

LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: APROXIMACIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA A LAS CAUSAS PARA UNA RACIONALIZACIÓN, ESTADO DE SITUACIÓN Y RESULTADOS

Alberto Oehling de los Reyes y
José María de Benito Aramburu

doi: 10.18543/ed-64(1)-2016pp97-136

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ANTERIOR VERSIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN, NORMATIVA Y PRAXIS CONEXA. 3. MÁS RAZONES PARA UNA MODIFICACIÓN: CRISIS E INTERACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. 4. DESARROLLO Y RESULTADOS.

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento y el desarrollo económico ofrecen aspectos que pueden ser objeto de estudio del Derecho constitucional. Tenemos la concepción de la Constitución económica, en sus dos perspectivas: como conjunto de preceptos de la Constitución que determinan cierta «homogeneidad, continuidad y regularidad de la actividad económica del Estado»¹, y, a su lado,

¹ «El concepto de Constitución económica es similar al concepto de Constitución política. También se determina como una matización y reflejo de una Constitución pero en el marco de la economía. En este caso, la noción de Constitución económica se ciñe al sentido efectivo del término: es la determinación de lo económico. En este

más específicamente, como normas constitucionales que relacionan el desarrollo del proceso económico con determinados fines del Estado, en particular el principio del Estado social y la realización de los derechos fundamentales²; a saber, *grosso modo*, en la Constitución de 1978, los artículos 31, 33 y el Título VII³. Tenemos el estudio de los principios básicos que rigen el régimen económico de las Comunidades Autónomas, sobre la base de los artículos 156, 157 y 158 de la Constitución. Tenemos la implementación normativa de la integración económica europea, el desarrollo de la Unión económica, en particular desde el Tratado de Maastricht de 7 de diciembre de 1992⁴. La aparición de la globalización, de la hibridación de los procesos de intercambio económico, como apuntaran Günther⁵ y De Vega⁶

sentido, lógicamente no se ha de identificar con cualquier tema de mera dirección económica de índole menor, sino más bien con la perfilación de cierta homogeneidad, continuidad y regularidad de la actividad económica de un grupo en la relación de espacio y tiempo». Herbert KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Kohlhammer, Stuttgart, 1966, pp. 575 y 576.

² Peter BADURA, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, p. 10.

³ FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El régimen socio-económico y hacendístico en el ordenamiento constitucional español*, Universidad Nacional de Trujillo, Lima, 1995, p. 23.

⁴ Ingo Von MÜNCH / Ute MAGER, *Staatsrecht I*, Kohlhammer, Stuttgart, 2009, p. 33. Precisamente, en España sólo ha habido una modificación de la Constitución de 1978, y fue precisamente por la aparición del Tratado de la UE. Se realizó a través del procedimiento llamado general, parcial o simple establecido en el 167 de la Constitución. Se trataba de reformar el artículo 13.2 de la Constitución y fue llevada a cabo el 27 de agosto de 1992, consistiendo simplemente en la intercalación en el texto de tal artículo la frase «y pasivo». Por dicho Tratado de Maastricht y a través de dicha modificación se establecía que los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un Estado miembro del que no fueran nacionales tendrían derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales. Consecuentemente, se pidió al Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 95.2 de la Constitución, que se pronunciase sobre la coherencia de la redacción del artículo 8 del Tratado Constitutivo, dado por el Tratado de la UE, (Maastricht, 7 de febrero de 1992) con el artículo 13.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, en efecto, avaló tal incoherencia, en relación al sufragio pasivo (a la posibilidad de ser elegibles) y posteriormente se realizó la modificación. Sobre ello, por ejemplo, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, «Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 77, CEPC, Madrid, 1992, pp. 57-93.

⁵ Klaus GÜNTHER, «Pluralismo jurídico y código universal de la legalidad: La globalización como problema de Teoría del Derecho», en *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 4, Universidad Complutense, Madrid, 2003, p. 225.

⁶ Pedro DE VEGA GARCÍA, «En torno a la crisis de representación y de legitimidad en la democracia actual», en *Temas de Derecho público*, n.º 42, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, pp. 9 y 10.

—la interacción de causa y efecto de la situación política en Grecia o del mercado chino en nuestra economía e incluso en nuestro futuro político—han además ahondado después en una incluso necesidad de mayor especialización del científico del Derecho Constitucional en determinados aspectos en materia económica, pues la Constitución y el Derecho constitucional quizás puedan suponer ahora un elemento adicional de previsión, estabilidad y control a tales efectos. Y es precisamente sobre esta base en la que cabe suscitar la pregunta de si a través de una reforma de la Constitución, en una situación generaliza de crisis, de desaceleración y contracción de la actividad económica, como la que se ha dado hasta hace poco, se puede, si no solventar en gran manera los problemas que dicha coyuntura conlleva, si al menos estimular o propiciar una mejora, aunque sea mínima, de esta situación.

II. LA ANTERIOR VERSIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN, NORMATIVA Y PRAXIS CONEXA

Las limitaciones del Ejecutivo para emitir deuda pública y contraer crédito ya venían determinadas en la anterior versión del artículo 135 de la Constitución que indicaba dos exigencias al respecto plenamente interconectadas: por un lado, que el Gobierno tenía que «estar autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito»; por otro, que «los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de deuda pública del Estado» se entenderían «siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrían «ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión»⁷. A grandes rasgos esto quería decir, que para hacer nacer operaciones de deuda pública regía el principio de legalidad del artículo 9.3 de la Constitución⁸, como se desprendería también del propio tenor del artículo 94 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; aparte, era aquel mismo artículo el que determinaba que el instrumento para cifrar el límite de saldo de la deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario era la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado anual⁹. Ahora bien, la falta de

⁷ Véase Isabel MELADO LIROLA, «Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 19, UNED, Madrid, 2007, pp. 187, 189 y 190.

⁸ Luis María CAZORLA PRIETO, «Artículo 135 de la Constitución», en Fernando GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 2.347.

⁹ El artículo 94 de esta norma establecía lo siguiente: «1. La creación de Deuda del Estado habrá de ser autorizada por ley. A tal efecto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado establecerá el límite de la variación del saldo vivo de Deuda del Estado de cada

mayores precisiones y el carácter más o menos abierto del artículo 135 de la Constitución daba lugar a una interpretación laxa de este precepto y a que lo verdaderamente exigible en términos jurídico-constitucionales fuera la sola determinación del montante total de deuda a emitir en un año¹⁰. Y, en efecto, el Gobierno tenía la potestad de endeudar al Estado, bajo informe del Ministerio de Economía, dentro de ese límite, pero luego, por si acaso, por vía de la misma norma de Presupuestos, se preveía arteramente la posibilidad de revisión *a posteriori* –también por decisión del Ministerio de Economía– si se entendía que iban a producirse desviaciones en las previsiones de ingresos y variaciones de gastos o dependiendo de la evolución del déficit. Así, por poner un ejemplo, el artículo 46 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 determinaba expresamente esta posibilidad¹¹; luego, las

ejercicio presupuestario, al que se ajustarán las operaciones financieras que impliquen creación de Deuda. Este límite se entenderá neto de las variaciones de las posiciones activas de tesorería mantenidas por el Estado en el Banco de España o en otras entidades financieras. El límite señalado en el párrafo anterior se entenderá automáticamente modificado como consecuencia del aumento o disminución bien de los pagos que, al amparo de previsiones legales, deban atenderse, o bien de los ingresos efectivamente recaudados respecto de los previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. 2. En desarrollo de la autorización legal de creación de Deuda para un año, el Ministro de Economía podrá disponer la creación de Deuda del Estado durante el mes de enero del año siguiente por un importe que no incremente la misma en más del 15 por ciento de aquella autorización. Dicho incremento se computará a efectos del cumplimiento del límite de creación de Deuda que legalmente se autorice para el conjunto del segundo de los años citados». *BOE* n.º 284, de 27 de noviembre de 2003, p. 42.105.

¹⁰ Así, Juan CALVO VÉRGEZ, «La Deuda Pública en la nueva Ley General Presupuestaria: aspectos sustantivos y procedimentales» en *Presupuesto y gasto público*, n.º 40, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2005, p. 234.

¹¹ Este artículo decía lo siguiente: «1. Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Economía, incremente la Deuda del Estado, con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre del año 2004 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 2004 en más de 12.838.282,67 miles de euros. 2. Este límite será efectivo al término del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado en el curso del mismo previa autorización del Ministerio de Economía, y quedará automáticamente revisado: a) Por el importe de las modificaciones netas de créditos presupuestarios correspondientes a los capítulos I a VIII; b) Por las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en esta ley y la evolución real de los mismos; c) Por los anticipos de tesorería y la variación neta de las operaciones extrapresupuestarias previstas legalmente; d) Por la variación neta en los derechos y las obligaciones del Estado reconocidos y pendientes de ingreso o pago. Las citadas revisiones incrementarán o reducirán el límite señalado en el apartado anterior según supongan un aumento o una disminución, respectivamente, de la necesidad de financiación del Estado». *BOE* n.º 313, de 31 de diciembre de 2003, p. 46814,

normas presupuestarias siguen señalando dicha facultad¹². Esta extensión, además, se realizaba incluso, a la chita callando, como ha mostrado claramente Cazorla, por vía de Real Decreto-Ley¹³.

