, y pretendan negarse idénticas facultades al Estado respecto a los entes territoriales que lo integran. En cualquier caso, se garantiza la participación de las CCAA y las EELL en los procedimientos correspondientes para la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, mediante su presencia y actuación en los órganos de coordinación de la política fiscal y financiera, cuya existencia queda constitucionalmente garantizada. Tales órganos son en la actualidad el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), para la coordinación entre el Estado y las CCAA, y la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), en lo que hace a las EELL.

**4.º. Las reglas fiscales constitucionales.** En su proyección sobre la materia que tratamos, entendemos por reglas fiscales el conjunto de restricciones constitucionales (o legales) en la política fiscal, que especifican algún tipo de límite sobre las grandes variables económicas del sector público, junto a las normas procedimentales atinentes a su fijación<sup>18</sup>. Conforme a la ciencia de la Economía Política, tales reglas afectan normalmente al saldo presupuestario (déficit público), al volumen de la deuda pública y al importe del gasto, especialmente respecto a su crecimiento, según valores de referencia expresados habitualmente sobre el PIB. Su objeto es evitar que las medidas discrecionales de los poderes públicos perturben o interfieran en la sostenibilidad económica y en la estabilidad financiera del ámbito a que afecten, trasladando confianza a los agentes económicos. Su proliferación durante los últimos años en muchos países, dentro y fuera de la zona euro, obedece a cierta indisciplina fiscal de los Estados, cifrada en muchos casos en desmedidos índices de endeudamiento público.

Que la constitucionalización de ciertas reglas fiscales, como señala BASTIDA, tenga una connotación negativa de desconfianza hacia los poderes públicos, es un hecho que no se puede negar, visto —como señala dicho autor— que a menudo los Gobiernos no cumplen con aquello que «*se supone está implícito en la subsistencia del Estado*». Lo importante, no obstante, es que la Constitución disponga de mecanismos aptos para atajar la indisciplina fiscal. Sin perjuicio de lo que en su momento expongamos, valga ahora con señalar, sin embargo, la dificultad para diseñar tales mecanismos, puesto que no existe un óptimo fiscal indiscutible. En efecto, no sin críticas, están

<sup>18</sup> GARCÍA SERRADOR, A., «*Teoría...*», cit.

sujetas a debate en la teoría económica las reglas fiscales, tanto respecto a la selección de los indicadores macroeconómicos a tener en cuenta, como respecto al tipo de restricciones específicas a aplicarles. Con esta advertencia previa, expongamos sumariamente las reglas fiscales incorporadas al artículo 135 CE.

a) La configuración constitucional de la disciplina fiscal establecida en el artículo 135 CE responde al esquema clásico, a saber, la proclamación de un principio inspirador y director del sistema, cual **es el principio de estabilidad presupuestaria**, al que se sujetan todas las Administraciones Públicas (apartado 1); al establecimiento de unas reglas fiscales, consistentes en la limitación del «*déficit estructural*» y del «*volumen de la deuda pública*», cuyos porcentajes sobre el PIB no podrán superar los valores establecidos en la normativa de la UE (apartados 2 y 3, inciso último); a la fijación de las excepciones a la aplicación de dichas reglas (apartado 4); y por último, la encomienda a «*una Ley Orgánica*» del desarrollo del marco fiscal establecido, con obligada determinación de cuantos extremos se señalan en los apartados 2, segundo inciso, y 5.

El principio de estabilidad presupuestaria, como clave de bóveda del sistema no resulta definido en la propia CE. La normativa europea a que se remite el artículo 135 apela constantemente a este principio tanto en el TFUE, como en el PEC y en el Pacto Fiscal de 2012, hasta el punto de que es la «*estabilidad*» el término principal recogido en sus denominaciones oficiales. Habiendo una normativa comunitaria sobre la «*estabilidad*», ésta no se define de forma directa y expresa; no hay duda alguna, sin embargo, de que la estabilidad presupuestaria perseguida por dicha normativa es la que apela a una situación presupuestaria del sector público de equilibrio o superávit, o próxima a tal objetivo.

b) Conforme a ello, en plasmación concreta del principio de estabilidad, se proclama que «*el Estado y las CCAA no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos*» por la UE (apartado 2 del art. 135), aunque a las EELL se impone, como ya sabemos, el «*equilibrio presupuestario*». Junto a la anterior, el artículo 135.3 CE contiene otra regla fiscal, cual es la relativa al porcentaje del volumen de la deuda pública respecto al PIB, que «*no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE*» respecto al «*conjunto de las AAPP*». No encontramos justificación suficiente para la cita singular del TFUE respecto a esta regla fiscal en tanto para la relativa al déficit la remisión lo es, genéricamente, a la establecida por la UE. El Pacto Fiscal de 2012 matiza ambas reglas fiscales. Estando sujeto a modificación el sistema comunitario, hubiera sido más acertado remitirse a los porcentajes establecidos por la UE, porque estos serán los vinculantes con independencia de su ubicación normativa.

Ambas reglas fiscales no son de aplicación inexorable, sino que se exceptúa su vigencia, esto es, se permite que los límites establecidos puedan superarse «*solo... en casos de catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado*», lo cual



ha de someterse a la apreciación del Congreso de los Diputados, que sólo se alcanzará por la mayoría absoluta de sus miembros (apartado 4 del art. 135 CE). El precepto, en este aspecto, tiene una clara inspiración en lo previsto en el artículo 3.1.c) y 3 del Pacto Fiscal y se adecua en general a sus determinaciones, con una salvedad no carente de importancia. Para el precepto constitucional, el perjuicio de la sostenibilidad económica o social es una de las cualificaciones que debe reunir la situación excepcional, en tanto que la previsión del Pacto Fiscal lo refiere, como requisito, a la superación en «*circunstancias excepcionales*», de los límites establecidos, «*siempre que la desviación temporal... no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo*». A nuestro juicio, debiera primar esta segunda versión que resulta plenamente coherente en el sistema, en tanto la previsión constitucional carece de lógica, puesto que va de suyo que las catástrofes y las recesiones, de ser auténticas, hacen peligrar las finanzas públicas.

La Constitución defiere a la Ley Orgánica la regulación del cálculo y de la concreta fijación del «*déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CCAA*» y de la distribución de dicho déficit, así como del volumen de deuda, entre las distintas AAPP; de la configuración de los supuestos excepcionales de inaplicación de las reglas y de las correcciones de las desviaciones incurridas y, finalmente, de la determinación de la responsabilidad de las AAPP por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Nos parece una técnica constitucional apropiada, tanto en consideración al rango de la Ley, como del alcance del desarrollo legal de la materia, que queda debidamente especificado y sujeto a un marco bien estricto, delimitado especialmente por la remisión que se hace a la normativa vinculante de la UE.

Muchas son las críticas vertidas acerca de las reglas fiscales establecidas, tildándolas, unos, de excesivamente rígidas y, otros, de demasiado abiertas, sin que falten algunos que, incoherentemente, las califiquen de forma simultánea con ambas tachas. Abundan también los que las consideran demasiado minuciosas y farragosas. Pues bien, para nosotros, con las salvedades apuntadas, la reforma constitucional establece un marco de disciplina fiscal perfectamente inteligible, plenamente coherente con la inserción de España en la zona euro, dotada de la rigurosidad precisa y, a la par, de la necesaria flexibilidad en el caso de situaciones excepcionales<sup>19</sup>. Destacan también ciertos autores la incongruencia de diferir la vigencia del límite de déficit estructural al año 2020, lo que a su juicio casa mal con la urgencia del procedimiento de reforma y con el pretendido rigor y efectividad de su contenido. Según nuestro criterio, este sector doctrinal calibra inadecuadamente el sistema de estabilidad pergeñado por la UE y los Estados que

---

<sup>19</sup> Para BLANCO VALDÉS, R., en «*La reforma de 2011...*», cit., se establecen límites excesivamente taxativos y poco adecuados a las nuevas tendencias del PEC, criterio que se cohonesto mal con la entera remisión a la normativa europea que se contiene en el nuevo artículo 135 CE. Un ejemplo más significativo de rigidez es el caso de la reforma de la Ley Fundamental de Bonn, donde se fija un límite del déficit total del sector público en el 0,35% PIB.

la integran, donde lo decisivo es la *senda de convergencia* hacia los objetivos fijados, partiendo realistamente de una situación de incumplimiento casi general. Como señala TAJADURA, la urgencia procedimental no resulta enervada por el diferimiento temporal de que se trata, que es inevitable, puesto que la reforma debió acometerse antes y el retraso padecido es el que ocasiona la demora que se denuncia<sup>20</sup>.

c) A las **operaciones de emisión de deuda y contracción de crédito** se refiere el apartado 3 del artículo 135 CE. Al igual que en su antigua redacción, se mantiene la exigencia de que la emisión de deuda o la contracción de crédito se autorice por ley. La novedad radica en que, expresamente, se contempla a las CCAA, y no sólo al Estado, como sujetos precisados de autorización legal para contraer endeudamiento. No creemos que existan dudas acerca de que, en el ámbito autonómico, serán las leyes propias de las respectivas CCAA las que habrán de habilitar tales operaciones en virtud de su autonomía financiera. Pero ello no empece las facultades estatales de coordinación de la política crediticia ni, en consecuencia, las potestades gubernamentales de supervisión y autorización de la contracción de endeudamiento autonómico, en los casos establecidos en la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las CCAA (LOFCA) y en la LOEP, tal como ratifica sistemáticamente la jurisprudencia constitucional. La garantía e integridad de los créditos presupuestarios para afrontar la carga financiera del endeudamiento público, mediante su inclusión insoslayable en las partidas presupuestarias de gastos, es tradicional a nuestro derecho. Lo novedoso de la reforma es que dicha garantía constitucional es predicable de todas las Administraciones Públicas. Pero la innovación más radical, sobre la que han llovido numerosas críticas es la proclamación constitucional de que el «... *pago (de los intereses y el capital de la deuda pública) gozará de prioridad absoluta*». Los términos son incontestables, de modo que el pago de ninguna obligación económica puede anteponerse al generado por la deuda. Para algún autor, esta proclamación constitucional es «*una especie de propaganda de sumisión a los mercados*» (CÁMARA VILLAR). La cuestión puede suscitar interesantes reflexiones, pero, según nuestro criterio, en tanto la economía de mercado sea nuestra forma de organización socioeconómica, no es desaconsejable transmitir confianza a nuestros proveedores financieros. El crédito del Estado, en su doble acepción, ética y financiera, no puede estar en entredicho y este aspecto de la reforma pretende despejar cualquier duda al respecto. A día de hoy, sin embargo, no se ha robustecido la confianza de los mercados financieros, lo que pone de manifiesto que no son suficientes los actos simbólicos.

d) Tras el debate doctrinal sobre la reforma constitucional que nos ocupa, tal como hemos ya apuntado, subyace el trasfondo ideológico respecto a las grandes líneas de la Economía Política y, más específicamente,

<sup>20</sup> TAJADURA TEJADA, J., «*Reforma constitucional...*», cit., p. 26.

sobre **el papel del Estado en la actividad económica y la funcionalidad de endeudamiento público**. Con la presencia de algún posicionamiento difícilmente compatible con la economía de mercado, sin embargo, el debate se centra fundamentalmente entre dos alternativas, proclive una al intervencionismo estatal y al endeudamiento público y, otra, remisa, cuando no refractaria a ello. Ubicados en el plano de la teoría económica, BUCHANAN Y KEYNES expresan las dos posiciones<sup>21</sup>. No es superfluo realizar alguna precisión al respecto.

