

Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico*

Beatriz Pérez de las Heras
Santiago Larrazabal Basañez

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.94.2012.04>

Sumario: Introducción.—I. Claves e instrumentos de la nueva gobernanza económica europea. 1. La renovación económica: mayor supervisión macroeconómica y endurecimiento de la disciplina fiscal. 1.1. El *six-pack*: un intento de corrección de las distorsiones de competitividad y los desequilibrios macroeconómicos en la Unión Europea. 1.2. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro: el refuerzo de la gobernanza económica al máximo nivel de heterodoxia jurídica. 1.3. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE): una nueva institución de asistencia financiera para garantizar la estabilidad de la zona euro. 2. La constitucionalización de la regla de oro presupuestaria: una visión comparada.—II. Control presupuestario en España, con especial referencia al autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico. 1. El contexto de la reforma del artículo 135 de la Constitución española. 2. El contenido del nuevo artículo 135 de la Constitución. 3. El desarrollo del artículo 135 de la Constitución: la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. 4. La aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, a la Comunidad Autónoma Vasca y el régimen de Concierto Económico.—III. Conclusiones.

Laburpena. Hitz gakoak.—Resumen. Palabras clave.—Abstract. Keywords.

Introducción

El principio de la estabilidad presupuestaria ha sido tradicionalmente uno de los pilares básicos de la UE. Sin embargo, ha sido especialmente

* Este estudio forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre *Instrumentos innovadores de gobernanza en la Unión Europea: impacto en la gestión pública y en la competitividad regional*, realizado en el seno del equipo de investigación «Integración Europea» de la Universidad de Deusto y financiado por la Diputación Foral de Bizkaia en el marco de la iniciativa *Bizkailab*.

a partir de la crisis económica mundial que se desencadenó en 2008, cuando los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), necesarios para acceder a la moneda única y mantenerse en la unión monetaria, no se han podido respetar, lo que ha evidenciado la anarquía existente entre las políticas macroeconómicas y fiscales de los Estados miembros.

En los dos últimos años, se han adoptado, sucesiva e incesantemente, decisiones políticas inéditas y acciones normativas novedosas que, sin duda, refuerzan la gobernanza económica en la Unión Europea (UE). La disciplina presupuestaria y la reducción del volumen de deuda constituyen las líneas maestras de toda esta renovación económica. Desde la perspectiva de su impacto en el Derecho nacional, los distintos instrumentos jurídicos de contención presupuestaria no están dejando indiferentes a las legislaciones nacionales, ya que, además de su implementación efectiva, los Estados miembros vienen obligados a aprobar normas con carácter vinculante que garanticen el equilibrio presupuestario, tanto en el nivel nacional, como en el subnacional. Para los países miembros de la eurozona, en particular, la interiorización de esta obligación debe plasmarse en disposiciones del más alto nivel jurídico, lo que comporta, en la mayoría de ellos, reformas constitucionales expresas.

Este artículo analiza, en una primera parte, las medidas más relevantes adoptadas en los dos últimos años por la Unión Europea con el fin de lograr la consolidación fiscal y el control de la deuda pública, valorando desde una perspectiva jurídica e institucional el alcance y la naturaleza de los distintos mecanismos introducidos. A continuación, después de ofrecer una breve visión comparada del impacto constitucional que las nuevas exigencias europeas de estabilidad presupuestaria están teniendo en algunos Estados miembros, su segunda parte aborda de forma pormenorizada la reforma constitucional que ha tenido lugar en España en estas materias, así como sus implicaciones en el ámbito de las Administraciones Públicas y, en particular, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de su sistema de Concerto Económico.

I. Claves e instrumentos de la nueva gobernanza económica europea

La crisis económica y la fuerte recesión que asolan la economía mundial desde 2007 ha llevado a algunos Estados, como EEUU, Japón o los países de la UE a incurrir en altos niveles de deuda pública. La situación es especialmente grave en la UE, donde 17 Estados miembros comparten una moneda común, cuyo diseño inicial ha dejado expuestas las deficien-

cias del modelo económico, asentado en una unión monetaria sin unión fiscal (1).

En los textos constitutivos de la UE, el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas se consagra desde hace años como un elemento fundamental para el buen funcionamiento de la unión económica y monetaria. En este sentido, el artículo 3.3 del Tratado de la UE (TUE) identifica como objetivos de la Unión el «desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios», así como «una economía social de mercado altamente competitiva». Más específicamente, las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) incluyen una referencia constante a la estabilidad presupuestaria como garantía para el buen funcionamiento de la unión económica y monetaria. En este contexto, el artículo 119.3 TFUE consagra, como «principios rectores», la estabilidad de precios, las finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y la balanza de pagos estable. Con un mandato más directo, el artículo 126.1 TFUE establece que «Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos», correspondiendo a la Comisión, según añade el apartado 2º, la supervisión de la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros «con el fin de detectar errores manifiestos». La línea divisoria entre la disciplina presupuestaria y los «errores manifiestos» la marcan los criterios de referencia que a continuación señala este apartado y cuyos valores concretos se precisan en el artículo 1 del Protocolo n.º 12 «Sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo»:

- 3% en lo referente a la proporción entre el déficit público, previsto o real, y el PIB a precios de mercado.
- 60% en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado.

Por tanto, las normas jurídicas supremas de la UE y, en consecuencia, los Estados miembros, que las han redactado y ratificado, consideran la contención fiscal y la estabilidad de las finanzas públicas como instrumentos necesarios para garantizar la sostenibilidad y el crecimiento económicos: un déficit y una deuda pública bajos permiten mantener tipos de interés reducidos, lo que estimula las inversiones privadas, reduce la carga pública de intereses y generan margen de reacción para situaciones de crisis económica (2).

(1) En 2010, la deuda bruta se situaba en torno al 95% del PIB en EEUU y al 220% del PIB en Japón. En la zona euro, el nivel de deuda de las Administraciones Públicas en su conjunto ascendía al 85,6% del PIB. *Vid.* BANCO CENTRAL EUROPEO: *Boletín Mensual*, abril de 2012, p. 65.

(2) *Vid.* DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M.ª y LÓPEZ JIMÉNEZ, José M.ª: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», en *Diario la Ley*, núm. 7760, 2011, p. 4.

En realidad, la disciplina presupuestaria en el contexto de la unión monetaria no es nueva, ya que aparecía recogida en las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), introducidas por el TUE, en su primera versión de Maastricht (1993). Poco después, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC, 1997) reforzaba este principio, al considerarlo como requisito de acceso a la 3ª fase de la unión monetaria y, al mismo tiempo, una condición a mantener una vez introducida la moneda común (3).

En virtud del PEC, los Estados miembros se comprometían a mantener los saldos presupuestarios próximos a cero o con superávit, no debiendo exceder el posible déficit el 3% del PIB respectivo.

Sin embargo, el PEC atravesó una primera crisis, de efectividad y credibilidad, entre los años 2001 y 2003, cuando la situación adversa de la economía europea evidenció la anarquía fiscal entre los Estados miembros que se mantenían dentro de los márgenes permitidos y aquellos que, como Francia y Alemania, habían incurrido en déficits excesivos. A ello vino a sumarse la crisis política e institucional que supuso el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJ, en adelante), de 13 de julio de 2004, confirmando la decisión del Consejo por la que se habían suspendido los procedimientos por déficits excesivos abiertos por la Comisión contra Francia y Alemania (4).

En cualquier caso, a partir del estallido de la crisis económica y financiera de 2009, los criterios de estabilidad presupuestaria del PEC quedaron en papel mojado, imposibles de cumplir en la práctica, incluso por los Estados miembros que había tenido superávit hasta entonces. Se inició así una etapa de incertidumbre y confusión, de sálvese quien pueda, en la que incluso el riesgo de quiebra por parte de algún Estado miembro de la eurozona se transformó en una amenaza real (5).

En 2010 se registraron los primeros gestos de reacción política y económica (6), pero ha sido principalmente entre 2011 y 2012 cuando la UE ha adoptado una batería de medidas de diverso calado, plasmadas en normas jurídicas de distinto rango, con diferentes plazos de entrada en vigor, adoptadas algunas de ellas conforme a procedimientos inéditos,

(3) Reglamento CE 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, DO L 209 de 2 de agosto de 1997.

(4) C-27/04, Comisión contra Consejo, Rec. 2006, p. I-06619.

(5) El riesgo de quiebra o *default* todavía persiste, planeando ahora sobre varios Estados que atraviesan especiales dificultades financieras. Según datos oficiales, en 2011, el déficit público más elevado se registró en Irlanda (-13%), Grecia (-9%) y España (-8,5%). Vid. COMISIÓN EUROPEA: «Datos del déficit y deuda del 2011-primerá notificación, 23 de abril de 2012, http://ec.europa.eu/spain/pdf/np-deficit-publico-zona-euro-y-ue-23-abril-2012_es.pdf

(6) Por ejemplo, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) fue adoptado, casualmente o no, en la madrugada del 9 de mayo de 2010, Día de Europa.

pero todas ellas impulsadas por la misma voluntad política de salvar la unión monetaria.

El alcance de esta renovación económica trasciende en realidad la esfera institucional y jurídica de la UE, ya que, para los Estados miembros de la eurozona, entraña un compromiso especial, que se traduce en la obligación de interiorizar expresamente en sus Constituciones la regla del equilibrio presupuestario. Sobre estas coordenadas pivota la nueva gobernanza económica y fiscal europea, cuyas principales claves e instrumentos analizamos a continuación.

1. La renovación económica: mayor supervisión macroeconómica y endurecimiento de la disciplina fiscal

Desde finales de 2010, las instituciones de la UE y los Estados miembros vienen adoptando sucesivamente una serie de decisiones trascendentales con objeto de reforzar la coordinación económica y presupuestaria en la UE en su conjunto y, en especial, en la zona euro. En el ámbito del Derecho Derivado o institucional merece destacarse el primer paquete de reforma de la gobernanza económica, conocido como el *six pack*. En el plano del Derecho Originario emerge el nuevo y singular Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro y, aun pasando más desapercibido, el Tratado sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

1.1. EL SIX-PACK: UN INTENTO DE CORRECCIÓN DE LAS DISTORSIONES DE COMPETITIVIDAD Y LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS EN LA UE

El denominado *six-pack* está compuesto por 5 reglamentos y una directiva, que entraron en vigor el 13 de diciembre de 2011 (7). El objetivo principal que persigue este conjunto de medidas es la supervisión cons-

(7) Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requerimientos para los marcos presupuestarios de los Estados miembros; Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (UE) n.º 1174 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Todos estos actos jurídicos aparecen publicados en DO L306 de 23 de noviembre de 2011.

tante de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros con el fin de evitar las distorsiones de competitividad a las que han abocado en la última década las distintas opciones de política económica de los Estados miembros. Para ello, entre otras acciones, se introduce un nuevo Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico. Las 6 normas resultan de aplicación a todos los Estados miembros, si bien reservan disposiciones específicas para los países de la eurozona.

Aun no abordando directamente la supervisión de tipo fiscal, las medidas previstas comportan un endurecimiento del PEC. En este sentido, se exige que el equilibrio presupuestario de los Estados miembros converja hacia el denominado «objetivo a medio plazo» determinado para cada Estado, de modo que el déficit general no exceda del 3% del PIB y la deuda pública no supere el 60% del PIB (8). Hasta aquí, los mismos umbrales de disciplina presupuestaria introducidos en 1997. Las novedades más relevantes se centran en los mecanismos de control, preventivo y correctivo, ya que, por una parte, el procedimiento de déficit excesivo puede aplicarse ahora, no sólo cuando un Estado supere el nivel permitido de déficit, como era el criterio hasta la entrada en vigor de estas normas, sino también cuando un país en cuestión excede el límite de deuda pública.

Por otra parte, está contemplada la posibilidad de imponer a los Estados de la zona euro sanciones económicas a lo largo de todo este procedimiento. Las penalizaciones pueden oscilar entre el 0,2% del PIB, como depósito inicial, y el 0,5% del PIB, en caso de incumplimiento constatado. La facultad de sancionar por parte de la Comisión Europea en estas circunstancias estaba también prevista en la versión anterior PEC, pero el nuevo marco normativo refuerza notablemente esta capacidad del ejecutivo europeo, ya que ahora puede imponer automáticamente penalizaciones económicas, salvo que una mayoría cualificada de Estados miembros se oponga a ello. Puede afirmarse, por tanto, que este cambio introduce una pauta inédita de votación por parte del Consejo, lo que se ha denominado la «reversión de la mayoría cualificada», destinada en estos casos, no a la aprobación de la propuesta o recomendación de la Comisión, sino a su eventual desaprobación (9).