En definitiva, aun cuando el artículo 135 de la Constitución determinaba la obligación de fijar por ley las vicisitudes de emisión de deuda pública, este precepto se interpretó con desaire, dependiendo de los criterios del Ejecutivo, entendiéndose que las exigencias del mismo sólo se referían a la determinación del total a emitir, quedando en manos del Gobierno la posibilidad de fijar las circunstancias de emisión de endeudamiento público, y más allá de reconsideración e incremento de las mismas. Como decía Barea, aunque la Ley de Presupuesto Generales fijaba el límite de variación del saldo vivo de la deuda del Estado de cada ejercicio, tal límite no suponía restricción presupuestaria ninguna, ya que ésta podía quedar modificada automáticamente por las propias previsiones que realizaba la norma y la ausencia de mecanismos de control a tales efectos¹⁴. En la realidad, por tanto, el límite de la variación del saldo vivo de la deuda no era realmente un máximo, ni un elemento de control del gasto y de búsqueda de la estabilidad presupuestaria, alcanzándose por la deuda emitida realmente, a veces, hasta el doble del déficit público¹⁵.

Al principio, cuando se desencadenó la crisis económica global, marcada en nuestro país con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y la consecuente fuerte caída de ingresos fiscales y la bajada de la actividad privada, el Gobierno –a efectos de compensar– adoptó una política expansionista del gasto, permitiendo a todas las administraciones incurrir en desequilibrios que, de manera conjunta supusieron alcanzar un déficit del -11% en el año 2009, frente al superávit del +2,2% que se había producido en 2006, tal y como puede observarse en el gráfico n.º 1.

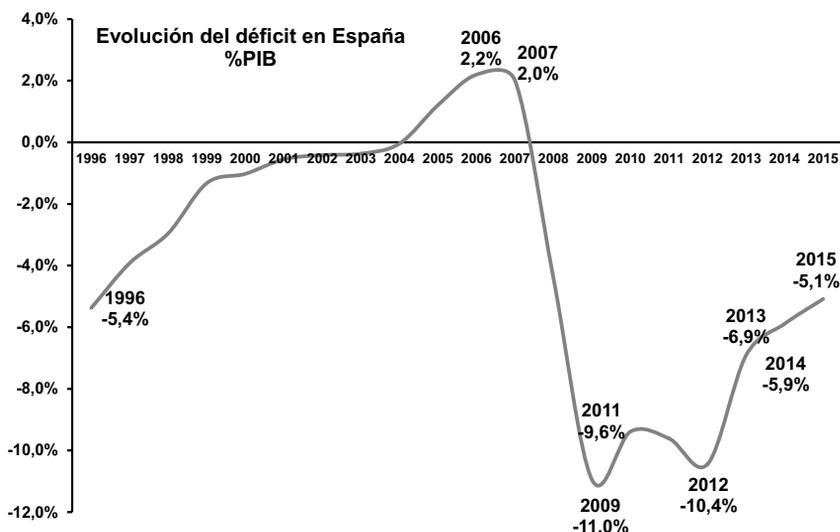
¹² Véase, por ejemplo, con variación principalmente de los montantes, el artículo 46 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, y de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, artículo 48 de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, artículo 50 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

¹³ Luis María CAZORLA PRIETO, «La crisis económica y la aportación de fondos públicos», en *Revista de derecho bancario y bursátil*, n.º 28-115, Lex Nova, Madrid, 2009, pp. 77-112.

¹⁴ José BAREA TEJEIRO, «La necesidad de transparencia en la gestión pública» en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 33, Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, 2004, p. 23.

¹⁵ José BAREA TEJEIRO, «Dos Leyes Generales Presupuestarias en 25 años», *Revista española de control externo*, Vol. 6, n.º 18, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2004, p. 36.

Gráfico n.º 1. Evolución de la necesidad (-) capacidad (+) de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC)¹⁶



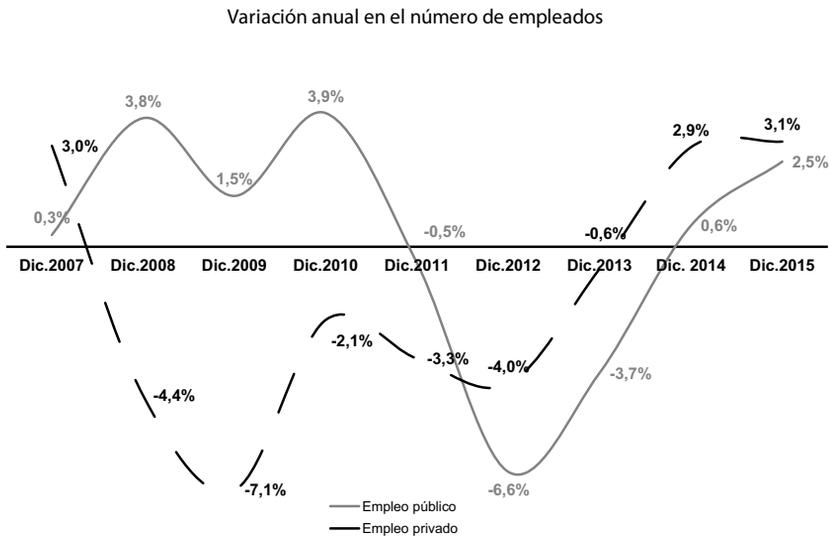
De esta manera, mientras la actividad privada estaba inmersa en unos duros ajustes, el sector público continuaba alimentando el gasto corriente, que se iba convirtiendo en estructural¹⁷, tal y cómo ponemos de manifiesto en

¹⁶ *Boletín Estadístico del Banco de España*, marzo 2016, p. 208 cuadro 11.2. El Sistema Europeo de Cuentas es el marco homologado de cálculo de comparación de economías entre países de la UE (nacionales y regionales) el SEC de 95 se establece por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales. Desde 2014, el Sistema vigente es el Reglamento UE 549/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010).

¹⁷ El gasto estructural del sector público tiene relación con el tamaño, el crecimiento del sector público y el gasto público dirigido a su financiación, en particular en lo que se refiere a los pagos del funcionariado y suministros a sedes y centros administrativos. Sobre el concepto de gasto estructural del sector público, véase, por ejemplo, Philip HARDWICK, Bahadur KHAN y John LANGMEAD, *Economía moderna*, Editorial Minerva, Madrid, 1992, pp. 211-215. Al respecto de la sobredimensión funcional en las Comunidades Autónomas en España y su efecto en la crisis, véase también, Javier TAJADURA TEJADA, Elviro ARANDA ÁLVAREZ, Josu DE MIGUEL BÁRCENA y José María ROMÁN PORTAS, «Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 5, FMGA de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2013, pp. 52 y 54.

los gráficos n.º 2 y n.º 3. Luego, a partir de 2010, se empezaría a plantear la idea de ir paliando esta situación buscando algunos sistemas de control de los desequilibrios de las Administraciones territoriales y locales. Por ejemplo, a través de condicionar la capacidad de endeudarse de las Comunidades Autónomas al cumplimiento de los objetivos de déficit, de forma que si se sobrepasaba el límite no se permitía la contratación de la financiación necesaria para sufragarlo¹⁸.

Gráfico n.º 2. Variación anual en el número de empleados



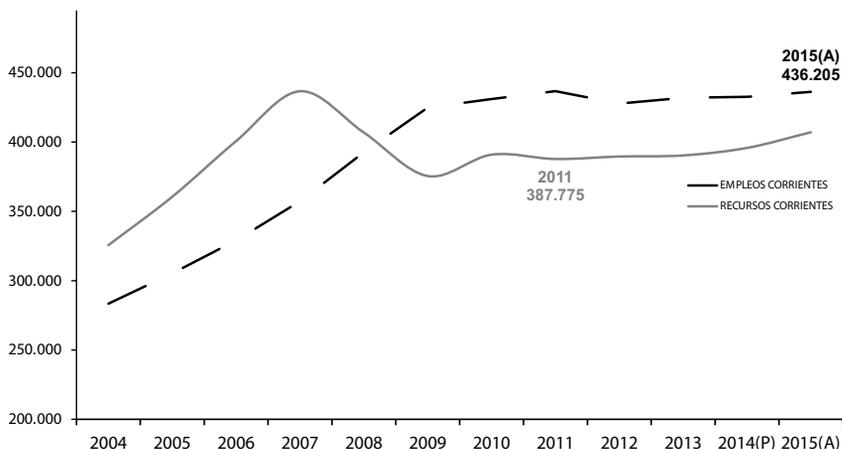
Fuentes INE y elaboración propia¹⁹.

¹⁸ Al respecto, véase la Nota de Prensa del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 15 de junio de 2010, en la que se detallan las restricciones al endeudamiento acordadas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado ese mismo día.

¹⁹ Respecto de los datos del número de empleados, puede consultarse la información facilitada por el Instituto nacional de Estadística en la siguiente dirección: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=982&capsel=984#>.

Gráfico n.º 3. Gasto corriente y gasto de inversión en el conjunto de las Administraciones Públicas en términos SEC

Empleos y recursos corrientes del conjunto de las AAPP
(en MM €)



Fuente: IGAE.