En efecto, autores tales como ALBERTÍ ROVIRA, MARTÍNEZ LAGO y otros, reprochan a la reforma la sacralización de una determinada ideología (cabalmente el liberalismo), al constitucionalizarse el equilibrio presupuestario, lo que a su juicio supone la renuncia a políticas «*Keynesianas*». Por su parte, DE ESTEBAN saluda la limitación constitucional del déficit, inspirada en las tesis de BUCHANAN, aunque no exactamente coincidente con ellas. Veamos, a nuestro juicio, hasta qué punto sucede esto.

En apretadísima síntesis, Keynes propugnaba, en periodos de recesión, incrementar la demanda conjunta o agregada (la totalidad del poder de compra de la economía) complementando el gasto privado con el aumento del gasto público, que se financiaría, no con impuestos, sino acudiendo al endeudamiento público. El resultado inevitable, sabido y querido es la generación de déficit presupuestario, que debería compensarse con el superávit producido en épocas de expansión. Si se quiere expresar así, el Estado *calentaría* la actividad económica en momentos de recesión para *refrigerarla* en situaciones de expansión. En la actualidad, KRUGMAN apoya estas tesis como inexcusables para incrementar la producción y el empleo<sup>22</sup>, o lo que es lo mismo, para fomentar el crecimiento económico. Coherentemente con ello se opone radicalmente a la actual política de austeridad fiscal propugnada por la UE.

En abierta oposición a la teoría Keynesiana, BUCHANAN postula la vuelta a la vieja regla del equilibrio presupuestario, sin el recurso al endeudamiento público, incrementando los tributos o reduciendo los gastos para lograrlo. Aparte de otras críticas derivadas de la ética económica, el «*punctum dolens*» de su posición estriba en su teoría de la «*public choice*» o de la elección colectiva en las sociedades democráticas. Según esta teoría, para la ciudadanía los programas de gasto son populares y los impuestos no lo son, y los políticos en la democracia extraen las oportunas consecuencias de esta constatación: para obtener y conservar el poder ofertan al electorado beneficios palpables derivados del gasto público sin la contrapartida des-

---

<sup>21</sup> BUCHANAN, J., «*Déficit del sector público y Democracia*», Ed. Rialp, SA, Madrid, 1983; KEYNES, J.M., «*Teoría General del dinero, el interés y el empleo*», Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>22</sup> KRUGMAN, P., premio Nobel de Economía, es articulista habitual del New York Times y de El País. Vid., entre otros muchos «*El suicidio económico de Europa*», El País, 22-04-2012, y «*Estados de depresión*», El País, 11-03-2012. Se comenta mucho su tesis favorable a las políticas fiscales expansionistas, pero menos su criterio respecto a la necesidad de rebajar sustancialmente los salarios en ciertos países (preferentemente los PIGS) para hacer más competitivas las economías nacionales, en ausencia de la posibilidad de políticas monetarias propias.

apacible y antipática de un correlativo incremento de impuestos. Y actúan consecuentemente en cualquier situación, generando un endeudamiento y un déficit crecientes, lo que puede desembocar, a su juicio, en el colapso económico. La crítica esencial, por tanto, se plasma en la imposibilidad de la política anticíclica keynesiana, porque nunca se lograrán superávit compensadores de los déficit incurridos. En coherencia con todo ello, propone —con pocas esperanzas— elevar a rango constitucional la vieja norma del equilibrio para limitar efectivamente el poder fiscal discrecional de los poderes públicos.

La ciencia económica es maleable y, desde la gran depresión de 1929, son numerosos los ejemplos que se pueden esgrimir en aval y en rechazo de ambas teorías. Hay un hecho, sin embargo, afectante a muchos países de la zona euro, que reduce drásticamente las alternativas de política económica de los Estados y tal es el encarecimiento de la deuda soberana, cuando no su rechazo por los mercados financieros. Al propio tiempo, el BCE compra deuda solo excepcionalmente y de forma limitada<sup>23</sup>. Pues bien, la reforma constitucional que se analiza se ubicaría en un punto medio entre aquellas teorías, si tal pudiera existir. En efecto, como ya se ha expuesto, no se prescribe el equilibrio presupuestario, sino que se permite un cierto nivel de endeudamiento y déficit estructural, concepto éste que por naturaleza implica un ajuste al ciclo económico. Lo cual recuerda la tesis compensatoria keynesiana de las políticas anticíclicas respecto a la recesión y a la expansión económica.

Pero, por otro lado, es lo cierto que se pone coto al ejercicio inmoderado del poder financiero del Estado. Su capacidad de endeudamiento se limita constitucionalmente y ha de desenvolverse dentro de los márgenes establecidos por la UE, salvo en situaciones excepcionales. Algo sustancial de la postura de BUCHANAN cabe apreciar en el nuevo artículo 135 CE, puesto que no es dado a los actores políticos desconocer los límites jurídicos a que está sujeto el posibilismo de su respectivo programa electoral y, sobre todo, la perspectiva de su efectiva ejecución en el ejercicio del Gobierno. Esta es la finalidad de las reglas fiscales, en garantía de la sostenibilidad del propio Estado, y ahí radica la oportunidad y necesidad jurídica de su constitucionalización. En este límite a la discrecionalidad política de los poderes públicos —incluido quien representa, pero solo representa, al pueblo— encontramos nosotros la mayor virtud de la reforma del artículo 135 de la CE, precisamente allí donde otros aciertan a ver su mayor tacha. De ahí que tanto las leyes y disposiciones con fuerza de ley como otras disposiciones o actos que vulneren el artículo 135 CE puedan impugnarse ante el Tribunal Constitucional, tal como reconoce —aunque no hubiera sido preciso hacerlo— la Disposición adicional tercera de la LOEP. La Ley Orgánica se refiere solo al Estado como sujeto legitimado para la impugnación, pero ello no puede ser óbice alguno a que las Comunidades Autónomas estén igualmente

<sup>23</sup> SIRVENT ZARAGOZA, G., «Nuevo análisis...», op. cit.

legitimadas para hacerlo, de conformidad con lo previsto en los artículos 161 y 162 CE.

Con una puntualidad que no es habitual, dos meses antes de la finalización del plazo establecido en la Disposición adicional única, apartado 1, de la reforma constitucional, se ha dictado la Ley Orgánica de desarrollo del artículo 135 CE<sup>24</sup>. A su examen dedicaremos los siguientes epígrafes.

### III. EL MARCO, EL ÁMBITO Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LOEP

#### 3.1. El marco de la estabilidad presupuestaria

La LOEP es una Ley Orgánica de desarrollo del artículo 135 de la CE, que establece el marco de disciplina fiscal en que ha de desenvolverse la actividad financiera del Sector Público español, marco general que —en lo fundamental— se configura por remisión a la normativa comunitaria reguladora de la materia. Así pues, un pronunciamiento jurídico, previo y fundamental, ha de referirse al ajuste de la LOEP a dicho marco general.

Según nuestro criterio, con alguna salvedad singular que se hará constar, y sin prejuzgar por ahora la corrección técnico-jurídica de las soluciones legales adoptadas, la LOEP da adecuado cumplimiento a la regulación de cuantos aspectos demanda el artículo 135 CE, en sus apartados 2 y 5, así como en el apartado 2 (mecanismos para el cumplimiento del límite de deuda) y 3 (periodo transitorio para el logro de los objetivos de estabilidad) de la Disposición adicional única de la reforma constitucional. Ya hemos reseñado el contenido del artículo 135. 2 y 5 CE y el análisis concreto de su desarrollo legal se verificará en los epígrafes correspondientes.

En lo que hace al derecho de la UE, en el nivel del derecho originario, la normativa actualmente vigente se encuentra recogida en el TFUE, pero nos parece más apropiado tomar como referencia el Pacto Fiscal de 2012 (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UE), ya aprobado y cuya entrada en vigor se prevé para el 1 de enero de 2013. Por lo que respecta al derecho derivado, la legislación europea vigente, como hemos adelantado, se concentra en el que, a efectos simplificativos, denominamos PEC revisado, conforme a la reforma de los Reglamentos de 1997, realizada en 2011. Tales Reglamentos son directamente aplicables, pero contamos hoy con un instrumento normativo comprensivo de los parámetros conforme a los cuales puede ser valorada la transposición del derecho comunitario al ámbito interno estatal. Tal instrumento es la Directiva 2011/85/UE, ya calendarada, y en ella se diseñan los conceptos, la forma y el alcance con que la normativa europea sobre estabilidad presupuestaria ha de ser acogida en el derecho interno. Conforme a todo ello, también aquí, con la salvedad de ulteriores matizaciones, se está en disposición de consignar

<sup>24</sup> Aprobada en el Senado el 24-04-2012 y publicada en el BOE, núm. 103, de 30-04-2012.

nuestra valoración favorable, desde la perspectiva formal, a la incorporación y desarrollo del marco de estabilidad comunitario por la LOEP, que se extiende a cuantas materias se recogen en la mencionada Directiva y se adecuan conceptualmente a las directrices y orientaciones básicas establecidas en dicha norma.

Desde el punto de vista material, se respetan e incluso —en el plano teórico— se endurecen las reglas fiscales del PEC, lo cual es jurídicamente legítimo. A todo lo cual no obsta el periodo transitorio previsto en la Disposición transitoria primera de la LOEP, en cuya virtud los límites de déficit y de deuda deberán cumplirse a partir de 2020. Como se ha señalado ya, tales límites establecidos en la normativa comunitaria se configuran como un objetivo a alcanzar en el curso de la senda de ajuste hacia su consecución.

Por otra parte, es de interés señalar que el Proyecto de LOEP remitido por el Gobierno, con alguna modificación que se especificará, se ha mantenido en sus propios términos de forma prácticamente general, tras su paso por las Cortes Generales. La Ley Orgánica no ha contado con el apoyo del principal Grupo Parlamentario de la oposición aunque la han apoyado los Grupos Parlamentarios de CiU, UPyD, así como los parlamentarios de UPN, y el PNV se ha abstenido.

### 3.2. El ámbito de aplicación

El artículo 1 de la LOEP se limita a configurar su finalidad de desarrollo del artículo 135 CE, conforme a los requerimientos constitucionales, estableciendo los principios rectores a los que debe adecuarse la política presupuestaria del Sector Público para la consecución de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Lo que se ha de destacar es la vinculación de tales principios a «*todos los poderes públicos*». La vigencia general de la Ley Orgánica se relaciona con el sintagma Sector Público, proveniente de la contabilidad nacional, aunque acuñado en algunos textos jurídicos. Es el artículo 2 el que delimita el alcance de los entes que integran el sector público, acogiendo las determinaciones del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), aprobado por el reglamento (CE) 2223/96. El SEC-95 es un marco contable general de la economía en su conjunto, comparable a escala internacional, cuyos conceptos y terminología no son asimilables a los de la contabilidad pública y que no se corresponden con los utilizados por el ordenamiento jurídico español delimitador del sector público, singularmente por la normativa presupuestaria.

Tras la remisión al SEC-95, el artículo 2 de la LOEP no realiza una adaptación conceptual a nuestro ámbito interno, si no que se limita a transcribir literalmente la clasificación contenida en el epígrafe S-17, aptdo. 2.70, de aquel sistema, estableciendo que el «*sector Administraciones Públicas*», está integrado por los siguientes subsectores:

- a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.
- b) Comunidades Autónomas.
- c) Corporaciones Locales.
- d) Administraciones de Seguridad Social.»