El *six-pack* se ha completado posteriormente con otras dos propuestas de reglamento, cuyo objetivo es reforzar los mecanismos de vigilancia en la eurozona (10). Estas dos nuevas normas institucionales se fundamen-

(8) Vid. art. 2 bis del Reglamento (CE) 1466/97, sustituido por el Reglamento (UE) n.º 1175/2011.

(9) Vid. artículos 4 y 5 del Reglamento 1173/2011, *op. cit.*, nota 7.

(10) Vid. COMISIÓN EUROPEA: «La Comisión propone dos nuevos Reglamentos destinados a reforzar la vigilancia presupuestaria en la zona euro», MEMO/11/822, de 23 de noviembre de 2011.

tan jurídicamente sobre la base del artículo 136 TFUE, por lo que resultan aplicables únicamente a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

La primera de estas propuestas versa sobre el control y la valoración de los proyectos de presupuestos nacionales, a fin de corregir los déficits excesivos. Como pauta general, establece la obligación de los Estados miembros de someter sus normas presupuestarias al control de una autoridad independiente. Así mismo, fija una calendarización muy precisa, en base a la cual los Estados miembros deben hacer públicos, cada año, a más tardar el 15 de abril, sus planes presupuestarios a medio plazo. El proyecto de presupuesto para las administraciones públicas debe hacerse público cada año, a más tardar el 15 de octubre y someterse a la consideración de la Comisión y del Eurogrupo, incluyendo en este envío la previsión macroeconómica de base. Finalmente, el presupuesto respectivo para el ejercicio siguiente deberá hacerse público y aprobarse cada año, a más tardar el 31 de diciembre.

La Comisión supervisa a continuación estas perspectivas de conformidad al PEC y las recomendaciones que cada Estado miembro haya recibido en mayo o junio dentro del procedimiento introducido bajo el nombre de «semestre europeo» (11). De observarse desviaciones sustanciales, el Ejecutivo europeo podría requerir al Estado o Estados en cuestión una revisión de sus planes presupuestarios. Cabe afirmar, por tanto, que este reglamento refuerza notablemente el aparato preventivo del PEC (12).

La segunda propuesta, por su parte, se refiere a una mejor supervisión de los Estados miembros de la eurozona que atraviesan dificultades financieras o corren el riesgo de hacerlo. Su principal aportación en este sentido es la introducción de un procedimiento automático de control para los países receptores de algún tipo de asistencia financiera. La supervisión exige, básicamente, que el Estado adopte las medidas adecuadas para corregir las causas de su inestabilidad financiera, pudiendo a tal fin solicitar el apoyo técnico de la Comisión a través del *Task Force* (13). En este supuesto, es el Consejo el que decide las consecuencias económicas que pueden derivarse para el país sometido a un programa de ajustes

(11) El semestre europeo comprende el período de los 6 primeros meses en el que, en el contexto de la nueva gobernanza económica, se ha introducido una coordinación más estrecha de las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros. Sobre los actores y etapas concretos del semestre europeo, *vid.* http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/economic-governance/index_es.htm (última consulta el 22 de mayo de 2012).

(12) *Vid.* artículos 3 a 8, principalmente, de la propuesta de reglamento, COM (2011) 821 final de 23 de noviembre de 2011.

(13) Como se ha hecho con Grecia desde julio de 2011. La *task force* tiene su base en Bruselas y un equipo de apoyo en Atenas. *Vid.* http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_en.htm (última consulta el 22 de mayo de 2012).

y que, a su juicio, no cumple con los requerimientos exigidos. Finalmente, el Estado objeto de un programa de ajuste financiero puede quedar bajo vigilancia hasta que pague al menos el 75% de su deuda (14).

Todas estas medidas ya adoptadas, o en fase de propuesta, que endurecen la aplicación del PEC, están destinadas a interactuar con el nuevo tratado intergubernamental, conocido como el «Pacto Fiscal».

1.2. EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA DEL EURO: EL REFUERZO DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA AL MÁS ALTO NIVEL DE HETERODOXIA JURÍDICA

El 2 de marzo de 2012, 25 Estados miembros (todos a excepción del Reino Unido y República Checa) firmaron este nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro (TECGE), cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2013 (15).

Este nuevo texto internacional incluye, como piezas clave, un doble mandato fiscal. Por una parte, la regla del límite máximo de déficit público estructural, entendido éste como el saldo presupuestario público a lo largo de un ciclo económico. Este concepto resulta muy semejante al objetivo presupuestario a medio plazo introducido, como hemos señalado, por el PEC revisado por el *six-pack*, al tiempo que sigue contemplando también el límite máximo de déficit nominal del 3% con respecto al PIB. Más concretamente, el artículo 1, en sus letras a-e, prescribe, como pauta general, que el presupuesto anual de cada Estado miembro se mantenga equilibrado o con superávit, de modo que en épocas de crisis no supere el 0,5 % del PIB, en aquellos Estados miembros cuya deuda pública supere con creces el 60% de su respectivo PIB, o el 1%, si la deuda pública fuera notablemente inferior a ese porcentaje (16).

Por otra parte, el TECGE consagra también la regla de reducción de la deuda, conforme a la cual los Estados miembros cuyo nivel de deuda

(14) *Vid.* artículos 3 a 6, principalmente, de la propuesta de reglamento, COM (2011) 819 final de 23 de noviembre de 2012.

(15) El texto en inglés del tratado puede leerse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm (consultado el 30 de mayo de 2012).

(16) El déficit público estructural constituye una referencia que permite compensar los efectos del ciclo económico en las cuentas públicas. Bien es sabido que en época de bonanzas, las Administraciones Públicas obtienen más ingresos como consecuencia de la mayor recaudación, mientras que, por el contrario, en tiempo de crisis se producen gastos excepcionales asociados a la recesión. El verdadero estado de las cuentas públicas aflora, en ocasiones, en época de crisis, especialmente cuando desaparecen los ingresos inflados coyunturalmente en algún sector económico, como ocurrió con la construcción en España, donde este sector llegó a representar casi un tercio del superávit en 2007. *Vid.* SAURA QUILES, Juan José: «La reforma de la estabilidad presupuestaria en la Constitución Española», *La Ley*, núm. 23, 2011, p. 8.

pública sea superior al 60% de su PIB deben proceder a reducir una veintea parte del exceso cada año, hasta ajustarla al 60% como máximo (art. 4).

Las reglas que desgrana el nuevo Tratado interactúan con las del *six-pack* y el revisado PEC en función del porcentaje de deuda pública y de crecimiento nominal (crecimiento real + inflación) que registre cada Estado miembro. Esto es, partiendo de un nivel de deuda, la tasa de crecimiento determinará si el Estado queda sujeto a la regla de reducción del déficit del PEC y del nuevo Tratado o a la regla de reducción de la deuda de este último texto (17).

Es indudable que el TECGE consagra los requerimientos de mayor control fiscal insistentemente exigidos por Alemania y secundados por Francia bajo mandato de Nicolás Sarkozy. La apuesta que se extrae de este nuevo marco normativo es la austeridad presupuestaria en términos absolutos, por lo que numerosos economistas, analistas financieros y, últimamente, algunos organismos europeos, como el propio Banco Central Europeo (BCE) o el Comité Económico y Social Europeo, cuestionan esta opción como única receta para salir de la crisis (18).

Los juristas también tenemos algo que decir al respecto del formato elegido para introducir estos ajustes. En cuanto al fondo, es evidente que el TECGE refuerza notablemente los resortes de la gobernanza económica europea, si bien no constituye un salto cualitativo en términos de integración política, como hubiera resultado de haber introducido un verdadero gobierno económico europeo, con un Ministro europeo de economía y finanzas, ambos vinculados al Consejo y a la Comisión. Desde el punto de vista jurídico formal, el TECGE no es un tratado clásico de reforma, ni un nuevo texto constitutivo, sino un tratado intergubernamental, más cercano a lo que en su día fueron el Acuerdo y el Convenio de Aplicación de Schengen (1985-1990). Pero, aún así, resulta un texto inédito, ya que, entre otras razones, su entrada en vigor no está supeditada a la ratificación unánime de los 25 Estados miembros que lo han firmado, sino de 12. Además, se trata de un tratado internacional vinculante únicamente para los 17 Estados miembros de la eurozona, lo que determina que las 12 ratificaciones que, como mínimo, requiere su entrada en vigor, provengan necesariamente de estos Estados. En cualquier caso, solo resultará aplicable a los países que lo hayan ratificado (art. 14.2 y 3 TECGE). El resto de

(17) DEHESA de la, Guillermo: «Reglas fiscales y crecimiento», *El País*, 11 de marzo de 2012, p. 18.

(18) *Vid.*, entre otros, STEINBERG, Federico y MOLINA, Ignacio: «Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE», *ARI*, n.º 93, 2012, pp. 5-7; KRUGMAN, Paul: «El suicidio económico de Europa», *El País*, 22 de abril de 2012, p. 23; COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL: «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras», Dictamen de 23 de febrero de 2012, ECO/307-CESE 474/2012.

los 8 Estados firmantes sólo quedará sujeto a sus disposiciones una vez que introduzcan el euro, aunque, como se recoge en el Preámbulo, si lo desean, pueden vincularse antes, teniendo la posibilidad en este caso de elegir las disposiciones específicas de los Títulos III (normas fiscales) y IV (convergencia y coordinación de políticas económicas) que estarían dispuestos a cumplir. Por tanto, a excepción de los Estados de la eurozona, el nuevo Tratado ofrece una gran flexibilidad para su aplicación, inmediata o no, total o parcial, en el ámbito interno.

Otra singularidad del TECGE como texto jurídico reside en que, a pesar de su naturaleza intergubernamental, numerosas de sus disposiciones conectan con aspectos propios del marco jurídico e institucional de la UE. Así, el propio preámbulo contiene numerosas referencias a las medidas legislativas adoptadas a finales de 2011, como el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre, por el que se revisó el PEC, así como a futuras propuestas de la Comisión Europea que sirvan para reforzarlo, o la mención del TJ para velar por el cumplimiento de los Estados miembros. El artículo 1, por su parte, establece que la aplicación y la interpretación del TECGE se hará de conformidad a los Tratados de la UE y, en particular, del artículo 4.3 TUE (principio de la cooperación leal). Finalmente, al artículo 16 prevé que su contenido normativo quede incorporado en el plazo de 5 años, a más tardar.

Como hemos señalado anteriormente, el TECGE va a requerir la ratificación de, como mínimo, 12 Estados miembros, que necesariamente tienen que pertenecer a la eurozona. Por tanto, no computan a estos efectos los otros 8 países que no están en la Unión Monetaria. Es lo que se ha denominado la regla del «casi $\frac{3}{4}$ » (19). Aparentemente, este requisito resulta más fácil de cumplir, al menos cuantitativamente, que el de la unanimidad, expuesta al derecho de veto de algún Estado y a la consiguiente paralización a la que aboca. Cabe imaginar que en la solución adoptada ha pesado notablemente el fracaso del Tratado Constitucional y las dificultades del Tratado de Lisboa para entrar en vigor. Ahora bien, el coste político que la crisis económica está teniendo para algunos gobiernos de la eurozona y el relevo en las urnas de otros tantos, no hace presagiar precisamente un camino de rosas para la ratificación del nuevo Tratado. Incluso Alemania, impulsora de este texto que encorseta la disciplina fiscal a modo y semejanza de su reformada Constitución, ha tenido serias dificultades para ratificarlo, ya que tras su aprobación por mayoría de dos tercios del *Bundestag* y del Bundesrat el 29 de junio de 2012, la ratificación quedó pendiente del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que, finalmente, el 12 de septiembre de 2012, declaró

(19) Vid. CLOSA, Carlos: «Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro», *ARI* núm. 96, 2012, pp. 10-13.

compatible el TCEGE con la Ley Fundamental de Bonn, aunque con condiciones (20).

