

DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 634-12-003-7

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LIMITACIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

Autor: *Andrés Jiménez Díaz*
Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados

DOC. n.º 3/2012



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA
 - 1. Estados Unidos: Los intentos de constitucionalizar la limitación del déficit público
 - 2. Europa: El Pacto de Estabilidad y Crecimiento
 - 3. La afirmación del principio de estabilidad presupuestaria en España
- III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
 - 1. La reforma constitucional alemana como referencia
 - 2. Contenido de la reforma española
 - A) La admisibilidad del déficit estatal y autonómico
 - B) El déficit estructural: ¿qué es y cómo se cuantifica?
 - C) Supuestos excepcionales que permiten superar los límites de déficit estructural
 - D) La limitación del volumen de deuda pública
- IV. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS ACTIVIDADES CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
- V. LA LEY ORGÁNICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN
 - 1. La estabilidad presupuestaria como materia orgánica
 - 2. El contenido de la Ley Orgánica
 - A) La fijación del déficit estructural máximo como límite constitucional
 - B) La distribución de los límites de déficit y de deuda pública
 - C) La flexibilidad en la determinación del déficit estructural y su incidencia sobre la regulación de los supuestos excepcionales de superación de los límites de déficit y de deuda
 - D) La corrección de las desviaciones presupuestarias
 - E) La metodología y el procedimiento para calcular el déficit estructural
 - F) La delimitación de responsabilidades en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria
 - G) Órganos y procedimientos de coordinación institucional
- VI. LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: PROBLEMAS DE DERECHO TRANSITORIO
 - 1. La reducción progresiva del déficit hasta 2020
 - 2. Referencia a la derogación de las Leyes vigentes
- VII. CONCLUSIONES
- ANEXO. Evolución legislativa del Principio de Estabilidad Presupuestaria

I. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Constitución Española recientemente aprobada, que ha supuesto una profunda modificación del artículo 135 de la misma y ha limitado o prohibido el déficit público, según la Administración Pública de que se trate, supone en cierto sentido la culminación de un proceso que nació con la adhesión de España al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), pero que ha sido indudablemente acelerada como consecuencia de la profunda crisis económica y financiera que asuela a los Estados miembros de la Unión Europea, singularmente a España.

Puede discutirse si la respuesta ofrecida por nuestro país, en forma de modificación de la Constitución para prohibir o limitar el déficit público, es la solución más adecuada para atender los requerimientos de los denominados mercados y rebajar nuestra prima de riesgo en la emisión de deuda pública. Asimismo es discutible el procedimiento seguido para acometer la reforma, que ha impedido un debate de mayor calado, no sólo en las instancias parlamentarias, sino también en otros ámbitos como el doctrinal o el académico.

Con toda seguridad, en la reforma constitucional realizada, ha influido la advertencia de que las normas comunitarias sobre déficit público pueden endurecerse y, sobre todo, pueden endurecerse los controles. En este sentido, tiene particular interés para nosotros la posibilidad de que los incumplimientos en materia de déficit lleguen a comprometer o condicionar la percepción de los fondos estructurales y de cohesión, posibilidad que ha planteado la Comisión Europea y que sin duda obligaba a buscar una solución más expeditiva que la actualmente vigente al control del déficit.

Si situamos el foco sobre las causas inmediatas que han dado origen a la reforma y sobre el sumario procedimiento seguido para su aprobación, podríamos llegar a la conclusión de que se trata de una respuesta apresurada a una situación de crisis y, por lo mismo, perfectamente reversible mediante una reforma contraria de la Constitución. Desde luego, no es imposible que ello ocurra. Sin embargo, una aproximación a la reforma tan coyuntural olvida la existencia de una creciente opinión en favor de la limitación del déficit público, que ha ido cubriendo hitos hasta llegar al momento presente y de la que nosotros mismos hemos participado activamente con la aprobación de las normas sobre estabilidad presupuestaria que, al menos en su versión original, hacían una traslación muy rigurosa del PEC.

Conviene, pues, que situemos la reforma en su contexto, más allá de coyunturas concretas, es decir, que identifiquemos los antecedentes remotos y más próximos de la misma.

II. LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA

1. Estados Unidos: Los intentos de constitucionalizar la limitación del déficit público

La idea de establecer limitaciones constitucionales a la capacidad de los Gobiernos para endeudarse, para elevar la imposición y, en general, para disponer libremente de la política fiscal no nace con el PEC ni lo hace dentro de Europa. Antes de que en la segunda mitad de la década de los 90 se impusieran tales ideas en el espacio europeo, las mismas ya habían tenido amplia circulación en Estados Unidos a finales de los años setenta. El prolongado déficit del Presupuesto federal entre 1960 y 1980, generó un movimiento en favor de la aprobación de una enmienda a la Constitución de los Estados Unidos que impusiera el equilibrio del Presupuesto federal, que llegó a contar con el apoyo de veintisiete legislaturas de otros tantos Estados, aunque sin reunir los 2/3 necesarios para iniciar la reforma constitucional.

A partir de ahí se sucedieron las iniciativas para disciplinar de algún modo el déficit público, que se concretaron en otras tantas Leyes encaminadas a conseguir ese objetivo, en una lucha que ha enfrentado frecuentemente al Congreso y a la Presidencia, como recuerda Thurber¹ y aún tiene lugar en este momento, en que el Partido Republicano se opone a los planes de expansión del gasto de un Presidente demócrata.

Con el mismo objetivo de la disciplina del gasto público, pueden registrarse las fórmulas presupuestarias que, nacidas en Estados Unidos, intentaban reconsiderar los fundamentos del proceso presu-

¹ JAMES A. THURBER, *Congress and deficit policy: thirty years of conflict*, 2003.

puestario. En este punto habría que citar el presupuesto base cero (*Pyhrr*) que, nacido en el seno de la empresa privada llegó a utilizarse en la elaboración del Presupuesto federal durante el mandato del Presidente Carter, así como la más reciente técnica de presupuestación conocida como presupuesto por resultados (*Schick*).

Los partidarios de limitar el déficit en Estados Unidos contaron además con la inestimable colaboración de la escuela de la *public choice*, en particular de la obra de Buchanan, que había puesto en cuestión la tesis que el propio autor caracteriza como predominante u ortodoxa, según la cual los Gobiernos no podían cometer excesos en materia fiscal en aquellos Estados con un proceso democrático de elección, toda vez que esos excesos serían corregidos por los electores. Sin embargo, como el propio autor señala, ese argumento no tomaba en cuenta determinadas circunstancias que empujan el gasto público hacia un crecimiento exponencial, sin que la elección democrática sea capaz de oponerse a los excesos.

Buchanan menciona como circunstancias impeditivas para el éxito de la teoría tradicional la presión de la burocracia, interesada en incrementar su poder mediante nuevos y crecientes gastos. El autor cita asimismo la ilusión fiscal que lleva a los contribuyentes a desconectar gastos e ingresos, sin apreciar que una determinada cifra de gasto exigirá una cifra equivalente de ingresos que, tarde o temprano, han de salir del bolsillo de los contribuyentes. Finalmente, aquél menciona la posibilidad de que una mayoría pueda influir sobre los Gobiernos exigiéndoles mayor nivel de gasto y trasladando la carga que ese gasto supone a una minoría que contribuye en mayor medida por su superior capacidad económica.²

Con toda seguridad, algunas de las circunstancias mencionadas por Buchanan, si no todas, se han concitado en los últimos decenios para incrementar los niveles de gasto en las proporciones que hoy conocemos y no sólo en Estados Unidos sino, especialmente, en otros ámbitos como la Unión Europea, de modo que la democracia electoral no sólo no ha puesto un límite al constante incremento del gasto, sino que ha constituido un incentivo para su crecimiento. En efecto, la exigencia creciente de nuevos servicios públicos y de una mayor calidad de los mismos formulada por los ciudadanos, ha supuesto un acicate para que los programas electorales incorporasen esas demandas que, con más o menos fidelidad, se acababan realizando una vez llegaba al poder el partido político que las había ofrecido.

En esa espiral de incremento del gasto influía sin duda la ilusión fiscal antes mencionada y la esperanza, consciente o no, del contribuyente de que ese gasto lo soportarían otros, aspirando a comportarse como un *free rider*. Todo ello daba como resultado una situación en la que los gastos eran percibidos como una fuente de bienestar con progresión tendente hacia lo ilimitado, desconociendo el precio de ese bienestar o suponiendo que ese precio lo pagarían otros, ya fuesen los ciudadanos coetáneos con más capacidad económica o las generaciones futuras.

2. Europa: El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Europa no era ajena en absoluto al exponencial incremento del gasto público que a pesar de los intentos de contenerlo se había producido a uno y otro lado del Atlántico, hasta el punto de que el mismo comenzó a tenerse por un elemento obstaculizador del crecimiento de las economías de lo que pasaría a ser la Unión Económica y Monetaria (UEM). En este sentido, el PEC se configuraba como un requisito imprescindible para asegurar el éxito de la Unión y garantizar la estabilidad de los precios, el crecimiento y el pleno empleo.

Ante esa perspectiva, a partir de 1997 se aprobó un conjunto de decisiones y normas que se integran bajo la denominación de Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Si atendemos a lo que señala la Resolución del Consejo europeo 97/CE236/01, de 17 junio de 1997, el Pacto está compuesto por la citada Resolución del Consejo, el Reglamento CE 1466/97, del Consejo, de 7 julio 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas y el Reglamento CE 1467/97, también del Consejo, de 7 julio 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. A ello habría que añadir el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea), así como el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo que constituye un anexo al primero de los Tratados mencionados, como lo era respecto del Tratado de la Comu-

² J. M. BUCHANAN y M. R. FLOWERS, *Introducción a la ciencia de la Hacienda Pública*, 1982, págs. 226 y sig.

nidad Europea. El *corpus* original del PEC experimentó una importante modificación en 2005, año en que se procedió a la flexibilización del mismo y a la definición de la estabilidad presupuestaria en términos acusadamente cíclicos, introduciendo así el germen de la distinción entre déficit estructural y cíclico que, como hemos de ver, ha sido asumida por las reformas constitucionales alemana y española.

En efecto, el Consejo Europeo, reunido en Bruselas los días 22 y 23 marzo de 2005, ratificó el Informe del Consejo *ECOFIN* titulado “Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, en el que se introducía la idea del ciclo económico como elemento decisivo en la definición de la estabilidad. Esa modificación en el enfoque de la estabilidad presupuestaria determinó una modificación paralela del Reglamento CE 1466/97 (que ha llevado a cabo el Reglamento CE 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005), de modo que el artículo 2 *bis* del primero de los Reglamentos citados incorporó dos criterios que permitían flexibilizar las exigencias comunitarias en materia de estabilidad: por un lado, la ya mencionada idea de ajuste al ciclo económico; por otro, las necesidades de inversión pública de cada una de las economías sometidas a la disciplina del PEC.

La negativa evolución de la economía en los últimos años y las consecuencias que ello ha tenido sobre las finanzas de los Estados de la Unión Europea, ha llevado a las autoridades de la misma a reforzar la exigencia de estabilidad presupuestaria para cada uno de sus Estados miembros, marcando horizontes temporales para retornar a los límites admisibles de déficit público. En el plano institucional y legislativo, la evolución más reciente se orienta conforme a los planes que manejan los grandes Estados de la zona euro (Alemania y en menor medida Francia), que prevén la aprobación de normas más estrictas en lo que se refiere a la gobernanza económica, con la creación de una suerte de gobierno económico europeo integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno, además de considerar la posibilidad de imponer la llamada *regla de oro*, esto es, la constitucionalización en cada Estado miembro de techos de gasto máximos que impidan o limiten el déficit de las Administraciones Públicas.

3. La afirmación del principio de estabilidad presupuestaria en España

Tampoco España podía quedar al margen de las circunstancias y causas que empujaron el gasto público al alza. Más aún, a las causas descritas habría que añadir algunas singularidades en el caso de España que han forzado esa situación. Éstas vienen dadas por el peculiar modo de construir la formidable maquinaria administrativa que finalmente han supuesto las Comunidades Autónomas, a las que no se ha querido trasladar responsabilidades decisivas en materia de ingresos, en tanto que han asumido ingentes cantidades de gasto público, especialmente después de recibir las competencias que implican las partidas de gasto más cuantiosas: educación y sanidad. La tendencia a nutrirse de los impuestos estatales o a obtener tramos de los impuestos del Estado que éste sigue gestionando, ha determinado que los ciudadanos perciban a las Comunidades Autónomas como sujetos públicos proveedores de bienestar prácticamente sin contrapartidas y, sobre todo, ha exonerado a los gestores de aquéllas de la responsabilidad de tener que allegar los recursos necesarios para hacer frente a esa política de gasto, lo que les ha liberado igualmente de la impopularidad que supone exigir los tributos necesarios para hacer frente a dichos gastos.³

La construcción de un Estado complejo desde la perspectiva fiscal se mueve en torno a la opción entre el sistema de separación y el de unión. El primero implica la distribución de los tributos posibles entre el Estado y los territorios dotados de autonomía fiscal, de modo que cada instancia define su nivel de tributación y gestiona sus propios tributos. Por el contrario, el sistema de unión deja en manos del Gobierno central la definición de los tributos aplicables en todo el territorio nacional e incluso la gestión de esos tributos. Ciertamente, esos sistemas no suelen darse en puridad y tampoco en el caso de España puede identificarse la implantación de uno de esos sistemas con exclusión absoluta del otro. Sin embargo, es

³ La dependencia financiera de las Comunidades Autónomas respecto del presupuesto estatal se ha puesto de manifiesto una vez más tras la disolución de las Cámaras en septiembre de 2011, momento en el que, convocadas las elecciones para noviembre de ese mismo año y dando por sentado que necesariamente se deberían prorrogar los Presupuestos Generales del Estado para 2011, el Gobierno saliente anunció que no procedería a aprobar el habitual Decreto Ley que ajusta los efectos de la prórroga, dejando esa tarea para el Gobierno que resultase de las urnas. Pues bien, ese anuncio produjo, sobre todo, la queja generalizada de las Comunidades Autónomas, las cuales se apresuraron a afirmar que la ausencia de actualización y por tanto de una referencia clara sobre las aportaciones que debían percibir de los Presupuestos Generales del Estado, les impedía aprobar sus propios Presupuestos o al menos les dificultaba esa operación al no poder cuantificar con precisión sus ingresos.

evidente que el modo de resolver el problema entre nosotros se ha orientado hacia el sistema de unión antes que al de separación. Esa situación ha asegurado una gran uniformidad del sistema fiscal en todo el territorio nacional (excepción hecha de los territorios forales), lo que constituye acaso la principal ventaja del sistema de unión. No obstante, incluso quienes en su momento se mostraron a favor del sistema de unión, advertían ya de la existencia de una de sus principales desventajas: que esa solución no fomentaba la responsabilidad de los territorios autónomos ni de los ciudadanos de dichos territorios en la medida en que desconecta ingresos y gastos y favorece la ilusión fiscal a la que hemos hecho referencia.⁴

En esa situación, España hubo de poner límites a su propio déficit en la segunda mitad de la década de 1990, como consecuencia de la incorporación de nuestro país al PEC y a la UEM. Fruto de todo ello fue la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 diciembre, complementaria de la anterior, que realizaban una rigurosa interpretación del PEC que obligaba a los distintos sujetos del sector público a cerrar sus presupuestos en posición de equilibrio.

Sin embargo, la legislación por la que se trasladaban a nuestro Derecho las exigencias derivadas del PEC ha experimentado una evolución similar a la del propio Pacto. Tanto la Ley General de Estabilidad Presupuestaria como la Ley Orgánica complementaria mantuvieron su redacción original prácticamente hasta 2006, es decir, hasta el momento en que se produjo la reforma y flexibilización del PEC. En ese momento se aprobó la primera modificación sustancial de ambas normas en un sentido que venía a rebajar las exigencias de la primera redacción, que interpretaba la regla de equilibrio en términos anuales sin concesiones al ciclo económico. Frente a ese modo de entender el principio de equilibrio, en 2006 se introdujo la idea de adecuación de la estabilidad presupuestaria al ciclo económico, de modo que la estabilidad se mediría a partir de entonces en términos cíclicos y no anuales.

En efecto, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la primera, partían de una noción de estabilidad más exigente, de modo que limitaban el déficit de las Administraciones Públicas en términos más rigurosos, tendentes hacia el equilibrio presupuestario en cada ejercicio. A su vez, la Ley 15/2006, de 26 mayo, así como la Ley Orgánica 3/2006 de 26 mayo, que reformaban respectivamente las Leyes anteriores, flexibilizaban el principio de estabilidad presupuestaria en función de los criterios que se habían manejado con la propia reforma del PEC, de modo que se admitía el déficit de los tres niveles de Administración territorial (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) en los supuestos en los que ese déficit viniese motivado por la realización de inversiones productivas, además de en aquellos casos en que el déficit fuese consecuencia de un menor crecimiento económico, siempre que el Producto Interior Bruto (PIB) no alcanzase el PIB potencial, previamente definido para un periodo determinado de tiempo.