La simple lectura de esta relación subjetiva nos alerta de las diferencias de la delimitación del sector público conforme a lo que ha sido tradicional en nuestra normativa presupuestaria, así como la diversa identificación de los subsectores central, autonómico y local. Es esta una cuestión que no resulta irrelevante para los operadores jurídicos y sobre la que alertó el Dictamen del Consejo de Estado, ya referenciado, sugiriendo su adaptación «a las categorías vigentes en el ordenamiento interno», sugerencia que no ha sido atendida. En cualquier caso, de acuerdo con el SEC-95, estarán integradas en aquellos subsectores públicos y les será de plena aplicación la LOEP todas las «*unidades institucionales que son otros productores de no mercado...*, que se financian obligatoria y principalmente mediante *pagos obligatorios* (procedentes de otros sectores) y/o que efectúen *operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacionales*». Hemos de olvidarnos, pues, del concepto jurídico de «*Administraciones Públicas*» y de su ropaje formal, para centrarnos exclusivamente en su comportamiento económico. En suma, conforme al Manual del SEC-95, cualquier unidad controlada por el poder público y financiada principalmente con fondos públicos es una Administración Pública a efectos de la aplicación de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, cualquiera que sea su forma jurídica. Pero la ciudadanía y las instituciones nacionales merecen conocer el ámbito subjetivo de aplicación de la LOEP con toda claridad, que habrá de definirse reglamentariamente, al modo, a nuestro juicio, en que estaba establecido en el artículo 2 de la derogada Ley de Estabilidad Presupuestaria (TR de 2007).

En relación con las entidades no incluidas en el apartado 1, dependientes de las «*Administraciones Públicas*», esto es, las que se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, le son de aplicación sólo las normas de la LOEP «... que específicamente se refieran a las mismas». Estos entes, ya sean de derecho público o de derecho privado, no se rigen con carácter general por la Ley Orgánica que analizamos. Ha de indagarse en el texto legal qué preceptos les son específicamente aplicables. A results de tal indagación, si no incurrimos en un error de bulto, únicamente rige para tales entidades —por referirse específicamente a ellas— el principio de estabilidad, en términos estrictos, esto es, como posición de **equilibrio financiero** (art. 3.3 LOEP).

Así pues, grosso modo, todo el sector público central, autonómico y local está sujeto con carácter general a la LOEP, pero algo hemos de señalar respecto a las Haciendas Forales, regidas por el sistema de Concierto Económico (País Vasco) o Convenio Económico (Navarra). A este respecto, establece la Disposición final tercera de la LOEP:

«1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

2. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.»

La redacción definitiva de esta Disposición final proviene de diversas enmiendas similares de varios Grupos Parlamentarios, una de las cuales fue aprobada por el Pleno del Congreso<sup>25</sup>. Su redacción originaria, que debe leerse atentamente, aludía únicamente a que las referencias de la Ley Orgánica al CPFF se entenderían realizadas a la Comisión Coordinadora prevista en el Convenio Económico, para el caso de Navarra, y a la Comisión Mixta establecida en el Concierto Económico del País Vasco. La Comisión Mixta (art. 62.b del Concierto) y la Comisión Coordinadora (art. 67.2 1 del Convenio) como órganos bilaterales de coordinación de las haciendas forales con la estatal, tienen la función de «acordar los compromisos... en materia de estabilidad presupuestaria». El Convenio Económico es más explícito al señalar que la Comisión Coordinadora «determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria para la Comunidad Foral de Navarra», aunque las referencias a los procedimientos establecidos en la legislación de 2001 resulte totalmente obsoleta. En este contexto de interrelación normativa, era clara la idea de la Disposición final tercera del Proyecto, aun no expresada con la suficiente precisión, en la línea de reforzar la aplicación general de la LOEP a los territorios forales, sin perjuicio de que en determinados aspectos procedimentales las Comisiones de coordinación bilateral prevalecieran sobre el sistema general multilateral aplicable a las restantes CCAA y actuando en el CPFF. El texto definitivo del precepto es menos claro, en línea con los precedentes de la NEP estatal derogada y, en general, con la tradicional técnica normativa utilizada en el marco de la regulación de las relaciones entre la legislación general y la foral. Pero esta mayor dosis de ambigüedad, a nuestro juicio, no ensombrece lo que constituye el hecho capital, a saber, la aplicación general de la LOEP a las Haciendas Forales en todo lo que constituye su regulación sustantiva.

Es de traer a colación, en este aspecto, la doctrina derivada de la jurisprudencia constitucional, contenida en la sentencia núm. 148/2006, de 9 de mayo. Para el TC, «ni el texto del Convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas (por Navarra)... permiten reconocer a la CFN mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes CCAA». Puntualiza, además el TC que las alusiones a Navarra en la normativa sobre estabilidad, «... no

<sup>25</sup> El Pleno del Congreso aprobó la enmienda núm. 176 del Grupo Parlamentario Socialista, aunque había otras enmiendas idénticas del Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco y de parlamentarios de UPN.



se traducen en una vinculación menos intensa de las obligaciones por ella establecidas, y solo previenen... una participación más directa de la CFN... en su aplicación», a través de la Comisión Coordinadora<sup>26</sup>. Es clara, por tanto, la sujeción general del País Vasco y Navarra a la LOEP, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la relación de bilateralidad con el Estado para la determinación concreta de las reglas fiscales establecidas con carácter general.

### 3.3. Los principios generales

De acuerdo con la exposición de motivos de la LOEP, esta mantiene los cuatro principios de la legislación anterior —estabilidad presupuestaria, plurianualidad presupuestaria, transparencia y eficiencia, reforzando algunos de sus elementos—, e introduce lo que califica como tres *nuevos* principios, a saber, los de sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad constitucional. Su concreta definición se establece en los artículos 3 a 9 (Capítulo II, relativo, precisamente a los principios generales). En realidad todos los principios generales recogidos en la LOEP rigen ya en el marco de la NEP europea. Incluso los principios de responsabilidad y lealtad institucional constituyen una traslación al ámbito estatal interno de lo que son los principios rectores de la convergencia económica de los países integrantes de la UE. Pero, es más, prácticamente todos ellos estaban recogidos, ya en la anterior NEP estatal, ya en la legislación general presupuestaria, o bien en la reguladora del régimen jurídico de las AAPP o, de forma más específica, en la reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). La LES contiene un abigarrado conjunto de principios, prácticamente incontables, en sus artículos 3, 4, 7 y 32 a 36, muchos de ellos relativos a la materia que nos ocupa.

Pues bien, la Disposición derogatoria única solo deroga de forma expresa la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de estabilidad presupuestaria (LOCEP), y esta última ley, conforme a su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007 (TRLEP). El resultado es que contamos con una amalgama normativa, donde florecen frondosamente toda suerte de principios sobre las finanzas públicas y las relaciones interinstitucionales. Esta sobreabundancia principialista, siendo reprochable, no constituiría mucho más que un problema de técnica normativa. Pero es el caso que la enunciación de los principios recogidos en la LOEP difiere y trasciende, en muchos casos, a la formulada en otra normativa estatal que se ha referenciado. Hubiera sido preciso un mayor esfuerzo de simplificación e integración normativa, tal como sugirió el Consejo de Estado, despejando equívocos, mediante las derogaciones oportunas, tales como la relativa a los preceptos concordantes de la LES. Pero no se hizo así.

---

<sup>26</sup> ESPARZA OROZ, M., «La autonomía financiera de Navarra y su competencia sobre función pública conforme a la STC 148/2006, de 9 de mayo» Repertorio Aranzadi del TC, núm. 13/2006.

No nos detendremos en el examen singular de estos principios. En primer lugar, por la escasa innovación jurídica que representan<sup>27</sup>. En segundo lugar, porque lo auténticamente relevante es el concreto alcance de que les dota la Ley y este aspecto se examinará al tratar sobre su regulación sustantiva. Todo lo cual no puede encubrir cierta aversión que sentimos hacia esta tendencia moderna al simbolismo y a la retórica normativa, coincidiendo plenamente con la opinión expresada por el Conseil d'Etat, según la cual «*cuando el Derecho parlotea, el ciudadano sólo le presta un oído distraído*».

Finalizaremos este apartado destacando otros aspectos estrictamente preceptivos de este Capítulo II.

- La LOEP insiste en el mandato ya tradicional de la NEP estatal de que toda actuación pública —normativa o ejecutiva— relacionada con los gastos y los ingresos públicos debe «*supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*» (art. 7.3 LOEP)— Habrá que albergar alguna esperanza de que esta obligación jurídica sea algo más que un revestimiento formal de dichas actuaciones públicas.

- Todos los entes públicos vinculados por la LOEP deben adecuar su normativa a los principios que esta ley establece, disponiendo los mecanismos y procedimientos necesarios para su efectivo cumplimiento (art. 10.3 LOEP). En lo que hace a las CCAA, este mandato legal deriva de lo previsto en el artículo 135.6 CE. Según nuestro criterio, el marco presupuestario autonómico debe sufrir una profunda remodelación para su adaptación a la plurianualidad presupuestaria y para incrustar en las distintas fases del procedimiento de elaboración y aprobación de sus Presupuestos Generales de los mecanismos enderezados a la garantía del cumplimiento de las distintas reglas fiscales sobre déficit, deuda y gasto. Especial condicionamiento han de revestir tales reglas en la fase de tramitación parlamentaria y en el ejercicio de derecho de enmienda al Proyecto de Presupuestos.

- Corresponde al Gobierno velar por la aplicación de los principios establecidos por la LOEP en todo el sector público vinculado por esta Ley Orgánica. En el plano ejecutivo, es el Gobierno de la nación el máximo órgano de supervisión y coordinación de la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, en tanto a él le corresponde la dirección de la política económica general, como ratifica sistemáticamente la jurisprudencia constitucional. Todo ello respetando la autonomía financiera de las CCAA y de las EELL, con la que no resultan incompatibles, como sabemos, determinados mecanismos de coordinación y control. Esta facultad gubernamental prevista en el artículo 10.2 y 3 de la LOEP, de forma tan explícita y taxativa, no es materialmente novedosa, si se tiene en cuenta lo establecido

---

<sup>27</sup> Como hemos señalado, destaca el estricto paralelismo con los artículos 3 a 8 de la Ley gallega de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera.

en el artículo 2.1.a) de la LOFCA, que atribuye al Estado la garantía del equilibrio económico y la adopción de las medidas ordenadas a conseguir la estabilidad presupuestaria y económica (interna y externa).

- Las facultades de supervisión y coordinación del gobierno se establecen «... *sin perjuicio de las competencias del CPFF de las CCAA y de la CNAL...*». Como sabemos, el artículo 135.5 CE se refiere genéricamente a la participación de tales órganos de coordinación en los procedimientos de determinación de los niveles de déficit y deuda pública. La fórmula constitucional es bien abierta en cuanto al grado de participación del CPFF y de la CNAL, aunque dicha participación ha de tener lugar de forma obligatoria. El Gobierno no atendió la recomendación del Consejo de Estado de fijar de forma general y exacta el papel de dichos órganos coordinadores. No obstante, por un lado, el artículo 3 de la LOFCA, establece de forma general la naturaleza y función del CPFF, entre las que se previenen «*la emisión de informes y la adopción de los acuerdos previstos*» en la NEP (apartado 2.b) y la coordinación del endeudamiento (apartado 2.f), así como, en general, la coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con la del Estado (apartado 2.a). Por otro, en diversos preceptos de la LOEP, se establecen las concretas funciones del CPFF, según la fase y el procedimiento de fijación, supervisión o corrección de los objetivos de estabilidad presupuestaria de que se trate, en la forma que se analizará en el correspondiente epígrafe.