No obstante, este paliativo no tendría el efecto esperado, en buena medida porque solamente partía de un intento de control genérico del endeudamiento, pero no del gasto, lo que, a la postre, lejos de llevar a una intervención eficaz del déficit, acarreó un incremento de la deuda con proveedores debido a la infrafinanciación de los desequilibrios incurridos, ya que no se autorizaba por parte del Estado la contratación de deuda que permitiera liquidar el exceso de gasto realizado. Ante la falta de liquidez provocada por las medidas, la mayor parte de las comunidades autónomas y muchas Entidades Locales optaron por alargar los plazos de pago a sus proveedores, confundiendo el no gastar con el no pagar, generando un incremento significativo de su deuda comercial y un mayor nivel de morosidad de la Administración española, y, con ello, con grave riesgo de fiabilidad de nuestra economía a ojos internos y externos²⁰. En algunos casos, no

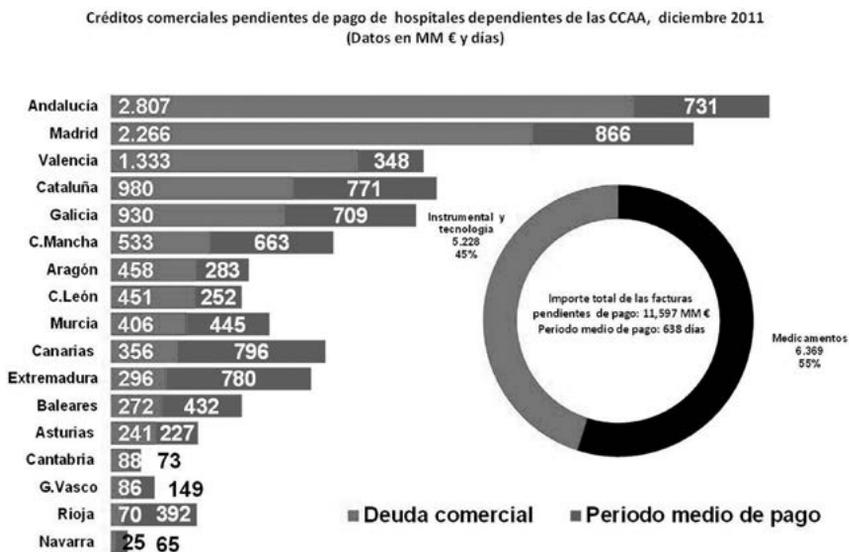
²⁰ La crisis económica tendría «un efecto muy negativo sobre las finanzas de las Administraciones Públicas españolas, que se concretó en un incremento significativo del déficit y la deuda pública. Un fenómeno asociado a este deterioro de las finanzas públicas ha sido el incremento significativo de los plazos de pago de las Administraciones Públicas a sus proveedores y, por tanto, de su deuda comercial. En particular,

obstante, esta situación se sucedía en sectores especialmente sensibles en términos sociales como la salud. Así a título de ejemplo, puede verse el gráfico n.º 4 donde se expone solamente la deuda comercial generada en concreto por las facturas de farmacia y material clínico (escáneres, impresoras, maquinaria quirúrgica, etc.) de los hospitales públicos de las Comunidades Autónomas, sobre datos de la asociación de empresas farmacéuticas y la asociación de empresas suministradoras de equipos médicos, correspondiente al cierre de 2011. Para poder comprender la dimensión de éstas cifras, deberemos ponerlas en relación a los gastos incurridos; de esta manera, las facturas de medicamentos equivalían al 21% de los consumos intermedios (gastos en bienes y servicios) del conjunto de las Comunidades Autónomas según criterio del Sistema Europeo de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE); dicho de otro modo, el 33% de los gastos en bienes y servicios en el mismo periodo de tiempo según el detalle de la liquidación funcional del presupuesto del ejercicio facilitado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Y téngase en mente que estos números eran posiblemente controvertidos; de sobra es conocida la distorsión en las cifras de la liquidación funcional debido a la no imputación del gasto de entre 5.000 y 7.000 millones de euros en facturas contabilizadas en la cuenta de acreedores pendientes de aplicar al presupuesto de las que, a fecha de hoy, es sumamente difícil conseguir información exacta²¹.

el total de obligaciones pendientes de pago consolidadas de las Administraciones Públicas, partida contable que permite aproximar este tipo de deuda, alcanzó los 87,3 millones de euros en 2011 (8,1% del PIB), según las cuentas financieras de la economía española, frente a los 57,1 millones de euros de euros observados en 2007 (5,3% del PIB). El aumento de la deuda comercial durante este período, que fue generalizado en todas las administraciones, siguió concentrándose en mayor medida en las territoriales. Así, del total de la deuda comercial existente en 2011 cerca del 75% correspondía a las Comunidades Autónomas y Comunidades Locales». Mar DELGADO TÉLLEZ, Pablo HERNÁNDEZ DE COS, Samuel HURTADO y Javier J. PÉREZ, «Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España», en *Documentos ocasionales del Banco de España*, n.º 1501, Banco de España, Madrid, 2015, p. 8.

²¹ Para mayor información véase, Manuel DÍAZ MENDOZA, Juan F. RUBIO-RAMÍREZ, Carmen MARÍN GONZÁLEZ y J. Ignacio CONDE RUIZ, «Descomposición de los Saldos Fiscales en las CC.AA. 2007-2014», en *Estudios sobre la Economía Española*, n.º 2015/22, FEDEA, documento disponible en red en <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-22.pdf>; José María DE BENITO ARANBURU y Javier PÉREZ GARCÍA, «Dificultades en la Interpretación de la Información Presupuestaria Suministrada por las Comunidades Autónomas: Principales Problemas Derivados de la «Torre de Babel» Normativa y Propuestas de Mejora», en *Estudios Sobre la Economía Española*, n.º 2014/02, documento en red en <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-02.pdf>.

Gráfico n.º 4. Deuda comercial de las Comunidades Autónomas por facturas de suministros farmacéuticos y de materia a 31-12-2011²²



Aparte, como es sabido las Comunidades Autónomas, podían realizar también operaciones de endeudamiento. Esta facultad devenía del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas para hacer frente a cubrir necesidades de gasto y tesorería. Los principales límites a tal efecto que tenían las Comunidades Autónomas eran: por un lado, que el importe total de las anualidades de amortización, por capital o intereses, no excediera del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad presupuestados del ejercicio; por otro, para el caso de que lo que pretendieran las Comunidades Autónomas fuera concretar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público²³, requerían autorización previa del Estado, cosa que se

²² Fuentes: Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria, de fecha de 30 de enero de 2013 y Farmaindustria de fecha 29 de enero de 2013, y elaboración propia.

²³ Este artículo, en su redacción original, establecía lo siguiente: 1. Las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo que se establece en el número cuatro del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. 2. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) Que el importe

realiza a través de acuerdo del Consejo de Ministros²⁴. Asimismo, las operaciones concertadas a largo plazo sólo podrían destinarse a financiar inversiones²⁵. Ahora bien, fuera del que el techo de carga financiera del 25% era ya altísimo y no siempre sedaban situaciones de incumplimiento, en ocasiones sí se daban y, al igual que ocurría con el Estado central, la ausencia de autocontrol de las entidades autonómicas, la inexistencia de organismos de fiscalización realmente efectivos²⁶, la opacidad y maquillaje de sus operaciones de endeudamiento²⁷ y la carencia de sanciones para casos de incumplimiento de los máximos (sólo existía la capacidad del Gobierno para negar la toma de deuda). Así, la deuda de las Comunidades Autónomas pudo marcar hitos extraordinarios y alcanzar, a fecha de 2011, la increíble cifra de casi 145.000 millones de euros²⁸.

total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión; b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. 3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. 4. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. 5. La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado. *BOE* n.º 236, de 1 de octubre de 1980, p. 21797. Sobre ello, véase, por ejemplo, Bernardino BENITO LÓPEZ, ISABEL BRUSCA ALIJARDE y Vicente MONTESINOS JULVE, «Análisis del endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *Revista de contabilidad*, Vol. 7, n.º 13, *Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad*, Sevilla, 2004, pp. 85-112.

²⁴ STC 11/1984, de 2 de febrero.

²⁵ Las restricciones respecto del destino de los fondos de la deuda a largo plazo y el techo del 25% de la carga financiera, han sido transitoriamente suspendidas hasta 2020 por medio de la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

²⁶ Sobre el problema de la fiscalización efectiva, deberemos hacer la advertencia que el problema no está resuelto, pues nos podemos preguntar qué grado de eficacia puede tener un informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas emitido dos años después del cierre del ejercicio, como podemos observar con tan sólo repasar el programa anual de este organismo en <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/Programa-Fiscalizaciones-TCU.pdf>

²⁷ Sobre ello, en detalle, José María DE BENITO ARANBURU y Javier PÉREZ GARCÍA, «La indeterminación del perímetro de consolidación en la información presupuestaria suministrada por las Comunidades Autónomas: Un problema de diversidad de criterios», en *Estudios sobre la economía española*, FEDEA, Madrid, 2014. Documento disponible en red en <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-02.pdf>.