En cualquier caso, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán dejó vía libre también a la entrada en funcionamiento de otra de las piezas clave de la nueva gobernanza económica europea, introducida también a través de un tratado, aunque de distinta naturaleza: el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

1.3. EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE): UNA NUEVA INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA FINANCIERA PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD DE LA ZONA EURO

A pesar de la trascendencia que reviste especialmente para determinados países de la eurozona, el Tratado por el que se crea el MEDE con carácter permanente ha pasado más desapercibido. Tras ser firmado inicialmente en julio de 2011, la redacción de este Tratado fue posteriormente modificada y la versión definitiva fue firmada el 2 de febrero de 2012 por los Estados miembros de la eurozona (21).

Desde un punto de vista jurídico formal, su adopción se ha realizado sobre la base de un nuevo párrafo añadido al artículo 136 TFUE, por la vía de uno de los procedimientos simplificados de revisión (22): «Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

El MEDE se concibe como una institución financiera, con personalidad jurídica y con sede en Luxemburgo. Asumirá las tareas que desempeña actualmente el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEFF). En consonancia con este carácter, su actividad principal consistirá en conceder

(20) En concreto, el veredicto del Tribunal Constitucional de Karlsruhe impone la previa aprobación del *Bundestag* de cualquier participación financiera de Alemania que supere los 190.000 millones de euros. Asimismo, exige que las dos cámaras del Parlamento alemán sean informadas sobre cómo se utilizan los fondos del previsto mecanismo permanente de rescate. Un resumen en inglés de la decisión del Tribunal Constitucional alemán está disponible en <http://www.bverfg.de/en/press/bvg12-067en.html> (consultado el 14 de septiembre de 2012).

(21) El texto del Tratado sobre el MEDE está disponible en <http://www.european-council.europa.eu/media/582869/01-tesm2.es12.pdf>

(22) En concreto, el artículo 48,6 TUE permite al Consejo Europeo adoptar una decisión que modifique alguna o algunas disposiciones de la Tercera Parte del TFUE, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de que las modificaciones afecten al ámbito monetario. El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo adoptó la Decisión 2011/199/UE, que modifica el artículo 136 TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, DO L 91 de 6 de abril de 2011.

préstamos a los países miembros de la eurozona, comprar bonos de estos Estados en los mercados primario y secundario y proveer préstamos para la recapitalización de instituciones financieras, esto es, funciones similares a las que desempeña, a nivel mundial, el FMI con el que cooperará estrechamente para proporcionar apoyo a la estabilidad.

La entrada en vigor del Tratado y la consiguiente puesta en funcionamiento del MEDE, estaban inicialmente previstas para el 1 de julio de 2012, siempre que hubiera sido ratificado por un número de Estados que representen al menos el 90% del capital suscrito en el MEDE (art. 48 y Anexo II). Sin embargo, este requisito no se cumplió, ya que Alemania necesitó esperar al pronunciamiento de su Tribunal Constitucional, lo que se produjo el 12 de septiembre de 2012, como hemos señalado anteriormente. Consecuentemente, está previsto que inicie su actividad en octubre de 2012.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, este Tratado, a diferencia del TECGE, tendrá naturaleza de Derecho Originario, si bien sólo afectará jurídicamente a los países de la eurozona. El resto podrá, no obstante, participar en las operaciones de apoyo a la estabilidad.

Una vez operativo, el MEDE funcionará conjuntamente con el FEEF hasta 2013, estando fijada la capacidad crediticia combinada de ambos instrumentos en 500.000 millones de euros (art. 39). El acceso a la asistencia financiera del MEDE se activará por una mayoría supercualificada del 85% y no por unanimidad, como preveía la versión inicial del Tratado (art. 4.4.º).

Junto con el TECGE, el MEDE representa un instrumento fundamental de la estrategia europea para abordar la crisis de la deuda soberana. Coherente con ello, cualquier asistencia financiera del MEDE requerirá por parte del Estado beneficiario de la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico y de un análisis riguroso de la sostenibilidad de la deuda pública, todo lo cual quedará en manos de la Comisión Europea, del FMI y del BCE. Además, a partir de marzo de 2013, también se exigirá haber ratificado el TECGE, a lo que se añadirá en 2014 la necesidad de aplicar efectivamente la regla del equilibrio presupuestario. Estos dos últimos requisitos están sirviendo de estímulo para ratificar el TECGE por parte de los Estados miembros de la eurozona que mayores dificultades presupuestarias atraviesan (Grecia, Portugal, Irlanda, España, Italia y Chipre) (23).

(23) Para comprobar el estado de ratificaciones de ambos tratados, puede consultarse EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies, *Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty-Ratification requirements and present situation in the Member States*, septiembre 2012, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=74355> (consultado el 28 de septiembre de 2012).

En cualquier caso, los nuevos tratados de gobernanza económica y fiscal en la UE conllevan, como consecuencia colateral ineludible, la reforma paralela de las constituciones nacionales con objeto de consagrar, al más alto nivel jurídico, la regla de oro presupuestaria.

2. La constitucionalización de la regla de oro presupuestaria: una visión comparada

En base al acuerdo conocido como el «Pacto por el Euro Plus» (marzo de 2011), los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los 17 países de la eurozona, a los que también se adhirieron los de otros Estados miembros, como Dinamarca, Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumanía y Polonia, asumieron el compromiso de introducir en sus respectivos Derechos nacionales las normas presupuestarias del PEC. Para ello, podían optar por el instrumento jurídico más conveniente, bien de rango legal o constitucional, siempre que asegurara, en cualquier caso, el cumplimiento de la disciplina presupuestaria, tanto a nivel estatal, como subestatal (24). Poco después, en agosto de 2011, tras celebrar una cumbre bilateral, Francia y Alemania propusieron al resto de los países de la eurozona la formalización expresa en sus respectivas constituciones de la obligación de respetar un límite de déficit máximo.

Esta exigencia presupuestaria, conocida como la «regla de oro», fue introducida por primera vez en 1969 por Alemania. No resultó, sin embargo, muy eficaz, a juzgar por el nivel de deuda que registró este país en los años siguientes: 42% del PIB, en 1989, en la todavía Alemania occidental, más del doble que en 1970 y alcanzando el 73% del PIB diez años más tarde (25).

En EEUU, una mayoría de Estados también ha introducido este tipo de límite en sus constituciones, por lo que cada Gobernador respectivo debe presentar el presupuesto anual sin déficit inicial, situación que debe mantenerse al final del ejercicio o, en su caso, conseguirse al final de un período de 2 años. A nivel federal, es el Congreso el que establece el techo máximo que la Administración puede superar (26). Precisamente, esta li-

(24) Vid. Anexo I: «Pacto por el Euro Plus. Refuerzo de la coordinación de la política económica a favor de la competitividad y la convergencia», Conclusiones del Consejo Europeo, 24 y 25 de marzo de 2011, p. 19.

(25) Vid. FELD, Lars P. y BASKARAN, Thushyanthan: «Federation, Budget Deficits and Public Debt: on the reform of Germany's fiscal constitution», *Review of Law and Economics* núm.3, 2010, p. 371. En 2011, según datos publicados por la Comisión Europea, la deuda alemana supuso el 81,2%. Vid. COMISIÓN EUROPEA: *op. cit.*, nota 5.

(26) Vid. FALCÓN Y TELLA, Ramón: «La reforma del artículo 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo* núm. 25, 2011, p. 3.

mitación presupuestaria, bajo control de la *House of Representatives*, ha generado en los últimos tiempos fuertes tensiones entre el Presidente y la Cámara baja, dadas las dificultades financieras que también afectan a EEUU (27).

En el continente europeo, el precedente tal vez más exitoso de lo que también se ha denominado como el «freno a la deuda» lo ofrece Suiza. Este país aprobó en 2001, por vía de referéndum, una modificación de su Constitución con el objetivo de imponer el equilibrio presupuestario en las cuentas de la Federación a lo largo del ciclo económico.

En el marco de la UE, antes incluso de adoptarse la decisión por los líderes europeos, Austria acometió una reforma de su Constitución en 2008, por la que quedó consagrado al más alto rango jurídico el principio de sostenibilidad. Conforme a esta exigencia constitucional, la Federación, los Länder y los municipios deben cumplir con un presupuesto general ordenado de manera sostenible, para lo que vienen obligados a coordinar la gestión de sus presupuestos en línea con este objetivo (28).

En Francia, un proyecto de ley de enmienda constitucional fue presentado oficialmente en marzo de 2011, en plena consonancia con la tesis germana del equilibrio presupuestario. La reforma prevista afectaba al penúltimo párrafo del artículo 34 de la Constitución francesa, referido al carácter de las leyes del programa de finanzas públicas, así como al artículo 88, al que se añadía un nuevo párrafo 8, por el que se establecía que la Asamblea Nacional y el Senado serían informados del programa de estabilidad propuesto por el gobierno antes de su envío a la Comisión Europea. Este trámite previo proporcionaba, en consecuencia, una legitimación constitucional a la participación del legislador francés en el procedimiento del semestre europeo (29). Sin embargo, el Consejo Constitucional Francés, en un dictamen emitido el 9 de agosto de 2012, consideró que la regla del equilibrio presupuestario podía introducirse vía ley orgánica sin necesidad de modificar formalmente la Constitución. La consulta había sido solicitada por el nuevo ejecutivo de François Hollande el 13 de julio de 2012. Como consecuencia de este dictamen, quedó abierta en Francia la vía para la ratificación del TECGE, mientras que una ley orgánica permitirá el cumplimiento efectivo de la disciplina presupuestaria.

(27) Vid. «El Gobierno de EEUU al borde de la parálisis por el bloqueo republicano al presupuesto», http://www.elmundo.es/america/2011/04/05/estados_unidos/1302031595.html (última consulta el 30 de mayo de 2012).

(28) Vid. PEGORARO, Lucio y DENIA COSIMO, Eloísa: «La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas sobre la clasificación de las «Constituciones impuestas» y otros problemas», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALVÁN, Clara: *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos, 2012, p. 51.

(29) *Ibidem*, pp. 59-61.

A finales de noviembre de 2011, Italia emprendió también la senda de la reforma constitucional, con objeto de establecer el principio del equilibrio presupuestario. La revisión acometida afecta sustancialmente al artículo 81 de la Constitución, por el que se establece ahora que : «El Estado garantiza el equilibrio entre los ingresos y los gastos de su presupuesto, teniendo en cuenta los tiempos buenos y malos de las fases del ciclo económico». El recurso al préstamo sólo se permite «considerando los efectos del ciclo económico» y, con la aprobación de las Cámaras por mayoría absoluta de sus componentes, como «consecuencia de que puedan suceder eventos excepcionales». Otro aspecto destacable de la reforma constitucional italiana es que prevé la creación en las Cámaras legislativas de un órgano independiente encargado de supervisar la evolución de las finanzas públicas y de evaluar el cumplimiento de las normas presupuestarias. La reforma de la Constitución italiana fue aprobada definitivamente por el Parlamento italiano el 17 de abril de 2012, estando prevista la aplicación efectiva de las nuevas previsiones para 2014 (30).

Por el momento, en el marco de la UE, la reforma constitucional más elaborada y en consonancia con los criterios de equilibrio presupuestario del actual artículo 126 TFUE es, sin duda, la acometida por Alemania en 2009. El creciente endeudamiento público de la Federación y de los Länder, especialmente notable a partir de la crisis económica de los últimos años, ha provocado que Alemania haya incumplido en diversas ocasiones el PEC. No es tampoco la primera vez que reforma su Constitución, ya que, en 2006, algunos aspectos relativos a las relaciones financieras entre la Federación y los Länder habían sido ya modificados, aunque con alcance más limitado que la modificación acometida en 2009.

El eje central de esta última reforma gira en torno a la nueva redacción de los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental de Bonn. Conforme a la primera de estas dos disposiciones, se establece que los presupuestos de la Federación y los Länder deben estar equilibrados, sin incluir, en principio, partidas de ingresos provenientes de créditos. Sin embargo, en el caso de la Federación, se permite que existan determinados ingresos crediticios que no superen el 0,35% del PIB. En el caso de los Länder, la prohibición es rotunda, ya que no se admite ingreso alguno procedente de partidas crediticias (31).

(30) *Ibidem*, pp. 65 y 66.