#### IV. LA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LAS REGLAS FISCALES

##### 4.1. Concepto

Se ha adelantado ya alguna idea sobre el concepto de reglas fiscales, correspondiendo ahora examinar aquellas de carácter numérico establecidas en la LOEP. Las reglas fiscales numéricas consisten en límites cuantitativos de determinados indicadores macroeconómicos que restringen la discrecionalidad financiera de los poderes públicos<sup>28</sup>. Hemos advertido también que no existe un óptimo fiscal indiscutible, y que tanto los indicadores fiscales, como sus restricciones específicas, están sujetos a debate. Como era obligado y tal como establece el artículo 135 CE, la LOEP se sujeta estrictamente al marco de reglas fiscales numéricas estatuido por la normativa europea, esto es, los tan reiterados PEC revisado de 2011 y Pacto Fiscal de 2012<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Es un clásico en materia de reglas fiscales el trabajo de KOPITS, G., y SYMANSKY, S., «*Reglas de la Política fiscal*», Documento n.º 162, 1998, FMI; ECHEBARRIA, K., «*Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión*» <http://www20.gencat.cat/docs>; KELL, M., «*Evaluación de las reglas fiscales en el Reino Unido*»; <http://www.osip.org.ar>; GARCÍA SERRADOR, R., «*Teoría general...*», cit.

<sup>29</sup> DE LA DEHESA, G., «*Dos reglas fiscales diferentes*», El País, 3 y 5 de febrero de 2012, «*Reglas fiscales y crecimiento*», El País, 11/03/2012. El autor analiza el régimen derivado del pacto Fiscal y su comparación con la tradicional «*regla de oro*».

Conforme a la teoría económica las reglas fiscales han de ser de definición simple, formulación sencilla y flexible —es decir, adaptable a la situación económica— y ser coherentes con su finalidad de perseguir la estabilidad y el crecimiento económico. Sencillez, flexibilidad y aplicabilidad son conceptos directamente interrelacionados, de tal forma que la optimización de alguno de ellos redundaría en el menoscabo de los otros: a mayor sencillez de la regla, normalmente, se da menos flexibilidad, y cuanto mayor es ésta menor rigor tiene su aplicación. Veremos hasta que punto la normativa europea y la LOEP se ajustan a estas exigencias, aunque la consistencia de las reglas establecidas para lograr una posición sostenible en el ciclo económico se acreditará o desmentirá en el futuro.

#### 4.2. Déficit, deuda pública y techo de gasto en la normativa comunitaria

La normativa comunitaria contiene las reglas fiscales básicas, referidas al déficit estructural, al volumen de la deuda pública y al techo de gasto público. Las precisaremos por separado, aunque ha de tenerse en cuenta que las tres operan de forma coordinada y mutuamente condicionada. Comenzando por la primera de ellas, que ha sido la tradicional en el PEC, se declara con carácter general que la situación presupuestaria del sector público nacional ha de ser de *equilibrio o superávit*. No obstante, se entiende respetada tal exigencia «si el **saldo estructural anual... alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo (definido en el PEC revisado), con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del PIB bruto a precios de mercado**» [art. 3.1.b) del Pacto Fiscal]. La referencia, por tanto, es el PIB nominal y, reténgase, el porcentaje ha de ser *inferior* al 0,5%. Más adelante concretaremos el concepto de *déficit estructural*. El artículo 3.1.c) permite el desvío temporal de tal objetivo únicamente por las circunstancias excepcionales previstas en el apartado 3.b de dicho precepto, esto es, «acontecimientos inusuales» fuera de control, con gran repercusión financiera, y en los periodos de «grave recesión económica».

La segunda regla se refiere al **porcentaje del volumen de la deuda pública**, estableciéndose como valor de referencia el 60% del PIB, que no debe ser rebasado. La tercera regla fiscal se relaciona con los gastos y los ingresos y se limita el crecimiento de los primeros en función de la evolución de los segundos, así como del grado de consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En definitiva, bajo las anteriores premisas, la operativa resultante de la interrelación mutua de las tres reglas es como sigue:

- Si el volumen de deuda está «*muy por debajo*» del 60% del PIB y los riesgos de sostenibilidad financiera a largo plazo son menores, el déficit estructural puede alcanzar un máximo del 1% del PIB (art. 2 bis del Reglamento (CE) 1466/1997, reformado, y art. 3.2.b) del Pacto Fiscal).

- Si el objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo se ha alcanzado, podrá incrementarse el gasto público por encima de la tasa de crecimiento potencial del PIB, siempre que tal incremento se compense con medidas discrecionales sobre los ingresos. Por el contrario, si el objetivo de estabilidad presupuestaria no se ha logrado, el gasto tendrá que aumentar menos que la tasa de crecimiento potencial del PIB, salvo que se adopten idénticas medidas sobre los ingresos que en el supuesto anterior (art. 5 Reglamento (CE) 1466/1997, reformado).
- Como cierre del sistema se ha de enfatizar nuevamente que tales valores de referencia sobre el PIB son objetivos a alcanzar partiendo de la actual situación de los Estados. Lo que la UE hace, respecto a los países que no alcanzan tales valores, es supervisar y orientar las políticas estatales —mediante el PDE—, formulando las *recomendaciones* pertinentes y, en su caso, imponiendo las sanciones a quienes las ignoren. En suma, lo decisivo es la «*senda de ajuste*» hacia la consecución de los objetivos de estabilidad, distinta para cada país, que es valorada y *ratificada* por la Comisión, a quien corresponde, además proponer los «*calendarios de convergencia*» (art. 3.1. b y concordantes del Pacto Fiscal). Para el caso del volumen de la deuda, sin embargo, se contiene ya una exigencia expresa, de tal forma que si excede del 60% del PIB debe ser reducida anualmente en una veinteaava parte (art. 4 Pacto Fiscal). Todo ello se ha de plasmar en el «*programa de estabilidad*» plurianual, propio de cada país, en el que se contengan los objetivos presupuestarios «*específicos*» a medio plazo, en consideración a su situación presupuestaria diferenciada (art. 2 bis Reglamento 1466/1997, revisado), y que serán objeto de supervisión multilateral por la Comisión y el Consejo.

### 4.3. Las reglas fiscales numéricas en la LOEP

Los principios de estabilidad presupuestaria (art. 3), sostenibilidad financiera (art. 4) y plurianualidad (art. 5) se concretan y desarrollan en los arts. 11 (déficit), 12 (regla de gasto) y 13 (volumen de la deuda), y 29 (marco presupuestario), todos ellos de la LOEP. Los preceptos señalados en último lugar contienen las reglas fiscales numéricas utilizadas para conseguir la efectividad de aquellos principios, de ahí que la LOEP aluda, a su *instrumentación*. En cualquier caso, las reglas relativas al déficit y a la deuda fijan objetivos a largo plazo, carentes de vigencia durante muchos años, lo cual es acorde con el derecho comunitario y con la expresa previsión contenida en la Disposición adicional única, aptdo. 3, de la reforma constitucional de 2011. Los límites cuantitativos que ahora rigen se contemplan en la Disposición transitoria primera de la LOEP, a la que habremos de prestar especial atención. Examinaremos por separado el periodo transitorio en un apartado posterior.

#### 4.3.1. *El déficit estructural (art. 11)*

Establece dicho precepto, con innecesaria y literal reiteración de lo dispuesto en el artículo 3 que «*la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos e ingresos*» del sector público se someterán al principio de estabilidad presupuestaria. El artículo 3 puntualiza, además, que tal adecuación ha de ser «*...coherente con la normativa europea*». Esto ya es bien sabido, pero ¿qué se entiende por estabilidad presupuestaria?. Para el caso de las EELL y de la Seguridad Social, parece claro: la situación de *equilibrio o superávit presupuestario* (aptdos. 4 y 5 del art. 11). No hay referencia alguna a su carácter *estructural*, por lo que ha de entenderse referido estrictamente al saldo contable anual.

En el caso del Estado y de las CCAA, la respuesta es bien distinta. En tales casos se equipara la estabilidad presupuestaria con la ausencia de «*déficit estructural, definido como déficit ajustado al ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales*». No obstante, se arbitra una fórmula de escape de esa inicial taxatividad, en la forma que se prevé en el inciso segundo del artículo 11.2 y que es preciso transcribir literalmente:

*«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 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.»*

Así pues, el objetivo a largo plazo permite la incursión en un **déficit estructural de hasta un 0,4% del PIB nominal**, en caso de reformas estructurales, todo ello en trance de una apelación obsesiva al marco establecido en la normativa europea. Pero, en consonancia con el Pacto Fiscal 2012 y con lo previsto en el artículo 135.4 CE, en términos casi literales a los del precepto constitucional, en el apartado 3 del artículo 11 se permite excepcionalmente la incursión en el déficit estructural (superior al 0,4% del PIB, en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave y emergencias extraordinarias). La única innovación de la Ley, digna de mención, es la definición de la recesión económica grave en términos de la normativa europea, siendo necesario para que se dé tal calificativo a la recesión que concurra «*una tasa de crecimiento real anual negativa del PIB*», en términos de la contabilidad nacional. Ya hemos expuesto nuestro criterio favorable, en líneas generales, a esta clase de previsión excepcional, por lo que a ella nos remitimos.

Por otra parte, es obvio que en el cuerpo de la LOEP no se distribuye el límite de déficit permitido entre la Administración Central y las CCAA, tal como prescribe el artículo 135.5 a) CE. A este aspecto nos referiremos al examinar el periodo transitorio de la senda de ajuste (2020), aunque debamos ya señalar que tal omisión constituye un claro incumplimiento de lo dispuesto en el reiterado precepto constitucional. La cuestión, por

otra parte, resultaba despejada en el «*acuerdo político*» entre los dos partidos mayoritarios que propició la reforma constitucional: en el reparto del déficit un 0,26% correspondería al Estado y un 0,14% a las CCAA. Además el Grupo Parlamentario Socialista formuló enmiendas al artículo 11, tanto en el Congreso (núm. 163), como en el Senado (núm. 45) en las que se establecían los concretos porcentajes de distribución, aunque distintos a los establecidos en aquel *acuerdo político*, pero congruentes con la nueva propuesta de elevación del límite de déficit estructural al 0,5% del PIB. Las enmiendas fueron rechazadas, pero sin que se especificase porcentaje de distribución alguno entre Estado y CCAA.

¿Hay diferencias sustantivas entre el límite de déficit estructural fijado en la NEP estatal de 2006 y en la LOEP? Ciertamente las hay. Conforme a lo previsto en el TRLEP (arts. 7 y 8), dicho límite se establecía por referencia al crecimiento real del PIB respecto al potencial. Si el crecimiento fuese superior a la tasa de variación potencial (fijado en los años anteriores en el 2%), se debía obtener superávit, y si fuese igual, equilibrio presupuestario. Pero cuando dicha tasa fuese inferior a la potencial, se podía aceptar un déficit de hasta el 1% del PIB. Ahora bien, con independencia de ello, no computaba a efectos del cálculo del objetivo de estabilidad un déficit destinado a inversiones en actuaciones productivas de hasta el 0,5% PIB para el conjunto del sector público. El déficit total podía alcanzar, por tanto, el 1,5% PIB. El TRLEP establecía, además, la distribución del déficit entre los subsectores central, autonómico y local, reservando la mayor parte a las CCAA (1%, del que el 0,25% lo era para inversiones). Estos porcentajes muestran claramente la menor exigencia de la NEP de 2006 respecto a la LOEP<sup>30</sup>.