²⁸ Véase sobre los excesos de deuda en las Comunidades Autónomas, desde el año 2007, Juan Aitor LAGO MONEO y María de las Nieves PÉREZ VERDU y otros, *La*

El hecho de que la agencia de calificación de riesgos de inversiones *Moody's Corporation*²⁹ y otras (Cuadro n.º 1) degradaran la calificación de la deuda de algunas Comunidades Autónomas, dando a entender al inversor las posibilidades que había de impago del principal y de nulidad de expectativas de inversión con la compra de estos bonos, dejaba entrever muy bien la necesidad urgente que había de establecer vías de contención de la amplia competencia de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Y el Estado en su conjunto podía recibir un varapalo similar, si nos atenemos al hecho de que la deuda de la Administración central en 2011 era de 624.238 millones de euros³⁰. En definitiva, la falta de una interpretación más racional del principio de legalidad del artículo 135 de la Constitución (antigua redacción), la falta de control a las posibilidades crediticias de las Comunidades Autónomas, había llevado a que, cada día de 2011, el Estado tuviera que destinar, nada más y nada menos, 22.342 millones de euros del Presupuesto (169.097 millones de euros total de gasto no financiero³¹ en 2011 con criterio SEC)³²

deuda pública 2015: Situación internacional, evolución esperada y revisión de la situación nacional y autonómica, EAE Business School, Madrid, 2015, pp. 38-46. Véase, asimismo, el documento del Banco de España, *Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas*. Disponible en red en <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1309.pdf>. Para más datos, puede consultarse el documento *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Memoria de actuaciones 2014*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2014, p. 21.

²⁹ Véase el documento de *Moody's Rating Action: Moody's downgrades Spanish sub-sovereigns; negative outlook*, de 19 de octubre de 2011. Disponible en Internet en https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Spanish-sub-sovereigns-negative-outlook--PR_228335. Sobre ello puede verse la noticia «Moody's degrada a Castilla-La Mancha a nivel de bono basura», en el rotativo *El Mundo*, edición de 20 de octubre de 2011, p. 49. *Spanish Regions Face Forceful, Immediate Cost Cuts If They Are To Avoid Structural Imbalances*, Standard & Poor's, informe de 17 de mayo de 2010, pp. 27 y 28.

³⁰ Véase, por ejemplo, el documento *Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2013, p. 66.

³¹ Aclaración: la contabilidad pública denomina «gasto no financiero» a la suma de los capítulos I al VII del presupuesto de gastos que, a pesar de que pueda parecer lo contrario, incluye los gastos por intereses (Capítulo III).

³² Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), Presupuestos Generales del Estado, Liquidación del Presupuesto de 2011, p. 11, disponible en red en [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO_2011%20\(INTERNET\).pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO_2011%20(INTERNET).pdf). Véase la noticia «España paga casi cien millones al día por los intereses de la deuda pública», en *ABC*, edición de 14 de noviembre de 2011, p. 82. Respecto a la cantidad a pagar en 2011, véase el Anexo I, in fine, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

75 millones de euros del Presupuesto³³ (en torno a 28.000 millones de euros en 2011) para hacer frente al pago de la amortización e intereses de la deuda. Así, aparte de la interpretación artera del principio de legalidad y de interdicción de los poderes públicos (artículos 9.3 y 135 de la Constitución), también había un paralelo efecto en el concepto de igualdad del artículo 14 de la Constitución, por violación del principio de equidad intergeneracional, al trasladar la carga de la deuda a generaciones futuras³⁴.

Cuadro n.º 1. Evolución de la valoración de las agencias independientes

Comunidad	Valoraciones 31-12-2009		Valoraciones 31-12-2010		Valoraciones 31-12-2011		Valoraciones 23-10-2012	
	Moody's	S&P	S&P	Moody's	S&P	Moody's	S&P	Moody's
Gobierno Vasco	Aaa	AAA	AA+	Aaa	AA+	Aa3	A	Baa2
Navarra	s.v.	AAA	AA+	s.v.	AA+	s.v.	A	s.v.
Castilla León	Aa1	s.v.	s.v.	Aa2	s.v.	A2	s.v.	Baa3
La Rioja	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.
Cantabria	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.
Canarias	s.v.	AA	AA-	s.v.	A+	s.v.	BBB-	s.v.
Asturias	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.	s.v.
Galicia	Aa2	AA	AA-	Aa2	AA-	A1	BBB-	Baa3
Madrid	Aa1	AA+	AA	Aa2	AA-	A1	BBB-	Baa3
Aragón	s.v.	AA+	AA	s.v.	AA-	s.v.	BBB-	s.v.
Extremadura	Aa1	s.v.	s.v.	Aa2	s.v.	A1	s.v.	Ba1
Andalucía	Aa2	AA	AA-	Aa2	AA-	A2	BBB-	Ba2
Murcia	Aa1	s.v.	s.v.	Aa3	s.v.	Baa1	s.v.	Ba3

.../...

³³ Véase la noticia «España paga casi cien millones al día por los intereses de la deuda pública», en *ABC*, edición de 14 de noviembre de 2011, p. 82. Respecto a la cantidad a pagar en 2011, véase el Anexo I, in fine, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

³⁴ Así Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL y Miguel Ángel GARCÍA DÍAZ, «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 156.

.../...

Comunidad	Valoraciones 31-12-2009		Valoraciones 31-12-2010		Valoraciones 31-12-2011		Valoraciones 23-10-2012	
	Moody's	S&P	S&P	Moody's	S&P	Moody's	S&P	Moody's
Castilla La Mancha	Aa2	s.v.	s.v.	A1	s.v.	Ba2	s.v.	Ba3
Baleares	s.v.	AA-	A+	s.v.	A-	s.v.	BBB-	s.v. I
Cataluña	A1	AA-	A+	A2	A	Baa2	BB	Ba3
Valencia	Aa3	AA-	A+	A1	BBB-	Ba1	BB	B1
España	Aaa	AAA	Aaa	AAA	AA-	A1	BBB-	Baa3

En fondo sombreado contrapartes con pérdida del grado de inversión³⁵.

III. MÁS RAZONES PARA UNA MODIFICACIÓN: CRISIS E INTERACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Aparte de esta situación, que, desde nuestro punto de vista ya creemos suficientemente irregular, cual es la desconsideración de una fórmula más adecuada para cumplir con la exigencia reserva de ley e interdicción de la actuación de los poderes públicos de los artículos 9.3 y 135 de la Constitución, la falta de elementos de control, y continua generación de deuda por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, endeudando cada vez más a las generaciones futuras; es obligado decir que la situación del país, fuera del factor de endeudamiento progresivo, se vería aún más que agravada por la especial coyuntura económica global de los últimos años, que incluyó un cierto descenso de atractivo de inversión en España, ralentización en la producción de bienes y servicios, prima de riesgo por las nubes, parálisis en la construcción, estancamiento económico, elevada inflación, reducción de salarios y destrucción de empleo, etc. En la práctica, el programa de Gobierno a estos efectos, muchas veces, era simple: financiación del déficit con cada vez más deuda, tratando de empujar la resolución del problema a quién le tocara la «patata caliente» de arreglar el desequilibrio estructural en la siguiente legislatura. En fin, que se llegó de alguna manera a reproducir aquella situación ejemplo, tantas veces explicada por José Barea y Velarde Fuertes, en la que la difícil coyuntura económica se retroalimenta, dando lugar a lo

³⁵ Fuentes: Moody's: <https://www.moody.com/> Standar&Poor's Rating Services: https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/home.

que ellos llamaban «el octágono de la crisis»³⁶ y los efectos concatenados de la crisis³⁷, por lo que a mayor deuda, más desconfianza del inversor en las inversiones del país, bajada de cotizaciones bursátiles, parálisis empresarial, más desempleo; mayor inflación que eleva los costes de producción del país, más déficit, más deuda y cada vez más crisis. Todo lo cual, por fuerza tenía que acabar por afectar incluso las economías de nuestros vecinos del exterior, que, finalmente, buscarían vías para intervenir de algún modo en nuestra economía.

En efecto, aun cuando, sin duda todos estos factores económicos citados han sido los elementos que han motivado la reforma del artículo 135 de la Constitución, en cierto modo, no ha habido mayor causa que haya propiciado la modificación de nuestra Constitución que nuestra propia adscripción a la Unión Europea y a la moneda única, el Euro. Como es bien sabido, en virtud de los artículos 93 a 96 de la Constitución española, cabe contraer obligaciones con entidades supranacionales y la realización de cesiones importantes de soberanía. Cuando se firmó el Tratado de Adhesión de 12 de junio de 1985, el Tratado de Maastricht de 1992 y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea observamos no solo un cambio del epicentro de decisiones fundamentales (Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea) y de interdependencia de objetivos comunes (Política Exterior y Seguridad Común [PESC], Política Común de Seguridad y Defensas [PCSD], un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, etc.), sino que presupone una responsabilidad individual de cada Estado en el sentido de que sus acciones pueden afectar a todo el grupo como un todo. Consecuencia de ello, formamos también parte de una Unión Económica y Monetaria, con una moneda única en circulación en España desde 2002. Precisamente para entrar en aquella moneda y pasar a una nueva fase en la Unión Europea, en 1997 y 1998, el Gobierno trató de situar el déficit por debajo del 3% del PIB y el controlar el volumen de deuda pública y del nivel general de precios³⁸. Más allá, existe un Banco Central Europeo, por encima –al menos en cuanto a poder en los mercados–, que puede elevar o reducir los tipos de interés y, a través de sus

³⁶ José BAREA TEJEIRO, «El octágono de la crisis» en *Cuadernos de información económica*, n.º 78, Fundación de Cajas de Ahorro, Madrid, 1993, pp. 16-19; el mismo autor en «La Hacienda Pública española durante la vigencia de la Ley General Presupuestaria», en *Revista española de control externo*, Vol. 4, n.º 11, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2002, pp. 23-35.

³⁷ Véase, por ejemplo, Juan VERLARDE FUERTES, «Retos de la economía española ante un momento decisivo de nuestra Historia Contemporánea», *Cuadernos de pensamiento político*, n.º 22, FAES, Madrid, 2009, pp. 69 y ss.