Del articulado de ambas Leyes presentan gran interés los artículos que figuran bajo la rúbrica *Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria*, tanto los relativos a las Entidades Locales como los que se refieren a las Comunidades Autónomas, que han evolucionado desde exigencias muy rigurosas hacia planteamientos de mayor flexibilidad, vinculando la estabilidad con el ciclo económico. Para apreciar esa evolución en todo su detalle es preciso adoptar una perspectiva diacrónica en la que pueda comprobarse cómo han progresado las Leyes a este respecto. Al mismo tiempo, ello nos permitirá conocer cuál es la situación en que nos encontramos en el momento de aprobarse la reforma constitucional y cuáles son los contenidos sobre los que la misma se asienta. El cuadro que se adjunta como anexo al presente trabajo sintetiza la evolución legislativa del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro país, distinguiendo los distintos contenidos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la primera en cada momento de esa evolución.

III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. La reforma constitucional alemana como referencia

Acuciada por sus dificultades financieras, España ha abordado una reforma constitucional en agosto de 2011 que se adelanta a las exigencias europeas sobre constitucionalización de la limitación del

⁴ J. J. FERREIRO LAPATZA, *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, 1985, págs. 6 y sig.

déficit. La reforma ha dado nueva redacción al artículo 135 de la Constitución y en la misma ha influido decisivamente la reforma que previamente había llevado a cabo Alemania en el mismo sentido. La decisiva influencia de la reforma germana sobre el nuevo artículo 135 de la Constitución Española, obliga a ocuparse con un mínimo detalle de dicha reforma, entendida como un precedente cierto de nuestra propia reforma constitucional.

Alemania y España comparten como problema común el hecho de que la constitucionalización de la prohibición del déficit presenta mayor complejidad en los Estados federales y en aquellos que, como el nuestro, han realizado una intensísima descentralización, aunque sin adoptar el modelo federal nominalmente. En tales Estados, la existencia de dos importantes unidades de gasto (Federación/Estado y *Lander*/Comunidades Autónomas), exige tomar en cuenta esa dualidad y extender la prohibición también a las segundas unidades, distribuyendo al mismo tiempo las responsabilidades en el supuesto de que, a pesar de todo, se incurra en déficit excesivo.

En ambos países se da con singular intensidad lo que Schick ha denominado gráficamente *presupuestación en sandwich*,⁵ esto es, la doble presión a la que se ven sometidos los presupuestos de los Estados, condicionados por un lado por las exigencias y reglamentación internacional (en este caso por el PEC) en cuanto se refiere a la gestión de sus finanzas y a los límites de gasto admisibles y, por otro, por las autoridades regionales que mantienen sus pretensiones sobre sus propios niveles de gasto y la autonomía de sus decisiones en esa materia.⁶

El fenómeno descrito por Schick se da con notable intensidad en nuestro país, donde los partidos nacionalistas han considerado la reforma como un ataque inadmisibles contra la autonomía financiera de sus respectivas Comunidades Autónomas, hasta el punto de afirmar que la modificación de la Constitución llevada a cabo por los dos grandes partidos, supone una ruptura del consenso constitucional de 1978.

Partiendo, pues, de lo que hay de común entre España y Alemania, analizaremos brevemente la reforma constitucional alemana. En Alemania se ha realizado una doble reforma constitucional que tiene por objeto, entre otros, disciplinar las relaciones financieras entre la Federación y los *Lander* y fijar límites a las posibilidades de endeudamiento de ambos. La primera de las reformas, acometida en 2006, se inscribe en un intento de clarificar las relaciones entre los mismos, delimitando con mayor precisión las competencias de cada instancia. En esa misma línea, la reforma supone la distribución entre la Federación y los *Lander* de las responsabilidades en que puedan incurrir como consecuencia del incumplimiento de compromisos internacionales, con una mención específica a los límites que las instituciones europeas puedan imponer al endeudamiento público. Aun cuando sea la Federación el único sujeto responsable ante Bruselas, la reforma constitucional implica una distribución de las sanciones impuestas en caso de déficit excesivo y en el supuesto de que la causa del mismo sea imputable también a los *Lander*. La reforma se ha llevado a cabo a través de una atribución de *porcentajes de culpa*, de modo que la Federación asume el 65 por 100 de las sanciones impuestas, en tanto que los *Lander* se distribuyen el 35 por 100 restante con criterios que mezclan la solidaridad entre ellos con la exclusiva responsabilidad del *Land* causante del déficit (art. 109 de la Ley Fundamental de Bonn).⁷

Sin embargo, la reforma de 2006 no contenía un techo de gasto propiamente dicho ni la prohibición de recurrir al endeudamiento público, sino que preveía la asunción compartida de las responsabilidades derivadas, precisamente, de la existencia de un déficit excesivo. Ha sido en 2009 cuando una segunda reforma ha dado nueva redacción a la Ley Fundamental de Bonn, estableciendo como regla general la prohibición de acudir a los ingresos crediticios, tanto para la Federación como para los *Lander* (art. 109 de la Ley Fundamental de Bonn), si bien con determinados matices:

⁵ A. SCHICK, *¿La presupuestación tiene algún futuro?*, 2002.

⁶ La presión de los Gobiernos regionales en España y Alemania explica el distinto origen de las reformas emprendidas en Europa respecto de las intentadas en Estados Unidos. El movimiento en favor de las enmiendas o modificaciones constitucionales ha tenido en Estados Unidos y en Europa un sentido absolutamente distinto. En Estados Unidos se trató de un movimiento que se apoyaba políticamente en las legislaturas de los Estados de la Unión, de modo que en la década de 1970 éstas se manifestaron favorables a la enmienda que limitase el déficit del Presupuesto federal. A diferencia de lo que está ocurriendo ahora en Europa, fueron los Estados miembros de la Unión los que se plantearon proponer al Estado federal limitar el déficit público. En tanto que las reformas constitucionales europeas, en Alemania como en España, han tenido un sentido distinto y se han presentado como un modo de disciplinar la política de gasto de los *Lander* y de las Comunidades Autónomas respectivamente, además de imponer límites a los Gobiernos centrales.

⁷ Sobre la reforma constitucional alemana de 2006, véase A. ARROYO GIL, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, 2009.

a) Con carácter general, aplicable por tanto a ambas instancias de poder, se prevé la posibilidad de incurrir en déficit en situaciones de recesión económica o emergencia, con una interpretación de la prohibición del déficit que vuelve a hacer concesiones al ciclo económico, aunque sea con carácter excepcional (art. 109 de la Ley Fundamental de Bonn).

b) Aplicable sólo a la Federación, se establece la regla de que un déficit inicial no superior al 0,35 por 100 del PIB en el Presupuesto de aquélla es admisible y supone, a los efectos constitucionales, una posición de equilibrio presupuestario. Esto supone admitir un déficit estructural para la Federación del 0,35 por 100, desvinculado de las situaciones de recesión o crisis (art. 115 de la Ley Fundamental de Bonn).⁸

2. Contenido de la reforma española

A) *La admisibilidad del déficit estatal y autonómico*

La reforma constitucional recientemente aprobada no ha condenado el déficit de manera definitiva e irrevocable, sino que lo sitúa dentro de ciertos límites que toman muy en cuenta la referencia alemana y la propia situación legal española precedente, esto es, el estado en que se hallaba la legislación sobre estabilidad presupuestaria en nuestro país.

Tomando en cuenta esos antecedentes, aunque no siempre de conformidad con los mismos, el artículo 135.1 de la Constitución comienza por afirmar el principio de estabilidad presupuestaria como regla esencial a la que todas las Administraciones Públicas han de adecuar su actuación. Dicho esto, sin embargo, el número 2 de ese mismo artículo introduce la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en déficit estructural, con la prohibición de que el mismo supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros. Al mismo tiempo, se declara taxativamente que las Entidades Locales “deberán presentar equilibrio presupuestario”. Serán, pues, las Entidades Locales las que con mayor rigor hayan de soportar las consecuencias derivadas de la reforma constitucional. Téngase en cuenta que la situación precedente admitía el déficit destinado a realizar actuaciones productivas (déficit inversor) y, limitadamente, el déficit derivado de la insuficiencia en el crecimiento del PIB cuando se tratase de municipios que fuesen capitales de provincia o ciudades de gran población. Los términos en los que se pronuncia el actual artículo 135.2 *in fine* no parecen admitir componendas posteriores ni deja margen a las Leyes de desarrollo para admitir el déficit local bajo ninguna circunstancia, sin perjuicio de lo cual más adelante nos pronunciaremos acerca de la aplicabilidad de lo dispuesto para situaciones excepcionales a las Entidades Locales. Se trata por tanto de la Administración más decisivamente afectada por la reforma, puesto que a partir de 2020 sus presupuestos deberán presentarse en posición de equilibrio inexcusablemente.

Muy distinto ha sido el trato ofrecido a las Comunidades Autónomas y aquí radica la primera gran diferencia con el texto alemán. Éste sitúa la línea divisoria entre las Administraciones que pueden incurrir en déficit estructural y las que no pueden hacerlo en la frontera que separa la Federación de los *Länder*. Así, el texto de la Constitución alemana permite a la Federación incurrir en déficit estructural hasta el límite del 35 por 100 del PIB, pero lo prohíbe a los *Länder* que no podrán cerrar sus Presupuestos con déficit más que en las situaciones excepcionales a las que hemos hecho referencia al tratar sobre la reforma alemana, sin que de ordinario puedan acudir al recurso crediticio que taxativamente les prohíbe la Ley Fundamental de Bonn.

El hecho de que la reforma española se haya apartado en este punto deliberadamente del modelo alemán, en otros aspectos tan presente en dicha reforma, puede entenderse como una profesión de realismo tanto como una concesión a los nacionalismos que, en último término, no ha servido para atraer el voto favorable de los mismos. Centrándonos en la actitud realista que ha podido orientar nuestra reforma, parece evidente que negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de incurrir en déficit estructural no casaba con la situación financiera de las mismas y la previsible evolución de esa situación, incluso teniendo en cuenta que la prohibición o limitación del déficit prevista en el artículo 135.1 de la Constitución no entra en vigor hasta la aprobación de los Presupuestos para 2020.

⁸ Acerca de la segunda reforma constitucional llevada a cabo en Alemania, puede verse G. ROBBERS, *Federalismo en Alemania en 2009*, 2009.

Con toda seguridad, la previsión que finalmente se ha incorporado a nuestra Constitución ha obedecido a las mismas razones que determinaron que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria reconociese a las Comunidades Autónomas en 2006 el mayor volumen de déficit posible, de modo que mientras que el Estado y las Entidades Locales se repartían un déficit del 0,25 por 100 sobre el PIB (0,20 el Estado y 0,05 las Entidades Locales), a las Comunidades Autónomas se les atribuía hasta el 0,75 por 100 del déficit posible, medido siempre en referencia al PIB.

En definitiva, la solución adoptada en la reforma de la Constitución Española se sitúa en línea de continuidad con nuestro propio precedente, desde el que se explica la mayor permisividad con el déficit autonómico. Pero también existen otras circunstancias que sin duda contribuyen a explicar esa actitud. Esas circunstancias adicionales se relacionan con el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas por el que se optó en su día y por la ausencia de una revisión de ese modelo paralela a la reforma constitucional. A este respecto hay que recordar que la reforma constitucional alemana se ha orientado en un sentido más amplio y ambicioso, de modo que la segunda reforma, la de 2009, se ha presentado como una modificación de la constitución financiera y, por tanto, de las relaciones que mantienen la Federación y los *Länder* en ese plano. Ello ha supuesto que la reforma de 2009 incluya no sólo previsiones sobre el déficit, sino también sobre los ingresos de los que dispondrán los *Länder*.

En el caso de España, en la medida en que nada se ha modificado en cuanto a los ingresos disponibles por las Comunidades Autónomas, la reforma ha dado continuidad a la situación preexistente y reconoce el déficit estructural también para aquéllas. La cuestión vendrá dada en lo sucesivo por la cuantificación de ese déficit, esto es, si se mantiene por encima del que el propio Estado se reconoce a sí mismo, tiende a la equiparación o se sitúa por debajo del déficit estatal, cuestión está a la que deberá dar respuesta la Ley Orgánica que se anuncia en el modificado artículo 135 de la Constitución Española.

B) *El déficit estructural: ¿qué es y cómo se cuantifica?*

La admisión de un déficit posible en los Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas no significa en absoluto que la Constitución renuncie al equilibrio presupuestario ni menos aún que ese posible déficit carezca de límites. En efecto, el primer mandato constitucional consiste en obligar a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus *actuaciones* y, desde luego, sus Presupuestos al principio de estabilidad. Sin embargo, el legislador, plenamente consciente de que ese objetivo no podrá cumplirse en todos los casos, admite expresamente que el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en déficit, siempre que el mismo no supere ciertos límites. En rigor, lo que el número 2 del artículo 135 contiene es una prohibición de superar determinados límites de déficit, admitiendo paladinamente que los Presupuestos del Estado y las Comunidades Autónomas pueden aprobarse con déficit o que sus respectivas Administraciones pueden incurrir en déficit en la ejecución de sus Presupuestos.

Ha de entenderse, en efecto, que la aspiración constitucional al equilibrio presupuestario y la correspondiente limitación del déficit, se refieren tanto al Presupuesto aprobado como a la ejecución del mismo. Por ello, tan inconstitucional sería un Presupuesto que se aprueba ya con cifras de déficit que superen los límites establecidos como el Presupuesto que se cierra con déficit superior al legalmente admisible. Esta doble posibilidad de incurrir en déficit presenta no pocos problemas desde el punto de vista del control de constitucionalidad de las normas y actos generadores del déficit, cuestión ésta que dejaremos aquí meramente apuntada y a la que después haremos una referencia más extensa. Por ahora basta con señalar que la prohibición del déficit (en el caso de las Entidades Locales) y su limitación (en el caso del Estado y las Comunidades Autónomas), debe interpretarse en un sentido extensivo como el que proponemos. De otro modo estaríamos poniendo las bases para una ficción de cumplimiento constitucional, consistente en la aprobación de Presupuestos con un falso equilibrio, a sabiendas de que en la ejecución del mismo será posible la desviación y la superación de los límites de déficit.

Como hemos señalado, la Constitución reconoce al Estado y a las Comunidades Autónomas cierto margen para el déficit que, reiteradamente, se califica como déficit estructural. En este sentido, el número 2 del artículo 135 permite a ambas Administraciones el déficit estructural siempre que éste no supere los márgenes establecidos por la Unión Europea. Asimismo, el propio precepto citado remite a una Ley Orgánica la determinación del “*déficit estructural* máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas”.

De lo establecido en ese precepto interesa desentrañar dos cuestiones que se hallan fuertemente vinculadas entre sí: el sentido en que debe entenderse la expresión déficit estructural y la fijación de los límites de dicho déficit. El déficit estructural se define como la diferencia entre ingresos y gastos en una situación de pleno empleo, es decir, sin considerar los efectos del ciclo económico. Se trata, pues, del déficit que existiría si la economía siguiera fielmente la senda del crecimiento potencial y operase a pleno rendimiento, de modo que los ingresos tributarios recaudados serían los máximos posibles, teniendo en cuenta la legislación aplicable; al mismo tiempo, el gasto público se situaría en su nivel normal de acuerdo con la capacidad operativa del sector público. A su vez, el déficit cíclico se caracteriza como el inducido o derivado por el ciclo económico, de suerte que el déficit cíclico vendría dado por la diferencia entre el déficit total y el estructural, es decir, el atribuible al proceso cíclico de la economía.

¿Es éste el sentido que nuestra Constitución atribuye a los términos *déficit estructural*? La cuestión no tendría más alcance si se tratase de un mero asunto conceptual o académico. El problema reside en que para determinar lo que nuestra Constitución entiende por déficit estructural y, sobre todo, para cifrar la cuantía de ese déficit, será preciso contar con referencias concretas, a cuyo efecto cobran especial importancia las definiciones y cuantificaciones contenidas en las normas europeas. Si tomamos, en primer lugar, lo establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en relación con éste lo dispuesto en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, podríamos obtener la impresión de que el 3 por 100 de déficit que admite el Protocolo como valor de referencia (definido como la proporción entre el déficit público y el PIB), podría considerarse como un límite de déficit estructural admisible, puesto que en situaciones excepcionales todavía podría superarse ese límite.⁹

Sin embargo, la lectura de otros textos nos podría llevar a obtener conclusiones diferentes. Así, en el Informe aprobado por el Consejo Europeo en marzo de 2005 con objeto de mejorar la aplicación del PEC, se afirma literalmente que los Estados miembros “deberían aspirar a un ajuste anual en términos cíclicamente ajustados, exceptuando las medidas temporales, de un 0,5 por 100 del PIB como valor de referencia”. A su vez, el artículo 2 *bis* del Reglamento CE 1466/97, ya citado, afirma que los objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país se enunciarán dentro de una variación definida entre el -1 por 100 del PIB y el equilibrio o superávit “en términos de ajuste en función del ciclo y una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales”. Finalmente, el Consejo Europeo celebrado el 21 julio de 2011, vuelve a tomar la referencia del Protocolo, marcando como objetivo de déficit para los Estados miembros una cifra que se sitúe por debajo del 3 por 100, a más tardar en 2013.