Con alguna matización que se expondrá, puede comprobarse que lo establecido en la LOEP se ajusta, en principio, a las grandes directrices y límites generales del marco europeo de estabilidad. Ahora bien ¿qué es y cómo se calcula el déficit estructural? Podríamos decir que la respuesta está en el viento, pero algo precisaremos al respecto.

a) No es sencillo encontrar siquiera el concepto de *déficit público* en norma de rango adecuado de la legislación europea. De acuerdo con el SEC-95, el déficit público se equipara con el saldo contable resultante de la adquisición neta de activos financieros menos la contracción neta de pasivos financieros, diferencia que expresa «*la capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de las AAPP*» (SEC-95, aptdo. 10 del capítulo 5, y Anexo V). Coherentemente, el artículo 15.1 de la LOEP, remitiéndose de nuevo al SEC, dispone que los objetivos de estabilidad presupuestaria se fijarán «... en términos de capacidad o necesidad de financiación».

Expresado de otra forma, el elemento clave de concreción es la comparativa entre los ingresos y los gastos no financieros, es decir, los

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ LLERA, R., «Entre dos...», cit., pp. 139 y ss.; BELLOD REDONDO, J.F., «Techo de gasto y estabilidad presupuestaria», Presupuesto y Gasto Público, núm. 65/2011, pp. 97 y ss.

incluidos en los capítulos 1 a 7 de las clasificaciones de ambos, excluidas, por tanto, las variaciones de activos y pasivos financieros (capítulos 8 y 9), según la estructura presupuestaria vigente para el sector público. El resultado de tal comparativa nos mostrará si existe capacidad de financiación (superávit), por superar los ingresos no financieros a los gastos del mismo carácter, de lo cual se derivará la posible financiación de inversiones sin contracción de deuda. En caso contrario, esto es, si los gastos no financieros superan a los ingresos de esta naturaleza, existirá necesidad de financiación (déficit), lo que implica la recurrencia al endeudamiento para la realización de inversiones y, según su grado, para financiar el gasto corriente <sup>31</sup>. Visto así, el sistema nada tiene que ver con la llamada «regla de oro», muy propia del mundo anglosajón, conforme a la cual, el gasto corriente ha de ser enjugado con ingresos corrientes, permitiéndose el endeudamiento para la realización de inversiones, preferentemente autofinanciables mediante los ingresos derivados de su futura explotación.

Dicho todo lo anterior, no quedan despejadas todas las dudas sobre el exacto alcance del cálculo del déficit público. Son necesarios los llamados «ajustes a la contabilidad nacional», contenidos en el ya aludido Manual del SEC, y que es preciso realizar, entre otras razones, para la superación de las perturbaciones ideadas por la llamada contabilidad creativa, a que se han apuntado algunos países para desfigurar los déficits en que incurrían.

b) Pero no es el concepto contable de déficit el que rige en la NEP europea y estatal, sino el de «*déficit estructural*». En el Pacto Fiscal el concepto se liga al de «*saldo estructural*» como «*saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal*» [art. 3.3.a)]. Como ya hemos visto, el artículo 11.2, inciso primero, de la LOEP define el déficit estructural en términos prácticamente idénticos a la normativa europea. Pero, llegados a este punto, el círculo queda cerrado, puesto que —disponiendo el artículo 11.6 que «*para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea*»— no existe concreta normativa comunitaria que establezca reglas para su cálculo, lo cual es muy distinto a que la Comisión actúe conforme a alguna práctica sistemática. A este respecto se ha de precisar:

- Aunque la ciencia económica distingue los componentes estructural y cíclico del déficit, el concepto de «*déficit estructural*» diseñado en las NEP integra ambos elementos. En efecto, el saldo de las cuentas anuales del sector público es un simple resultado contable, independientemente de la incidencia que tengan en su producción los efectos de la recesión —menor ingreso tributario y mayor gasto social— o la expansión

<sup>31</sup> ALMENGUAL ANTICH, J., «Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas», Presupuesto y Gasto Público, núm. 40/2005, pp. 55 y ss.



económica (en que se produciría la situación inversa), así como de la repercusión en el de la adopción de medidas singulares y temporales. Ahora bien, precisamente, lo que el indicador «*déficit estructural*» pretende medir es un presunto saldo ideal de las finanzas públicas desprovisto de la incidencia de ambos factores. No se está ante un concepto contable, sino discrecional, determinado en virtud de estimaciones econométricas a establecer por la norma o por el supervisor en el marco diseñado por la primera. Será el poder público competente quien habrá de determinar la clase y cuantía de los gastos e ingresos a descontar del déficit contable, por su carácter extraordinario o anómalo, para calcular el «*déficit estructural*». En la actualidad difieren los criterios de imputación utilizados por la Comisión Europea, el FMI o la OCDE<sup>32</sup>. Sin duda, existe un cierto grado de discrecionalidad en este punto, pero el marco de cálculo debe ser establecido en la normativa de aplicación, y la LOEP no lo hace como tampoco la NEP europea.

- Pero la discrecionalidad no acaba ahí. Ha de determinarse también la duración y el punto —alcista o recesivo— del ciclo económico, sobre los que se hacen las estimaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria y sobre estas cuestiones tampoco la NEP vigente es taxativa. Todo indica que la plurianualidad a medio plazo (art. 3 LOEP) en la fijación de los objetivos de estabilidad se cifra en tres años (art. 15 LOEP), tal como exige el artículo 9 de la Directiva 2011/85/UE, pero nada permite concluir que el desenvolvimiento de la situación económica pueda ser encorsetado en ese margen temporal. No obstante, a efectos de estimación y control, quizá no existan demasiadas alternativas. Por otro lado, esta estimación cíclica permite sostener que el objetivo de déficit se ha de lograr, no año a año, si no al final del ciclo.

c) Sentado todo lo anterior, es evidente la necesidad de una regulación del cálculo del déficit estructural y la LOEP no lo hace, si no que se remite a la metodología utilizada por la Comisión Europea. Carecemos también de una normativa europea que, en sentido estricto, establezca esta metodología. Esta no es una situación deseable y pugna con la garantía del principio de seguridad jurídica (art. 9 CE), por mucho que exista una práctica uniforme diseñada por la Oficina de Estadística de la Comisión (Eurostat). Pero hay algo formalmente más grave. Recordemos que el artículo 135.5. b) CE encomienda a la LO la regulación, en todo caso, de la «*metodología... para el cálculo del déficit estructural*». Quizá, en un aspecto tan técnico y no sobrado de consenso científico, la pretensión constitucional

---

<sup>32</sup> Acerca del cálculo del déficit estructural, vid. HERNÁNDEZ DE COS, P., «*La reforma del marco fiscal en España*», Boletín Económico, septiembre de 2011, Banco de España. FERNÁNDEZ-VILLAVARDE, J., «*El Anteproyecto de L.O.E.P.*» Cuadernos, febrero 2012, Fedea. Para el cálculo del déficit estructural se aplican las elasticidades de los ingresos y gastos a la desviación entre el PIB real y el potencial. Para FERNÁNDEZ-VILLAVARDE, la LOEP posibilita un déficit estructural, en recesión, muy superior al contable.

fuera un tanto inapropiada e ilusoria. Pero se estableció y no podemos dejar de advertirla.

En la fase de Anteproyecto de LOEP, la Disposición transitoria segunda encomendaba al Ministerio de Economía y Competitividad, entre otras cosas, el desarrollo de la aplicación de la metodología prevista en el apartado 6 del artículo 11, es decir, de la relativa al cálculo del déficit estructural. El Consejo de Estado reclamó que el Proyecto contuviera una mención más explícita de la normativa europea en que se basaba la Comisión para efectuar dicho cálculo y una incorporación al texto legal, al menos, de las líneas generales de tal metodología, para dar debido cumplimiento a las previsiones constitucionales. De acuerdo con lo que hemos razonado no se podía hacer ni una ni otra cosa. Pero la actuación del Gobierno fue muy peculiar: omitió en el artículo 11.6 toda referencia «al marco de aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria» en que se basa la Comisión Europea y, paralelamente, silenció en la Disposición transitoria segunda la encomienda ministerial de desarrollo de la metodología que dicho órgano utiliza. Esta actuación es por sí sola inusualmente elocuente.

En el actual estado de cosas se hará lo que la Comisión resuelva acerca del cálculo del déficit estructural y quizá la normativa europea, al fin, lo regule debidamente. Podemos hablar de un incumplimiento formal de lo exigido por el artículo 135 CE, y así lo reconocemos nosotros, pero tal práctica y tal eventual normación europea nos será de aplicación indefectible. Quizá la «*intelligentsia*» europea no debía exigirnos ser tan instruidos para encontrar las cosas tan difíciles de entender.

#### 4.3.2. *El techo de gasto y el volumen de deuda pública*

Como hemos señalado, ambas reglas fiscales fueron escasamente tenidas en cuenta en los procedimientos de déficit excesivo (PDE), con anterioridad al PEC revisado de 2011 y lo mismo sucedió en la NEP española hasta las reformas de 2010 y 2011. Las reglas fiscales citadas se relacionan directamente con el principio de sostenibilidad financiera, aunque la LOEP solo establezca la vinculación expresa entre este principio y el límite del volumen de la deuda pública.

##### a) **Techo de gasto** (art. 12 LOEP)

Tal como se verá, aunque la regla afecte al gasto público, se condiciona —como es lógico— a la potencialidad recaudatoria de los ingresos públicos. El límite de gasto afecta a los subsectores central, autonómico y local, pero no a la Seguridad Social y se configura de la siguiente forma:

- El gasto no variará en un porcentaje superior «a la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española» (aptdo 1). La tasa de referencia se calculará conforme a la metodología que apruebe el Ministerio de Economía y Competitividad (Disposición transitoria segunda,

LOEP), de acuerdo con la normativa europea, y se fijará por dicho Ministerio para un medio plazo.

- La referencia al medio plazo —esto es, tres años, a tenor de lo previsto en el artículo 15.1 LOEP— no empeece la determinación anual del porcentaje de variación del gasto, en consonancia con la fijación de los restantes objetivos presupuestarios «referidos a los tres ejercicios siguientes», a tenor del calendado precepto. Además, conforme a lo previsto en el aptdo. 3 del artículo que comentamos, **los Presupuestos anuales** de la Administración Central y de cada una de las CCAA y EELL se han de elaborar teniendo en cuenta los límites de variación del gasto establecido para cada anualidad.

- El crecimiento del PIB que opera como referencia de la variación del gasto es el relativo al conjunto de la «economía española», tal como se destaca en los apartados 1 y 3 del artículo 12. A diferencia del volumen de la deuda, cuyo límite hace expresamente referencia al PIB *regional*, la restricción del gasto de cada Comunidad Autónoma se determina en función del PIB nacional.

- El gasto computable a los efectos de esta regla fiscal es el constitutivo de los «empleos no financieros», conforme al SEC, esto es, excluido el gasto generado por la variación de activos y pasivos financieros. Ahora bien, se excluyen del cómputo los gastos considerados como «estabilizadores automáticos» —intereses de la deuda y prestaciones por desempleo no discrecionales—, así como el gasto financiado por fondos finalistas de otras instituciones y los derivados del sistema de financiación de las CCAA y EELL.