(31) Sobre el alcance de la reforma constitucional alemana, *vid.*, entre otros, ARROYO GIL, Antonio: «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania», *REAF* núm. 10, 2010, pp. 40-71; MARTÍN VIDA, M.ª Ángeles: «Panorámica de la actualidad política y constitucional alemana (julio de 2008-diciembre de 2009)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25, 2010, pp. 375-395.

Como excepción al límite de déficit estructural máximo, en caso de graves catástrofes naturales o situaciones extraordinarias de emergencia, así como en coyunturas de recesión económica, se permiten posibles desviaciones del límite establecido, si bien los excesos quedarán registrados en una cuenta de control y los adeudos que superen el 1,5% del PIB deberán reducirse a medida que evolucione favorablemente la situación económica.

Desde el punto de vista institucional y con fines preventivos, la reforma alemana de 2009 ha introducido un Consejo de Estabilidad, integrado por los Ministros de Finanzas de la Federación y de los Länder y por el Ministro federal de Economía y Tecnología. Su principal función es la supervisión continua del régimen presupuestario de la Federación y de los Länder, con capacidad para acordar la puesta en marcha de programas de saneamiento. No tiene, sin embargo, competencia para imponer sanciones.

Las posibles penalizaciones que se contemplan en el artículo 109.5 de la Constitución alemana son aquellos que pueden provenir de la UE, por incumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria. De llegar a imponerse estas sanciones por la UE, serían asumidas por la Federación y los Länder en la proporción de 65 a 35. Todos los Länder asumirían solidariamente el 35% de las cargas según el número de habitantes, mientras que el 65% sería asumido por los Länder, según su grado de responsabilidad en la sanción impuesta (32).

A pesar de que Alemania ha sido pionera en introducir a nivel constitucional la regla de oro presupuestaria, lo cierto es que su adopción no ha estado exenta de críticas. Entre las más relevantes destaca la no inclusión dentro del sector público de las entidades municipales, la seguridad social y otros elementos extraordinarios. De la misma manera, tampoco ha pasado indiferente la transferencia de fondos acordada a Estados con dificultades financieras (Berlín, Bremen, Saarland, Saxony-Anhalt y Schleswig-Holstein), necesaria tal vez para alcanzar un compromiso sobre el freno a la deuda, pero que tendrá que ser soportada a partes iguales por la Federación y los demás Länder. Por último, el período transitorio para la entrada en vigor de estas reformas se ha considerado excesivamente dilatado, ya que, aunque los nuevos límites de los artículos 109 y 115, en vigor desde el 1 de agosto de 2009, se han aplicado por primera vez al ejercicio presupuestario de 2011, entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2015, la Federación puede seguir incumpliendo el criterio del déficit, que tendrá, no obstante, que reducir progresivamente para poder respetar la prescripción a partir de 2016. Los Länder, en cambio,

(32) *Ibidem*, p. 2.

tienen un plazo más dilatado, ya que, sólo a partir de 2020, deberán cumplirla íntegramente (33).

Con todo, la reforma de la Ley Fundamental de Bonn ha servido de modelo a otros Estados miembros de la eurozona para acometer modificaciones constitucionales similares. España emerge entre los primeros que decidió, de forma un tanto improvisada, seguir la pauta que en esta dirección transmitió el eje franco-alemán en agosto de 2011.

II. Control presupuestario en España, con especial referencia al autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico

1. El contexto de la reforma del artículo 135 de la Constitución española

Analizado el tema del control presupuestario desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea y del derecho comparado, corresponde ahora que nos centremos en el caso español tras la reforma constitucional de 2011. En un contexto histórico caracterizado por una situación económica delicada para España, durante el verano de 2011, los dos partidos mayoritarios (PSOE, entonces en el Gobierno, y PP, entonces en la oposición) decidieron modificar a toda prisa el artículo 135 de la Constitución por el procedimiento previsto en el art. 167 de la misma (34), sin apoyo de los demás grupos parlamentarios y sin convocar referéndum. La tramitación parlamentaria de la reforma constitucional fue extraordinariamente rápida y dio incluso lugar a un recurso de amparo presentado por

(33) *Vid.* FELD, L.P. y BASKARAN, T.: *op. cit.*, nota 24, pp. 384-386.

(34) Sobre el procedimiento de reforma constitucional, resultan de especial interés ESCUDERO ALDAY, Rafael: «Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011», *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 2 (marzo-agosto de 2012), pp. 86-98. GARCÍA ESCUDERO, Piedad: «La inadmisión de enmiendas a la reforma del artículo 135 de la Constitución», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 1.º semestre de 2012, pp. 165 y ss; RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa: «Procedimiento parlamentario de la reforma constitucional de 2011», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012, pp. 227-248; asimismo, destacan las aportaciones de: LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADRÓNERO, Alicia: «Implicaciones de la reforma constitucional. La relevancia constitucional», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *ibid.*, pp. 301-317; MARHUENDA, Francisco: «La reforma del artículo 135 de la Constitución», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *ibid.*, pp. 373-419; NUÑO GÓMEZ, Laura: «La reforma constitucional a debate», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *ibid.*, pp. 282-299. Creemos de especial interés también los textos de ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: «La sustancialidad del procedimiento para la reforma constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 1.º semestre de 2012, pp. 389 y ss.; SALAZAR BENÍTEZ, Octavio: «Algunas notas críticas sobre la reforma del art. 135 CE», en la misma publicación, pp. 433 y ss; VINTRÓ, J.: «La reforma constitucional de 2011: nota sobre el procedimiento parlamentario», Institut de Dret Public. Se puede consultar en http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2011_10_01_archive.html (última consulta, 3 de octubre de 2012).

dos diputados (Gaspar Llamazares y Nuria Buenaventura) que en aquel momento formaban parte del grupo parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, y que no fue admitido por el Tribunal Constitucional (35).

La reforma constitucional, polémica tanto en lo que se refiere a su oportunidad, como en lo que respecta al procedimiento seguido para llevarla a cabo, es de fecha 27 de septiembre de 2011. Resulta curioso observar que, desde la entrada en vigor de la Constitución en 1978, había sido imposible llegar a un acuerdo entre las fuerzas políticas para modificar cualquier otro aspecto de la misma, salvo el retoque introducido en 1992, la primera y hasta ahora única reforma, precisamente para adaptar el art. 13.2 a las exigencias del Tratado de la Unión Europea en relación con el derecho de sufragio de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en el Reino de España, pero esta segunda reforma, se hizo en pleno verano, a toda velocidad y por ello es conocida como la reforma «exprés» de la Constitución (36).

Ciertamente, el principio de estabilidad económica aparecía ya en el artículo 40.1 de la Constitución y, más en concreto, la estabilidad presupuestaria aparece también en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiem-

(35) Auto del Tribunal Constitucional 9/2012, de 13 de enero.

(36) Sobre este asunto pueden consultarse: ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «Presentación. La reforma (preventiva) constitucional de 2011», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *La constitucionalización...*, op. cit., pp. 17-43; ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: «Las razones europeas para la reforma constitucional en España», en ibidem, pp. 203-226; CANO BUESO, Juan: «Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011», en ibidem., pp. 169-202, y también en *Revista española de la función consultiva*, núm. 15, 2011, pp. 121-144; DE LA HUCHA CELADOR, Fernando: «La reforma del artículo 135 de la Constitución. Estabilidad presupuestaria y deuda pública», *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 153, 2012, pp. 21-48; DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M./LÓPEZ JIMÉNEZ, José María: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», *Diario La Ley*, núm. 7760, 2011; EMBID IRUJO, A.: *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 35-46 y 65-90; FALCÓN Y TELLA, R.: «La reforma del art. 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, 25(2011), pp. 1-9; GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: «La reforma del artículo 135 de la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, pp. 31-66; GARCÍA-MONCÓ, Alfonso: «Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del artículo 135 de la Constitución», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): op. cit., pp. 125-144.; GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio: «A propósito de la reforma constitucional de 2011», *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 25, 2012, pp. 31-37; GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio: «La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: remiendos nacionales para rotos globales», en GÓMEZ ISA, Felipe/HERRÁN Ana Isabel/ATXABAL, Alberto (eds.): *Retos del Derecho ante una economía sin fronteras*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012; PÉREZ-UGENA, María: «Aspectos de la reforma del artículo 135 de la Constitución», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *La constitucionalización...*, op. cit., pp. 249-280; RUIZ ALMENDRAL, Violeta: «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional», *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 33-110; RUIZ-HUERTA, Jesús: «Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *La constitucionalización...*, op. cit., pp. 145-167. Un interesante estudio sobre la bibliografía al respecto, puede encontrarse en GORDILLO PÉREZ, Luis: «La reforma constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 1.º semestre de 2012, pp. 457 y ss.

bre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (artículos 2.1.b; 14, etc.). Asimismo, podemos encontrarla en algunos Estatutos de Autonomía (arts. 214 y 175.2.h del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 189 del Estatuto de autonomía andaluz, etc.). Del mismo modo, en la legislación del Estado, hay que decir que las Leyes de Estabilidad Presupuestaria aparecieron en 2001 (en concreto con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior), fueron modificadas en 2006 (a través de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, que modificó la Ley de 2001 y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, que modificó la Ley Orgánica de 2001) y sufrieron una última gran reforma en 2007 —mediante el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que es el que ha estado vigente hasta ahora (37)—. Incluso había Comunidades Autónomas que tenían su propias Leyes de disciplina presupuestaria (38).

Acerca de las posibilidades que tenía el Estado central de imponer el principio de estabilidad presupuestaria a las demás Administraciones Públicas, lo que, obviamente, limita la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, se había suscitado, antes de la reforma constitucional, un interesante debate sobre las competencias del Estado y la entonces legislación estatal de estabilidad y su compatibilidad con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Este debate fue zanjado por el Tribunal Constitucional en varias Sentencias de 2011. En efecto, en la primera de ellas, la Sentencia 134/2011, de 20 de julio, anterior a la reforma constitucional, el Tribunal Constitucional dejó claro que el Estado tenía competencia plena para dictar normas dirigidas a garantizar la estabilidad presupuestaria y que afectaban a las Comunidades Autónomas, amparado principalmente en los artículos 149.1.13.^a y 14.^a de la Constitución (y de manera complementaria en los artículos 149.1.11.^a y 149.1.18.^a del mismo texto). La Sentencia responde a un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento catalán contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, al entender que dichas leyes vulneraban la autonomía política y financiera de la Generalitat catalana. El Tribunal dejó claro que

(37) En opinión de GARCÍA MONCÓ, esta modificación de 2007, relajó las exigencias del texto de 2001 y, en opinión de algunos autores, el establecimiento en él de un sistema de negociación bilateral entre la Comunidad Autónoma y el Gobierno central, hizo que se produjese ese efecto de relajación del objetivo de estabilidad (GARCÍA MONCÓ, Alfonso: «Déficit, deuda pública y soberanía financiera...», *op. cit.*, pp. 129 y ss).

(38) Véase la Ley gallega 2/2011, de 16 de junio, de Disciplina Presupuestaria y Sostenibilidad financiera.

el Estado tiene competencia para dictar tales leyes. El tenor de sus palabras no puede ser más diáfano:

«Lo primero que hay que señalar es que la definición de “estabilidad presupuestaria” se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar ex artículo 149.1.13, aunque su ejercicio haya de respetar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas. A este respecto, debemos considerar que la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los artículos 2 y 137 de la Constitución no es sino la “capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), autonomía que también “ofrece una vertiente económica importantísima. ...En otras varias [Sentencias] (63/1986, 201/1988, y 96/1990) hemos explicado que ello implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas. Ahora bien, no sería necesario insistir pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). En definitiva, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, “no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 14), aunque también hemos precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera “las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional” (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4)...

(...) En todo caso, importa señalar que este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas “encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la ac-

tividad económica general (ex art. 149.1.13) (STC 96/1990, FJ 3), y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992, FJ 3). Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, FJ 4.a), por todas] (STC 171/1996, FJ 2)". Y de otro, porque "la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1.b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1). Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica" (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

Resta por añadir que la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).»

Y en cuanto a la alegación por parte del Parlamento catalán, de que la fijación por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada Comunidad Autónoma, vulneraba la autonomía polí-

tica y financiera de Cataluña, el Tribunal Constitucional respondió así de claro:

«Señalado lo anterior, ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del “objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas” es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a “la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general” [art. 2.1.b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina “con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema” (STC 31/2010, FJ 130). Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el “objetivo de estabilidad presupuestaria” que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE» (39).