El intento de conciliar todas esas normas y recomendaciones ha de conducirnos a la conclusión de que, a día de hoy, existe un límite de déficit que viene dado por el valor de referencia contenido en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (3 por 100), sobrepasado el cual entrarían en juego los mecanismos punitivos la Unión Europea, sin perjuicio del margen que todavía concede el artículo 126.2. a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para situaciones excepcionales y temporalmente acotadas, siempre que, además, la desviación “se mantenga cercana al valor de referencia”. Con todo, las normas y recomendaciones citadas se hallan lejos de considerar el 3 por 100 como un valor de referencia admisible en situaciones no recesivas. Tanto el Informe aprobado por el Consejo Europeo en marzo de 2005 como el artículo 2 *bis* del Reglamento CE 1466/97 coinciden en admitir un déficit (estructural) que el Reglamento sitúa en una banda entre el 1 por 100 de déficit y el equilibrio o superávit, valor que el Informe mencionado sitúa más precisamente en el 0,5 por 100 del PIB. Ciertamente es que esta conclusión podría parecer desvirtuada por el Acuerdo del Consejo de julio de 2011, en cuanto fija el objetivo de reducir el déficit por debajo del 3 por 100 en 2013. Sin embargo, ese Acuerdo ha de considerarse en el contexto del momento de recesión o débil crecimiento en que nos encontramos. En efecto, al mismo tiempo que el Consejo ratifica ese límite, se refiere a las medidas adoptadas por algunos de los Gobiernos europeos, en particular el Gobierno italiano que, al parecer del Consejo, le permitirán “reducir el déficit por debajo del 3 por 100 en 2012 y lograr el equilibrio presupuestario en 2014”. Esa declaración no hace más que reforzar la idea de que para las instituciones europeas, el 3 por 100 constituye un límite que no debería franquearse ni en las situaciones de crisis, en tanto que la aspiración continúa siendo el equilibrio, en la medida en que las economías europeas tiendan a estabilizarse.

⁹ Véase en este sentido el artículo 126.2. a) del Tratado, que considera déficit excesivo el que sobrepase el valor de referencia, a menos que el valor se sobrepase “sólo excepcional y temporalmente”.

En el mismo sentido puede citarse la previsión contenida en el Programa de Estabilidad de España para el periodo 2011-2014. El citado Programa prevé una reducción progresiva del déficit que partiendo del alcanzado en 2010, que se cifraba en el 9,2 por 100 del PIB, se reduciría progresivamente con arreglo a la siguiente escala: 6 por 100 en 2011, 4,4 por 100 en 2012, 3 por 100 en 2013 y 2,1 por 100 en 2014. Las citadas previsiones evidencian de nuevo que el 3 por 100 constituye una barrera para situaciones de crisis que en absoluto puede identificarse con el déficit estructural, de modo que éste ha de situarse en porcentajes muy inferiores al del 3 por 100, si tenemos en cuenta que el déficit estructural es admisible en situaciones de pleno empleo.

La interpretación que Alemania ha hecho de este asunto al aprobar la reforma de 2009 se halla en la línea indicada, de modo que su Constitución admite como déficit estructural de la Federación el 0,35 por 100, sin perjuicio de lo previsto para las situaciones excepcionales o de grave crisis. En el caso de España, la solución que se ofrezca a este problema parece que habrá de orientarse también en un sentido similar, de modo que aunque no se ha querido constitucionalizar una cifra concreta de déficit estructural, las que han publicado los medios de comunicación como cifras que manejaba el Gobierno en el momento de aprobarse la reforma constitucional, han situado ese déficit en torno al 0,40 por 100 del PIB, a distribuir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que finalmente determine la Ley Orgánica a la que remite la Constitución. Más aún, si atendemos a las cifras de déficit que la legislación previa a la reforma constitucional admitía, la suma del déficit debido a inversiones productivas y el derivado del menor crecimiento del PIB (cíclico), no agotaba el 3 por 100 del PIB considerado como el valor referencial por la Unión Europea. De ahí que insistamos en la idea de que la cifra de déficit estructural ha de fijarse muy por debajo de ese 3 por 100, que constituiría una frontera a la que aproximarse sólo en situaciones críticas.

La propia Constitución Española contiene una sutil pero importante distinción entre los límites que ha de respetar el déficit estructural y los que se imponen al volumen de deuda. En el segundo caso, el número 3, párrafo tercero, del artículo 135 de la Constitución afirma literalmente que el volumen de deuda “no podrá superar el *valor de referencia* establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. La Constitución utiliza aquí la misma terminología que emplea el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento (valor de referencia), lo que claramente remite al valor límite que establece el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, de modo que el límite constitucional para el volumen de deuda coincidiría en este punto con el valor de referencia del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del Protocolo citado (volumen de deuda máximo del 60 por 100 sobre el PIB).

Frente a ello, cuando la Constitución se ocupa del déficit estructural afirma que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit “que supere los *márgenes establecidos, en su caso*, por la Unión Europea para sus Estados miembros”. Hemos puesto en cursiva lo que hay de distinto en la afirmación del número 2 del artículo 135 respecto del tratamiento que ese mismo artículo da a los límites del volumen de deuda. En primer lugar, cuando se trata del límite de déficit no se menciona el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como fuente de la que se derive la limitación, sino que se alude a los “márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea”. La salvedad que implica la expresión *en su caso*, parece aludir a límites aún no existentes o pendientes de decisión. De cualquier modo, la Constitución no remite al valor de referencia previsto en el Tratado de Funcionamiento, sino que menciona los que, en su caso, apruebe la Unión Europea. Si los autores de la reforma hubiesen tenido en mente el valor de referencia del Tratado y del Protocolo antes citado (3 por 100 sobre el PIB), lo habrían afirmado explícitamente, como han hecho en el caso de la deuda. El hecho de que no haya sido así, sólo puede interpretarse como el sometimiento a límites inferiores al valor de referencia que las instituciones de la Unión Europea puedan definir en el futuro con la misma fuerza normativa que los valores de referencia del Tratado. Siendo así, el límite de déficit estructural que fije la Ley Orgánica habría de respetar esos límites so pena de inconstitucionalidad y sin perjuicio de lo que se señala a continuación sobre las situaciones excepcionales previstas en la Constitución.

Nuestra Constitución admite el déficit extraordinario en que pueda incurrirse cuando se den las circunstancias excepcionales previstas en el número 4 del artículo 135 (recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria). En esos casos, el déficit estructural podría superarse en los términos y condiciones que seguidamente veremos. Así pues, hemos de entender que la Constitución, en sintonía con las normas europeas, contempla un doble límite para el déficit: el límite estable-

cido para el déficit estructural al que se refiere el número 2 del artículo 135 y el que pueda darse en situaciones extraordinarias. Y todo parece indicar que uno y otro habrán de moverse dentro de los parámetros cuantitativos expresados.

Como hemos advertido reiteradamente, nuestra reforma constitucional, a diferencia de lo que ha ocurrido en Alemania, no ha querido precisar los límites de déficit estructural, remitiendo esa cuestión a una Ley Orgánica. Esa remisión constitucional deja relativamente abierta la fijación del límite de déficit, aunque sometida en todo caso al límite que fije la Unión Europea para sus Estados miembros y, en tanto ésta no imponga una cifra de déficit estructural máximo, ese límite es del 3 por 100 del PIB. Si atendemos a las informaciones aparecidas en prensa a las que antes hemos hecho referencia, el déficit estructural que establezca la Ley Orgánica se fijaría en una cifra considerablemente inferior al 3 por 100. Ello supondría que el Estado y las Comunidades Autónomas tendrían ante sí una doble limitación en materia de déficit: la impuesta internamente por la Constitución y la futura Ley Orgánica y la que nace de las normas europeas. La situación a la que daría lugar la aprobación de una Ley Orgánica con un límite de déficit estructural muy inferior al límite máximo fijado por la Unión Europea, no sería muy distinta de la que se originó con la aprobación de la primera Ley General de Estabilidad Presupuestaria: en aquel momento existía el mismo límite máximo definido por la Unión Europea (3 por 100), sin perjuicio de lo cual España se autoimpuso la exigencia del equilibrio presupuestario o déficit cero. Más aún, ya hemos advertido que ni siquiera tras la reforma de nuestra legislación en 2006 se ha agotado la cifra de déficit europeo, al menos en la previsión legal y sin perjuicio de que la realidad nos haya sobrepasado y haya elevado esas cifras muy por encima de los umbrales previstos en las normas.

En fin, en el caso que nos ocupa, puede anticiparse que la futura Ley Orgánica determinará una cifra de déficit estructural que, sea cual fuere, en ningún caso podrá superar el actual valor de referencia de la Unión Europea y, en el supuesto de que las instituciones europeas aprobasen un límite de déficit estructural inferior, tampoco podría sobrepasarse éste, pues ello supondría un desacato proclamado de los compromisos que el Estado español asume, además de incurrir en inconstitucionalidad, ya que el artículo 135.2 de la Constitución obliga a definir esa cifra de modo que la misma no supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que la Constitución obliga a fijar el déficit estructural del Estado y de las Comunidades Autónomas “en relación con su producto interior bruto”. La expresión constitucional parece indicar que cada Comunidad dispondrá de un límite determinado por referencia a su propio PIB. Con toda seguridad, esa previsión constitucional hay que interpretarla a la luz de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001, de modo que el límite global de déficit se define en relación con el PIB nacional y se distribuye entre el Estado y la totalidad de las Comunidades Autónomas, en tanto que el déficit de cada Comunidad en concreto se fija tomando como referencia su propio PIB. En todo caso, será preciso tener en cuenta que la suma de los déficits de todas las Comunidades no podría superar el porcentaje del límite global de déficit que les hubiese sido conjuntamente atribuido.

Finalmente, en lo relativo a la metodología para la cuantificación del déficit, sin duda tendrá incidencia la reciente modificación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria operada por el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa que ha introducido una nueva regla de gasto, así como la noción de *tasa de crecimiento a medio plazo de referencia* (TCMR), consistente en la media aritmética de los crecimientos registrados en los últimos cinco años y las previsiones sobre crecimientos del PIB para los cuatro años siguientes. A este aspecto de la cuantificación del déficit haremos referencia más adelante.

C) *Supuestos excepcionales que permiten superar los límites de déficit estructural*

El déficit estructural definido en la futura Ley Orgánica sólo podrá superarse excepcionalmente en los supuestos que contempla el número 4 del artículo 135 de la Constitución, esto es, “en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”.

El contenido de ese precepto reproduce en buena medida el artículo 109 de la Ley Fundamental de Bonn, en el que también se definen los supuestos extraordinarios en los que es posible superar los límites de déficit estructural en Alemania. Todo parecería indicar que la reforma llevada a cabo en España se limita a transcribir, en este punto, lo que ya había establecido el legislador alemán. Sin embargo, la enumeración de los supuestos excepcionales previstos, tanto en Alemania como en España, tiene su origen en las normas europeas, de donde sin duda las ha tomado también el legislador alemán.

El artículo 2 del Reglamento CE 1467/97 ya establecía como excepción el supuesto en que se produjera “una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro afectado y que incida de manera significativa en la situación financiera de las Administraciones Públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica”. A lo previsto en ese artículo, las Constituciones alemana y española añaden la catástrofe natural, en cuyo caso también cabrá superar los límites de déficit estructural y deuda pública. Tanto en el caso del Derecho comunitario como en el de las Constituciones citadas, nos encontramos ante un conjunto de conceptos jurídicos indeterminados cuya concurrencia corresponderá apreciar al Congreso de los Diputados en el caso de España. Incluso la noción de recesión, que era un concepto preciso y determinado en el Derecho comunitario, ha perdido parte de su concreción en ese Derecho y constituye ahora una referencia más abierta e imprecisa.

En este sentido hay que recordar la reforma que tuvo lugar en 2005 del PEC, que afectó al citado Reglamento CE 1467/97 y a la caracterización de la recesión grave que en el mismo se contenía. En la redacción original, el artículo 2 de ese Reglamento calificaba la recesión económica como grave “cuando se registre una disminución anual del PIB real del 2 por 100 como mínimo”. Sin embargo, el Informe aprobado por el Consejo Europeo en marzo de 2005, con objeto de mejorar la aplicación del PEC, afirmaba que la exigencia del descenso anual mínimo del 2 por 100 del PIB suponía una definición demasiado restrictiva, proponiendo una fórmula alternativa más general que dejase a la Comisión y al Consejo mayor margen para evaluar y decidir cuándo tiene lugar una recesión grave. En consecuencia, el Reglamento CE 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, procedió a modificar el contenido del artículo 2 del Reglamento CE 1467/97 de modo que, desde 2005, la apreciación de la recesión económica grave exige comprobar “si el exceso sobre el valor de referencia (del déficit) se deriva de una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o de una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial”.

Los antecedentes sobre los supuestos excepcionales a los que hemos hecho referencia tendrán, con toda seguridad, una fuerte influencia en el desarrollo que el legislador lleve a cabo a través de la Ley Orgánica a la que remite nuestra Constitución. Singularmente lo tendrá la caracterización de la recesión económica grave, en relación con lo cual es esperable que el legislador se atenga o al menos tome en cuenta la referencia europea.

En todo caso, la apreciación de que se dan las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 135.4 de la Constitución corresponde al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. Esto es lo que de un modo algo lacónico afirma el precepto mencionado, sin mayores precisiones. A partir de ahí pueden obtenerse algunas certezas, pero también surgen ciertas dudas. La certeza es que el Senado no tiene papel alguno en este trámite constitucional, como no lo tiene en otros tantos (convalidación o derogación de Decretos Leyes, proceso de investidura del Presidente del Gobierno...). Pero las dudas son más que las certezas. En primer lugar, cabe preguntarse si corresponde al Congreso apreciar las circunstancias excepcionales cuando afecten al Estado o también cuando se refieran a una o más Comunidades Autónomas. Asimismo debemos plantearnos si el Congreso puede apreciar esas mismas circunstancias en relación con una Entidad Local, esto es, si las excepciones previstas en la Constitución permiten no sólo sortear los límites del déficit y de la deuda impuestos al Estado y a las Comunidades Autónomas, sino también la prohibición de incurrir en déficit que pesa sobre las Entidades Locales.

En torno a la primera cuestión puede adelantarse que, allí donde la Constitución no distingue, no deberían introducirse distinciones, de modo que ha de entenderse que en la apreciación de las circunstancias excepcionales (lo que equivale a una autorización para incurrir en déficit estructural superior al previsto, así como la convalidación, en su caso, del déficit ya registrado por encima de los umbrales definidos en la Ley Orgánica), corresponde al Congreso de los Diputados en ambos supuestos, es decir, tanto cuando sea el Estado el afectado como cuando lo sea una o más Comunidades Autónomas. Esta afirmación se sustenta en el contenido del artículo 135.4 de la Constitución, así como en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 julio, en la que el Tribunal ha declarado la plena constitucionalidad

de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la primera. En dicha sentencia, el Tribunal afirma que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es plenamente compatible con el ejercicio de la competencia constitucional que reserva al Estado la coordinación de la planificación general de la actividad económica y el establecimiento de los principios de coordinación de las haciendas estatal y autonómicas (arts. 149.1.13.^a y 156.1 de la Constitución).

En la citada sentencia, los recurrentes plantearon si era constitucional la previsión del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001 que exige a las Comunidades Autónomas formular un plan económico-financiero de corrección de las situaciones de desequilibrio presupuestario y someterlo a la coordinación del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. En respuesta a esa cuestión, el Tribunal Constitucional afirma que no son contrarios al principio constitucional de autonomía financiera los controles que “resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación” que corresponden constitucionalmente al Estado.

Aun cuando las afirmaciones del Tribunal Constitucional transcritas no se refieran a un supuesto idéntico al que aquí contemplamos (apreciación por el Congreso de los Diputados de las circunstancias excepcionales que habilitan a las Comunidades Autónomas y al Estado para superar los límites de déficit), dicha afirmación ofrece argumentos suficientes para mantener lo que hemos sostenido, en el sentido de que es competencia del Congreso los Diputados apreciar esas circunstancias también cuando las afectadas sean las Comunidades Autónomas. En efecto, si corresponde al Estado a través de la Ley Orgánica definir los límites de déficit y deuda admisibles y las situaciones en que dichos límites pueden superarse, también ha de corresponder al Estado, en este caso a través del Congreso de los Diputados, ejercer el control previo que supone apreciar cuándo se dan esas situaciones en concreto.