- Como complemento, el aumento o disminución discrecional de ingresos, es decir, el derivado de cambios normativos, puede determinar un incremento o decremento, respectivamente, en el nivel de gasto permitido, en la cuantía equivalente al que tenga lugar respecto a los ingresos (aptdo. 4). Al margen de los cambios normativos en el sistema tributario, la mayor recaudación sobre los ingresos previstos en el Presupuesto se debe destinar, sin excepción alguna, a reducir el nivel de endeudamiento (aptdo. 5). Esta determinación debe completarse con lo previsto en el artículo 32 de esta Ley, en cuya virtud se refuerza lo dispuesto en el artículo 12.5, al establecerse que los subsectores central, autonómico y local (respecto a las EELL especificadas) destinen los superávits resultantes de sus liquidaciones presupuestarias a la reducción del endeudamiento. Estas son reglas del máximo rigor presupuestario, incompatibles con un proceder no excepcional de nuestros gestores públicos, amparado por la flexibilidad de la legislación presupuestaria<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Las modificaciones presupuestarias amparadas en mayores ingresos reales que los previstos han sido habituales. El fondo de contingencia instituido en el artículo 31 de la LOEP es similar al ya establecido en el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26/11/2003, general presupuestaria, aunque se hace extensiva la obligación a las CCAA y EELL referenciadas. Esta medida es esencial en salvaguarda del objetivo de estabilidad en el proceso de ejecución presupuestaria. Su funcionabilidad estriba en que se destine solo a «necesidades de carácter no discrecional».

#### b) **Volumen de la deuda pública** (art. 13)

Al fijar la regla fiscal sobre el volumen de la deuda pública, el aptdo. 1 se remite a lo establecido en el Protocolo núm. 12 anexo al TFUE sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (PDF), pero reiterando los porcentajes y conceptos establecidos en dicho Protocolo. Así, «*el volumen de la deuda... del conjunto de las AAPP no podrá ser superior al 60% del PIB*» nominal. Dicho volumen, de acuerdo con el Protocolo, es la «*deuda **bruta total**, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año*», consolidada dentro del sector público. En el caso de la deuda, el precepto da debido cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 135.5.a) CE, puesto que dicho límite se distribuye entre la Administración Central (44%), el conjunto de las CCAA (13%) y el conjunto de las EELL (3%). Además, para el caso del sector autonómico, el límite del 13%, que ninguna Comunidad Autónoma puede superar, se refiere a su respectivo PIB *regional*. Parece lógica esta concordancia regional entre la deuda y la producción bruta, que —paradójicamente— no se establece para el caso del déficit. En cualquier caso, la regla que se examina ahora no presenta los problemas de determinación conceptual que aquejan a las normas sobre el *déficit estructural*.

Coherentemente con esta regla fiscal, se prohíbe la contracción de crédito neto, si el límite establecido se supera (aptdo 2) y, de forma consistente con las situaciones inusuales previstas en el artículo 11.3 para el caso del déficit, su concurrencia habilita la superación de aquel límite. Tanto el artículo 13, como el 14 de la LOEP, contienen otras disposiciones que se contraen casi literalmente a lo previsto en el artículo 135 CE, materias sobre las que no redundaremos más. Por último, en el apartado sobre ordenación mutua de las tres reglas fiscales cuantitativas, nos referiremos al régimen de autorización estatal de las operaciones autonómicas de endeudamiento.

#### 4.4. **Las reglas procedimentales y mecanismos complementarios**

Las reglas fiscales numéricas requieren de determinados procedimientos encaminados a su concreta determinación, supervisión y, en su caso, sanción, en garantía de la efectividad de la estabilidad y sostenibilidad financiera, a cuyo servicio se establecen. En el estado autonómico, la coordinación de los diversos poderes fiscales requiere la articulación de reglas procedimentales estrictas, bajo la dirección de quien es el supremo responsable de la política económica —el Estado, conforme a lo establecido en el artículo 135 CE y en el artículo 2.1.a) de la LOFCA— y de su máximo órgano ejecutivo, el Gobierno, a tenor de lo previsto en el artículo 10.2 de la LOEP. Todo ello sin perjuicio de la participación del CPFF, como órgano de coordinación entre la hacienda estatal y las autonómicas, según el propio artículo 135 CE, el artículo 3 de la LOFCA y los preceptos concordantes de la LOEP.

#### 4.4.1. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (arts. 15 y 16 LOEP)

El procedimiento establecido en el artículo 15 para la fijación de los límites del déficit estructural y del volumen de la deuda afectantes a todo el sector público y al conjunto de los subsectores central, autonómico y local, difiere muy poco del que rigió conforme a la NEP estatal de 2006 (art. 8 de TRLEP). Solo señalaremos, por ello, que su fijación corresponde al Gobierno, previos los informes del CPFF y de la CNAL, respecto a los ámbitos autonómico y local. Los objetivos de estabilidad presupuestaria deben remitirse a las Cortes Generales para su aprobación y aquí se introduce la innovación de que —si, tanto el Congreso como el Senado, los rechazan—, la iniciativa se devuelve al Gobierno para una nueva formulación.

La fijación de los objetivos de estabilidad para cada Comunidad Autónoma, en el marco del conjunto del subsector autonómico, se establece en el artículo 16, conforme a un procedimiento formalmente diferente al que previese el artículo 5 de la LOCEP (conforme a la reforma de 2006) y en el artículo 8 del TRLEP de 2007. Es preciso destacar los rasgos básicos del anterior sistema, caracterizado por un complejo ensamblaje de mecanismos multilaterales y bilaterales, para calibrar la funcionalidad del nuevo procedimiento<sup>34</sup>. Conforme a la NEP derogada:

- Con anterioridad al establecimiento por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del subsector autonómico, se entablaba una consulta bilateral entre el Ministerio del ramo y cada CA.
- Tras la fijación de tal objetivo para todo el sector público, de nuevo se articulaba entre los mismos agentes una «*negociación bilateral*» sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria que habría de corresponder a cada CA.

Con arreglo al procedimiento de la LOEP, se suprimen las fases de consulta y de negociación bilateral. Todo da a entender que la propuesta de objetivo de estabilidad de cada CA se comunica al CPFF, quien es el órgano que informa todas ellas. Tras dicho informe, es el Gobierno quien establece los límites de déficit y de deuda para las respectivas CCAA. A nuestro juicio, nada obsta, si no todo lo contrario, a que la propuesta ministerial sea notificada a las CCAA, quienes habrán de expresar su criterio al respecto en el seno del CPFF, sin perjuicio, además, de lo que ya hemos señalado para el caso de las Haciendas Forales. Formalmente, este sistema multilateral es más transparente y dificulta eventuales arbitrariedades urdidas en el seno de las negociaciones bilaterales<sup>35</sup>. Hasta ahora el PIB de referencia a tener en

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ LLERA, R., «Entre dos...», pp. 144 a 146.

<sup>35</sup> Hasta ahora era prácticamente imposible acceder de manera fidedigna al objetivo de estabilidad establecido por el Gobierno para cada una de las CCAA. Aunque, en virtud del principio de transparencia, tal información debiera ser pública, es significativo que la LOEP nada establezca explícitamente al respecto, siendo así que han de ser objeto de publicación los informes del CPFF sobre el objetivo de estabilidad del conjunto de las CCAA (art. 15.8 LOEP).

cuenta para el límite individual de déficit autonómico era el PIB regional. La LOEP no lo establece expresamente

#### 4.4.2. *Mecanismos preventivos, supervisores y correctivos*

De acuerdo con la limitación que nos hemos autoimpuesto, solo mencionaremos que la LOEP establece una serie de deberes sobre el seguimiento de la ejecución presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas y encomienda al Gobierno su supervisión general (arts. 9, 18 y 19 LOEP); a su vez se prevén una serie de medidas correctoras que pivotan sobre el tratamiento del endeudamiento y la elaboración de planes económico-financieros (en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria) y de planes de reequilibrio (por superación excepcional de los límites ex art. 11.3 LOEP) (arts. 20 a 24); y finalmente, se establecen una serie de mecanismos sancionadores y coercitivos (arts. 25 y 26). Todo ello bajo una espesa nebulosa de informes de todo tipo. El diseño de esta clase de instrumentos preventivos, supervisores y correctores tiene una clara inspiración en el sistema establecido en el PEC, lo cual es enteramente razonable. No en vano, conforme a lo previsto en el artículo 3.1.e y 2 del Pacto Fiscal y en los artículos 6 y 13 de la Directiva 2011/185/UE, los Estados deben contemplar mecanismos de esta clase, inspirados en los establecidos en la normativa europea, para detectar y corregir, dentro de cada país, las desviaciones de sus propios objetivos de estabilidad.

Por el interés suscitado y por la relevancia que presentan, analizaremos las siguientes cuestiones:

**a) Autorización estatal del endeudamiento autonómico.** En principio, se prohíbe el endeudamiento público cuando se alcance el 95% del límite establecido sobre la deuda (60% PIB), lo cual afecta a todo el Sector Público (art. 18.2). Se mantiene la necesidad de autorización estatal para determinadas operaciones de contracción de crédito y deuda, conforme a lo previsto en el vigente artículo 14.3 de la LOFCA (art. 13.4), pero tal autorización es necesaria siempre que se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda (art. 20). Y el sistema se cierra con la imposibilidad de autorizar operación de crédito alguna en el caso de que la CA afectada no cumpla con los deberes impuestos en el artículo 26 para el caso de falta de presentación, no aprobación o incumplimiento de los planes económico-financieros o de reequilibrio (art. 25.2)<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> En la jurisprudencia citada sobre la NEP estatal de 2001, el TC avala la plena constitucionalidad de las facultades de supervisión y control del CPFF sobre los planes de saneamiento de las CCAA, conforme al artículo 8 de la LOCEP. El artículo 23.3 de la LOEP otorga al CPFF idénticas facultades de control sobre los planes económico-financieros y de reequilibrio que las previstas en la NEP derogada, por lo que no cabe dudar de su constitucionalidad (STC 134/2011, F 9, .º0 y 11). Vid. ESPARZA OROZ, M. «*La jurisprudencia constitucional...*», op. cit.

**b) La polémica intervención de las CCAA.** (arts. 25 y 26 LOEP). Cuando, en los supuestos previstos en el artículo 25, ya señalados, se incumplan los deberes impuestos en dicho precepto o no se adopten las medidas propuestas por la comisión de expertos enviada por el Gobierno para la valoración de la situación de la CA en cuestión, el Gobierno puede instar el procedimiento extraordinario de ejecución forzosa establecido en el artículo 155 CE. El artículo 26.1 LOEP se ajusta de forma estricta a los parámetros y requisitos estatuidos por el precepto constitucional, que exige el previo requerimiento del Gobierno para el cumplimiento de aquellas obligaciones, cuya desatención —mediando la autorización del Senado por mayoría absoluta— habilita al ejecutivo nacional a la adopción de las «*medidas necesarias*» para el cumplimiento forzoso de aquellas obligaciones. Se está, desde luego, ante una facultad extrema, hasta ahora huérfana de uso, felizmente, pero que guarda la debida proporción con un grave y tenaz incumplimiento de las exigencias constitucionales de la estabilidad presupuestaria y que se actúa en una avanzada fase procedimental, tras el agotamiento fallido de cuantos mecanismos establece la LOEP en garantía de la consecución de dicho principio y de la corrección de las desviaciones que se produzcan.