Esta doctrina ha sido reiterada posteriormente en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional al resolver otros recursos de inconstitucionalidad similares (40). En resumen, el Tribunal Constitucional no tenía ninguna duda ni siquiera antes de la reforma constitucional, acerca de la

(39) Fundamento Jurídico 8.º de la Sentencia, letras a) y d).

(40) Estas Sentencias, relativas a las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 (tanto a la Ley ordinaria como a la Ley orgánica) han sido dictadas con posterioridad a la reforma constitucional. Son las Sentencias del Tribunal Constitucional 157/2011, de 18 de octubre y 185/2011, de 23 de noviembre (recursos promovidos por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias); 186/2011, de 23 de noviembre y 195/2011, de 13 de diciembre de 2011 (recursos promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña); 187/2011, de 23 de noviembre, (recurso interpuesto por las Cortes de Castilla La Mancha); 188/2011, de 23 de noviembre y 196/2011, de 13 de diciembre (recursos promovidos por el Gobierno de Aragón); 197/2011, de 13 de diciembre (recurso promovido por las Cortes de Aragón); 189/2011, de 23 de noviembre y 199/2011, de 13 de diciembre (recursos promovidos por el Grupo Parlamentario socialista del Congreso de los Diputados); y 198/2011, de 13 de diciembre (recurso promovido por la Junta de Extremadura).

competencia del Estado para dictar normas de estabilidad presupuestaria aplicables no solo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales. Lógicamente, tras la reforma constitucional, la competencia del Estado en esta materia es evidente. Ahora tenemos nuevo marco jurídico que deja las cosas bastante claras: tras la aprobación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, el Estado ha dictado la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla la Constitución y que deroga la anterior Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria así como el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, y que se aplica al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales.

2. El contenido del nuevo artículo 135 de la Constitución

Para referirnos al nuevo marco jurídico, hay empezar por analizar el nuevo artículo 135 de la Constitución (41). En primer lugar, el párrafo 1.º introduce el principio de estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas españolas. Por su parte, el párrafo 2.º establece que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Curiosamente, tanto en este apartado como en el párrafo 3.º —el volumen de Deuda Pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Fun-

(41) Acerca de este tema, puede consultarse la encuesta que la *Revista Española de Derecho Constitucional* dedicó a la reforma del art. 135 de la Constitución en su n.º 93 (septiembre-diciembre de 2011). De entre las respuestas ofrecidas por distintos expertos, hay que citar las de: ÁLVAREZ CONDE, E. (pp. 160-164); ALBERTÍ ROVIRA, E. (pp. 164-169); ARAGÓN REYES, M. (pp. 169-172); BASTIDA FREIJEDO, F.J. (pp. 172-176); CÁMARA, G. (pp. 176-181); DE CARRERAS SERRA, F. (pp. 181-191); CASCAJO CASTRO, J.L. (pp. 192-194); DE ESTEBAN, J. (pp. 195-198); PÉREZ ROYO, J. (pp. 198-202) y RUBIO LLORENTE, F. (pp. 203-210).

También puede consultarse a este respecto el número monográfico de la *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, (1er semestre de 2012), sobre la reforma constitucional. En particular, resultan de especial interés la «Encuesta», que aparece en sus páginas 11 y ss., la entrevista a Paul KIRCHHOF, sobre la constitucionalización de la deuda soberana y los artículos de Manuel MEDINA GUERRERO: «La reforma del artículo 135 de la Constitución», pp. 131 y ss.; Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: «De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés», pp. 199 y ss.; María Josefa RIDAURA MARTÍNEZ: «La reforma del artículo 135 de la Constitución. ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?». Sobre los límites a la reforma, destaca la aportación de Enrique BELDA PÉREZ-PEDRERO: «La reforma constitucional», pp. 261 y ss., y el texto de Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO: «Elogio a la concordia y llamada a la reforma de nuestra Constitución», pp. 369 y ss.

cionamiento de la Unión Europea (42)—, se hace una mención expresa de la Unión Europea, que hasta ahora no aparecía por ningún lado en la Constitución de un país como España, que es miembro de la Unión desde 1986.

Por su parte, su apartado 2.º, se remite a una Ley Orgánica (la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, antes aludida) que fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su PIB, haciendo mención expresa de que las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario (cosa que no pide expresamente al Estado y a las Comunidades Autónomas a las que solo se pide estabilidad presupuestaria). En relación con la emisión de Deuda Pública, el nuevo texto constitucional dice que el Estado y las Comunidades Autónomas (en la redacción anterior del texto constitucional solo se hablaba del Estado) deben estar autorizados por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito y se mantiene el texto anterior del artículo, en el sentido de que los créditos para satisfacer los intereses de la Deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la emisión. La novedad del nuevo texto es que su pago gozará de prioridad absoluta.

El párrafo 4.º del nuevo texto, sigue el modelo de la Constitución alemana y establece que los límites de déficit estructural sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria, apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (43). Por su parte, el apartado 5.º se remite a una Ley orgánica de desarrollo de los principios establecidos y de la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera (la Ley Orgánica 2/2012 antes mencionada), que debería regular en todo caso: a) la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas (no como en el modelo alemán, que se hace en la propia Constitución), los supuestos excepcionales de superación de las mismas y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que pudieran producirse; b) la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y c) la responsabilidad de cada Administración Pública

(42) Dice ÁLVAREZ CONDE que se incorpora el volumen de deuda pública de las Administraciones públicas hasta el límite del 60% del PIB, tal y como prevé el Tratado de Funcionamiento de la Unión, lo que no ocurre en el caso alemán (cfr. ÁLVAREZ CONDE, E.: «La reforma preventiva...», *op. cit.*, p. 38).

(43) Lo que resulta un tanto ambiguo. Ese tipo de apreciaciones por parte del Congreso no han sido muy rigurosas, si nos fijamos, por ejemplo, en cómo se ha venido interpretando el requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad», el conocido «hecho habilitante», exigido para poder dictar Decretos-Leyes, según lo previsto en el artículo 86 de la Constitución.

en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (44).

El párrafo 6.º dice que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, y dentro de los límites establecidos por este nuevo artículo constitucional, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias. Y algunas Comunidades Autónomas no han tardado mucho en aprobar su propia Ley de estabilidad presupuestaria teniendo en cuenta el nuevo marco derivado de la reforma constitucional (45).

Finalmente, la Disposición Adicional única establece que la Ley Orgánica que desarrolla este artículo debía estar aprobada antes del 30 de junio de 2012 (se aprobó en abril de 2012), que será esa Ley que contemplará los mecanismos que permitan cumplir el límite de deuda establecido en el artículo 135.3 y que los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 se retrasan hasta 2020 (a diferencia de Alemania, donde se pospone la entrada en vigor de la reforma hasta 2016), aplazamiento que contrasta notablemente con la rapidez de la «reforma constitucional exprés».

3. El desarrollo del artículo 135 de la Constitución: la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Una vez analizado lo relativo al nuevo artículo 135 de la Constitución, es obligado entrar en el análisis de la Ley Orgánica a la que la propia Constitución se remite y que desarrolla lo previsto en el artículo 135 de la Norma Fundamental. Se trata de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que, como dice el Consejo de Estado, desarrolla los elementos más importantes del nuevo marco normativo de la Unión Europea (46). La aprobación de esta Ley supuso la ruptura del consenso entre los dos grandes partidos (PP y PSOE) que habían pactado en solitario la reforma constitucional, de tal manera que el Partido Popular, actualmente en el Gobierno, tras las elecciones de

(44) ÁLVAREZ CONDE hace notar aquí que no se establece en la Constitución un sistema de responsabilidades en caso de incumplimiento, que sí se recoge en el artículo 109 de la Constitución alemana. Efectivamente ello se deja para la Ley Orgánica de desarrollo (ibidem, pp. 39-40).

(45) Así, por ejemplo, Cataluña con su Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria, siguiendo lo establecido en el art. 214 de su Estatuto de Autonomía, o Aragón, con su Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón, siguiendo los principios enunciados en los artículos 71 y 103 de su Estatuto.

(46) Informe del Consejo de Estado n.º 164/2012, de 1 de marzo de 2012, sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, V.B.

2011, se quedó prácticamente solo en la aprobación de dicha Ley Orgánica, haciendo uso de la mayoría absoluta de la que goza en las dos Cámaras de las Cortes Generales.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, la Ley Orgánica es una exigencia del artículo 135 que remite a ella su desarrollo. Es por tanto, uno de los supuestos previstos en el inciso final del artículo 81.1 de la Constitución y supone en la práctica que, a partir de ahora, toda la regulación de esta materia quedará reservada a una Ley Orgánica. Y no puede decirse que sea una norma básica, pues no permite desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas, que es una característica esencial de la normativa básica del Estado. Por eso, la Disposición Final Primera de la Ley solo alude como título competencial al artículo 153 de la Constitución (y no, como hacía el Anteproyecto a la normativa básica del Estado), tal y como recomendó el Consejo de Estado (47), a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma constitucional con las leyes de estabilidad presupuestaria (que, al no existir el artículo 135, declaraban que tales leyes tenían carácter básico).

Pues bien, no ha pasado ni medio año de la aprobación del texto inicial de la Ley Orgánica 2/2012, cuando ya ha sido modificada, a toda prisa además, por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre (48). De hecho, el Gobierno ha esperado a esta modificación para poner en marcha, por ejemplo, el Fondo de Liquidez Autonómico creado a través del Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero. El problema del gran endeudamiento y de la falta de liquidez de numerosas Administraciones Públicas, que ya no pueden financiarse en el mercado financiero privado y que en el caso de algunos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas ha provocado que estén al borde del impago o hayan caído en él, ha obligado al Estado a acudir en su socorro mediante instrumentos como los anticipos de tesorería de los recursos del Sistema de Financiación, la línea ICO-Comunidades Autónomas o el Plan de Pago a proveedores. Pero naturalmente, eso tiene un precio: más control todavía, por parte de la Hacienda del Estado, o dicho en términos más asépticos, como aparece en el Preámbulo de la reforma de la Ley Orgánica, estas medidas de apoyo aparecen «... complementadas con la debida condicionalidad fis-

(47) *Ibidem*, V, C, Apartado 2.

(48) Entre las novedades más importantes introducidas por esta Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, hay que destacar que modifica la Disposición Adicional Primera de la anterior Ley Orgánica y su Disposición transitoria cuarta, añade una nueva disposición adicional cuarta e incorpora una disposición adicional única que reinterpreta el art. 13.1 de la Ley Orgánica 2/2012. Hay que destacar también que su tramitación parlamentaria ha sido también tan acelerada como particular, puesto que se ha tramitado en lectura única y por el procedimiento de urgencia, lo que no parece muy adecuado para una Ley Orgánica que, además, desarrolla directamente un artículo de la Constitución.

cal y financiera (para dichas Instituciones) ... *lo que les facilita poder atender sus necesidades de financiación a cambio de reforzar sus compromisos con la consolidación fiscal*» y ello supone modificaciones en relación con las previsiones iniciales de la Ley Orgánica a las que aludiremos a lo largo de este artículo.

De hecho, la situación es tan grave, que los mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que se recogieron en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 2/2012, han tenido que ser reforzados, y el límite temporal contemplado inicialmente ha debido de ser flexibilizado, pues es previsible que el problema se alargue más allá de 2012. Por eso, la reforma ha modificado el texto inicial de la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica, permitiendo alargar esos plazos por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos pero, a cambio, ha introducido controles adicionales a las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas que se acojan a estos mecanismos adicionales de financiación, reduciendo aún más su autonomía financiera.

Pasando al análisis de las características generales de La Ley Orgánica, hay que decir que esta incorpora no solo el principio de estabilidad presupuestaria (49) sino también el de sostenibilidad financiera y, a diferencia de las leyes anteriores, afecta a todas las Administraciones Públicas, es decir, a las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de la Seguridad Social (artículo 2.1). También establece regulación específica para el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas (artículo 2.2). La Ley mantiene los cuatro principios de la normativa anterior, es decir, estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de recursos públicos e incorpora tres nuevos principios: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

En lo que se refiere específicamente a la estabilidad presupuestaria, el artículo 3 dice que *«la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea»*, entendiendo la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas como *«la situación de equilibrio o superávit*

(49) Sobre el principio de estabilidad presupuestaria, en general, pueden consultarse, a modo de ejemplo: RUIZ ALMENDRAL, Violeta: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley Actualidad, Madrid, 2008, y el libro colectivo, *La estabilidad presupuestaria en el Derecho Español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008.

estructural», mientras que en el caso del resto de entidades públicas, la entiende como «*la posición de equilibrio financiero*». Por su parte, el artículo 4.2 define el principio de sostenibilidad financiera, que afecta a todas las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley, como «*la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea*».