Si no se entendiese de ese modo, de nada serviría definir unos límites y en conexión con ello un objetivo de estabilidad presupuestaria. En efecto, si se admitiese que la apreciación de las circunstancias que autorizan a las Comunidades Autónomas a sobrepasar los límites de deuda establecidos corresponde hacerla a las propias Comunidades Autónomas, carecería de sentido la fijación de tales límites y se estaría comprometiendo la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria determinado por el Estado, en ejecución de las competencias de coordinación que le atribuyen los preceptos constitucionales arriba citados. Por lo demás, siendo realistas, lo que ocurrirá con mayor frecuencia, si no en todos los casos, será que las circunstancias excepcionales, especialmente el supuesto de recesión grave, afectarán al conjunto de España, de modo que la apreciación y autorización del Congreso habrá de referirse al Estado tanto como a las Comunidades Autónomas. En ese caso, carecería completamente de sentido que la apreciación de las circunstancias excepcionales hubiese de hacerse por el Congreso en lo relativo al Estado y por las instituciones autonómicas en cuanto se refiera a su propia Comunidad. La situación que se crearía se aleja tanto del mandato constitucional de coordinación que no puede entenderse admisible desde la perspectiva que impone la Constitución.

Cuestión distinta es que, tratándose de la apreciación de circunstancias excepcionales que conciernen a las Comunidades Autónomas, el Senado no tenga en ello papel alguno que jugar, dada su condición de Cámara de representación territorial. Las razones que han podido llevar a los autores de la reforma a obviar la intervención del Senado pueden ser múltiples pero la decisión última negando toda competencia al mismo en este punto, refuerza la idea de que el Senado aún no ha encontrado su perfil definitivo como Cámara de representación territorial.

El grado de rigor con que se procederá a la constatación de que se dan las circunstancias excepcionales (recesión o grave situación de emergencia) que autorizan a sobrepasar los límites de déficit es asunto sobre el que tenemos alguna experiencia homologable. La previsión más próxima a ésta es la del artículo 86 de la propia Constitución en relación con la extraordinaria y urgente necesidad que motiva los Decretos Leyes que, como es sabido, ha sido interpretada en gran medida con criterios formalistas avalados frecuentemente por el Tribunal Constitucional, de modo que era urgente lo que el Gobierno identificaba como tal con una sucinta motivación, aun cuando las últimas sentencias hayan comenzado a corregir esa orientación.¹⁰ En el caso que nos ocupa, el hecho de que la Constitución exija una mayo-

¹⁰ Véase en este sentido las sentencias del Tribunal Constitucional 31/2001, de 17 marzo y 137/2011, de 14 septiembre, que estiman los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra sendos Decretos Leyes dictados en el año 2000. En ambos casos, el Tribunal Constitucional examina, sobre todo, dos aspectos para decidir si, efectivamente, se daba el presupuesto habilitante del Decreto Ley, es decir, la extraordinaria y urgente necesidad del mismo: en primer lugar, el Tribunal analiza si el Gobierno ha justifi-

ría absoluta obligará al menos a aunar voluntades en la Cámara y, en todo caso, abrirá un debate en el que se ponga de manifiesto el rigor de las posiciones de unos y otros en el momento de pronunciarse a favor o en contra de la apreciación de una situación crítica que autorice a extralimitarse en materia de déficit público. Sin embargo, ello no garantiza por sí mismo el rigor de la apreciación. Es la diferencia con los Decretos Leyes, consistente en que la actuación de los poderes públicos españoles esté sometida al escrutinio de la Unión Europea en cuanto se refiere al déficit, lo que permite suponer que el entendimiento que el Congreso haga de las circunstancias excepcionales no caiga en el mero formalismo.

La segunda de las cuestiones a las que hemos aludido hace referencia a las Entidades Locales y plantea la pregunta de si la competencia del Congreso de los Diputados para apreciar la existencia de circunstancias excepcionales afecta también a dichas Entidades. Sin embargo, aquí la cuestión es más amplia y alude a la posibilidad misma de que las Entidades Locales puedan, en situaciones excepcionales, romper la regla del equilibrio presupuestario que les impone el artículo 135.2 de la Constitución. En este punto, todo contribuye a indicar que la respuesta ha de ser negativa puesto que el número 4 del artículo 135 comienza por afirmar que “los límites de déficit estructural” podrán superarse en las circunstancias excepcionales ya reseñadas. Esto significa que la excepcionalidad se predica respecto de las limitaciones del déficit, no respecto de la prohibición del mismo. Y hay que recordar que a las Entidades Locales no les afectan las limitaciones, sino la prohibición absoluta de déficit, de donde podemos concluir que el artículo 135.4 se refiere a excepciones a las limitaciones del déficit estructural que recaen exclusivamente sobre el Estado y las Comunidades Autónomas.

¿Supone esto que las Entidades Locales no pueden hacer frente a sus propias situaciones de excepción mediante el recurso al déficit? Salvo que la Ley Orgánica realice una interpretación del artículo 135.4 distinta, que se nos antojaría forzada, la respuesta es que, en efecto, ese recurso está absolutamente descartado para las Entidades Locales. Por lo mismo, debe suponerse que en tales situaciones habrían de ser el Estado y las Comunidades Autónomas las que, a través de transferencias presupuestarias u otros medios, dotasen a la Entidad Local de que se trate de los recursos suficientes para atender las necesidades derivadas de una contingencia extraordinaria.

D) *La limitación del volumen de deuda pública*

La reforma constitucional limita asimismo el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB nacional (PIB *del Estado* según la expresión de la Constitución), que no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Una vez más, la referencia europea viene dada por el artículo 126 del mencionado Tratado, así como por el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Del mismo modo que el artículo 126 del Tratado obliga a los Estados miembros a mantener cierta proporción entre el déficit y el PIB, obliga también a mantener la proporción entre el volumen de deuda pública y el PIB de cada Estado miembro. La cifra de referencia es la establecida en el Protocolo, que fija esa proporción de modo que el volumen de deuda pública no supere el 60 por 100 del PIB. El propio Protocolo determina qué ha de entenderse por deuda o volumen de deuda, de modo que por tal se tiene “la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general”.

La expresión “consolidada dentro de los sectores del gobierno general” remite a la idea de que el volumen de deuda a considerar, para determinar la proporción de la misma respecto del PIB, es el de la suma total de la deuda correspondiente al conjunto de las Administraciones Públicas, lo que en el caso de España ha de entenderse, de conformidad con el citado Protocolo, como la suma de la Administración central, la Administración autonómica, la Administración local y la Seguridad Social.

Por lo demás, caben aquí una parte de las observaciones que se hicieron a propósito de los límites de déficit estructural y las excepciones al mismo. En efecto, el nivel del 60 por 100 del PIB que establece la Unión Europea, debe interpretarse como una barrera de máximos que progresivamente de-

cado suficientemente, en la exposición de motivos del Decreto Ley o en el debate subsiguiente en el Congreso de los Diputados, la situación de urgencia extraordinaria que motiva el Decreto Ley; en segundo término, el Tribunal constata si existe conexión de sentido entre la urgencia declarada y las medidas adoptadas por el Decreto Ley. El primer aspecto nos sigue manteniendo en el formalismo que hemos destacado, en tanto que el examen de la conexión de sentido entre urgencia y contenidos de la norma nos sitúa ante un análisis material al que el Tribunal Constitucional parece dar más importancia en sus últimas sentencias.

bería ir reduciéndose, como invitaba a hacer el Informe aprobado por el Consejo Europeo en marzo de 2005, con objeto de mejorar la aplicación del PEC (véase a este respecto el apartado 3.5 de dicho Informe). La invitación tiene sentido en sí misma pero es consecuencia, además, del esfuerzo progresivo en la reducción del déficit que también recomienda el Informe, de modo que a menos déficit anual, menor será también el volumen de deuda.

El paralelismo entre déficit y deuda es evidente, puesto que entre ambas magnitudes existe una relación directamente proporcional. En el plano jurídico, la prohibición constitucional implica no superar el valor de referencia antes aludido, aunque se trate de una prohibición cuya imposición efectiva exigirá un fuerte control del déficit, habida cuenta de que el volumen de deuda es una consecuencia del déficit acumulado. En todo caso, dentro del límite establecido por la Unión Europea, sería constitucionalmente admisible el volumen de deuda. Otra cosa será que, con respeto a ese límite máximo, el Estado español fije objetivos de reducción del volumen de deuda por debajo del 60 por 100 del PIB, en consonancia con los menores límites de déficit que pueda imponer la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución, tomando como referencia el valor establecido en el Protocolo para el déficit.

La estrecha relación entre déficit y deuda ha llevado a los autores de la reforma a aplicar reglas idénticas en cuanto se refiere a los supuestos excepcionales en los que pueden superarse los límites de déficit estructural y de volumen de deuda. Así, el artículo 135.4 que ya hemos analizado, identifica las excepciones que permitirán superar ambos límites, de modo que es aplicable ahora cuanto se ha dicho a propósito de las excepciones al límite de déficit estructural.

Por último y sin perjuicio de volver a ocuparnos de ello al tratar sobre el contenido de la Ley Orgánica prevista en la Constitución, debe señalarse ahora que el volumen de deuda total ha de distribuirse entre las distintas Administraciones Públicas, lo que supondrá la existencia de límites propios para cada una de las Administraciones afectadas, que permitirán definir el alcance concreto de la prohibición constitucional. Sólo destacaremos aquí que el artículo 135 de la Constitución no contiene ningún mandato expreso que obligue a la Ley Orgánica prevista en el mismo a determinar los límites de deuda admisibles dentro del valor referencial arriba indicado, aunque el requerimiento a la citada Ley para que distribuya los límites de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, implica necesariamente el establecimiento previo de una cifra de deuda a repartir.

IV. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS ACTUACIONES CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Una de las principales cuestiones que suscita la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución, se refiere al modo de hacer efectivo el control de constitucionalidad en los supuestos previstos en dicho artículo. La cuestión es del máximo interés y en relación con la misma surge una vez más el viejo problema de la Constitución con fuerza normativa *versus* la Constitución como texto programático. Es evidente que no podemos afirmar la fuerza de obligar del artículo 135 si no somos capaces de articular un mecanismo preciso de control de constitucionalidad que asegure su imposición sobre las Leyes y decisiones del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria.

Los mecanismos que aseguran el control de constitucionalidad de las Leyes están ya creados y largamente experimentados, de modo que inicialmente parecería suficiente con aplicarlos en el caso de las Leyes de Presupuestos, teniendo en cuenta que desde el inicio el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que aquéllas constituyen auténticas Leyes y, como tales, han sido frecuentemente objeto de recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. Sin embargo, la inmensa mayoría de los recursos y cuestiones que se han promovido contra las Leyes de Presupuestos tenían por objeto la impugnación de preceptos concretos del articulado de la Ley. En el futuro y en el supuesto de que los Presupuestos aprobados incurrieran en déficit excesivo o de que en la ejecución de los mismos se superasen los límites de déficit, el objeto de la impugnación adquiere mayor complejidad: en el primer caso porque habría que identificar la presunta inconstitucionalidad dentro de la Ley, cuestión nada sencilla, salvo que se impugnase la Ley en su conjunto, práctica inhabitual en los procedimientos de inconstitucionalidad; en el segundo, porque con toda seguridad el déficit no será consecuencia inmediata de la norma, ni siquiera de un acto concreto de la Administración, sino que el exceso de déficit se acu-

mulará como resultado de varias o de muchas decisiones adoptadas en el curso de la ejecución de los Presupuestos aprobados.

El control de constitucionalidad de origen *kelseniano* ha sido ideado para llevar a cabo un control de normas y no tanto de *actuaciones*, término que emplea precisamente la Constitución (“Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus *actuaciones* al principio de equilibrio presupuestario” comienza por afirmar el art. 135). Es por ello que la corriente de constitucionalización de la prohibición del déficit va a poner a prueba el sistema, enfrentado a enjuiciar la constitucionalidad de normas altamente singulares como las Leyes de Presupuestos e incluso actuaciones de ejecución de las mismas enormemente dispersas. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) contiene, teóricamente, instrumentos suficientes para salir al paso de normas y también de *actuaciones* inconstitucionales. Contra las actuaciones de esa naturaleza, el artículo 161.2 de la Constitución prevé ya la posibilidad de impugnar las *resoluciones* emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas, que la LOTC desarrolla en sus artículos 76 y 77 con efectos suspensivos para la resolución impugnada, lo que no carece de valor como luego hemos de ver. La dificultad estriba, sin embargo, en localizar el acto o disposición impugnables.

Intentemos, no obstante, imaginar qué es lo que se puede controlar a través de los procedimientos actuales de inconstitucionalidad y comencemos por la Ley de Presupuestos que se aprueba en posición de desequilibrio. Parece obvio que si la Ley se aprueba en esa posición, con déficit más allá de lo permitido, es susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional por aplicación de lo dispuesto en el artículo 27.2. b) de la LOTC que, naturalmente, incluye las Leyes dentro de las normas contra las que se puede iniciar el proceso de inconstitucionalidad. La cuestión es ¿qué se impugna dentro de la Ley aprobada con déficit excesivo? Si pensamos que el déficit no es otra cosa que la diferencia entre ingresos y gastos, un déficit superior al admisible puede ser consecuencia tanto de unos gastos excesivos como de unos ingresos insuficientes. Aquí, sin embargo, podríamos aventurar que en tanto que la Ley de Presupuestos no haya modificado los tipos de gravamen u otros elementos de los tributos que hagan posible el incremento de la recaudación, la decisión del legislador habrá sido la de elevar el gasto y serán, por tanto, los estados de gastos hacia los que haya de dirigirse el reproche de inconstitucionalidad, puesto que con la misma estructura de ingresos no debió producirse esa elevación del gasto.

Admitiendo esa argumentación, todavía debemos preguntarnos qué créditos serían los presumiblemente inconstitucionales, si es el conjunto de una determinada sección e incluso la totalidad del estado de gastos lo que sería inconstitucional. Incluso, volviendo a la tesis de que el déficit es la diferencia entre ingresos y gastos y que la insuficiencia de ingresos es tan culpable del mismo como el exceso de gastos, es preciso plantearse si no es la totalidad de la Ley la que deviene inconstitucional.

Centrando nuestra atención en la ejecución del Presupuesto, las dudas no son menores. Como hemos dicho, el déficit de ejecución no tiene un solo acto o decisión como causante del mismo, sino que frecuentemente será la suma de numerosas decisiones de ejecución del presupuesto. Más aún, la apreciación definitiva de que el Presupuesto se ha cerrado con déficit excesivo sólo es posible cuando se ha producido la liquidación del mismo al término del ejercicio. Siendo así, ¿cuál es el acto impugnabile una vez el Presupuesto ha sido cerrado? ¿Es la aprobación de la cuenta general la que ha de recurrirse, si ésta no es más que la expresión de lo que ha sucedido y de la ejecución deficitaria del Presupuesto?

Menores dificultades presenta el control del volumen de deuda, sobre todo si se trata de deuda de las Comunidades Autónomas. En tanto se mantenga el sistema de autorización previa del Estado para emitir deuda (arts. 14.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y 9 de la Ley Orgánica 5/2001), se simplifica enormemente ese control, toda vez que el Estado no autorizaría la emisión de deuda cuando se hubiese incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria y si, a pesar de la prohibición, la Comunidad persistiese en su decisión de emitir y la llevase a cabo, esa decisión sería impugnabile a través de los mecanismos de la LOTC, atendida la naturaleza jurídica que adopte la decisión.

De hecho, el control que el Gobierno puede ejercer en este aspecto sobre las Comunidades Autónomas se centra en la autorización de la emisión de deuda, aunque no se trate de un control de constitucionalidad. En la medida en que aquéllas no puedan hacer frente a sus gastos con los ingresos ordinarios, necesitarán emitir deuda y contar con la autorización del Estado, que habrá de negarse cuando el déficit de la Comunidad haya sobrepasado el límite establecido. Pero en el caso de la emisión de deuda del Estado no existe ese control, lo que nos devuelve al problema del difícil control del déficit.