³⁸ Sobre los criterios de convergencia y disciplina presupuestaria, véase José Luis VALVERDE LÓPEZ, *Europa una idea en marcha*, Ediciones del Parlamento Europeo, Granada, 1994, pp. 434 y 435.

operaciones de compra y venta de deuda pública, dotar de liquidez al sistema y es donde recaen mecanismos de intervención de política monetaria, e incluso indicar y sugerir reformas en el ámbito del mercado laboral³⁹. Y ello también explica –guste o no– nuestra sujeción a la tantas veces denostada Troika, que es la representación de la Comisión, del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional⁴⁰.

Por tanto, la cuestión que suscita la reforma de septiembre de 2011, que viene a plantear que ésta supone una renuncia a nuestra soberanía, en tanto, han sido otros entes ajenos al Estado los que han exigido la reforma y puedan ser otros los que digan en qué grado y forma podemos gastar⁴¹, se ha de plantear no sólo desde las consecuencias de nuestra gestión de la crisis y de nuestro elevado déficit, sino también desde la lógica de participación en grupo de la Unión Europea, de la necesidad de la coordinación de la política económica en beneficio del conjunto. Aquí es donde cabe también recordar las políticas de desarrollo de la Unión Europea: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Social (FSE), Fondo Europeo Agrícola y de Desarrollo Rural (FEADER), etc. Por ello tampoco sorprenderá que cuando la acción de un Estado miembro pueda contagiarse a todo el cuerpo, y se debilite la estabilidad de la moneda frente a otras divisas, se atienda también desde la perspectiva del resto de la Unión Europea.

Es ese hecho el que, en definitiva, llevaría a una modificación del artículo 135 de la Constitución. En Europa, una vez llegados a la situación en la que, por un lado, la deuda estatal y autonómica había ya infringido en 2010 el techo designado en Bruselas (60% sobre el PIB) establecido en el Tratado de

³⁹ Véase Torsten MÜLLER, «Die Troika: Kontrolle der Kontrolleure», en Ulrich von ALEMANN, Eva G. HEIDBREDER, Hartwig HUMMEL, Doménica DREYER y Anne GÖDDE (Coord.), *Ein soziales Europa ist möglich*, Springer, Wiesbaden, 2015, pp. 261 y 269.

⁴⁰ A efectos de comprensión de este instituto, se define, «para unos, desde la política determinada por la Troika de criterios de austeridad y de reforma estructural a llevar a cabo en los países que no tenían otra alternativa para la superación de la crisis y que necesitaban de programas de ayuda; para otros se concibe como una imposición de una política neoliberal en la que lo primero son los intereses del capital». Así Torsten MÜLLER, «Die Troika: Kontrolle der Kontrolleure», cit., p. 262.

⁴¹ Sobre esta lectura y la renuncia de la soberanía, véase, por ejemplo, Luis JIMENA QUESADA, «La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española», en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 30, UNED, Madrid, 2012, pp. 350 y 351; José Luis REY PÉREZ, «La Reforma del artículo 135: una alteración del Título Preliminar 8 (Estatuto Social) por la puerta de atrás», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 24, 2011, p. 232; José MATEOS MARTÍNEZ, «Reflexiones sobre la validez y revocabilidad de la reforma de la Constitución española producida en 2011», en *Derechos y Libertades*, n.º 28, 2013, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 190 y 191; Manuel CABANAS VEIGA, «La reforma constitucional del 2011 y la Teoría del Poder Constituyente», *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, n.º 18, 2014, pp. 151 y ss.

Maastricht⁴² y que algunas Comunidades Autónomas reconocían abiertamente que iban a seguir incumpliendo dicho mandato de control del déficit para finales de 2011⁴³, dando por cierta la indicación de *Moody's Corporation* que decía –no sin razón– que España no podía cumplir sus compromisos de control del déficit porque carecía además de instrumentos a tales efectos para contener los excesos presupuestarios de las Comunidades Autónomas⁴⁴; se empezaron a incrementar las críticas de nuestros vecinos de la Unión Europea y a propugnarse medidas de «acción directa» frente a nuestro país, en tanto estábamos incumpliendo de manera clara las coordenadas dictadas por la Unión Europea. Ya en 2010 se oía lo que estaba por venir, cuando el Ministro alemán de Hacienda Wolfgang Schäuble, propuso en Bruselas en mayo de 2010, endurecer el pacto de estabilidad e insertar en las Constituciones de los países de la Unión Europea la obligación de prohibir los déficits públicos⁴⁵, algo parecido al llamado «déficit 0» de Montoro de 2004. Cosa, que, por cierto, ya reconocía la Ley Fundamental alemana, desde la reforma de 27 de julio de 2009⁴⁶, en sus artículos 109, 115 y 143d, relativos a los «límites a la toma de créditos», estableciendo que el Estado no puede presentar déficits en sus cuentas públicas superiores al 0'35% del PIB. Esta misma cifra es el límite que autoriza la Constitución alemana para endeudarse, es decir, se pueden realizar operaciones de endeudamiento pero solo hasta el 0'35% del PIB. Y téngase en cuenta que estas limitaciones allí también se han de cumplir por los *Länder*, si bien es verdad que, además, las propias Constituciones de los *Länder* suelen tener limitaciones presupuestarias y de gasto⁴⁷. Incluso se llegó a plantear desde Europa el forzarnos a vender nues-

⁴² Artículo 1 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado de la Unión Europea: «Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 C del Tratado serán: 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. Para mayores especificaciones puede visitarse la página Web de asuntos económicos y financieros de la Comisión Europea en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm.

⁴³ Véase, por ejemplo, la noticia «No nos comprometemos a cumplir», en el rotativo *El Mundo*, edición de 26 de julio de 2011, pp. 4 y 5.

⁴⁴ La información sobre el Informe de Moody's de 6 de junio de 2011 se puede ver en el documento *Moody's on Catalunya's 2011 budget*, Unicredit, pp. 1 y 2. Este documento está disponible en red en https://www.research.unicreditgroup.eu/DocsKey/credit_docs_2011_117450.ashx?EXT=pdf&KEY=n03ZZLYZf5miL7MI684Nj7YPnKGvuiPHIF2hBgAAVxA=.

⁴⁵ Véase la noticia «Berlín pide que todas las Constituciones prohíban el déficit», en *El Mundo*, edición de 18 de mayo de 2010, pp. 46 y 47.

⁴⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, de 29 de julio de 2009, BGBl. I S. 2248.

⁴⁷ Véase así, por ejemplo, la Constitución de Baviera, en su artículo 82, cuando dice que «solamente en casos de necesidad extraordinaria pueden adquirirse financiación por

tras reservas de oro y a poner en marcha un plan de privatización de bienes públicos para recortar el déficit⁴⁸; aunque técnicamente, de haberse llevado a cabo por ejemplo una operación de colocación pública de nuestro oro, no hubiera tenido por qué tener gran repercusión, pues ya entre 2005 y 2007, en la anterior legislatura el Ministerio de Economía había procedido a la venta de la mitad de reservas de oro del Banco de España⁴⁹. En cuanto a las empresas públicas, tras las privatizaciones llevadas a cabo por el Gobierno Aznar, poco o nada podía hacerse al respecto, pues salvo Loterías del Estado, Aena, el sistema portuario y poco más, el resto de las empresas y entes públicos los podemos calificar como difíciles de colocar en condiciones normales de mercado. En definitiva, que tampoco debería sorprender en exceso que si algún otro Estado miembro de la Unión Europea, por ejemplo los alemanes se habían impuesto a sí mismos parámetros de cumplimiento en este sentido, a fin de cumplir con las exigencias devenidas del Tratado de la Unión Europea, también nos indicaran a nosotros esta recomendación. También Austria ha limitado después por ley el control del déficit en un 0,35% del PIB para la Federación y un 0,1% para los *Länder* y Comunidades⁵⁰.

Aparte de este contexto, paralelamente, habría que ir dando mayor nivel de materialización a otras exigencias de la Unión Europea respecto al control de las cuentas públicas plasmadas en los denominados *Six Pack*, que consisten en 5 reglamentos y una directiva, que seguidamente detallamos: Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento

vía de crédito», y en similares términos se expresa el artículo 72.1 de la Constitución de Hamburgo; la Constitución de Bremen, en su artículo 131(a) dice «la toma de créditos no puede sobrepasar la suma de gastos por inversiones del presupuesto»; la Constitución de Schleswig-Holstein, en su artículo 59.2 afirma que «la toma de créditos no puede superar en un tercio el presupuesto de ingresos anuales previstos». Las Constituciones, por ejemplo, de Meckemburg-Vorpommern (artículos 65.1 y 2), de Sachsen (artículo 95) y Rheinland-Pfalz (116 y 117), recogen también limitaciones de similar tenor.

⁴⁸ «Alemania reclama a los periféricos que vendan su oro», *El Mundo*, 10 de agosto de 2011, p. 22.

⁴⁹ Véase la noticia «El oro español que Solbes vendió en 2007 vale hoy más del doble», en el diario *ABC*, edición de 22 de abril de 2011, pp. 34 y 35.

⁵⁰ Véase así el §2 de la Ley Presupuestaria Federal (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), redactada conforme a los criterios de la reunión trilateral (Bund, Länder y Comunidades), de 29 de noviembre de 2011, en Salzburgo y el artículo 5 del Österreichische Stabilitätspakt (ÖStP) de 2012.

Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) 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; Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 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 requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

IV. DESARROLLO Y RESULTADOS

A finales de agosto ya nos encontrábamos con el titular en los periódicos que venía a decir que Europa forzaba a España a cambiar la Constitución, para limitar el déficit⁵¹; de lo contrario, por lo visto, desde instancias de la Unión Europea no se apoyaría la compra de deuda española por el Banco Central Europeo para dotar de liquidez nuestra economía. La unión entre las dos grandes formaciones políticas, PSOE y PP, en pro de la reforma, pronosticaba no obstante una mayoría holgada para llevar a buen término la modificación del artículo 135 de la Constitución. La principal características que podemos destacar en la reforma del artículo 135 fue la rapidez con que fue realizada (12 días)⁵², de ahí que se haya dicho que se trataba de una *express*⁵³, consecuencia obvia del consenso de las dos principales fuerzas políticas en llevar la revisión a buen término. De hecho, si bien a finales de agosto –el día 24 de agosto de 2011, respectivamente– nos encontrábamos con esta exigencia de reforma desde instancias europeas publicada en los periódicos, en la madrugada del día 26 de agosto ya se presentó el texto de la proposición de nueva versión del artículo⁵⁴. Se daba además la peculiar circunstancia de que

⁵¹ Véase, por ejemplo, la noticia «Europa fuerza a Zapatero a cambiar la Constitución», en el rotativo *El Mundo*, edición de 24 de agosto de 2011, pp. 1 y 15.

⁵² Véase así, por ejemplo, Joan OLIVER ARAUJO, «La reforma de la Constitución es innecesaria y precipitada», en el *Diario de Mallorca*, edición de 11 de septiembre de 2011, pp. 12 y 13. Más brevemente, véanse las declaraciones del mismo autor hechas públicas en la noticia «La reforma constitucional consagra la sumisión al poder económico», *ibidem*, edición de 21 de septiembre de 2011, p. 11; José María COELLO DE PORTUGAL, «Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución», en *Foro*, n.º 14, UCM, Madrid, 2011, p. 147.

⁵³ Enrique ÁLVAREZ CONDE, «Encuesta sobre la reforma electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 93, CEPC, Madrid, 2011, p. 161.

⁵⁴ *BOCG*, Congreso de los Diputados, n.º 329-I, de 26 de agosto de 2011, pp. 1 y 2.

el día 26 de septiembre coincidía la disolución de las Cortes para la celebración de elecciones el 2011⁵⁵. De ahí que la iniciativa o propuesta de reforma se sometería a la aprobación del Parlamento por vía de urgencia y lectura única (artículos 91 y 150 del Reglamento del Congreso y 133 y siguientes del Reglamento del Senado), para que estuviese lista antes del día 26 de septiembre de 2011. El 30 de agosto, se produjo la toma en consideración previa y se aprobó tramitar la reforma por una mayoría de 318 votos a favor y 16 en contra⁵⁶, la votación definitiva en lectura única en el Congreso sería el 2 de septiembre de 2011, con un total de 316 votos a favor, 5 en contra (2 PSOE, por error, 2 CC y 1 UPyD), 29 escaños no emitieron su voto, correspondientes a los nacionalistas y al Grupo IU. La aprobación se consumó en la Cámara Alta con 233 votos a favor, y 3 en contra⁵⁷, el 7 de septiembre de 2011.

Obviamente la requisitoria de la Unión Europea presupponía incluir a las Comunidades Autónomas en el deber de cumplimiento de un techo máximo de disciplina fiscal. Precisamente por eso, los partidos nacionalistas manifestarían su temor, desde el principio, a la reforma. El nuevo tenor del artículo 135 de la Constitución venía a suponer para ellos una restricción a las posibilidades financieras o como ellos decían un «ataque a su autogobierno»⁵⁸. En cambio, lo cierto es que la reforma no hacía distinciones y era aplicable por igual a todas las Comunidades Autónomas, independientemente del dispar régimen económico y fiscal que pudieran disfrutar⁵⁹. Además, esta postura chocaba con la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que precisamente en julio de ese año, en su STC 134/2011, había vuelto a indicar la capacidad del Estado central de determinar objetivos de estabilidad presupuestaria, al entender esta determinación como una función propia estatal derivada del Art. 149.1.d de la Constitución⁶⁰.

⁵⁵ Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *BOE* n.º 232, de 27 de septiembre de 2011.

⁵⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 269, de 30 de agosto de 2011, pp. 2 y 23.

⁵⁷ *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 130, de 7 de septiembre de 2011, p. 7739.

⁵⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 270, de 2 de septiembre de 2011, pp. 2, 6 y 10; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 269, de 30 de agosto de 2011, pp. 17 y 19.

⁵⁹ Véase Jorge DE ESTEBAN, «El desbloqueo de nuestra Constitución», en el diario *El Mundo*, edición de 27 de agosto de 2011, p. 10.

⁶⁰ Sobre la base de las SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, 171/1996, de 30 de octubre, 103/1997, de 22 de mayo, y 62/2001, de 1 de marzo, el Tribunal incide en «la competencia del Estado para conseguir la estabilidad económica interna y externa», su «responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general», y de que «la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, proyectándose sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: esta-

Después, el cambio político producido tras las elecciones de noviembre de 2011 no trajo realmente una mayor tranquilidad a los mercados, puesto que el diferencial sobre el bono alemán continuó manteniéndose en niveles difícilmente sostenibles (véase el Gráfico n.º 5), lo que seguía dificultando el acceso al crédito del soberano español en un momento en que las necesidades de financiación eran acuciantes⁶¹. Como prueba de ello, el Fondo de Financiación para el Pago a Proveedores constituido en 2012 (Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores) se dotó no tanto con emisión de deuda en los mercados, sino por medio de la contratación de operaciones de préstamos «tradicionales» con la banca española por importe de 30.835 millones de euros⁶². Las tensiones que estaban sufriendo las cuentas públicas por la falta de financiación incluían, entre otras cosas, no sólo una demora notable en el pago de facturas a proveedores típicos, sino también a determinados ámbitos sociales sensibles, en particular de suministro de hospitales públicos (nuevamente nos remitimos al gráfico n.º 4), lo que conllevó incluso casos de amenazas de empresas farmacéuticas de corte de abasto de medicamentos básicos⁶³, como

tal, autonómico y local». Sobre la STC 134/2011, de 22 de julio, véase, por ejemplo, Miguel ESPARZA OROZ, «La jurisdicción constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria», en *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 52, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011, pp. 207-227.

⁶¹ «En línea con la evolución de las rentabilidades, las primas de riesgo soberano de un conjunto amplio de economías europeas alcanzaron máximos del año a finales de julio como consecuencia de la intensificación de las tensiones en los mercados de deuda. En el caso del bono español y del italiano, el diferencial de tipos de interés respecto al bono alemán alcanzó los 635 p.b. y los 534 p.b., respectivamente, en aquellos momentos (...). A mediados de septiembre, los diferenciales de tipos de interés respecto al bono alemán a diez años se situaban en 412 p.b. en España, 366 p.b. en Irlanda y 336 p.b. en Italia, lo que supone un descenso de 223 p.b., 198 p.b. y 141 p.b., respectivamente, en relación con los valores de finales de julio». Véase así, con gráficos adicionales, el informe «Los mercados de valores y sus agentes: situación y perspectivas», en el *Boletín de la Comisión Nacional del Mercado de Valores*, Trimestre 3, CNMV, Madrid, 2012, pp. 18, 19 y 45.

⁶² Véase nota de prensa del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 16 de mayo de 2012, en la que se detallan el importe asignado a cada entidad para cubrir las necesidades del mecanismo de liquidez.

⁶³ Ya en septiembre de 2011, la multinacional Roche advertía de que el periodo de impago de suministros en España rondaba cifras de entre 700 y 900 días. Véase la noticia «Las Comunidades Autónomas pagan a Roche con 700 días de retraso», en el diario *ABC*, edición de 20 de septiembre de 2011, p. 54. A mediados de 2012, las facturas impagadas con empresas farmacéuticas parece que llegaba a los 20.000 millones de euros, lo que llevó a alguna multinacional farmacéutica a plantearse endurecer las condiciones de pago del abastecimiento a aquellos centros de salud que acumulaban una mayor demora con la multinacional suiza. Véase así la noticia «Roche endurece el suministro a los 12 hospitales más morosos», en el rotativo *El País*, edición de 27 de mayo de 2012, p. 20.

ya había ocurrido en Grecia⁶⁴ y Portugal⁶⁵ y de ayudas sociales⁶⁶; luego le seguiría la aparición de noticias en prensa que anunciaban el retraso en el pago de las nóminas de empleados de las Comunidades Autónomas con problemas de tesorería⁶⁷. Todo esto suponía un riesgo añadido, pues dañaba en gran manera el aguante de la economía española y, lo que era peor, su credibilidad de devolución y pago a mayores niveles, espantando la posibilidad de renovación del flujo de inversión extranjero e incentivando la fuga de capitales⁶⁸, dando a vislumbrar que la crisis se podía extender *per saecula saeculorum*. Las turbulencias paralelas en el euro causadas por Grecia, Portugal e Italia, respectivamente, ahondaban todavía más en esa dificultad de recuperación, pues multiplicaban el volumen de la deuda y la desconfianza en la capacidad para frenar su escalada. Así pues, todavía en 2012, la economía española se situaba en un punto crítico.