Llegados a este punto, es obligado referirse al art. 8, que establece el principio de responsabilidad, que supone que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en la Ley o las que provoquen el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que derivaran de dicho incumplimiento. En consonancia con dicho artículo, la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica, siguiendo el precedente de la Ley anterior (50), prevé que el Estado repercutirá en las Administraciones y demás entidades integrantes del sector público que incumplan las obligaciones del derecho de la Unión Europea (51) y provoquen la sanción del Reino de España, las responsabilidades devengadas de tal incumplimiento, siendo el Consejo de Ministros, previa audiencia de los afectados, el que declarará la responsabilidad por incumplimiento y la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable.

Su párrafo segundo prevé también la denominada «cláusula de no rescate», es decir, que unas Administraciones no responden de los compromisos de otras: ni el Estado por los asumidos por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y los entes —mencionados en el artículo 2.2— vinculados a ellas, ni las Comunidades Autónomas por los asumidos por las Corporaciones Locales y entes vinculados a estas. Sin embargo, en el caso de Administraciones que se hayan acogido a los mecanismos adicionales de financiación para poder hacer frente al pago de proveedores, financiar sus vencimientos de deuda o dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas, quedan excluidas de la aplicación de la cláusula de no responsabilidad, por lo que el Estado sí responde en esos casos (Disposición Transitoria 4.^o), aunque ya sabemos cuáles son las contrapartidas.

(50) En efecto, ya estaba previsto en el artículo 10.5 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y también en la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

(51) Aparece en el texto en general, sin especificar si se trata solo del derecho de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria o va más allá, cuando debería hacerse una referencia concreta a esa materia.

En el capítulo III de la Ley, el dedicado a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que será del que nos ocupemos en las siguientes líneas, es donde se encuentran las medidas más importantes previstas en el texto legal: así, todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, si bien en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, y de acuerdo con la normativa europea, se permitirá alcanzar en el conjunto de las Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional, o el establecido en la normativa europea, si fuese inferior (artículo 11.2). En este sentido, hay que destacar que la Ley española va más allá de lo exigido por el Tratado europeo de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea (52).

En todo caso, la Disposición Transitoria Primera, siguiendo lo establecido en la Constitución, establece un período transitorio hasta 2020, de tal manera que el déficit estructural deberá reducirse al menos un 0,8 del PIB nacional en promedio anual, distribuyéndose entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como excepción, y tal como se prevé en el art. 135 de la Constitución, el artículo 11.3 de la Ley prevé que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en situaciones excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica grave, situaciones de emergencia extraordinaria), siempre que tales situaciones sean apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso y que se apruebe un plan de reequilibrio que permita corregir dicho déficit estructural (53). Por su parte, la exigencia a las Corporaciones Locales no tiene excepciones, pues se les exige que mantengan una posición de equilibrio o superávit presupuestario (artículo 11.4). Por su parte, el art. 11.6 remite en bloque a la normativa de estabilidad presupuestaria de la Unión Europea la forma de cálculo del déficit estructural, lo que ha provocado críticas por su excesiva generalidad (54).

(52) En efecto, el artículo 3.1.b) del Tratado afirma que la regla de equilibrio o superávit presupuestario (expuesta en la letra a) se considerará respetada si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del PIB a precios de mercado, mientras que el art. 11.2 de la Ley Orgánica prohíbe cualquier déficit estructural salvo en el caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, admitiéndose en el conjunto de las Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB o el establecido en la normativa europea cuando este fuese inferior.

(53) En el caso del déficit estructural de las Comunidades Autónomas, la decisión la sigue adoptando el Congreso y, según el texto, las Comunidades Autónomas no tienen ninguna participación en el procedimiento.

(54) En efecto, como dijo el Consejo de Estado en su Informe sobre la Ley Orgánica, debería haberse precisado más, incorporando al texto las líneas directrices de dicha metodología o mencionando al menos la normativa europea aplicable pues la falta de previsión sobre el procedimiento a seguir para dicho cálculo genera inseguridad (*Dictamen...*, ibidem, V.C.1 y VIII.B y C).

Se incorpora también la regla de gasto establecida en la normativa europea, de tal manera que la variación del gasto de las Administraciones central, autonómica y local no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, que será calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad. Y si se obtuvieran mayores ingresos de los previstos, estos deberán destinarse íntegramente a reducir el nivel de deuda (artículo 12).

En cuanto al principio de sostenibilidad financiera, la Ley Orgánica establece en su artículo 13 el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el 60% del PIB nacional (44% para la Administración Central, 13% para el conjunto de las Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de las Corporaciones Locales). Por su parte, el límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas, no podrá superar el 13% de su PIB regional. De tal manera que la Administración que supere su límite de deuda no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto y los límites de deuda solo podrán superarse en los casos excepcionales previstos en el artículo 11.3 de la Ley y entonces deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda. La Ley Orgánica prevé un período transitorio hasta 2020 en su Disposición Transitoria Primera, en la que está previsto que la «ratio» de deuda pública sobre el PIB para cada Administración se irá reduciendo anualmente para alcanzar el límite que acabamos de mencionar.

Ahora bien, la Disposición Adicional única de la Ley Orgánica 4/2012, reinterpreta la forma en que ha de computarse todo esto a los efectos del Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo, puesto que, según lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley, al haberse acogido numerosas Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas a los mecanismos adicionales de financiación previstos en ella, la Administración Central ha incrementado su deuda como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice el Estado para desarrollar dichos mecanismos, pero dicho incremento se computará en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por ellas con cargo a dichos mecanismos.

Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro gasto, en garantía de los inversores (artículo 14), en consonancia con lo establecido en la Constitución. A este respecto, la Ley Orgánica 4/2012 ha introducido una nueva Disposición Adicional Cuarta que, además de establecer la obligación de las Administraciones Públicas de disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de las deudas financieras con especial previsión de los pagos

de intereses y capital de la deuda pública, señala expresamente que la situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se considerará que atenta gravemente al interés general, aplicándose las medidas de cumplimiento forzoso previstas en el artículo 26 de la Ley, a las que nos referiremos después.

El artículo 15 recoge el procedimiento para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, de tal manera que en el primer semestre del año, se remitirá a las Cortes Generales el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, acuerdo que fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública, incluyendo las recomendaciones e informes pertinentes para que sean aprobados por ambas Cámaras. Si alguna de ellas rechaza los objetivos, el Gobierno tiene un plazo de un mes para enviar un nuevo acuerdo del Consejo de Ministros y someterlo de nuevo a las Cámaras, pero no se prevé la solución a un nuevo posible rechazo por parte de una de las Cámaras a dicho acuerdo (artículo 15.6), lo que plantea una importante laguna legal.

Por su parte, el artículo 16 dice que, una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. Tras recibir el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

A continuación, el capítulo IV de la Ley establece las denominadas *medidas preventivas, correctivas y coercitivas*. En la sección primera (artículos 18-19), se incluyen las *medidas preventivas*, introduciéndose un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurrirá en déficit estructural al final del ejercicio y un límite de deuda de carácter preventivo. Si el volumen de la deuda se sitúa por encima del 95% de los límites del artículo 13.1 de la Ley, a la Administración pública afectada solo se le permitirán operaciones de endeudamiento de tesorería. Y se establece una especie de mecanismo de alerta temprana, similar al existente en el derecho de la Unión Europea, de tal manera que, si se aprecia un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o del gasto de las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, el Gobierno formulará una advertencia motivada a la Ad-

ministración responsable, oyendo primero a la misma, dando cuenta al Consejo de Política Fiscal y Financiera (si es una Comunidad Autónoma) y a la Comisión Nacional de Administración Local (si es una Entidad Local). Por su parte, la Administración requerida tendrá un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo aludido.

La sección segunda (artículos 20-24), regula el siguiente nivel de medidas a adoptar si las medidas preventivas no surten efecto. Son las denominadas *medidas correctivas*. Si no se toman medidas o las adoptadas son insuficientes, o si los informes previstos en el artículo 17 de la Ley Orgánica que periódicamente se van realizando, constatan el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de la autorización del Estado (salvo si se trata de operaciones de crédito a corto plazo que no sean financiación exterior y la Comunidad en cuestión hubiera presentado un plan de económico-financiero aceptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera), y también necesitarán autorización del Estado o de la Comunidad Autónoma que tenga la tutela financiera sobre ellas, las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la Corporación Local incumplidora.

En el caso de las Comunidades Autónomas incumplidoras, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios con la Administración Central requerirá el informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, supondrá que la Administración incumplidora tendrá que presentar un plan económico-financiero que permita corregir la desviación en el plazo de un año, regulándose el contenido, la tramitación y el seguimiento del mismo (artículo 21), mientras que el tratamiento es distinto si se trata de déficit por las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 11.3 (catástrofes naturales, recesión, situación de emergencia extraordinario), en cuyo caso habrá que presentar un plan de reequilibrio, detallando las medidas para hacer frente a dicha situación (artículo 22).

El artículo 24 regula los informes trimestrales de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio, a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y que se remitirán según los casos o bien al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas o bien a la Comisión Nacional de la Administración Local. Si en dichos informes se comprueba una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministerio requerirá a la Administración responsable para que justifique la desviación y tome las medidas que permitan cumplir el objetivo de estabilidad, pero si no lo hace, y en el siguiente informe trimestral el Ministerio comprueba que sigue sin cumplirse, se

aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo siguiente, es decir, el artículo 25. Como se ve, la participación del Consejo y de la Comisión es nula, pues solo se prevé que se les envíen los informes y nada más, lo cual resulta sorprendente (55).

El último nivel de medidas a adoptar está regulado en la sección tercera (artículos 25-26), contempla las llamadas *medidas coercitivas*. En el artículo 25 (56) se incluyen las denominadas «medidas coercitivas» en sentido estricto: si no se presenta, no se aprueba o se incumple el plan económico financiero o el plan de reequilibrio, la Administración responsable deberá. a) aprobar la no disponibilidad de créditos y, cuando sea necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias de las Comunidades Autónomas relativas a los tributos cedidos por el Estado serán ejercidas directamente por el Estado; y b) constituir un depósito en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su PIB, que será cancelado cuando se apliquen las medidas que permitan el cumplimiento de los objetivos y que, pasado determinados plazos y si persiste el incumplimiento, se convertirá en multa coercitiva. Además, si no se adoptan las medidas correspondientes, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación y proponer unas medidas, que serán de obligado cumplimiento.

Esta Comisión de expertos ha planteado problemas, pues su regulación en la Ley no se compadece bien con una actitud respetuosa con la autonomía financiera de las demás entidades (parece que es nombrada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no se contempla en la Ley quiénes la integran, con lo que no se sabe si además de los representantes del Estado pueden participar en ella otros expertos independientes, de la Administración afectada, de los órganos de coordinación institucional en materia de política fiscal y financiera, etc.; su informe es definitivo, sin que se le puedan presentar alternativas a estudiar por parte de las Administraciones afectadas, etc.) (57).

Por último, el artículo 26.1 regula el caso más grave, que permite, en la práctica la intervención de una Comunidad Autónoma, al amparo de lo previsto en el artículo 155 de la Constitución. Es la primera vez que se detalla en una Ley un supuesto que permite la aplicación del artículo 155 de la Constitución y qué tipo de consecuencias tiene la aplicación de di-

(55) En este mismo sentido, el Consejo de Estado en su *Dictamen...*, *op. cit.*, IX, B, 3 d).

(56) Es evidente aquí la impronta de la normativa europea en materia de déficit excesivo y sobre todo del Reglamento CE 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo su modificación por el Reglamento UE 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011.