Por lo demás, el recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes de Presupuestos aprobadas con déficit excesivo presenta algunas cuestiones adicionales relacionadas con el elemento tiempo. Toda norma con rango de Ley es susceptible de control a través del Tribunal Constitucional. Sin embargo, el control *ex post* que supone la vía del recurso de inconstitucionalidad parece especialmente inoperante en el caso de las Leyes de Presupuestos, cuyos efectos se agotarían mucho antes de que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse sobre las mismas, como ha demostrado largamente la experiencia. En efecto, la impugnación de una Ley de Presupuestos aprobada con déficit excesivo supondría, contando con los plazos de resolución actuales del Tribunal Constitucional, que la sentencia se dictaría una vez que la Ley hubiese sido ejecutada en su totalidad. Ello hace que el recurso de inconstitucionalidad pierda todo su sentido y aunque es de suponer que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas aprueben deliberadamente presupuestos deficitarios, en caso de que lo hiciesen, los actuales instrumentos de control de constitucionalidad se muestran inoperantes.¹¹ Ello explica que la proyectada reforma constitucional francesa haya ampliado la relación de las normas que necesariamente han de ser sometidas al Consejo Constitucional con carácter previo a su promulgación, mediante la correspondiente modificación del artículo 61 de la Constitución. Con arreglo a la nueva redacción propuesta de ese artículo, las Leyes de Presupuestos deberían ser sometidas también al control previo de constitucionalidad, a fin de comprobar su conformidad con la Ley-marco de equilibrio de finanzas públicas, norma esta última que establece el objetivo de estabilidad presupuestaria durante un período mínimo de tres años que, a su vez, quedarían sujetas a ese mismo control previo.

Entre nosotros, una vez derogado el recurso previo de inconstitucionalidad contra los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas, sólo existe una previsión similar en la LOTC. Se trata del artículo 78 de la misma, que permite que el Gobierno o cualquiera de las Cámaras pueda requerir al Tribunal Constitucional para que declare la adecuación a la Constitución de un Tratado internacional antes de que el Estado español lo suscriba. A ello ha de sumarse lo previsto en el artículo 161.2 de la Constitución y en los artículos 76 y 77 de la LOTC que hacen posible, como hemos dicho, que el Gobierno pueda impugnar ante el Tribunal Constitucional “las disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas”. La utilización del remedio procesal que estos últimos preceptos ofrecen evitaría la ejecución de actos inconstitucionales de las Comunidades Autónomas, puesto que la mera impugnación supondría la suspensión de los mismos. Sin embargo, no resuelve el problema cuando se trata de actuaciones del Estado ni en los supuestos en que lo inconstitucional sea una norma con rango de Ley, cualquiera que sea el autor de la misma. En el último caso, sólo el control previo de inconstitucionalidad puede asegurar el pleno cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Sin duda sería muy difícil políticamente extender la solución arbitrada para los Tratados internacionales al caso de los Presupuestos. En todo caso, cualquier decisión que se adopte sobre este particular debe ponderar dos extremos: por un lado, toda forma de control previo pone en manos de quien está legitimado para recurrir un instrumento de paralización de las normas o actuaciones recurridas, lo que implica que cualquier medio de control previo de constitucionalidad puede ser utilizado como arma política arrojada. Por otra parte, no puede desconocerse que sólo el control efectivo (que en este caso significa también la posibilidad de control previo), garantiza la fuerza normativa de la Constitución en este punto.

V. LA LEY ORGÁNICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

1. La estabilidad presupuestaria como materia orgánica

El artículo 135 de la Constitución remite a una Ley Orgánica la adopción de un buen número de decisiones, incluida la fijación del déficit estructural admisible en los Presupuestos del Estado y de las

¹¹ En la jurisprudencia constitucional es muy frecuente que el Tribunal se tenga que pronunciar sobre Leyes o normas con rango de Ley derogadas en el momento de dictarse la sentencia. En tales supuestos, el Tribunal Constitucional reitera su conocida tesis en el sentido de que la derogación y el agotamiento de los efectos de la norma enjuiciada no impide su pronunciamiento, pues se trata en esos casos de velar por la adecuación de las Leyes a la Constitución y del recto ejercicio de la potestad legislativa, con independencia de la vigencia o derogación de la norma en cuestión. Esa doctrina, aunque impecable en su formulación teórica, no resultaría suficiente para impedir la elaboración de Presupuestos con déficit excesivo, puesto que el cálculo político cuando se aprobasen esos Presupuestos se basaría en que una eventual declaración de inconstitucionalidad carecería de efectos reales sobre la Ley aprobada, habida cuenta de la demora habitual de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Comunidades Autónomas. Hasta ahora, el principio de estabilidad presupuestaria se desarrollaba en dos Leyes, una ordinaria y otra Orgánica, además de en un Reglamento de aplicación a las Entidades Locales¹². La duplicidad de Ley ordinaria y Orgánica se justificaba en el hecho de que la regulación del principio de estabilidad afectase a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en cuanto establecía mecanismos de coordinación entre la hacienda estatal y las de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 156.1 de la Constitución (véase en este sentido la exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/2001).

La necesidad de separar el contenido del principio de estabilidad presupuestaria en su vertiente autonómica del resto de la Ley, determinó finalmente la existencia de dos normas distintas, una de carácter orgánico y otra ordinario. Sin embargo, la aprobación de la reforma del artículo 135 de la Constitución pone fin a esa dualidad normativa, puesto que la Constitución exige ahora una Ley Orgánica para fijar el límite de déficit, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. La opción por la Ley Orgánica tiene sentido si se considera que en lo sucesivo el grueso de la regulación en materia de déficit y deuda se referirá al Estado y a las Comunidades Autónomas y a sus relaciones y coordinación, toda vez que la exigencia de que las Entidades Locales aprueben sus Presupuestos en posición de equilibrio las sitúa al margen de los problemas relativos al déficit, en tanto que, en lo referente a la deuda, todo parece indicar que sus posibilidades quedarán reducidas a la realización de operaciones de tesorería a corto plazo. Ello no significa que la Ley Orgánica no deba contemplar controles que aseguren el cumplimiento de la exigencia de equilibrio presupuestario por las Entidades Locales o que no arbitre procedimientos de coordinación con la Administración Local a esos mismos efectos. En todos esos casos, aunque se trate de materias que en absoluto supongan implicación alguna para el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, también sería precisa la Ley Orgánica para regularlas en cuanto que se trata de materias que la Constitución reserva a la citada Ley.

2. El contenido de la Ley Orgánica

En todo caso, la Ley Orgánica ha de abordar aspectos como la distribución del déficit y del volumen de deuda entre las distintas Administraciones Públicas (fórmula genérica que en 2020 se concretará en la distribución del déficit entre el Estado y las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que las Entidades Locales no pueden incurrir en déficit), los supuestos excepcionales en los que es posible superar los límites de déficit estructural fijado, la forma y el plazo de corrección de las desviaciones, la metodología para el cálculo del déficit estructural y los criterios de imputación de responsabilidad en que pueda incurrir cada Administración en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como los órganos y procedimientos de colaboración institucional entre Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera.¹³ Consideremos separadamente los cometidos de la Ley Orgánica y hagámoslo a la luz de los precedentes de que disponemos, lo que sin duda permitirá anticipar algunos de los contenidos de la futura Ley.

A) *La fijación del déficit estructural máximo como límite constitucional*

En la medida en que nuestra Constitución ha renunciado a incluir una cifra de déficit estructural máximo admisible, corresponde a la Ley Orgánica fijar ese límite. Ya hemos examinado los criterios de cuantificación del límite de déficit, de modo que es preciso plantear ahora una cuestión de más raigambre constitucional acerca de la fijación del límite de déficit estructural. Se trata de analizar si la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución puede funcionar como un parámetro en el control de constitucionalidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas que se extralimiten en relación con el déficit admitido. La Constitución ya ofrece ciertas referencias en orden a verificar el

¹² Se trata del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 noviembre.

¹³ El artículo 135.2 remite un buen número de cuestiones a la Ley Orgánica, de un modo similar a lo que pretende la proyectada reforma constitucional francesa, puesto que en la misma también se remite a una Ley Orgánica que determinará el contenido de las futuras Leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas, que a su vez condicionan las decisiones que se adopten en las Leyes de Presupuestos (art. 34).

control de constitucionalidad, puesto que ni el déficit ni el volumen de deuda pueden sobrepasar los límites impuestos por la Unión Europea. Así, la Constitución comienza por remitir a normas distintas la concreción de la cuantía del déficit y de la deuda admisibles, de modo que será inconstitucional la actuación que supere sus límites, que son límites constitucionales por remisión de la propia Constitución.

Como hemos señalado en páginas anteriores, los límites de déficit estructural que finalmente fije la Ley Orgánica han de respetar los máximos establecidos por la Unión Europea pero no deben coincidir necesariamente con ellos. En este momento, el valor de referencia inexcusable sería el 3 por 100 sobre el PIB previsto en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, pero también hemos señalado reiteradamente que ese valor no puede considerarse una cifra admisible como déficit estructural. Todo ello significa que la Ley Orgánica, en tanto que la Unión Europea no establezca otros valores referenciales, dispone de un amplio margen para decidir el límite de déficit estructural. La Constitución contempla, pues, la existencia de un límite que se mueve dentro del margen establecido por la Unión Europea y que, por tanto, puede ser inferior al mismo. Pues bien, si se da esa situación —que ya se dio con la primera redacción de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que obligaba al equilibrio presupuestario cuando la Unión Europea aceptaba hasta un 3 por 100 del PIB como déficit—, nos encontraríamos con una nueva remisión constitucional a una cifra de déficit máximo distinta de la establecida por la Unión Europea y por debajo de esta última. Y del mismo modo que hemos concluido que la Constitución hace suyos los límites definidos por la Unión Europea, hay que concluir ahora que también asume, por remisión, los límites de déficit que pueda establecer la Ley Orgánica en cuanto rebajen los de la Unión Europea.

Lo que queda dicho permite afirmar que la superación de los límites definidos en la Ley Orgánica, por debajo de los europeos, supone una conducta inconstitucional puesto que la Constitución ha querido dejar la decisión sobre el límite vigente en España en manos de la Ley Orgánica. El porcentaje del PIB que la Ley Orgánica determine será el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas. Ésa es la regla que tanto uno como otras han de respetar en su actuación. El problema es que esa regla exigía una cuantificación precisa y, habiendo renunciado la Constitución a establecerla, es la Ley Orgánica la que debe hacerlo. Por lo mismo, el incumplimiento de la cifra fijada en la Ley Orgánica ha de entenderse como un incumplimiento de la Constitución.

La integración de los contenidos constitucionales mediante Leyes posteriores, ha supuesto una práctica habitual en el proceso de desenvolvimiento de la Constitución, propiciada por las constantes remisiones de la misma a las Leyes de desarrollo de los derechos e instituciones previstas en la Carta Magna. Esa técnica legislativa ha cobrado particular significación en el ámbito de los derechos fundamentales, de modo que, prácticamente, cada uno de ellos cuenta con su Ley Orgánica de desarrollo que completa el precepto constitucional correspondiente. Así, con respecto al contenido esencial de cada derecho, es la Ley Orgánica la que lo regula en su integridad.

En el mismo sentido, hemos de tener en cuenta que el mandato primordial con el que se abre el artículo 135 de la Constitución consiste en obligar a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, la concreta determinación de lo que significa ese principio no se recoge en el citado artículo, salvo en el caso de las Entidades Locales, obligadas al equilibrio presupuestario como mínimo. La aplicación de ese principio al Estado y a las Comunidades Autónomas necesita inexcusablemente del complemento de la Ley Orgánica y de las normas europeas, sin las cuales el principio se convierte en un enunciado carente de significado real.

La cuestión que aquí se plantea en relación con la función de la futura Ley Orgánica como parámetro de constitucionalidad se aproxima notablemente al problema del denominado bloque de la constitucionalidad o conjunto de normas que, junto a la Constitución, pueden actuar como tal parámetro de constitucionalidad en la resolución de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que se sometan al criterio del Tribunal Constitucional. Ello obliga a realizar un breve excursus sobre el asunto, comenzando por afirmar que se trata de una noción de perfiles altamente difusos en relación con la cual es posible encontrar varios significados y no todos ellos coincidentes. Así, de Cabo ha podido identificar distintas acepciones que el llamado bloque de la constitucionalidad ha ido adquiriendo en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La primera equivaldría a lo que la doctrina italiana ha denominado normas interpuestas que, no estando incorporadas a la Constitución, sirven como referencia para determinar la constitucionalidad de otras normas. La más extendida de las acepciones, sin embargo, vincula el concepto de bloque de la constitucionalidad con la existencia de un Estado

complejo como el nuestro y centra esa noción en torno a aquellas normas que permitan resolver las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que se presenten ante el Tribunal Constitucional en relación con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata de una versión del bloque de la constitucionalidad que incluye en primer término los Estatutos de Autonomía y que tendría su asiento en lo dispuesto en el artículo 28.1 de la LOTC.¹⁴

Otros intentos doctrinales por explicar ese concepto han propuesto la distinción entre bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad. Nos referimos a la distinción formulada por Requejo Rodríguez que expondremos brevemente por la utilidad que presenta para nuestro asunto. El bloque constitucional estaría integrado por la Constitución y otras normas distintas de ésta que contribuyen a estructurar el sistema allí donde, como ocurre en nuestro ordenamiento, la Constitución apela a esas normas para completar el cierre del sistema. Así, integrarían el bloque constitucional los Estatutos de Autonomía como normas de reconocimiento de la estructura descentralizada que el Estado español ha asumido, lo que permitiría su aplicación por el Tribunal Constitucional para resolver las cuestiones de competencia que se susciten entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Frente a esa caracterización, el bloque de la constitucionalidad se compondría por normas que no tienen la pretensión estructuradora de los Estatutos de Autonomía pero que adquieren un enorme valor en el plano procesal, puesto que las normas integrantes de este bloque concretan e interpretan decisiones adoptadas por la Constitución con un mayor grado de abstracción. De ese modo, las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad pueden ayudar a ilustrar la decisión del juzgador allí donde la Constitución resulte insuficiente en sus pronunciamientos.¹⁵

En buena parte de las caracterizaciones del llamado bloque de la constitucionalidad que ha elaborado la doctrina al hilo de la propia jurisprudencia constitucional, podría tener cabida la futura Ley Orgánica a la que remite el artículo 135 de la Constitución. Sin intentar equipararla con las normas estructurales del sistema, podríamos identificarla sin esfuerzo con las normas interpuestas ya aludidas y afirmar que, cuando menos, se ha de incluir en el llamado bloque de la constitucionalidad en la caracterización de Requejo Rodríguez. Todo ello sin contar con que el artículo 28.1 de la LOTC ofrece también base suficiente para utilizar esa Ley Orgánica como parámetro de constitucionalidad, en cuanto que la misma tendrá por objeto coordinar la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas y, en cierto sentido, delimitar las competencias de ambas Administraciones en esa materia.

En el caso de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, norma muy próxima a la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución, el Tribunal Constitucional no ha encontrado impedimento alguno en afirmar expresamente que los límites al poder tributario de las Comunidades Autónomas vienen establecidos, además de en el artículo 157 de la Constitución, en la Ley Orgánica de Financiación a la que remite ese artículo. En concreto, el Tribunal ha destacado los límites derivados del artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que impide a éstas gravar los hechos imponible sobre los que ya recaigan tributos estatales o locales, por más que el artículo 157 de la Constitución nada establezca sobre ese particular. Así, enfrentado a la necesidad de resolver sobre si la creación de nuevos tributos autonómicos sobrepasaba o no los límites constitucionales, el Tribunal Constitucional ha utilizado abiertamente el artículo 6 ya citado como un parámetro de constitucionalidad para decidir sobre la inconstitucionalidad de ciertos tributos creados por las Comunidades Autónomas, en cuanto que se extralimitaban sobre las previsiones constitucionales, aunque los límites que las Comunidades afectadas habían superado se hallasen contenidos en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y no en la Constitución. Siendo así, es razonable sostener lo que queda dicho y suponer además que el Tribunal Constitucional utilizará lo dispuesto en la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución también como referencia para decidir sobre la inconstitucionalidad de las actuaciones contrarias al principio de estabilidad presupuestaria que se le planteen.¹⁶

Retornando a la cuestión central que nos ocupa, si no se aceptase que tanto en el caso de los límites establecidos por la Unión Europea como en el de los definidos en la Ley Orgánica, la contravención de los mismos implica una actuación inconstitucional, estaríamos afirmando que el hecho de que la

¹⁴ A. DE CABO DE LA VEGA, *Nota sobre el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1995.

¹⁵ P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, 1997.

¹⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional 289/2000, de 30 de noviembre y 179/2006, de 13 de junio.

Constitución no haya determinado por sí misma esas cifras, le priva de eficacia normativa porque careceríamos de una referencia cuantitativa para decidir sobre la inconstitucionalidad de la actuación. Esa posición carece de sentido por lo que se refiere a los valores de referencia europeos, puesto que si la Constitución hubiese incluido los actualmente vigentes, las sucesivas modificaciones de los mismos obligarían a realizar otras tantas modificaciones constitucionales, de modo que la técnica de la remisión resultaba la más adecuada. Y en relación con los límites definidos internamente por la Ley Orgánica, es cierto que la Constitución pudo haberlos incorporado como lo ha hecho la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, en España hemos optado por un planteamiento de mayor flexibilidad que en absoluto puede llevarnos a afirmar que no es posible exigir la observancia de dichos límites porque los mismos figuren en su concreción en una Ley Orgánica, puesto que también en este caso, ya lo hemos dicho, la Constitución hace suyos esos límites por remisión.