**c) Responsabilidad.** Es acertado el régimen de responsabilidad de todas las AAPP por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario y por la propia LOEP, conforme a lo previsto en el artículo 8 y en la Disposición adicional segunda de esta Ley Orgánica. Sin embargo, es justo reconocer que la asunción de la propia responsabilidad por incumplimiento ya estaba establecida en la NEP derogada (art. 7.4 LOEP y art. 10 TRLEP). Pero, además, la Disposición adicional segunda es una copia literal de lo previsto en la Disposición adicional primera de la LES. Tenemos ahora una duplicada regulación de este tipo de responsabilidad, en dos distintas y coetáneas Leyes, lo cual no creemos que redoble la fortaleza de su exigencia, en tanto que el rigor técnico sí resulta debilitado. La sobreabundancia normativa en esta materia contrasta con la ausencia de toda referencia a la responsabilidad personal de los cargos públicos por incumplimiento de los deberes impuestos en la LOEP. Pero esta insuficiencia puede subsanarse próximamente. En efecto, el Gobierno ha aprobado un Anteproyecto de Ley de Transparencia en cuyo Título II («*Buen Gobierno*», arts. 22 a 28) se establece la responsabilidad en que incurren los *altos cargos* de las AAPP central, autonómica y local, por la infracción de las obligaciones establecidas en la LOEP (art. 25, letras f) a p)). Al margen de las sanciones previstas para su corrección, que pueden llegar a la destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos, la comisión de tales infracciones conlleva la obligación de restituir lo indebidamente percibido y satisfecho, y de indemnizar los daños causados a la Hacienda Pública (art. 27). Sin duda que el Anteproyecto tiene que depurarse técnicamente, especialmente en la articulación procedimental de la exigencia de responsabilidad, pero su exigencia misma

vendrá a colmar una inexplicable insuficiencia legal. Debió ser la LOEP la norma reguladora de la responsabilidad personal de los gestores públicos por infracción de sus determinaciones.

**d) ¿Necesidad de una autoridad fiscal independiente?.** Quizá un flanco más propicio a la crítica sea el de la ausencia de una autoridad fiscal independiente para la estimación de la situación cíclica de la economía y para la valoración de la idoneidad de las políticas presupuestarias en pos de la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas<sup>37</sup>, tal como existen en diversos países. La defensa de una suerte de Consejo de Estabilidad Presupuestaria, independiente o autónomo funcional y orgánicamente del poder ejecutivo. Sin hacer justicia a la atención que el asunto merece realizaremos solo dos precisiones:

- De acuerdo con la NEP europea, los Estados deben contar con esta clase de organismos de control y supervisión en materia de estabilidad presupuestaria. Así, el artículo 6.1.b de la Directiva 2011/85/UE dispone que la normativa de los países miembros de la UE garantice *«un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas (fiscales), basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional de las autoridades presupuestarias...»*. El artículo 3.2, *in fine*, del Pacto Fiscal, reclama de las legislaciones nacionales, entre otras cosas, las previsiones oportunas respecto a *«...la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas establecidas»* sobre estabilidad presupuestaria. Ningún paliativo técnico-jurídico existe para neutralizar la ostensible apreciación de que la LOEP no da cumplimiento a la necesaria existencia de tales órganos, independientes o autónomos, de supervisión. No obsta a la dicho el relevante papel que desempeña la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), órgano técnicamente muy cualificado, y dotado de autonomía funcional. La LOEP ni siquiera menciona a la IGAE, y no parece que las CCAA puedan verlo como un órgano adornado de la neutralidad exigida por la normativa europea, al margen de que, en la práctica, pueda estarlo o no.

- Creemos, sin embargo, que en estos momentos en que tanto se demanda la austeridad en la gestión de las finanzas públicas, una de cuyas directrices es la simplificación orgánico-administrativa, no hubiera sido bien recibida la creación de una nueva institución, precisamente encargada de la supervisión técnica de las medidas encaminadas a la consecución de aquella austeridad. Pero quizá existan ya organismos independientes o autónomos capacitados para realizar esta función. A los solos efectos de abrir un debate al respecto, nos atrevemos a citar al Tribunal de Cuentas,

---

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, J., «El anteproyecto de Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: una oportunidad perdida», en Fedea, 17/02/2012. El autor incide especialmente en la crítica de la falta de previsión legal de una autoridad fiscal independiente.



órgano en principio con capacitación técnica en la materia, que habría de contar con la obligada colaboración del Instituto Nacional de Estadística y del Banco de España. El supremo órgano fiscalizador de la gestión económica del Estado y de todo el sector público, a nuestro juicio, está desempeñando un anodino papel ante los retos a que se enfrentan las finanzas públicas, y no parece insensato refundar y revitalizar sus esenciales funciones de control al servicio técnico de la estabilidad presupuestaria. Naturalmente, atendiendo las reservas que puedan plantearse ante estas improvisadas sugerencias, su efectividad estaría supeditada a las pertinentes reformas legales sobre la organización y funciones de la institución citada.

## V. LA APLICACIÓN COORDINADA DE LAS REGLAS FISCALES Y EL PERIODO TRANSITORIO

### 5.1. Cohesión de las reglas fiscales

A lo largo del estudio se ha advertido en diversas ocasiones de la aplicación coordinada de las reglas fiscales numéricas, que han de funcionar sincrónica y coherentemente, de acuerdo con el mutuo condicionamiento que les es predicable. En el epígrafe IV.2., específicamente, nos hemos referido al diseño coordinado de estas reglas plasmado en el PEC y, como siempre, hemos de tener en cuenta el régimen establecido por la normativa europea a los efectos de la supervisión y valoración por la Comisión de los programas de estabilidad que le sometan los Estados miembros. No reiteraremos lo allí señalado, aunque no es ocioso recordar que las previsiones y proyecciones estatales plurianuales han de partir del diseño comunitario, sin perjuicio de las características de los marcos presupuestarios nacionales y de la propia normativa interna, que puede contener parámetros más exigentes que la europea. Destacaremos ahora las reglas básicas de la coordinación fiscal en la LOEP.

a) Los marcos presupuestarios a medio plazo, a elaborar por la Administración Central, las CCAA y las EELL, son los instrumentos de coordinación plurianual en que se deben desenvolver los Presupuestos anuales, bajo una programación coherente de los objetivos de estabilidad y de deuda pública, dentro de los límites máximos de gasto no financiero aprobados por las respectivas instituciones públicas (arts. 29 y 30 LOEP). Ambos objetivos deben ser coherentes entre sí y respecto al límite de gasto, y la exigencia de tal coherencia mutua está presente en diversos preceptos de la Ley, tales como los arts. 12.1, 15.2.3.5, 21 y 22. El artículo 15.5 LOEP muestra gráficamente esta interrelación al tratar sobre el informe económico que ha de servir de base a la fijación de los objetivos de estabilidad, en consideración a las variables macroeconómicas que se especifican. El mismo precepto, en sus aptdos. 2 y 3, expresamente exige que se tenga en

cuenta, para la fijación del límite de déficit, la regla de gasto, y que la tasa del volumen de deuda sea consistente con aquel déficit.

b) Para el caso del Estado, la consistencia del Programa de Estabilidad será supervisada por la Comisión Europea, cuyas recomendaciones debe atender. Pero en el ámbito interno, son las instituciones centrales las llamadas legalmente a dirigir y controlar la cohesión del programa de estabilidad de todo el sector público. Ya se ha aludido a las potestades del Parlamento y del Gobierno nacionales para la fijación de los límites de déficit estructural y de deuda pública. El límite de gasto no financiero lo aprueba la respectiva entidad pública, por lo que en este aspecto la autonomía financiera de las CCAA y EELL resulta menos limitada, aunque el crecimiento de aquel puede restringirse para ajustarse a la senda establecida en los planes económico-financieros y de reequilibrio, en los supuestos previstos en los arts. 21 y 22 LOEP. Al margen de las facultades supervisoras del CPFF sobre los planes autonómicos, el Estado dispone de un poderoso instrumento de persuasión centrado en su potestad de autorización del crédito de las CCAA, a cuyo efecto ha de tener en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad, debiendo denegarla en casos graves de incumplimiento de lo establecido por la LOEP (arts. 13.4 y 25.2).

## 5.2. Periodo transitorio

En cualquier caso, en ratificación de lo que ha sido nuestra línea de razonamiento, los valores de referencia sobre el PIB de las reglas de déficit y deuda, no rigen con la entrada en vigor de la LOEP, sino que constituyen objetivos a alcanzar a largo plazo. Tal como sucede en el PEC y avala el Pacto Fiscal europeo, sin que pueda desconocerse la situación de partida de desequilibrio fiscal y de endeudamiento excesivo, lo decisivo es la *«senda de ajuste»* que se emprenda por cada país en pro del logro de aquellos objetivos, conforme a los parámetros establecidos, así como a las recomendaciones de la Comisión europea. Pero esa llamada senda de ajuste, a la que se refiere la LOEP en muchas ocasiones, no es algo a improvisar, ya que sus contornos básicos se fijan en la propia ley y su concreta determinación ha de someterse a los principios, exigencias y procedimientos legalmente establecidos. Lo que el Pacto Fiscal reclama es una *«rápida convergencia hacia (el) respectivo objetivo (de estabilidad) a medio plazo»* y lo que la Comisión evalúa y trata de corregir son *«las desviaciones significativas... de la senda de ajuste a dicho objetivo»*, de acuerdo con el *«calendario»* que ella misma propone [art. 3 aptdos. 1 b) y e) y 2 del Pacto Fiscal]. A todo ello se refiere la Disposición transitoria primera de la LOEP denominada —sin alarde imaginativo— *«periodo transitorio»*. Antes de analizar el contenido de las reglas fiscales para este periodo, hemos de enfatizar, en aval de lo que acabamos de señalar, lo establecido en su apartado 3:

«3. Los límites de déficit estructural y de deuda pública del apartado 1 anterior, tendrán los mismos efectos y consecuencias que la Ley prevé para los límites contemplados en los artículos 11 y 13, en particular respecto a los mecanismos preventivos y correctivos del capítulo IV».

A todos los efectos legales, por tanto, las reglas fiscales transitorias tienen el mismo carácter vinculante que las previstas con carácter general y permanente en el cuerpo de la Ley Orgánica y su determinación concreta, supervisión y corrección están sujetas a lo en ella dispuesto. Expresado de forma franca, constituyen el núcleo duro de la NEP estatal vigente hoy y por varios años más. Veámoslo seguidamente:

1.º. El cumplimiento de los límites de déficit estructural (0,4%) y del volumen de la deuda pública (60%), ambos del PIB, para el conjunto del Sector Público español, se difiere al año 2020. Sin otra especificación legal, se ha de entender que los objetivos han de alcanzarse en el horizonte temporal del 31 de diciembre de 2020. Para algunos, esta demora de casi nueve años en el cumplimiento de los estrictos límites fijados en el cuerpo de la Ley Orgánica, da muestras de una lenidad real en su exigencia, que muestra una de las facetas más contradictorias de las medidas arbitradas por el legislador. Pero, bajo el prisma de la situación real de la economía española y de la posición en ella del sector público, no parece disparatado este diferimiento. Más bien obedece a una prudente previsión del desenvolvimiento de las finanzas públicas y a la constatación de la imposibilidad de diseñar una senda de ajuste fiscal más audaz. Los últimos informes económicos de que se dispone, con proyecciones hasta 2017, prevén que en esta anualidad se estará muy lejos de alcanzar los objetivos de estabilidad financiera y sostenibilidad económica<sup>38</sup>. Por lo demás, como veremos, se fijan estrictos parámetros de disminución del déficit y de la deuda, en promedio anual.

Por otro lado, la propia reforma constitucional, en su Disposición adicional única, aptado. 3, establece que el límite de déficit estructural entre en vigor «a partir de 2020». El hecho de que nada se prevea respecto a la tasa del volumen de la deuda no obsta a que la Ley Orgánica fije una demora sincrónica con la del déficit, puesto que si este se permite en determinados márgenes, el endeudamiento neto crecerá en los correspondientes porcentajes.