(57) Consejo de Estado, *ibidem*, IX, C, 1B, 3 d).

cho artículo: si una Comunidad Autónoma, no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no cumplierse las medidas determinadas por la Comisión de Expertos, el Gobierno requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que cumpla dichas medidas y si no atendiese el requerimiento, el Gobierno, previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa.

En lo que respecta a las Corporaciones Locales, las medidas son también tajantes: de hecho, el artículo 26.2 se refiere a las Corporaciones Locales incumplidoras de la adopción del acuerdo de no disponibilidad de créditos, de la constitución del depósito, o del cumplimiento de las medidas de la Comisión de Expertos. En estos casos, el Gobierno o la Comunidad Autónoma que en su caso tenga atribuida la tutela financiera de las mismas, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que las adopte. Si no se atiende su requerimiento, se adoptarán las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de dichas medidas (se sigue aquí un procedimiento más parecido al establecido para las Comunidades Autónomas en el artículo 155 de la Constitución, que es el previsto en el art. 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Y, según lo previsto en su artículo 62.3, si la Corporación Local persiste en el incumplimiento de algunas de las obligaciones previstas en el apartado anterior, cuando ello suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, ello podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales pudiendo disolverse los órganos de la Corporación Local incumplidora, según lo previsto en el artículo 61 de la misma Ley (58).

Otra novedad es que la Ley Orgánica regula en su Disposición Adicional Tercera, apartado 1.º, un control de constitucionalidad en el caso de incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución, desarrollados en la Ley Orgánica de Estabilidad, lo que podrá dar lugar a la impugnación ante el Tribunal Constitucional de sus disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, actos o resoluciones con fuerza de ley (a través del recurso de inconstitucionalidad) o de sus disposiciones normativas sin fuerza de

(58) Dicho artículo establece que el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de este, y en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá disolver por Real Decreto los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

ley y resoluciones (a través del conflicto positivo de competencias, si se trata de una vulneración constitucional por motivos competenciales o por el procedimiento previsto en el Título V —artículos 76 y 77— de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, si se trata de una vulneración constitucional por motivos no competenciales).

Y en el caso de que se impugne una Ley de Presupuestos autonómica y se produzca la suspensión de su vigencia, por alegación por parte del Estado, del artículo 161.2 de la Constitución, se considerarán automáticamente prorrogados sus Presupuestos hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, la aprobación de una ley que modifique las disposiciones impugnadas o en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada (Disposición Adicional Tercera, apartado 2.º).

La fundamentación jurídica de esta medida está en el artículo 135.6 de la Constitución, pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que incluye, obviamente, la de aprobar sus Presupuestos (artículo 156.1 de la Constitución), queda afectada por la obligación que tienen estas de adoptar las disposiciones que procedan para la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en sus normas y decisiones presupuestarias. Sin embargo plantea un problema: de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica, cualquier impugnación por parte del Gobierno de una ley autonómica de presupuestos —sea por los motivos que sea, puesto que el texto de la Ley Orgánica no distingue los motivos— o si el Gobierno recurre aspectos parciales de dicha ley y alega el artículo 161.2 de la Constitución, ello provocará su suspensión automática hasta que el Tribunal Constitucional decida si la ratifica la suspensión o la levanta en un plazo no superior a cinco meses, según lo previsto en la Constitución, pero la Ley Orgánica va más allá en este caso, pues impone también la prórroga presupuestaria. Esto nos parece ir demasiado lejos, y nos hace dudar de su constitucionalidad, porque esta concreta regulación de la Ley Orgánica supone limitar claramente la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en cuestión y su autonomía financiera. (artículos 152, 153.1.a) y 156 de la Constitución), más allá de lo imprescindible y razonable.

4. La aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, a la Comunidad Autónoma Vasca y el régimen de Concerto Económico

Es claro que, tras la reforma constitucional del artículo 135, las Comunidades de régimen foral, es decir, la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra, también están obligadas por el principio de estabilidad presupuestaria y por la normativa relativa al déficit y

a la deuda pública, puesto que la dicción del artículo 135, apartados 1.º y 2.º no deja dudas al respecto (59). Ahora bien, no es menos cierto que las Comunidades Forales gozan en materia financiero-tributaria de un régimen especial (Concierto Económico en la Comunidad Autónoma Vasca y Convenio Económico en la Comunidad Foral de Navarra), derivado de sus derechos históricos, expresamente amparados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que les dota de una notable singularidad (60), también en esta materia, porque si bien el nuevo artículo 135 de la Constitución no hace referencia expresa a las especialidades de los Territorios Forales en esta materia (61), la Ley Orgánica a la que se remite y que lo desarrolla directamente, es decir, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, sí recoge, como es lógico, el régimen especial de las Comunidades Forales en su Disposición Final tercera (62).

En efecto, dicha Disposición recoge el régimen especial de las Haciendas Forales «en virtud de su régimen foral», incluyendo una previsión especial de aplicación de la Ley a la Comunidad Foral de Navarra, en su párrafo 1.º: «*En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Ame-*

(59) El párrafo primero del artículo 135 dice que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria» y el párrafo 3.º que «el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros».

(60) Singularidad que siempre despierta en algunos autores recelos, en alusión a los conocidos argumentos de que se trata de un privilegio, etc., incluso cuando algún autor estudia la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas en relación con la reforma constitucional (Vid. GOROSPE OVIEDO, Juan Ignacio: «La Estabilidad Presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique/SOUTO GALÁN, Clara (dirs.): *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria...*, op. cit., pp. 342 y ss.).

(61) A pesar de que algunos grupos parlamentarios lo intentaron, aunque sin éxito: véanse la enmienda n.º 2 de la diputada de Nafarroa Bai, miembro del Grupo Mixto del Congreso de los Diputados, Uxue Barkos, (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Serie B, 5 de septiembre de 2011, n.º 329-3, pp. 3 y 19); la enmienda n.º 10 del Grupo Parlamentario Vasco (PNV) en el Congreso (ibídem, pp. 12-13). Lo mismo ocurrió en el Senado, donde también lo intentaron, igualmente sin éxito: enmiendas n.º 18 y 19 del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas (PNV), *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, IX Legislatura, n.º 106, 6 de septiembre de 2011, pp. 16-17.

Incluso algunos parlamentarios catalanes intentaron, en vano, aprovechar la reforma constitucional para que se introdujese un Concierto Económico para Cataluña, como muestra claramente, la enmienda n.º 7 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds en el Congreso (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Serie B, 5 de septiembre de 2011, n.º 329-3, pp. 10-11 y 20-21). Volvieron a intentarlo en el Senado aunque también sin éxito: enmienda n.º 7 Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, IX Legislatura, n.º 106, 6 de septiembre de 2011, pp. 9-10).

(62) Bajo la rúbrica de «Haciendas Forales».

joramiento del Régimen Foral de Navarra (63), conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra», y otra previsión especial de aplicación de la Ley a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su párrafo 2.º: «En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico». En este sentido, la nueva Ley Orgánica continúa la trayectoria de las anteriores leyes sobre la materia en lo que respecta a las Comunidades de régimen foral (64).

Por razones de espacio, nos referiremos en las próximas líneas únicamente a la Comunidad Autónoma Vasca y a su régimen de Concierto Económico (65). En nuestra opinión, no hay duda de que los principios, los contenidos y las líneas directrices de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas se aplican a todas las Administraciones, incluyendo las de la Comunidad Autónoma Vasca, las de sus Territorios Históricos y las de sus Entidades Locales, por mandato directo de la Constitución, pero la clave no está en si se aplican en ellas, que claro que se aplican, sino en cómo se aplican. Creemos que no pueden aplicarse sin más, pues si no, la propia Ley Orgánica no haría una precisión en su Disposición Adicional Tercera, párrafo 2.º, diciendo que dicha Ley se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico (66).

Por tanto, si queremos que dicha Ley Orgánica se aplique en la Comunidad Autónoma Vasca sin perjuicio del sistema de Concierto Económico, la vía más lógica de hacerlo es adaptar la Ley 12/2002, de 23 de mayo,

(63) El artículo 64 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra dice así: «En virtud de lo establecido en el párrafo primero de la disposición adicional primera de la Constitución y en el artículo 2 de la presente Ley, las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral referentes a sus respectivas facultades y competencias, se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral y deberán formalizarse, en su caso, mediante una disposición del rango que corresponda».

(64) La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su Disposición Final Quinta, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en su Disposición Adicional Primera y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, en su Disposición Final Cuarta.

(65) Sobre esta reforma del artículo 135 de la Constitución y el Concierto Económico, resulta de especial interés: GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza: «La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley del Concierto», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 92, 2012, pp. 57-97.

(66) Hay, sin embargo, algún autor que minimiza la importancia de este tipo de Disposiciones Adicionales y las consideran vacías de contenido (RUIZ ALMENDRAL, Violeta: «Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público del Estado en España», en *La ley*, núm. 14518, 2010). Pero no se entiende por qué si están vacías de contenido se incluyen como Disposiciones Adicionales de las Leyes de Estabilidad. Si no tienen ningún efecto jurídico, lo lógico es que no apareciesen en las Leyes de estabilidad y si aparecen expresamente, eso querrá decir algo y habrá que darles algún efecto jurídico.

por la que se aprueba el Concierto Económico, a esta nueva Ley Orgánica que desarrolla el artículo 135 de la Constitución. Hace mucho tiempo que algunos venimos defendiendo que el Concierto Económico no solo es un instrumento de regulación de las relaciones del País Vasco con el Estado en el orden tributario sino también en el orden financiero. Es cierto que hasta ahora, y si se nos permite la expresión, la «parte tributaria» del Concierto es claramente predominante sobre la «parte financiera» del mismo (centrada, sobre todo en el Cupo), hasta el punto de que es habitual que haya quien niegue que el Concierto tenga carácter financiero y solo admita su carácter tributario, a pesar de la dicción literal de la Ley del Concierto cuyo capítulo II lleva por título «De las relaciones financieras» y de su artículo 48, que regula los principios generales de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Pues bien, esta es una buena oportunidad para reforzar la parte financiera del Concierto Económico Vasco, modificando su Ley reguladora, para adaptarlo al nuevo escenario europeo, constitucional y legal de estabilidad presupuestaria. En realidad, se trataría de una nueva actualización de un derecho histórico, como es el Concierto Económico, prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a través de la reforma de la Ley del Concierto.

Puesto que se ha reformado la Constitución, y como consecuencia de ello, se ha dictado la Ley Orgánica 2/2012, en materia de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a la que la propia Constitución se remite y es la propia Ley Orgánica la que en su Disposición Final Tercera, se refiere al Concierto Económico, hay que acudir a este, regulado por Ley 12/2002, de 23 de mayo. ¿Y qué encontramos en él? Pues, el ya citado art. 48, que se refiere a los principios generales por los que se rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco y, precisamente, en la regla Tercera de dicho artículo aparece la «*coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria*». En nuestra opinión, debe reformarse el capítulo II del Concierto, para desarrollar en él su parte financiera mucho más allá del Cupo, por ejemplo, en lo relativo a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidas en la nueva regulación constitucional y en la Ley Orgánica 2/2012 que desarrolla esta, y adaptarlo así a la realidad especial de la CAPV y de sus Territorios Históricos. Porque la CAPV no es una Comunidad Autónoma de régimen común, ni los Territorios Históricos Vascos son unas Entidades Provinciales ordinarias, y es precisamente su especialidad una característica que forma parte de la garantía institucional y del núcleo intangible de la foralidad, especialmente protegido por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en interpretación del Tribunal Constitucional (67).

(67) Desde su Sentencia 76/1988, de 26 de abril, en una línea jurisprudencial claramente consolidada.

En todo caso, el régimen pactado del Concierto Económico impone una negociación bilateral entre el Estado y la parte vasca a la hora de poner en práctica las nuevas exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De hecho, el artículo 62.b) de la Ley del Concierto ya establece que la Comisión Mixta del Concierto (un órgano paritario compuesto por un representante de cada Diputación Foral vasca, otros tantos del Gobierno Vasco y un número igual de representantes de la Administración del Estado) tiene entre sus funciones la de «acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria». Si esto ya era así antes de la reforma constitucional y de la nueva Ley Orgánica, con mayor razón ahora, correspondiendo a la misma Comisión Mixta del Concierto acordar una modificación de éste que resulta imprescindible para ponerlo en consonancia con la nueva normativa en vigor en estas materias (artículo 62.a).