Para que uno se pueda hacer una idea de lo que significa el coste de la prima de riesgos y su impacto en la «vida real», simplemente hay que pensar que si en el año 2016 sólo el Tesoro (sin tener en cuenta al resto de administraciones) tiene que realizar una emisión bruta de 221.694 millones de eu-

⁶⁴ Véase la noticia «Roche corta el suministro de medicinas a hospitales helenos» en el rotativo *ABC*, edición de 19 de septiembre de 2011, p. 32.

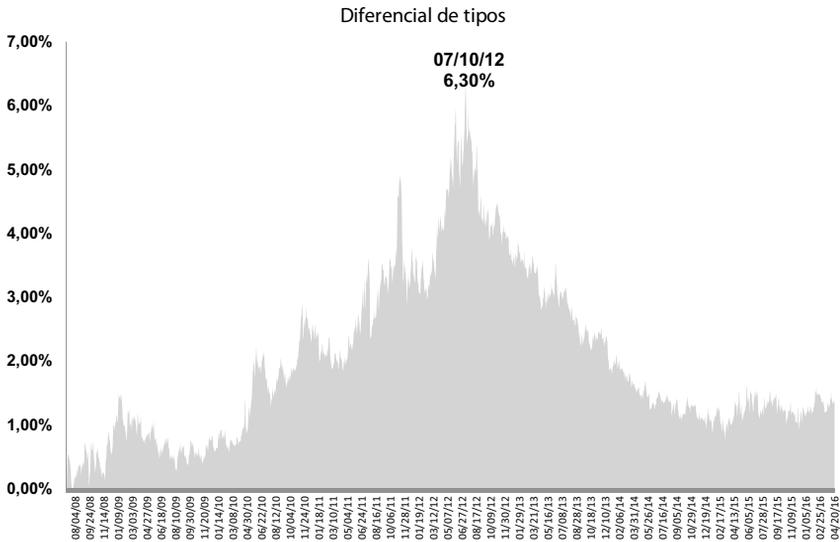
⁶⁵ Véase la noticia, «Roche retira el suministro a 23 hospitales lusos», en el diario *ABC*, edición de 29 de febrero de 2012, p. 53.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, la noticia «Cataluña no puede pagar la atención a los dependientes», en el rotativo *ABC*, edición de 31 de julio de 2012, pp. 36 y 37.

⁶⁷ Véanse, por ejemplo, las noticias «La Generalitat suscribe un crédito al 6% para pagar las nóminas», en *El Mundo*, edición de 29 de diciembre de 2011, p. 15; «Cataluña necesita 560 millones urgentes para septiembre», en el rotativo *ABC*, edición de 29 de septiembre de 2012, p. 20. En concreto, en relación con los pagos a la Universidad pública de Cataluña, véase la noticia «Cataluña es la única Comunidad Autónoma donde se han tenido que aplazar las nóminas», en *ABC*, edición de 16 de diciembre de 2012, p. 64. Respecto al «rescate» del Estado central, véase la noticia «Las cuentas de Cataluña bajo mínimos: El Gobierno anticipa 120 millones para pagar nóminas», en *ABC*, edición de 5 de septiembre de 2012, p. 22.

⁶⁸ «Sumados a los casi 31.000 millones que ya se habían fugado entre enero y febrero de 2012, en el conjunto del primer trimestre de 2012 se exiliaron 97.090,9 millones de euros —es decir, 12.350 euros por segundo—, un volumen sin precedentes (...). Lo más llamativo es cómo se desglosa esa cifra, puesto que 26.163,9 millones de euros proceden de la fuga de dinero desde España, es decir, por parte de ahorradores e inversores que tenían ese dinero en suelo español. Los otros 20.248 millones procedieron de la cantidad que los extranjeros sacaron de España». Así, la noticia «Fuga de capitales: España sufre en marzo la mayor salida de dinero de la historia», en el diario *El Economista*, edición de 31 de mayo de 2012, p. 12. Entre junio de 2011 y junio de 2012 un total de 296.000 millones de dólares habrían salido de España, lo que equivale al 27% del PIB de 2011. Véase así el informe del Fondo Monetario Internacional *Global Financial Stability Report, october 2012*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2012, pp. 27 y 28.

Gráfico n.º 5. Diferencial del bono a 10 años español sobre el bono alemán a 10 años



Fuente: Bloomberg.

ros⁶⁹ para cuadrar el presupuesto (léase sufragar el déficit) y refinanciar vencimientos, una subida del 1% supondría aumentar en 2.217 millones de euros el pago de intereses; y, una de dos, o se recortan gastos del presupuesto o se incrementa la deuda por ese importe, salvo que haya una nueva subida de impuestos, con las negativas repercusiones que ello tendría. Teniendo en cuenta que el gasto no financiero consolidado de los Presupuestos Generales del Estado para 2016 asciende a 314.484 millones de euros, de los que el pago de intereses supone 33.554,52 millones de euros (10,4% del total)⁷⁰, queda muy clara la negativa repercusión de una hipotética subida de la prima de riesgos. Todo lo anterior, sin perjuicio del impacto en las economías domésticas: aumento del coste de los préstamos consumo, para adquisición de viviendas, a empresas, etc.

⁶⁹ Fuente: *The Treasury's Funding Programme for 2016*, p. 4. Documento disponible en: http://www.tesoro.es/sites/default/files/Presentacion/Kingdom_of_Spain.pdf

⁷⁰ *Informe Económico y financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2016*, p. 177 Disponible en red en http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE-2016Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/3/1/N_16_E_A_1_1.PDF

Ante tan malhadada situación, las medidas adoptadas por el nuevo Gobierno en el año 2012 se podrían clasificar en dos niveles diferenciados. El primer nivel de esta clasificación correspondería a las medidas normativo-presupuestarias y de tipo fiscal y, a su lado, casi en un apartado propio, las medidas tomadas respecto a las Administraciones territoriales. Por un lado, en lo que se refiere al Estado, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, se caracterizaría más que por el gasto público, que se contrajo moderadamente⁷¹, por determinar la mayor subida de presión fiscal en los últimos 25 años⁷². Por otro lado, en cuanto a las admi-

⁷¹ Para 2012, el Gobierno diseñaría unos presupuestos austeros. El objetivo era llegar a un déficit público del 3% del PIB en 2013, reducir el déficit del Estado en más de 17.000 millones de euros, 1,6 puntos de PIB. Respecto a los gastos presupuestarios se preveía su bajada en un 3,7% respecto a 2011. Entre otras medidas, destaca la reducción del gasto de los Ministerios en un 16,9%. En términos generales, el gasto público se redujo en especial en inversión pública, que se redujo su participación en el PIB en un 1,1 punto porcentual, hasta situarse en el 2,8%, siendo especialmente significativa la reducción de la inversión en las Administraciones Locales. El objetivo era adoptar las medidas de austeridad necesarias que permitieran cumplir con el límite de déficit para el Estado en 2012 del 3,5% del PIB, esto es, 36.976 millones de euros. Los Presupuestos para 2012 también contemplaron instrumentos de implementación de vías ya adoptadas en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Así, de conformidad con esta norma, se estableció una tasa de reposición del 0% en la Administración con la excepción de determinados colectivos, se amplió la jornada laboral a 37,5 horas semanales para los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas, no se establecieron incrementos respecto a las retribuciones de 2011 y se redujeron las ofertas de empleo público. Así, en el marco del gasto del personal activo de la Administración, se consiguió llegar a una disminución del 2,6% respecto a los PGE de 2011. Véase así el documento *Actualización del programa de estabilidad. 2012-2015*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2015, pp. 31-36. Documento disponible en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programas%20de%20Estabilidad%202012-2015.pdf>.

⁷² El total de ingresos impositivos previsto para 2012 se elevaba a 167.797 millones de euros, lo que representa un aumento de 6.907 millones, un 4,3% sobre la recaudación de 2011. Las principales medidas tributarias adoptadas para el año 2012 incidían especialmente en los impuestos directos. La primera medida, que ya se contemplaba en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, suponía la aplicación de un gravamen complementario, temporal y progresivo, a la cuota íntegra del IRPF. Este gravamen se aplicaría temporalmente, durante los ejercicios 2012 y 2013, con unos porcentajes que oscilan entre el 0,75% para las rentas más bajas, hasta el 7% para las rentas superiores a 300.000 euros. Asimismo, se establecía un gravamen complementario para las rentas del ahorro en porcentajes que oscilaban entre el 2% para los rendimientos de hasta 6.000 euros y el 6% para rendimientos superiores a 24.000 euros. Un segundo grupo de medidas, contempladas en el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del

nistraciones territoriales, se endurecieron los objetivos de déficit, no permitiendo desequilibrios a las Entidades Locales, y reduciendo los anteriormente existentes para las Comunidades Autónomas⁷³. En efecto, a partir de 2012, se empiezan a dictar una serie de normas tendentes a materializar los objetivos planteados desde la reforma del artículo 135 de la Constitución de 2011 y dotar de fuerza a la Administración central frente a las Administraciones territoriales, a fin de garantizar un mayor control sobre el déficit y la deuda. Se aprueba así la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que recoge, en gran parte, lo dispuesto en la modificación constitucional, y, por otro, se puso además en marcha, como se ha dicho, el Fondo de Pago a Proveedores y el Fondo de Financiación Autonómico, a fin de solucionar el problema de la deuda comercial pendiente, así como para dotar de los necesarios recursos a las Comunidades Autónomas con mayores problemas de acceso al crédito⁷⁴. El segundo nivel se corresponde con la articulación de vías de control y transparencia por vía de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. A través de esta norma se determinan mecanismos

déficit público, iban dirigidas a aumentar la tributación efectiva de las personas jurídicas y el afloramiento de rentas. A tales efectos se modificaba el Impuesto de Sociedades para buscar una mayor exacción de parte de las grandes empresas. Entre otras cosas, se determinaban nuevos límites para la deducción de los gastos financieros empresariales, indicándose un límite de deducción de este tipo de gastos hasta el 30% del beneficio del ejercicio. Se introducía igualmente un gravamen especial para rentas provenientes del extranjero, también respecto a rentas de que permitieran la repatriación de dividendos. Asimismo, se venía a aprobar un programa para incentivar que los contribuyentes del IRPF, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de no residentes pudieran regularizar su situación tributaria, a través de la declaración de bienes o derechos, hasta entonces, opacos a la Hacienda Pública. Véase así el documento *Actualización del programa de estabilidad. 2012-2015*, cit., pp. 31-37. Véanse, asimismo, los estudios *Los Presupuestos Generales del Estado para 2012*, del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2012, pp. 19-29, y *PGE de 2012 desde una perspectiva empresarial*, n.º abril, CEOE, Madrid, 2012, pp. 5 y 11. Disponible en red en http://www.cent7dias.es/BOLETINES/354/Informe_PGE-2012.pdf.