2.º Conforme a lo establecido en el aptdo. 1.b) de esta Disposición transitoria, el déficit estructural del conjunto del sector público, debe decrecer en promedio anual, al menos, un 0,8% del PIB. En este punto, la LOEP prevé la distribución porcentual, de tal forma que la reducción se realizará conforme a los porcentajes respectivos de déficit estructural registrados a 1 de enero de 2012, esto es, un 5,1% y un 2,9% sobre el PIB, respectivamente, para el Estado y para el conjunto de las CCAA. Indirectamente, se da cumplimiento a la exigencia constitucional de establecer en la Ley Orgá-

<sup>38</sup> Así se señala en los últimos informes de proyecciones sobre la materia del FMI y de FUNCAS.

nica «la distribución de los límites de déficit...» [art. 135.5.a) CE]. Y se hace de forma realista, confirmando una vez más el poder normativo de lo fáctico. Se prevé, no obstante, una reducción más intensa para el caso de que así se establezca por la UE en el PDE.

3.º. Respecto a la ratio de la deuda, habrá de reducirse al ritmo preciso para alcanzar la tasa del 60% PIB fijada en el artículo 13 LOEP [aptdo. 1.a)], pero la senda de ajuste se complementa con restricciones derivadas de la regla de gasto, de tal forma que:

- Con carácter general el gasto no financiero (excluidos los Capítulos VIII y IX, activos y pasivos financieros) no podrá superar la tasa de crecimiento del PIB. En coherencia con lo ya señalado respecto a la regla establecida en el artículo 12 LOEP, consideramos que el gasto computable ha de ser el definido en el aptdo. 2 de dicho precepto.
- Se exigirá una reducción anual en el volumen de la deuda de un 2% del PIB a partir de cuando la economía crezca realmente un 2% anual o genere empleo neto en el mismo porcentaje.

Ahora bien, tras estas estrictas determinaciones se incrusta una salvedad de contornos ambiguos, introducida como consecuencia de una enmienda transaccional aceptada por los Grupos Parlamentarios PP y CIU, en la sesión plenaria de debate y aprobación del proyecto por el Congreso, que es preciso transcribir literalmente:

*«No obstante, siempre que a dicha fecha no se superara el valor máximo de endeudamiento fijado por la Unión Europea, si alguna Administración superara el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el cómputo total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.»*

Recordemos que el artículo 4 del Pacto Fiscal establece una referencia de reducción del porcentaje de volumen de la deuda que exceda del 60% del PIB, referencia que se cifra en una veinteava parte al año. La consecución del objetivo de sostenibilidad se fija, por tanto, en un horizonte de 20 años. Examinado el debate parlamentario, se comprueba que esto es exactamente lo que pretende corregir el Grupo Parlamentario CiU con su enmienda: diferir hasta los 20 años el logro de la tasa de deuda establecida en el artículo 13.1 LOEP. El texto enmendado y aprobado instituye dos requisitos para que tal demora sea posible. El primero no plantea problemas, en el sentido de que la respectiva Administración Pública debe haber alcanzado el objetivo de déficit estructural en 2020. Pero el segundo no es tan claro, pues contempla que la Administración afectada supere el límite de deuda previsto en el artículo 13 (el 44% para el Estado, el 13% para las CCAA y el 3% para las EELL), «siempre que a dicha fecha (2020) no se superara el valor máximo de endeuda-

*miento fijado por la UE*». Una posible interpretación es que ha de haberse alcanzado en el conjunto del sector público el límite global del 60% fijado como objetivo en el PEC 2011 y en el Pacto Fiscal, lo cual casa mal con que cualquiera de las Instituciones integrantes de los distintos subsectores pueda exceder del porcentaje respectivo que le corresponde dentro de aquel límite global. Por ello, un sentido más plausible y coherente de la norma llevaría a concluir que aquel límite global será el resultante de haber disminuido en 2020 el exceso de endeudamiento sobre el 60% del PIB en el porcentaje derivado de su reducción anual en una veinteaava parte u otro fijado por UE, si fuera diferente. Puede que sea así, pero esta finalidad posibilitaba una redacción de la norma mucho más clara y precisa.

4.º Como es lógico, la senda de ajuste diseñada conforme a lo que se ha analizado permite ciertos desvíos derivados de las causas excepcionales previstas en los arts. 11.3 y 13.3 de la LOEP, de tal forma que, en esos casos, no regirán las reglas de reducción del déficit y de la deuda establecida para el periodo transitorio (aptdo. 2), aunque habrán de actuarse los mecanismos de corrección y reequilibrio legalmente previstos. El aptdo. 4, finalmente, exige la revisión trianual (2015 y 2018) de la senda de reducción, para ajustarla a los avatares de la situación económica.

### 5.3. ¿Ajuste de la LOEP al Pacto Fiscal europeo?

Se está ya en disposición de pronunciarnos acerca de la adecuación del sistema de estabilidad y sostenibilidad financiera a la normativa europea reguladora de la materia y especialmente, al Pacto Fiscal de 2012. Como es sabido, una de las críticas más recurrentes a la LOEP es que configura un sistema de reglas fiscales más riguroso y restrictivo que el diseñado en el Pacto Fiscal. Dado que, según lo que se ha argumentado, las reglas numéricas establecidas por la LOEP con carácter estable y permanente en el cuerpo legal van a regir a partir de 2020, esto es, claramente a largo plazo, lo verdaderamente importante es el sistema vigente en la actualidad y en los próximos ocho años.

Pues bien, en este marco temporal, no puede decirse que la NEP estatal sea más rigurosa que la europea. Esta última dispone que haya una rápida convergencia hacia el objetivo de estabilidad fijado en el PEC y que los Estados emprendan una senda de ajuste hacia las más rigoristas exigencias de déficit estructural y de deuda, conforme a las recomendaciones y al calendario que proponga la Comisión Europea. El periodo transitorio de la LOEP hasta 2020 se cohonesta con la NEP europea, que respeta los marcos presupuestarios nacionales. Pero quizá sobren ciertas especulaciones. Lo cierto es que, como otros muchos países de la eurozona, España —sin que le neguemos en la práctica un cierto margen de decisión— se obliga a aceptar las, eufemísticamente, denominaciones «recomendaciones» de la Co-

misión europea acerca de la fijación de los límites de déficit y deuda y del calendario para lograrlos<sup>39</sup>.

Si lo que queremos es satisfacer el interés intelectual por el resultado comparativo entre las reglas fiscales de la LOEP y del Pacto Fiscal a partir de 2020, responderíamos como sigue:

- La disonancia no estriba tanto en el límite del 0,4% de déficit estructural sobre el PIB, según la LOEP, puesto que el Pacto Fiscal toma como referencia un porcentaje «*inferior al 0,5 del PIB*». La diferencia, a nuestro juicio se centra en la habilitación de aquel porcentaje por la LOEP, de un modo peculiar, según el cual se requiere la realización de «*reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo*» (art. 11.2). El Pacto Fiscal no exige este requisito para incurrir en el déficit autorizado, al menos, de forma tajante. No obstante, la presunta mayor exigencia estatal queda desvanecida por la remisión a lo dispuesto por la «*normativa europea*».

- Más importante resulta que el Pacto Fiscal autorice alcanzar un límite del déficit estructural del 1% del PIB, cuando el volumen de deuda esté muy por debajo del 60% del PIB. La LOEP no contiene una previsión de este tipo, lo cual es jurídicamente legítimo. Cuestión distinta es que esta mayor restricción de la NEP estatal sea conveniente desde el prisma de la adecuada gestión de las finanzas públicas.

Se ha aludido a la Directiva 2011/85/UE como parámetro valorativo de la corrección de la forma en que se ha transpuesto al derecho interno la NEP europea. Desde el punto de vista de los principios, de las reglas fiscales y de los procedimientos a transponer, conforme a las orientaciones de la Directiva, nuestro juicio global es positivo, sin perjuicio de las matizaciones y de las salvedades singulares que se han realizado con anterioridad.

## VI. EPÍLOGO

En el plano teórico la construcción técnico-jurídica de la estabilidad presupuestaria de la LOEP constituye una mejora sustancial de la NEP derogada. En particular, es notorio el mayor rigor de las reglas fiscales establecidas, cuyo diseño cierra ciertas vías de escape a su estricto cumplimiento, no debidamente articulado en la legislación anterior, y al propio tiempo se refuerza la coordinación estatal del sistema, arbitrando mecanismos de dirección, supervisión y corrección, en principio, aptos para lograr los objetivos presupuestarios legalmente previstos y corregir las desviaciones que se produzcan. Cuestión distinta es la disposición del Estado y de los demás

---

<sup>39</sup> En la fijación del límite de déficit para el año 2012 ha existido cierta negociación entre el Gobierno y la Comisión europea para llegar a la tasa del 5,3% del PIB, medio punto menos que el inicialmente previsto y aprobado por el ejecutivo español.

poderes públicos respecto a su estricto cumplimiento, aunque puede haber factores exógenos y autoridades externas que imposibiliten otra alternativa.

En otro orden de consideraciones, como se ha comentado, tanto la NEP estatal como la europea expresan unos principios y responden a una determinada filosofía de la Economía Política y de la participación del sector público en la actividad económica, en el marco socio-económico fraguado en el Derecho originario de la UE. El debate, en este campo, centra las grandes corrientes políticas de nuestro tiempo, materia ajena a este estudio. Pero hay un aspecto de la política fiscal para el que ni la NEP ni la nueva Gobernanza parecen dar adecuada salida en la actual situación de desconfianza y especulación de los mercados financieros. Tal es la esencial cuestión de las inversiones públicas productivas y de otras medidas de estímulo del crecimiento económico.

Dejando de lado la importante vertiente del endeudamiento privado, la austeridad fiscal del sector público en tiempos de crisis genera inexorablemente una reducción especialmente significativa de las inversiones públicas y de la compra de bienes corrientes y servicios, que es el segmento marcadamente discrecional del gasto público. Así, según el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012, las primeras (Capítulo VI) se reducen en un 19,6% y los segundos (Capítulo II) en un 10,7%, respecto a los Presupuestos de 2011, descontadas las obligaciones de ejercicios anteriores. Al margen del lógico incremento de la carga financiera de la deuda, otros capítulos de gasto mantienen su nivel o decrecen de forma poco apreciable. La rigidez de determinado tipo de gastos obedece al marco regulador de las instituciones públicas y a su sistema de asignación y gestión de recursos. Por su parte, el sistema impositivo tiene su techo en época de recesión o crisis, aunque —según mi criterio— existe margen recaudatorio a través de las tasas por la prestación de servicios públicos, al que es refractaria una asentada cultura de financiación impositiva casi exclusiva, que les da la falsa apariencia de gratuidad o bajo coste. Caben, pues, reformas estructurales por el lado del gasto y de los ingresos públicos, si bien poco factibles en el corto plazo.

Así las cosas, la senda de ajuste hacia los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad debe acompasarse a un ritmo tal que no cercene el gasto público productivo. El PEC revisado de 2011 reclama que la senda de convergencia a medio plazo garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas, «...permitiendo un margen de maniobra presupuestario, **considerando en particular las necesidades de inversión pública**». Pero hoy el auténtico problema está en la contracción de la deuda pública a precios razonables. Sin perjuicio de reconocer la tarea que en tal sentido viene realizando el BCE, esta puede ser insuficiente. En línea con lo propuesto por muchos expertos, parece necesario que el BCE compre deuda de los Estados de «*forma permanente y contundente*» y que se emitan *eurobonos* para ayudar a aquellos Estados que cumplan sus programas de disminución del déficit<sup>40</sup>. Pero ello requiere un cambio en la gobernanza económica de la UE, sobre la que no existe acuerdo en estos momentos.

<sup>40</sup> SIRVENT ZARAGOZA, G., «*Nuevo análisis...*» cit., pp. 12 y 13.