En lo que sigue nos referiremos con más detalle a la flexibilidad que los autores de la reforma han querido dar al principio, ya constitucional, de estabilidad presupuestaria, dentro de los márgenes establecidos por la Unión Europea. Por ahora baste con afirmar nuestra opinión en el sentido de que las cifras y porcentajes de déficit determinados por la Unión Europea y por la Ley Orgánica son límites constitucionales y, como tales, su incumplimiento merece la calificación de inconstitucionalidad.

Conviene subrayar a este respecto que la inconstitucionalidad puede darse tanto por incumplimiento de uno como de otro límite cuando los mismos no sean coincidentes. Esa afirmación se opone a cualquier interpretación que pretenda que lo que la Constitución prohíbe es la superación de los límites establecidos por la Unión Europea, de modo que sólo sería inconstitucional esa conducta, mientras que no lo sería aquella que desconozca los límites de la Ley Orgánica. Una vez más hay que insistir en que los límites definidos en las normas europeas constituyen una referencia última con la que no ha de coincidir la Ley Orgánica, que puede rebajar esos límites. Así, los límites establecidos por la Unión Europea se configuran como una barrera que la propia Ley Orgánica no podría desconocer, de modo que ésta devendría inconstitucional si fijase el límite de déficit estructural (o el relativo al volumen de deuda) por encima de los valores de referencia europeos, actuales o futuros.

Con esa limitación, la Ley Orgánica debe fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas y es claro que esa cifra supone la expresión cuantitativa del principio de estabilidad presupuestaria que el Estado español se impone y que los distintos sujetos afectados han de respetar. En efecto, una vez que la Constitución ha establecido la obligación de respetar los márgenes de déficit europeos, encomienda a la Ley Orgánica fijar el déficit estructural máximo, es decir, deja en manos de esa Ley la determinación del límite que resulte de los objetivos de estabilidad que se fije el Estado para sí mismo y para las Comunidades Autónomas, que habrá de tener en cuenta las referencias europeas pero que se definirá, dentro de ese margen, en atención a los parámetros macroeconómicos de nuestro propio país. Pues bien, si el límite fijado por la Ley Orgánica no supusiera un límite constitucional, carecería de sentido la expresión del artículo 135 (“Una Ley Orgánica fijará el *déficit estructural máximo permitido...*”), puesto que la superación de ese máximo permitido no tendría consecuencias. Ello supondría tanto como afirmar que la constitucionalización de la limitación del déficit se ha detenido en la exigencia de respetar los márgenes de déficit definidos por la Unión Europea, sin que esa constitucionalización afecte a los porcentajes máximos de déficit determinados por el Estado español a través de la Ley Orgánica.

La necesidad de entender que la Ley Orgánica es un instrumento indispensable para la integración del principio constitucional de estabilidad presupuestaria se acentúa si consideramos lo que sigue. Las instituciones europeas definen siempre límites o márgenes de déficit válidos para los Estados miembros en su conjunto, sin que, naturalmente, decidan de qué modo se reparte ese déficit internamente. La distribución es competencia, en el caso de España, de la Ley Orgánica, de suerte que si bien las normas europeas pueden imponer un límite global para el Estado español, la atribución de la parte del mismo que corresponde a cada Comunidad Autónoma y al propio Estado sólo podremos encontrarla en la Ley Orgánica. Es ésta, pues, la que singulariza el déficit propio de cada uno de los sujetos afectados, al punto de que sin la citada Ley, no existiría, en realidad, más que un límite genérico que exigiría al Reino de España responder frente a las instituciones europeas pero que no se traduciría en obligaciones concretas para las Comunidades Autónomas. Las obligaciones de éstas se especifican y cuantifican en la Ley Orgánica y sólo si aceptamos que la misma pueda funcionar como un parámetro de constitucionalidad, estaremos afirmando el carácter normativo del artículo 135 de la Constitución.

De otro modo, las Comunidades Autónomas carecerían de límites precisos en materia de déficit y, por ello, no estarían obligadas a observar un límite de déficit que no existe. Debe tenerse en cuenta a este respecto que la cifra de déficit máximo para las Comunidades Autónomas nace de la Ley Orgánica, desde el momento en que la misma distribuye el déficit global previsto para el conjunto de las Administraciones estatal y autonómicas. En este punto, el artículo 135.2 de la Constitución es muy preciso al exigir que el déficit de cada Comunidad Autónoma se determine “en relación con su producto interior bruto”, esto es, que la cifra global definida en relación con el PIB nacional, se distribuya entre las distintas Comunidades en atención a su propio PIB. Así pues, sólo a través de la Ley Orgánica se puede determinar y concretar la genérica obligación que pesa sobre las Comunidades Autónomas de respetar el principio de estabilidad presupuestaria. Incluso en el supuesto de que el límite global definido por la Ley Orgánica para el conjunto de las Administraciones coincidiese con el valor referencial europeo, la citada Ley se perfila como un instrumento normativo de interposición e integración de la Constitución imprescindible, puesto que también en ese caso sería preciso distribuir internamente el máximo de déficit admisible y cifrarlo para cada Administración, en relación con su propio PIB, a fin de concretar la medida de la exigencia del principio de estabilidad que se impone al Estado y a cada Comunidad Autónoma.

B) *La distribución de los límites de déficit y de deuda pública*

Por lo que se refiere a los elementos cuantitativos de la distribución de los límites de déficit entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la decisión dependerá en buena medida de la cifra total de déficit estructural admisible, aunque, presumiblemente, ésta no diferirá mucho de la cifra que ha constitucionalizado la reforma alemana como ya ha quedado apuntado.

Cualquiera que sea la cifra de déficit estructural que se determine, en la distribución del mismo pesarán sin duda los actuales contenidos de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la de Estabilidad General Presupuestaria. En este sentido, los artículos 3 y 5 de la vigente Ley Orgánica 5/2001 constituyen un precedente que sin duda orientará la decisión del legislador en el momento de decidir sobre los límites de déficit y su distribución. A este respecto debe recordarse que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria admite dos tipos de déficit: el destinado a la realización de inversiones y el derivado de un crecimiento insuficiente del PIB. A su vez, la Ley Orgánica 5/2001 establece con precisión el modo de distribuir el porcentaje de déficit admisible, de modo que en el caso del déficit por inversiones corresponde al Estado el 0,20 por 100 y a las Comunidades Autónomas el 0,25 por 100, en tanto que cuando se trata del déficit por menor crecimiento del PIB, al Estado se atribuye un 0,20 por 100 y se reserva a las Comunidades Autónomas el 0,75 por 100 de déficit, porcentajes todos ellos que se determinan por referencia al PIB nacional. A su vez, el porcentaje atribuido a la totalidad las Comunidades Autónomas se distribuye entre cada una de las Comunidades atendiendo a su situación económica, al nivel de competencias asumido, al volumen de endeudamiento y a sus necesidades en materia de infraestructuras y equipamientos, entre otros criterios, y el déficit finalmente permitido a cada Comunidad concreta se mide en proporción a su propio PIB regional.

En el supuesto de que se siguiese un modo de distribución del déficit similar al de la Ley Orgánica 5/2001, el déficit de cada Comunidad Autónoma en concreto se definiría en proporción a su propio PIB y no al PIB nacional, en tanto que la cifra global de déficit atribuida al conjunto de las Comunidades Autónomas se determinaría en referencia al PIB nacional, de un modo que obliga a armonizar el déficit de cada Comunidad con el límite previsto para todas las Comunidades, tomando como referencia el PIB regional y el nacional respectivamente. La singularización del déficit de cada Comunidad Autónoma en relación con su propio PIB se ajustaría además a la exigencia constitucional, puesto que, como ya hemos dicho, el artículo 135.2 obliga a la futura Ley Orgánica a fijar el déficit del Estado y de las Comunidades Autónomas “en relación con su producto interior bruto”.

En lo que afecta a la distribución del volumen de deuda, no disponemos de precedentes legales tan precisos, acaso porque el legislador ha entendido que el volumen de deuda es una consecuencia necesaria del porcentaje de déficit y ha centrado sus esfuerzos en el tratamiento de este último en las Leyes arriba mencionadas. En todo caso, lo que sí es conocido son las series históricas sobre el modo en que ha evolucionado el déficit del Estado y de las Comunidades Autónomas, que no constituyen una referencia menor en la decisión sobre el modo de distribuir los volúmenes de deuda entre ambos.

Si tomamos en cuenta las series estadísticas publicadas por el Banco de España, se observa que desde 2008 el volumen de deuda del Estado ha pasado a ser del 30,6 por 100 al 49,9 por 100 del PIB en el segundo trimestre de 2011, en tanto que la deuda de las Comunidades Autónomas se ha cifrado en ese segundo trimestre en un 12,5 por 100 del PIB, cuando en 2008 era del 6,6 por 100. Si ampliamos la serie hasta 1995, el volumen de deuda del Estado se halla por debajo del registrado en aquel año, en tanto que las Comunidades Autónomas lo duplican. Bien es cierto que uno y otras han mantenido valores estables durante los años centrales de la década de 2000 (el Estado por encima del 30 por 100 y las Comunidades Autónomas en torno al 6 por 100), valores que se han disparado a partir de 2008, en mayor medida en el caso de las Comunidades Autónomas. Aquí, pues, no son tanto las normas como las cifras las que pueden condicionar la decisión del legislador acerca de la distribución de los límites del volumen de deuda.

C) *La flexibilidad en la determinación del déficit estructural y su incidencia sobre la regulación de los supuestos excepcionales de superación de los límites de déficit y de deuda*

Una vez se ha fijado y distribuido el límite de déficit estructural y el volumen máximo admisible de deuda pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas a su vez, dichos límites sólo podrán superarse en los supuestos excepcionales a los que ya hemos hecho cumplida referencia en apartados precedentes. Nos remitimos por ello a lo que allí queda dicho en torno a esta cuestión.

A lo que allí se ha afirmado hay que añadir ahora, sin embargo, que el hecho de que la Constitución haya renunciado a establecer límites concretos y haya preferido diferir la determinación de sus límites a la Ley Orgánica, dota al sistema de una notable flexibilidad que permitirá modificar esos límites cuando las circunstancias lo demanden y, posiblemente, sin necesidad de acudir al procedimiento excepcional previsto en el artículo 135.4 en buena parte de las ocasiones. Dentro de los límites que en cada caso tenga establecidos la Unión Europea, es evidente que nada impide la alteración de los límites definidos en la Ley Orgánica mediante la correspondiente modificación de la propia Ley. En rigor, eso es lo que ha sucedido con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y con la Ley Orgánica complementaria que, como hemos visto, experimentaron en 2006 sendas modificaciones con la finalidad de introducir criterios más flexibles en cuanto se refiere a los límites de déficit admisible.

Aquí radica la segunda gran diferencia con la reforma constitucional alemana. La primera venía dada por el hecho de que nuestra Constitución hubiese permitido el déficit de las Comunidades Autónomas cuando la alemana prohibía el de los *Länder*. La segunda consiste en la mayor flexibilidad de la Constitución Española que, al no haber constitucionalizado una cifra de déficit, deja la determinación de esa cifra a la voluntad del legislador dentro del margen que la propia Constitución establece y, al mismo tiempo, permite implícitamente que se vea sometida a los eventuales vaivenes de la situación económica. En contrapartida, también podrá responder a las oscilaciones de la situación económica sin necesidad de acudir a la declaración de excepcionalidad, siempre que la intensidad de las mismas no fuerce la movilidad de los límites de déficit y deuda y no los lleve a superar las normas infranqueables impuestas por la Unión Europea.

En esa tesitura, es razonable preguntarse qué valor tiene la constitucionalización de la limitación de déficit si acto seguido se deja en manos del legislador la decisión más importante, la definición de la cifra de déficit que, además, aquél podrá modificar ateniéndose a su propio criterio y sin más límites que los derivados de las normas europeas; lo que quiere decir en términos muy similares a lo que venía ocurriendo hasta el momento de aprobarse la reforma constitucional. Desde luego, la opción en favor de la flexibilidad -que habría formado parte del pacto entre los dos grandes partidos si atendemos a las informaciones publicadas sobre el asunto en el momento de aprobarse la reforma- puede facilitar la acomodación de los límites de déficit y deuda con mayor facilidad a cada coyuntura económica, así como a las situaciones financieras que de ahí se deriven para las distintas Administraciones Públicas. Sin embargo, no es menos cierto que resta mucha fuerza a la reforma constitucional, puesto que los únicos límites que encontrará la futura Ley Orgánica son los que ya estaban vigentes, es decir, los fijados por las instituciones europeas a través de las normas correspondientes.

Con todo, no puede concluirse que la reforma constitucional carezca de todo valor o fuerza de obligar. En efecto, el elemento diferencial que la reforma incorpora sobre la situación precedente es el siguiente: por un lado, en el supuesto más probable de que la Ley Orgánica defina límites inferiores a

los de la Unión Europea, el desconocimiento de esos límites supone ya incurrir en una situación de inconstitucionalidad, con las posibilidades que de ahí nacen en orden a ejercer los controles de constitucionalidad pertinentes y corregir esa situación, por más que la realización de un control efectivo no deje de presentar dificultades, como hemos visto. De ese modo, sin llegar a generar los mecanismos punitivos de la Unión Europea, la Administración que supere los límites definidos por la Ley Orgánica habría de enfrentarse a la eventualidad de un control de constitucionalidad que saliese al paso de las desviaciones en materia de déficit. En el caso de que la Ley Orgánica estableciese límites coincidentes con los de las normas europeas, las actuaciones que desconozcan esos límites se expondrían al mismo reproche de inconstitucionalidad y a la obligación adicional de asumir la responsabilidad que le corresponda ante la Unión Europea, de acuerdo con la distribución de responsabilidades que la propia Ley Orgánica lleve a cabo.

Cualquiera que sea la valoración que hagamos de la reforma constitucional y del protagonismo que la misma confiere a la Ley Orgánica, corresponde a ésta definir los supuestos excepcionales que no puedan ser atendidos mediante oscilaciones del déficit estructural definido en la Ley, aunque por las razones que han quedado expresadas, cabe pensar que la misma establezca supuestos realmente extraordinarios, ya que las desviaciones menores que se prevean como necesarias podrían ser atendidas mediante la modificación de la cifra de déficit máximo establecida en la propia Ley. En última instancia, las dificultades parlamentarias para conseguir la modificación de la Ley Orgánica serán similares a las que deben superarse para declarar la existencia de una situación excepcional, puesto que en ambos casos se exige mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Ello permite pensar en la modificación de la Ley como respuesta a situaciones que no revistan especial gravedad, dentro, naturalmente, de los límites que imponga la Unión Europea.

D) *La corrección de las desviaciones presupuestarias*

La futura Ley Orgánica ha de precisar igualmente la forma y los plazos de corrección de las desviaciones que se produzcan en relación con los límites del déficit y la deuda. También en este punto contamos con precedentes de indudable interés que permiten una vez más anticipar los que pueden ser los contenidos de la Ley Orgánica. Se trata del artículo 8 de la vigente Ley Orgánica 5/2001 y del plan económico-financiero de reequilibrio, el instrumento previsto para corregir los desequilibrios presupuestarios. Con arreglo a lo dispuesto en ese artículo, el plan económico-financiero “contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de incumplimiento del objetivo de estabilidad en el plazo máximo de los tres ejercicios presupuestarios siguientes”.

La posibilidad de imponer a las Comunidades Autónomas la obligación de elaborar y presentar un plan de reequilibrio en caso de déficit excesivo ha sido declarada plenamente constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, ya citada. En la mencionada Sentencia, el Tribunal declara que, una vez afirmado el principio de estabilidad presupuestaria, es legítima la previsión legal de que “cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex artículo 149.1.13.A de la Constitución la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio”. La propia sentencia se refiere al necesario sometimiento de los planes económico-financieros de reequilibrio al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas que establece la vigente Ley Orgánica 5/2001 y concluye afirmando también la constitucionalidad de esa exigencia, puesto que el Consejo “traduce el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia financiera”, de modo que tiene pleno sentido que sea este órgano el que compruebe la idoneidad de las medidas propuestas por la Comunidad Autónoma en su plan económico-financiero.