Como ha escrito Arantza GONZÁLEZ LÓPEZ (68), «... no cabe desvincular los mecanismos de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y los procedimientos de control de los mismos, de los sistemas de financiación en los que se soporta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (...) Ha de promoverse la participación de la CAPV en la definición de los objetivos de estabilidad presupuestaria desde la singularidad del sistema de financiación que procura el Concierto Económico y desde un esencial principio de colaboración y bilateralidad (...) Ahora bien, la bilateralidad de la relación Estado-CAPV en sede de Comisión Mixta del Concierto no puede ser traducción mimética del funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas que se desarrollen en su seno, porque la posición institucional de una y otro no son parangonables».

El examen exhaustivo de una posible modificación del Concierto en estos temas excede con mucho el alcance de un artículo como este pero, por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, todas las referencias que hace la Ley Orgánica 2/2012, hace al Consejo de Política Fiscal y Financiera, deberían ser adaptadas al sistema concertado vasco, puesto que dicho Consejo es el mecanismo habitual de relación del Estado con las Comunidades Autónomas de Régimen común en materia financiero-tributaria, pero no en las relaciones del Estado con las Comunidades de régimen foral (69), pues en un sistema bilateral y pactado como el del Con-

(68) GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza: *op. cit.*, pp. 82-83.

(69) Puesto que las Comunidades de régimen foral siguen el sistema de Concierto o Convenio y no el sistema establecido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en virtud de las salvedades establecidas en la propia Ley Orgánica 8/1980, Disposiciones Adicionales Primera y Segunda.

cierto Económico Vasco, el mecanismo habitual de relación debe ser la Comisión Mixta del Concierto. Y evidentemente, los Territorios Históricos vascos no son Entidades Locales ni Provincias ordinarias, ni las Diputaciones Forales vascas son Diputaciones Provinciales ordinarias (70) por lo que tampoco la Comisión Nacional de Administración Local es el foro adecuado de relación de estos con el Estado, ni la regulación de la Ley de los criterios de estabilidad para las Corporaciones Locales ordinarias es aplicable directamente a los Territorios Históricos vascos, que tienen una singularidad propia, derivada de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del propio Concierto Económico, ni tampoco es la Comunidad Autónoma Vasca sino los Territorios Históricos quienes tienen atribuida la tutela financiera de los Municipios vascos (71).

Solo teniendo esto en cuenta (y hay algunas cosas más que adaptar, para las que no hay espacio en este artículo), habría que hacer compatibles con el modelo concertado vasco el contenido de varios artículos de la Ley Orgánica: por ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, los artículos 10.2, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 24, 26, 27, 30, Disposiciones Transitorias segunda y tercera y Disposición Final Segunda.

Convendría, por tanto, modificar el Concierto Económico en el sentido antes apuntado y residenciar en la Comisión Mixta del mismo las funciones y decisiones que impone la nueva normativa de estabilidad presupuestaria (72). Y convendría hacerlo cuanto antes.

(70) Como se desprende claramente de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, de los artículos 3, 41 y siguientes del Estatuto de Autonomía Vasco, de la Ley de Territorios Históricos, del propio Concierto Económico, de la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, del artículo 39 y Disposición Adicional Segunda de la Ley de Bases de Régimen Local, del art 1.2 y de la Disposición Adicional 8.ª de la Ley de Haciendas Locales, Disposiciones Adicionales Cuarta y Quinta de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, etc.

(71) Artículo 48 Quinto en relación con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del Concierto Económico Vasco.

(72) Incluso cuando el Consejo de Estado, aludiendo a la antigua Ley reguladora del Concierto Económico Vasco (Ley 12/1981, de 13 de mayo), cuestionaba que regulase el régimen presupuestario y solo admitía el tributario, también admitía que la fijación de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria —refiriéndose a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria de 2001— se realizaran, no en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera sino a través de Comisiones bilaterales (Dictamen 4/2001, de 18 de enero, del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria, Segundo, IV.A.3.ii). Por su parte, el Tribunal Constitucional, a pesar de sus Sentencias 11/1984, de 2 de febrero (fundamentos jurídicos 3.º y 5.º) y 14/1986, de 31 de enero, en su Sentencia 148/2006, de 11 de mayo, referida a Navarra, dejó clara la aplicabilidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria en la Comunidad Foral, pero reconociendo una participación más directa de la Comunidad Foral en su aplicación, a través de la Comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y de la Administración Foral (Fundamento Jurídico 7.º).

III. Conclusiones

PRIMERA. A lo largo de los dos últimos años, la UE y los Estados miembros han adoptado, de forma incesante, decisiones trascendentales que, supuestamente, deben reforzar la coordinación económica y presupuestaria en toda la UE, en general, y en la eurozona, en particular. Desde el punto de vista normativo, los distintos instrumentos adoptados reflejan una enorme casuística y atipicidad, tanto en cuanto a su naturaleza, como a su impacto jurídico. Curiosamente, el más heterodoxo, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del Euro, firmado por 25 de los 27 Estados miembros y cuya entrada en vigor necesita la ratificación de al menos 12 de los 17 países de la eurozona, es el texto de mayor calado en los Derechos nacionales, ya que obliga a reformar expresamente las Constituciones de los países de la eurozona.

SEGUNDA. Las diversas medidas adoptadas expresan claramente una apuesta por la austeridad presupuestaria en términos casi absolutos. Sin embargo, la mayoría de expertos económicos y analistas financieros consideran que su aplicación rigurosa y como única receta, en un entorno de excesivo endeudamiento, genera más debilidad económica. Se observa, por ello, un consenso entre los economistas y algunos organismos europeos, como el Comité Económico y Social, sobre la necesidad de introducir medidas de estímulo y mecanismos de solidaridad creíble, como podrían ser los eurobonos. Por el momento, el paso más significativo lo ha dado el Banco Central Europeo que, a pesar de la oposición alemana, se muestra dispuesto a comprar, en el mercado secundario y de forma ilimitada, deuda soberana de los Estados miembros que atraviesan serias dificultades financieras. Quedan por ver y valorar los efectos que esta iniciativa tendrá una vez que se lleve a la práctica.

TERCERA. Las dificultades que atraviesa el euro, y la Unión Europea en su conjunto, son más de naturaleza política que económica, lo que sigue envalentonando el ataque de los mercados y las agencias de calificación, al tiempo que erosiona la confianza de los ciudadanos en el proyecto político europeo y en la viabilidad de recuperar el modelo social europeo.

CUARTA. La reforma constitucional española en materia de estabilidad presupuestaria se produjo en el verano de 2011 para adaptar el texto de la Carta Magna a las nuevas exigencias de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, limitación del déficit público y sostenibilidad financiera. El proceso de reforma se desarrolló de forma muy rápida, por acuerdo de los dos partidos mayoritarios y no fue sometida a referéndum. Introduce el principio de estabilidad financiera como principio constitucional que se aplica a todas las Administraciones Públicas, limita el déficit estructural salvo en casos excepcionales, se remite a una

Ley Orgánica de desarrollo y aplaza la entrada en vigor de los límites de déficit estructural hasta 2020.

QUINTA. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada a toda prisa por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, desarrolla el nuevo artículo 135 de la Constitución española. incorpora no solo el principio de estabilidad presupuestaria, entendida como «situación de equilibrio o superávit estructural», sino también el de sostenibilidad financiera, que afecta a todas las Administraciones Públicas (incluida la Seguridad Social). Prohíbe el déficit estructural salvo en determinados supuestos excepcionales que regula expresamente y establece el límite de deuda de las Administraciones Públicas y el procedimiento para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas. Regula también las denominadas medidas preventivas, correctivas y coercitivas en caso de incumplimiento de dichos objetivos, que pueden llevar en los casos más graves a la intervención de una Comunidad Autónoma o a la disolución de los órganos de una Corporación Local.

SEXTA. La Disposición Final Tercera de dicha Ley Orgánica recoge una mención especial a la aplicación de dicha ley a las Comunidades de régimen foral. Ello supone que dicha Ley Orgánica se aplicará a las Administraciones vascas pero con respeto al Concierto Económico. Para que ello sea posible, recomendamos la reforma del capítulo II de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, reguladora del Concierto Económico Vasco, con el objetivo de desarrollar su parte financiera y adaptarla a la nueva regulación constitucional y de la Ley Orgánica 2/2012, dándole a la Comisión Mixta del Concierto las funciones que deben corresponderle en estas materias.

Trabajo recibido el 5 de julio de 2012.

Aceptado por el Consejo de Redacción el 14 de septiembre de 2012

LABURPENA: Azken bi urteotan, Europar Batasunak zenbait tresna eta neurri hartu ditu koordinazio ekonomikoa eta aurrekontuena indartzeari begira, batez ere eurogunea osatzen duten estatuen artean. Europako gobernantza ekonomikoaren esparru berriak politika eta kontularitza publiko nazionaletan sorrarazten duen inpaktua azalarazten du, eta, aldi berean, euroguneko herrialdeak hertsatu egiten ditu beraien aurrekontu-orekari eusteko konpromisoa bermatu dezaten maila konstituzionalean. Artikulu honetan, lehenik eta behin, Europako gobernantza ekonomiko eta fiskala ardatzen duten mekanismo nagusiak aztertzen dira, bai eta horrek estatu kide zenbaiten zuzenbide konstituzionalean sortzen duen inpaktua ere. Bigarrenik, zehatz-mehatz analizatzen da Espainiako aurrekontuen egonkortasunari buruzko araudi berria, batez ere alor horretako erreforma konstituzionalari dagokionez eta apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren garapenari dagokionez (Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-iraunkortasunari buruzko 2/2012 Lege Organikoa). Azkenik, aipamen espezifiko bat egiten zaio Espainiako araudi berria Euskal Autonomia Erkidegoan duen aplikazioari, bertako Kontzertu Ekonomikoaren esparruan.

HITZ GAKOAK: Gobernantza ekonomikoa. Aurrekontu-diziplina. Itun Fiskala. Espainiako Konstituzioaren erreforma. Aurrekontu-oreka. Finantza-iraunkortasuna. Euskal Autonomia Erkidegoa. Kontzertu Ekonomikoa.

RESUMEN: En los dos últimos años, la Unión Europea (UE) ha adoptado diversos instrumentos y medidas dirigidos a reforzar la coordinación económica y presupuestaria, especialmente entre los Estados miembros de la zona euro. El nuevo marco de la gobernanza económica europea está desvelando su impacto en las políticas y cuentas públicas nacionales, al tiempo que compele a los países de la eurozona a sellar su compromiso de equilibrio presupuestario a nivel constitucional. El presente artículo analiza, en primer lugar, los principales mecanismos sobre las que pivota la nueva gobernanza económica y fiscal en Europa, así como su impacto en el Derecho constitucional de algunos Estados miembros. En segundo lugar, estudia detenidamente la nueva regulación de la estabilidad presupuestaria en España con especial atención a la reforma constitucional en la materia y a su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Finalmente, concluye con una referencia específica a la aplicación de la nueva normativa española a la Comunidad Autónoma Vasca en el marco de su Concierto Económico.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza económica. Disciplina presupuestaria. Pacto Fiscal. Reforma constitucional española. Estabilidad Presupuestaria. Sostenibilidad financiera. Comunidad Autónoma Vasca. Concierto Económico.

ABSTRACT: During the last two years, the European Union (EU) has adopted several instruments and measures aimed at reinforcing the economic and budgetary coordination, especially among the Eurozone Member States. The new framework of the European economic governance is showing its impact over the

national policies and budgets, while it compels the Eurozone countries to commit at a constitutional level to the budgetary balance. This present article analyzes firstly the principal mechanisms which deal with the new fiscal and economic governance in Europe, together with its impact in the Constitutional Law of some Member States. Secondly, it thoroughly studies the new regulation about the budgetary stability in Spain with special attention to the Constitutional reform regarding the content and development of the Organic Act 2/2012 from April 27th, of Budgetary Stability and Financial Sostenibility. Lastly, it finishes with a specific reference to the application of the new Spanish normative to the Basque Autonomous Community in the framework of its Economic Framework.

KEYWORDS: Economic governance. Budgetary discipline. Fiscal AGREEMENT. Spanish Constitutional Reform. Budgetary stability. Financial sostenibility. Basque Autonomous Community. Basque Economic Framework.