A partir de ahí es lógico pensar que las medidas de corrección y reequilibrio que la futura Ley Orgánica pueda articular no se hallen muy lejos de las descritas. El asunto que puede generar más dudas consiste en saber si el Congreso de los Diputados tendrá alguna competencia en la comprobación de la idoneidad de las medidas presentadas. Acerca de ello surge inmediatamente la cuestión relativa al papel que el Congreso de los Diputados pueda tener no sólo en la apreciación de las circunstancias excepcionales, sino también en lo relativo a las propuestas que se formulan para corregir la desvia-

ción del déficit y volver a los parámetros de normalidad. En cuanto que es el Congreso el que autoriza a sobrepasar los límites de déficit y deuda, tendría sentido que la Cámara tuviese algún papel en lo relativo a la comprobación de los mecanismos propuestos de corrección de la desviación autorizada, sobre todo si en el acuerdo por el que se aprecia la existencia de circunstancias excepcionales y se autoriza la desviación, se imponen condiciones que el plan económico-financiero deba recoger. En efecto, una elemental simetría política exigiría que aquel que ha autorizado a apartarse del límite máximo de déficit, deba conocer también las medidas que se proponen para restaurar esa situación excepcional, ya sea en el momento mismo en que da su autorización o en el momento en que se disponga de los planes para restaurar el equilibrio presupuestario, cuestiones todas ellas sobre las que la Constitución nada expresa y que deberán quedar resueltas en la futura Ley Orgánica.

E) *La metodología y el procedimiento para calcular el déficit estructural*

En relación con la metodología y el procedimiento para calcular el déficit estructural que la Ley Orgánica también ha de recoger, la referencia más próxima e importante se contiene en la modificación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria operada por el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, ya citado. Como ya hemos dicho, el Real Decreto Ley ha introducido una nueva regla de gasto referida a la denominada *tasa de crecimiento a medio plazo de referencia* (TCMR), que se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante nueve años y viene determinada por la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores. A efectos de hallar el PIB en términos nominales, se añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 por 100. A su vez, el gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar dicha tasa (arts. 7 y 8 *bis* del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto 2/2007, de 28 de diciembre).

La TCMR ha sido ya incorporada al Programa de Estabilidad de España para 2011-2014 y con arreglo a la misma se ha procedido al cálculo de las magnitudes de gasto aplicables al Estado y a las Entidades Locales, en tanto que su aplicación a las Comunidades Autónomas debía ser objeto de debate previo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Así pues, la voluntad declarada en el citado Programa (apartado 9.3), consiste en la generalización de las nuevas reglas para la cuantificación del gasto a todas las Administraciones Públicas españolas.

Por lo demás, la proximidad temporal entre la aprobación del Real Decreto Ley y la reforma constitucional, permite suponer que el Gobierno que ha impulsado ambas modificaciones legislativas tenía como referencia ese modo de cálculo cuando propuso llevar a la Ley Orgánica el método de cálculo del déficit estructural. Naturalmente, la proximidad de las elecciones generales en el momento de redactar este trabajo dará lugar a la composición de un nuevo Gobierno tras las mismas, ya sea del mismo partido político que el saliente, ya lo sea de un partido diferente. En todo caso, corresponderá al futuro Gobierno ejercer la iniciativa para la aprobación de la futura Ley Orgánica, que habrá de estar aprobada antes del 30 de junio 2012. Y aunque idealmente es posible afirmar que el nuevo Gobierno podría no sentirse concernido por esa regla de cálculo, su vigencia en el momento presente y su incorporación al Programa de Estabilidad obligará a aquél a tomarla en consideración en tanto se mantenga vigente y hace indudable que la misma supondrá una referencia en la elaboración de la Ley Orgánica prevista en la Constitución, cualquiera que sea el grado de coincidencia que finalmente tenga la fórmula por la que se opte con la prevista en el Real Decreto Ley 8/2011.

F) *La delimitación de responsabilidades en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*

En lo que se refiere a la delimitación de la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la reforma constitucional plantea una incógnita importante. Esa incógnita se origina por el hecho significativo de que la letra c) del artículo 135.5 de la Constitución afirme literalmente que la Ley Orgánica regulará "la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria". Esa redacción es más amplia que la de la Constitución alemana, que se refiere en su artículo 104 a la

distribución de responsabilidades entre la Federación y los *Lander* en caso de correcciones financieras de la Unión Europea. Asimismo, la redacción de la letra c) del artículo 135.5 de la Constitución se aparta del precedente de la Ley Orgánica 5/2001, en la que siempre se ha contenido un artículo delimitando la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento del PEC, del que se deriven responsabilidades para el Estado español (art. 7.4 de la Ley Orgánica 5/2001).

Ante tales precedentes, la Constitución podría haber optado por una fórmula similar y, sin embargo, ha incorporado otra más amplia que toma en cuenta *el caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria* y no el de incumplimiento de los valores de referencia de la Unión Europea. Ello obliga a la futura Ley Orgánica a decidirse por una de estas dos opciones: si la delimitación de responsabilidades debe hacerse para el supuesto de incumplimiento de las normas europeas únicamente o si, por el contrario, también debe establecer reglas de imputación de responsabilidades cuando el incumplimiento se produzca respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria internamente definido, aunque ese incumplimiento no genere sanciones de las instituciones europeas por no haber traspasado los umbrales establecidos por las mismas. Estamos frente a una de tantas cuestiones que la Constitución deja en manos de la Ley Orgánica con cierto grado de indeterminación, aunque el hecho de que la reforma no haya constitucionalizado una previsión como la alemana o la de la vigente Ley Orgánica 5/2001, puede hacernos pensar que los autores de esa reforma pretendían algo más que la distribución de responsabilidades cuando el incumplimiento genere consecuencias en el plano europeo.

Para resolver esa cuestión debe reiterarse que nuestra Constitución contiene una regla muy lejana a la de distribución de responsabilidades del artículo 104 de la Ley Fundamental de Bonn. En este precepto se llega incluso a cuantificar los porcentajes de responsabilidad en caso de correcciones impuestas por la Unión Europea, de forma que la finalidad de la norma consiste en repercutir sobre los *Lander* la responsabilidad en que incurra la Federación frente a la Unión Europea por incumplimientos imputables a aquéllos. Nada de eso se precisa en el artículo 135.5.c) de nuestra Constitución, que se refiere a la responsabilidad genérica de cada Administración en caso de incumplimiento de *los objetivos* de estabilidad, lo que parece aludir al que cada Administración tenga atribuido. Es por ello que la voluntad de los autores de la reforma parece clara en el sentido de imponer a la Ley Orgánica una completa regulación de las responsabilidades exigibles a cada Administración en caso de incumplimiento, tanto las derivadas del incumplimiento de los límites internos sin trascendencia para la Unión Europea como las que pueda ésta exigir cuando se hayan sobrepasado los límites establecidos por la misma.

G) *Órganos y procedimientos de coordinación institucional*

Hemos dejado para el final lo relacionado con los órganos y procedimientos de coordinación institucional entre Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera, aspecto éste que también habrá de solucionar la Ley Orgánica prevista en la Constitución. Sobre este particular sí se puede afirmar que el órgano llamado a realizar esa función no habrá de diferir mucho del actual, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, si no es que esa función se atribuye directamente a dicho órgano, tanto más cuando el Tribunal Constitucional ha convalidado la constitucionalidad del mismo y de la labor de coordinación que asume. Si se observa detenidamente, la redacción del artículo 135.5 no difiere mucho de la del artículo 157.3, ambos de la Constitución, precepto este último del que traen su causa inmediata la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Así, el Consejo tiene como cometido coordinar la actividad financiera del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 3.1 de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), lo que coincide con el objeto descrito en el artículo 135.5 cuando remite a la Ley Orgánica la regulación de los “órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera”. De ese modo, existiendo ya el Consejo, la creación de un órgano nuevo y distinto sólo podría generar disfuncionalidad.

En todo caso, sean cuales fueren las decisiones que la Ley adopte al respecto, es ineludible identificar un órgano de encuentro y coordinación de la política fiscal y financiera entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como los correspondientes procedimientos de coordinación. La singular organización territorial de España obliga a conciliar extremos difícilmente conciliables: las obligaciones y compromisos del Estado español frente a las instituciones europeas y la autonomía de las

unidades políticas de gasto que reconoce la propia Constitución con capacidad para incurrir en déficit y endeudarse, las Comunidades Autónomas. La solución de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se ha basado, hasta ahora, en una previsión negociadora, de modo que es en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas donde se determinan los criterios que han de servir al Gobierno para elaborar el objetivo de estabilidad presupuestaria de las citadas Comunidades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica 5/2001.

La solución negociadora que nuestra legislación prevé en este momento ha resultado relativamente compatible con la aparente rigidez de las normas comunitarias sobre déficit público. A ello ha contribuido el hecho de que los Estados miembros de la Unión Europea, entre los cuales se encuentran algunos de los de mayor peso, hayan desconocido las reglas que ellos mismos habían patrocinado, lo que ha generado una evidente relajación de esas reglas. Asimismo ha contribuido decisivamente la bonanza económica que hemos vivido hasta 2008. Sin embargo, el propósito común de imponer reglas más severas o controles más estrictos de las mismas reglas, se traducirá en la necesidad de negociar márgenes de déficit y deuda cada vez más estrechos. Al mismo tiempo, la constitucionalización de la limitación del déficit obra en la misma línea de estrechar el ámbito de la negociación. Aun cuando la Constitución Española se haya mostrado menos tajante que la alemana y haya diferido la precisión de algunos extremos a la Ley Orgánica, el establecimiento de normas sobre estabilidad presupuestaria con rango constitucional indica la voluntad del Estado de acotar el procedimiento de negociación de los límites de déficit público.

VI. LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: PROBLEMAS DE DERECHO TRANSITORIO

1. La reducción progresiva del déficit hasta 2020

La entrada en vigor de la reforma constitucional se ha resuelto con una aparente sencillez que está muy lejos de serlo. La disposición final única del texto aprobado declara que la reforma “entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el *Boletín Oficial del Estado*”. Según eso, la misma entró en vigor el día 27 septiembre de 2011, fecha en que fue publicada. Sin embargo, la declaración de la disposición final es absolutamente incompleta y no puede llevarnos a desconocer los problemas que rodean el comienzo de la vigencia del nuevo artículo 135 de la Constitución, incluidas las complejas cuestiones de derecho transitorio que la reforma presenta.

Más allá de lo establecido en la disposición final única, la clave sobre la entrada en vigor de la reforma se contiene en la disposición adicional única del texto aprobado. En esa disposición se prevén dos fechas, ninguna de las cuales coincide con la de publicación que la disposición final señala como fecha de inicio de vigencia de la reforma. Las fechas a las que se refiere la disposición adicional son las de 30 de junio de 2012 y 2020 (ha de entenderse 1 de enero de ese año). El 30 de junio de 2012 es la fecha antes de la cual debe estar aprobada la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución. A su vez, el 1 de enero de 2020 es el momento a partir del que entran en vigor los límites de déficit estructural a los que se refiere el artículo 135.2 de la Constitución.

Una vez más se deja sentir la influencia de la reforma alemana sobre la nuestra, puesto que Alemania se ha fijado como fechas de vigencia para la modificación constitucional introducida en 2009 las siguientes: en el caso de la Federación, ésta puede permanecer sin ajustarse a los requerimientos de la reforma en materia de déficit hasta el 31 de diciembre de 2015, si bien los Presupuestos para 2016 tienen que ajustarse ya a dichos requerimientos. Entretanto, los Presupuestos que se aprueben hasta 2016 deberán ir reduciendo progresivamente el déficit existente hasta llegar al límite máximo del 0,35 por 100 del PIB (art. 143 D de la Ley Fundamental de Bonn). Ese mismo artículo aplaza la exigencia de equilibrio presupuestario que se impone a los *Länder* hasta 2020.

La reforma de la Constitución Española ha optado por unificar la fecha de exigencia de los límites de déficit estructural previstos en el artículo 135.2 en una sola fecha, válida para el Estado y las Comunidades Autónomas. Esa unificación de fechas puede tener justificación si consideramos que en nuestro caso no se ha mantenido la diferencia que la Constitución alemana introduce entre la Federación (que puede incurrir en déficit incluso a partir de 2016) y los *Länder* (que no podrán hacerlo a

partir 2020). En todo caso, la elección de 2020 como fecha de entrada en vigor del límite de déficit, también por nuestra Constitución, puede interpretarse como una traslación acrítica de las previsiones alemanas sobre el final de la crisis y el retorno al pleno empleo o bien como una fecha de consenso europeo sobre el momento en que tenga lugar la superación de la crisis.

A pesar de que la reforma establece un largo compás de espera hasta la entrada en vigor de lo que es el elemento nuclear de la misma (la exigibilidad de los límites de déficit estructural), obliga al legislador a aprobar antes del 30 junio de 2012 la Ley Orgánica que ha de fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y las Comunidades Autónomas a partir de 2020. La lectura de la disposición adicional en la que se establecen ambas cosas nos lleva inmediatamente a preguntarnos si tiene sentido obligar al legislador a fijar en 2012 los límites de déficit que han de entrar en vigor en 2020. La pregunta es razonable si consideramos lo que pueden cambiar las circunstancias económicas en ocho años y la dificultad de establecer unos límites de déficit sin disponer de las cifras macroeconómicas que ilustren esa decisión. Así, podemos seguir interrogándonos si no hubiese sido más sensato esperar hasta una fecha más próxima a 2020 para fijar ese déficit.

La respuesta a estas preguntas no puede darse si no consideramos el contenido de la Ley Orgánica en su conjunto y, sobre todo, si no tomamos en cuenta la importante previsión del artículo 143D de la Ley Fundamental de Bonn sobre reducción progresiva del déficit. Si consideramos el contenido global de la Ley Orgánica, comprobamos de inmediato que el mismo es mucho más amplio que lo que supone la mera fijación del déficit estructural, con ser éste el aspecto más importante de la Ley. Ya hemos analizado en detalle cada uno de los contenidos que habrá de tener la futura Ley Orgánica por mandato constitucional, buena parte de los cuales se resuelven en la recepción de los precedentes que ya vienen dados en la vigente Ley Orgánica 5/2001. Por otra parte, algunos de esos contenidos no guardan necesariamente relación con la fecha de 2020. Así, por ejemplo, la regulación de los aspectos procedimentales o la distribución de responsabilidades entre Administraciones Públicas cuando su actuación contribuya a superar los límites de déficit europeos puede acometerse desde ahora mismo, aunque es perfectamente posible anticipar que ahí las innovaciones de la futura Ley no van a ser esenciales ni sus contenidos muy distintos de los actualmente vigentes.

Sin embargo, lo que acaso pueda explicar la aparente incoherencia de una Ley que se aprueba en 2012 con efectos para 2020 sea la idea de reducción progresiva del déficit establecida en la Constitución alemana y omitida en la nuestra. En efecto, lo que tendría verdadero sentido sería que la Ley Orgánica fijase la obligación de reducir el déficit de manera paulatina como lo hace el artículo 143D de la Ley Fundamental de Bonn, ofreciendo parámetros cuantitativos sobre la reducción a conseguir anualmente, aunque no se llegue a determinar la cifra exacta de déficit para cada anualidad. La fijación precisa de esas cifras se podría remitir al Plan de Estabilidad u otros instrumentos normativos, sin perjuicio, insistimos, de que la Ley delimite criterios con capacidad de imponerse para obtener la reducción del déficit, sea cual sea el instrumento en el que finalmente se cifre con detalle esa reducción. Desde esa perspectiva cobrarían todo su sentido los restantes contenidos de la Ley, supeditados de algún modo a ese objetivo fundamental. La distribución de los límites de déficit, la metodología para el cálculo del mismo, los procedimientos y órganos de coordinación, todo, se vincularía al cumplimiento de ese fin, que es lo que ha motivado la reforma misma.

La alternativa a ese modo de entender la futura Ley Orgánica no es fácil y nos preguntamos si es posible. En efecto, si la futura Ley no regulase nada para el espacio temporal intermedio entre 2012 y 2020 sobre los límites de déficit, tendríamos una de estas dos situaciones: *a)* en el supuesto de que la nueva Ley derogase las actualmente vigentes en materia de estabilidad presupuestaria, se produciría una anomia en lo que afecta a los años intermedios entre 2012 y 2020, puesto que careceríamos de referencias normativas sobre los límites de déficit para esos años; *b)* en el caso contrario, esto es, en el caso de que la nueva Ley se limite a establecer la cifra de déficit estructural máximo permitido a partir de 2020 y deje en vigor la actual Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de aquélla, nos hallaríamos ante una dualidad normativa que podría generar dudas y complicaciones innecesarias, además de que seguiría sin explicarse por qué los autores de la reforma tenían tanta prisa en aprobar una Ley cuya vigencia se demora ocho años.

El absurdo que supone la existencia de cualquiera de las dos situaciones descritas, lleva a reforzar la idea de una Ley que contemple escenarios de progresiva reducción del déficit hasta llegar al límite que se fije para 2020. Ciertamente, el déficit que se defina para cada uno de los años intermedios,

sobre todo los más próximos a 2012, se verá aún negativamente influido por el ciclo económico, de suerte que no podrá hablarse de déficit estructural a propósito del mismo. Sin embargo, el hecho de que la Constitución establezca como contenido de la Ley Orgánica la fijación del déficit estructural para 2020, no impide que incorpore también los criterios para obtener la progresiva reducción del déficit a partir de las cifras actuales, aunque para ello tenga que fijar o delimitar cifras de déficit que todavía serían cíclicas.

Por lo demás, desde el punto de vista económico y financiero, tiene más sentido una aproximación paulatina a los límites de déficit previstos para 2020 que pensar en una solución de taumaturgia constitucional que desde las cifras de déficit actual (superior al 6 por 100 para 2011 si, como parece, finalmente no se cumplen las previsiones del Plan de Estabilidad aprobado por el Gobierno), nos conduciría a los niveles que se han manejado en los medios de comunicación como cifra de déficit estructural (inferiores al 0,50 por 100), sin que entre esos extremos haya un esfuerzo de progresiva reducción del actual déficit.

En cuanto atañe a las Entidades Locales, será igualmente necesario establecer previsiones de reducción de las actuales cifras de déficit local hasta conseguir el equilibrio presupuestario que les impone la Constitución. Y no es impensable que el sacrificio que se exija a las Entidades Locales en este punto obligue a buscar mecanismos de compensación que podrían entrar en vigor en 2020 o hacerlo con el mismo carácter progresivo que la reducción del déficit. Pues bien, he ahí también un cometido para la futura Ley Orgánica, que podría estar vinculado de nuevo al escenario de reducción paulatina del déficit.

Aún queda por examinar una última y aparente contradicción de la disposición adicional única del texto de la reforma. Se trata de la previsión relativa a la deuda pública. A este respecto, el número 2 de la disposición adicional única señala que la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución “contemplará la los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3”. En este caso no se establece fecha alguna, aunque es fácil concluir que ello no sucederá antes de la aprobación de la Ley, como más tarde el 30 de junio de 2012. Pero la pregunta que debemos hacernos es qué significa *contemplar los mecanismos* que permitan el cumplimiento del límite de deuda.

De nuevo es necesario recurrir a la perspectiva de progresión temporal para dar una explicación plausible a lo que en otro caso sería una pura contradicción. En efecto, es imposible rebajar el volumen de deuda si no se reduce el déficit, de forma que carecería totalmente de sentido entender que la limitación del déficit se aplaza hasta 2020 y la minoración del volumen de deuda se impone de manera inmediata. Por otra parte, tampoco es eso lo que se deduce de la literalidad de la disposición adicional. Ésta se refiere a los mecanismos que permitan cumplir los límites de deuda que imponga la Ley. Esa afirmación puede interpretarse en el sentido de obligar también a la reducción paulatina de la deuda en paralelo a la del déficit. Pero puede entenderse asimismo como el mandato de que la Ley arbitre los procedimientos, controles y sanciones que impidan a las Administraciones Públicas afectadas incumplir sus límites de deuda. En realidad, no se trata de interpretaciones excluyentes sino complementarias, hasta el punto de que sería razonable que la Ley Orgánica se ocupase de ambos aspectos.

En definitiva, aunque la reforma podía haber resultado más explícita en este aspecto y haber hecho una referencia como la alemana a la reducción progresiva del déficit hasta 2020, sólo desde esa premisa, que hay que entender implícita en la disposición adicional única del texto la reforma, se pueden conciliar las fechas y planteamientos de la misma y solucionar los problemas de derecho transitorio que la disposición plantea.

2. Referencia a la derogación de las Leyes vigentes

Un problema conectado con lo que acabamos de tratar es el relativo al modo de derogación, en su caso, de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En la medida en que lo que se aprobará será una Ley Orgánica, el principio de competencia que el Tribunal Constitucional ha afirmado como principio rector de las relaciones entre la Ley Orgánica y la ordinaria, podría parecer un impedimento para que la Ley Orgánica prevista constitucionalmente regule las materias que actualmente se contienen en una Ley ordinaria (Ley General de Estabilidad Presupuestaria), lo que añade cierta complejidad al asunto.

Nos hallamos ante un interesante problema constitucional sobre el que hay que recordar que el principio de competencia se ha afirmado para delimitar Leyes y materias previstas en la Constitución, de modo que según la doctrina del Tribunal Constitucional, cada tipo de Ley tiene reservada una materia (competencia) y está reservada a esa materia, lo que inhabilita a la Ley Orgánica para regular materias propias de la Ley ordinaria y viceversa.

A partir de esa referencia debemos hacernos dos preguntas en relación con todo ello. En primer lugar, debemos resolver si la Ley prevista en el artículo 135 de la Constitución tiene carácter orgánico en su integridad. La respuesta parece obvia en cuanto que la Constitución ha querido que los límites de déficit y cuantas materias prevé el número 5 del citado artículo se regulen por Ley Orgánica. Siendo así, aun en el supuesto de abordar aspectos que no afecten a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas –en los preceptos en que la Ley se refiera exclusivamente al Estado o a las Entidades Locales–, la misma debe ser Orgánica por cuanto que así lo exige la Constitución que, por ejemplo, cuando alude a la coordinación institucional se refiere a la coordinación entre Administraciones Públicas, no sólo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así pues, la Ley prevista en el artículo 135 de la Constitución ha pasado a integrar uno de los supuestos a los que remite el artículo 81.1 *in fine* de la Constitución, al señalar que son Orgánicas las Leyes que desarrollen los derechos fundamentales, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral y “las demás previstas en la Constitución”.

La segunda cuestión se refiere a la derogación de una Ley ordinaria (Ley General de Estabilidad Presupuestaria) por la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución. Aquí es donde una aproximación apresurada al principio de competencia podría llevarnos a pensar que no es posible la derogación de contenidos propios de la Ley ordinaria por una Ley Orgánica y, por tanto, tampoco lo sería la derogación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria por la futura Ley Orgánica. Sin embargo, el asunto debe ser analizado con más detenimiento. En realidad, nos hallamos ante una situación sustancialmente idéntica a la que se produjo en el momento de aprobarse la Constitución, de modo que materias que hasta esa fecha se habían regulado por Ley ordinaria, de pronto pasaron a estar reservadas a la Ley Orgánica por mandato constitucional. Por lo mismo, la respuesta que debe darse al problema de la derogación ha de ser idéntica a la de entonces. De igual modo que las Leyes Orgánicas aprobadas a partir de 1978 derogaron las Leyes ordinarias preexistentes cuando ambas normas concurrían sobre una misma materia, así la futura Ley Orgánica derogará la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, además, naturalmente, de derogar la Ley Orgánica 5/2001, siempre que la voluntad del legislador sea la de disponer de un solo texto donde se recoja todo lo relativo a la estabilidad presupuestaria. Y sería deseable que a partir de julio de 2012 dispusiéramos de un único texto legal donde se contenga cuanto afecte al principio de estabilidad presupuestaria, a fin de no añadir el problema de la dispersión normativa a los muchos problemas que la realidad económica y financiera plantea ya para cumplir con el citado principio.

VII. CONCLUSIONES

La reforma de la Constitución ha de ser examinada en el contexto de crisis y dificultades financieras en que la misma se ha generado, pero debe situarse también en una perspectiva más amplia que registra un buen número de precedentes y, por encima de todo, permite apreciar la existencia de una poderosa corriente en favor de la limitación del déficit público que en el caso de Europa ha culminado con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. España no ha sido ajena a esa corriente, como lo prueban nuestras propias Leyes sobre estabilidad presupuestaria. Pero la influencia más próxima y decisiva para la reforma acometida ha sido la que llevó a cabo Alemania en 2009 en el mismo sentido que la española de 2011.

La constitucionalización de los límites de déficit y, en el caso de las Entidades Locales la prohibición del mismo, podría parecer una insoportable restricción para la acción política de los futuros Gobiernos y en tal sentido se han manifestado algunas voces críticas. Sin embargo, si se examina con cuidado el contenido de la reforma, se llega necesariamente a la conclusión de que, a diferencia del caso alemán que ha constitucionalizado una cifra de déficit máximo, el artículo 135 de nuestra Constitución admite una considerable flexibilidad, dejando en manos de la Ley Orgánica prevista en ese mismo artículo la fijación del límite de déficit estructural. De ese modo, la Ley Orgánica puede definir coyun-

turalmente ese límite, cambiándolo y modificándolo, sin más restricciones que las que establece la propia Constitución: que el déficit estructural no supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros, así como que el volumen de deuda pública no sobrepase tampoco el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Así las cosas, la situación resultante no difiere grandemente de la que existía hasta ahora, puesto que las Leyes hasta ahora vigentes disponían del mismo margen de libertad para fijar el déficit, de modo que aquéllas podían definir con cierta libertad el déficit máximo admisible, siempre que él mismo se mantuviese dentro del margen establecido en las normas europeas. Ello no supone afirmar que la flexibilidad de la Constitución haga inútiles sus preceptos, puesto que la extralimitación de las cifras de déficit definidas por la Ley Orgánica significará siempre una actuación inconstitucional, tanto si ello supone quebrantar los límites de referencia establecidos por la Unión Europea como si no es así, en el supuesto previsible de que la Ley Orgánica haya definido límites de déficit inferiores a los de la Unión Europea.

Esto equivale a afirmar que cuando las actuaciones sean contrarias a las normas europeas en materia de déficit se estarán infringiendo las mismas, como sucede ya ahora, pero también la Constitución a partir de ahora. Si la infracción sólo afectase a los límites inferiores a los valores de referencia europeos definidos por la Ley Orgánica, se trataría también de una infracción de la Constitución, con las consecuencias que de ahí se derivan en lo relativo al control de constitucionalidad que se puede ejercer para corregir la conducta infractora.

Es precisamente el control de constitucionalidad el último punto en el que debemos detenernos en este capítulo de conclusiones. La singularidad de las Leyes de Presupuestos y la multitud de actos de ejecución de las mismas a los que podría imputarse la extralimitación en materia de déficit, no facilitan el control efectivo de las citadas Leyes y de los actos de ejecución de las mismas. Estamos desde luego ante un reto que pondrá a prueba nuestro sistema de control de constitucionalidad y al que el Tribunal Constitucional habrá de dar respuesta. En todo caso, teniendo en cuenta la limitada vigencia anual del grueso de las Leyes de Presupuestos, esa respuesta no puede demorarse como viene sucediendo hasta ahora si pretendemos ofrecer una solución efectiva y real a las actuaciones contrarias al principio de estabilidad presupuestaria.

ANEXO. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

ESTADO			
<p>Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria</p> <p>Artículo 7. <i>Cumplimiento del Principio de Estabilidad Presupuestaria.</i> Todas las Administraciones Públicas están obligadas a su cumplimiento, salvo situaciones excepcionales.</p> <p>Artículo 8. <i>Establecimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria.</i> El Gobierno fija el objetivo para la totalidad del Sector Público y para cada uno de los agentes que lo integran.</p>	<p>Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001</p> <p>Artículo 7. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria.</i> - La estabilidad se mide en términos cíclicos. - Admite el déficit destinado al incremento de la inversión en actuaciones productivas con los siguientes límites: - 0,20 por 100 del PIB nacional para el Estado. - 0,25 por 100 del PIB nacional para las Comunidades Autónomas. - 0,05 por 100 del PIB nacional para las Entidades Locales.</p> <p>Artículo 8. <i>Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.</i> Admite el déficit en el supuesto de que el crecimiento se sitúe por debajo de la tasa de variación del PIB con los siguientes límites: - 0,20 por 100 del PIB nacional para el Estado. - 0,75 por 100 del PIB nacional para las Comunidades Autónomas. - 0,05 por 100 del PIB nacional para las Entidades Locales.</p>	<p>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria</p> <p>Artículo 7. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria.</i> - La estabilidad se mide en términos cíclicos. - Admite el déficit destinado al incremento de la inversión en actuaciones productivas con los siguientes límites: - 0,20 por 100 del PIB nacional para el Estado. - 0,25 por 100 del PIB nacional para las Comunidades Autónomas. - 0,05 por 100 del PIB nacional para las Entidades Locales.</p> <p>Artículo 8. <i>Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.</i> Admite el déficit en el supuesto de que el crecimiento se sitúe por debajo de la tasa de variación del PIB con los siguientes límites: - 0,20 por 100 del PIB nacional para el Estado. - 0,75 por 100 del PIB nacional para las Comunidades Autónomas. - 0,05 por 100 del PIB nacional para las Entidades Locales.</p>	<p>Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, (da nueva redacción al art. 7 y crea un art. 8 bis en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre)</p> <p>Artículo 7. 1. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria.</i> El gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española.</p> <p>Artículo 8 bis. <i>Regla de gasto.</i> El objetivo de Estabilidad Presupuestaria se determinará teniendo en cuenta que el incremento del gasto no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia (TCMR) de la economía española, que se define como el crecimiento medio del PIB expresado en términos nominales, durante nueve años. Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores.</p> <p>A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 por 100.</p>

COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
<p>Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria</p> <p>Artículo 3. <i>Cumplimiento del Principio de Estabilidad Presupuestaria por las Comunidades Autónomas.</i> Las Comunidades Autónomas vienen obligadas a cumplir el Principio de Estabilidad Presupuestaria, salvo excepción.</p> <p>Artículo 4. <i>Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.</i> Imputa a cada Comunidad Autónoma las responsabilidades derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como consecuencia del incumplimiento en que la Comunidad hubiese incurrido.</p>	<p>Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001</p> <p>Artículo 3. <i>Instrumentalización del Principio de Estabilidad Presupuestaria por las Comunidades Autónomas.</i> - La estabilidad se mide en términos cíclicos. - Admite el déficit destinado al incremento de la inversión en actuaciones productivas con los siguientes límites: - 0,25 por 100 del PIB nacional para el conjunto de las Comunidades Autónomas. - 0,25 por 100 del PIB regional para cada Comunidad Autónoma. - Admite el déficit en el supuesto de que el crecimiento se sitúe por debajo de la tasa de variación del PIB con los siguientes límites: - 0,75 del PIB nacional para el conjunto de las Comunidades Autónomas.</p> <p>Artículo 5. <i>Procedimiento de fijación del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria de las Comunidades Autónomas.</i> El límite de déficit para cada Comunidad Autónoma se fija en porcentaje sobre su propio PIB regional.</p> <p>Artículo 7. <i>Consecuencias derivadas del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.</i> Imputa a cada Comunidad Autónoma las responsabilidades derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como consecuencia del incumplimiento en que la Comunidad hubiese incurrido.</p>	<p>Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, (da nueva redacción al art. 7 y crea un art. 8 bis en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre)</p> <p>Artículo 7. 1. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria.</i> El gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española.</p> <p>Artículo 8 bis. <i>Regla de gasto.</i> El objetivo de Estabilidad Presupuestaria se determinará teniendo en cuenta que el incremento del gasto no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia (TCMR) de la economía española, que se define como el crecimiento medio del PIB expresado en términos nominales, durante nueve años. Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores. A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 por 100. El Plan de Estabilidad 2011-2014 prevé la aplicación de la regla de gasto definida en los artículos anteriores también a las Comunidades Autónomas, previa negociación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.</p>

ENTIDADES LOCALES			
<p>Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (vigente hasta el 1 de enero de 2008)</p>	<p>Artículo 19. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria de las Entidades Locales.</i> Las Entidades Locales vienen obligadas al cumplimiento del Principio de Estabilidad Presupuestaria, salvo excepción.</p>	<p>Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001</p>	<p>Artículo 19. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria de las Entidades Locales.</i> Distingue entre Entidades Locales capitales de provincia o con población igual o superior a 75.000 habitantes y el resto. Las primeras pueden incurrir en déficit estructural e inversor, en los términos previstos en los artículos 7 y 8 de la Ley 18/2001, modificada por la Ley 15/2006.</p>
<p>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria</p>	<p>Artículo 19. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria de las Entidades Locales.</i> Distingue entre Entidades Locales capitales de provincia o con población igual o superior a 75.000 habitantes y el resto. Las primeras pueden incurrir en déficit estructural e inversor, en los términos previstos en los artículos 7 y 8 del Texto Refundido.</p>	<p>Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, (da nueva redacción al art. 7 y crea un art. 8 bis en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre)</p>	<p>Artículo 7.1. <i>Instrumentación del Principio de Estabilidad Presupuestaria.</i> El gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española. Artículo 8 bis. <i>Regla de gasto.</i> El objetivo de Estabilidad Presupuestaria se determinará teniendo en cuenta que el incremento del gasto no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia (TCMR) de la economía española, que se define como el crecimiento medio del PIB expresado en términos nominales, durante nueve años. Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores. A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 por 100.</p>