⁷³ Los esfuerzos de consolidación presupuestaria más intensos se producirían en los años 2012 y 2013, durante los que el déficit público tenía que reducirse hasta situarse en el 3% del PIB. En el periodo 2012-2013, la Administración Central debía llegar a reducir 2,6 puntos, las Comunidades Autónomas 2,4 puntos y las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social 0,4 y 0,1 puntos, respectivamente. *Actualización del programa de estabilidad. 2012-2015*, cit., pp. 39 y 38.

⁷⁴ La puesta en marcha de estos fondos afloró una deuda materializada en facturas pendientes, subvenciones no abonadas y deudas inter-administraciones, cuya regularización se ha prolongado incluso hasta 2015 con la puesta en marcha del Fondo de Financiación Local, a fin de que las Comunidades Autónomas puedan ir zanjando las deudas y débitos que también mantenían con las Administraciones locales.

que facilitaran el seguimiento mensual de las magnitudes financieras en todos los niveles de la Administración, haciendo públicas las cifras presupuestarias con una periodicidad inimaginable dos años antes. Se pasó de publicar las cifras de déficit en los meses de octubre/noviembre posteriores al cierre del ejercicio, a facilitar avances mensuales con un decalaje de dos meses sobre mes vencido, tanto del Estado, como de la Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, (respecto de éstas últimas, sólo en Entidades Locales que entran dentro del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que son las que realmente son significativas). Esta facilidad se ha conseguido gracias a la ampliación de la información obligatoria legal de suministro de información prevista en la Ley Orgánica 2/201 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su posterior desarrollo reglamentario⁷⁵. A pesar de que lo anterior ha supuesto un notable avance en la transparencia debida por parte de las administraciones hacia los ciudadanos y una potentísima herramienta para la toma de decisiones por parte del Gobierno, poniendo a España a la cabeza de todos los países de nuestro entorno, llamamos la atención sobre el hecho de falta de datos a estos niveles referidos a las provincias vascas, ya que la información del Ministerio se obtiene indirectamente vía diputaciones forales y, por lo que se ve, la coordinación no es todo lo eficiente que cabría esperar y no están disponibles los mismos datos que los publicados para los entes situados en territorio común.

Podemos preguntarnos si la reforma constitucional y las medidas complementarias citadas han alcanzado su objetivo, siendo tal objetivo obviamente la reducción del déficit. A pesar de la declaración del artículo 135 de la Constitución y de las medidas que contempla la Ley de rango orgánico 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que dota de instrumentos coercitivos al Gobierno para el control de los desequilibrios en las Administraciones territoriales, lo cierto es que en las Comunidades Autónomas la situación dista mucho de ser la ideal y pone en tela de juicio la posibilidad de que el artículo 135, en lo que se refiere al «principio de estabilidad presupuestaria» y de contención del déficit en los límites determinados por la Unión Europea, pueda cumplirse en sus estrictos términos. De hecho, desde la reforma de septiembre de 2011 y la aparición de la Ley Orgánica 2/2012 los gobiernos regionales han ido concatenando planes económicos financieros (de acuerdo a lo que establece el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012) considerados idóneos por

⁷⁵ Véase Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

los respectivos Consejos de Política Fiscal y Financieros y, con la misma facilidad, se han ido incumpliendo uno tras otro sin ninguna consecuencia diferente a la necesidad de solicitar autorización al Gobierno para la toma de deuda, que puntualmente se les otorga tras la presentación de nuevas medidas teóricas, que, nuevamente, se vuelven a incumplir⁷⁶. Las únicas excepciones en materia de ajuste del déficit serían Canarias, Galicia y País Vasco, lo que probaría que las determinaciones del artículo 135 de la Constitución y las exigencias normativas de desarrollo no son un imposible en todo caso⁷⁷. Y lo mismo puede decirse en relación con las Entidades Locales, donde la aplicación estricta de la Ley Orgánica 2/2012 y de las disposiciones de resolución de la morosidad con proveedores en este tipo de Administraciones ha llevado a que en 2014 y en 2015 se pudieran cerrar sus cuentas con un superávit global, sin perjuicio de algunos casos puntuales aislados. Por ello, podremos, por lo tanto, afirmar que las Entidades Locales son parte de la solución, no del problema⁷⁸. En cuanto al Estado central, en los últimos dos años ha encajado, con alguna pequeña diferencia, sus desequilibrios en los límites comprometidos. Sin embargo, a nivel agregado, los resultados no han sido plenamente satisfactorios, según se puede inferir de la cuadro n.º 2, por lo que no podremos afirmar que no se ha ejecutado dentro de los límites pactados con la Unión Europea en los denominados «Programas de Estabilidad», dando así por no cumplido lo dispuesto en el artículo 135.2 de la Constitución en lo referente al Estado, que no en lo tocante a las autonomías⁷⁹.

⁷⁶ Véanse los seguimientos económicos a dichos estudios en los sucesivos Informes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de seguimiento de los Planes económico-financieros (2012-2015), en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/PEFSeguimientoComunidadesAutonomas.aspx>.

⁷⁷ Dentro del objetivo estatal del 0,7% del PIB, Canarias se encuentra en un -0,54, Galicia en un -0,57 y País Vasco con un -0,69. Véase así el documento *Déficit de las Administraciones Públicas 2015*, Ministerio de Hacienda (31 de marzo de 2016), p. 7. Disponible en red en <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/31-03-16%20DeficitAAPP2015.pdf>.

⁷⁸ En el 2011 esta posibilidad se veía como pura quimera, incluso por el propio Tribunal de Cuentas, que lo veía un imposible sobre la base de la opacidad de las mismas cuentas de las Entidades locales y lo elevado de su número (en torno a 8113 localidades). A fecha de 2015, en cambio, hay ya un superávit presupuestario del 97% en las entidades. Véase así la comparecencia del Antonio Beteta Barreda, Secretario de Administración Públicas en la Comisión de Entidades Locales en el Senado, el día 5 de mayo de 2015, p. 6. Para más detalles puede consultarle la página de Internet del Ministerio de la Presidencia: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2015/050515betetasenado.aspx>.

⁷⁹

Cuadro n.º 2. Objetivos de estabilidad y resultado alcanzado ⁸⁰

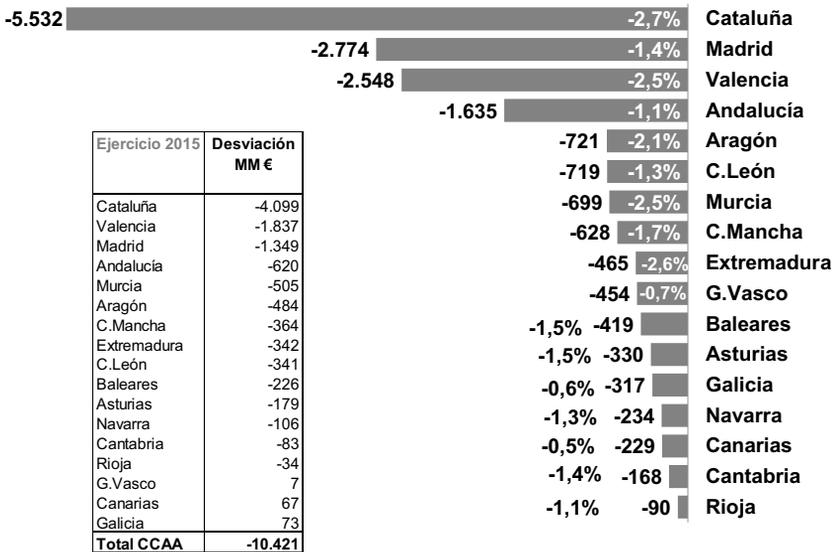
% PIB	2014		2015	
	Objetivo	Alcanzado	Objetivo	Alcanzado
Estado	-3,5%	-3,7%	-2,9%	-2,8%
Seguridad Social	-1,0%	-1,0%	-0,6%	-1,3%
CCAA	-1,0%	-1,7%	-0,7%	-1,7%
EELL	0,0%	0,6%	0,0%	0,4%
Total España	-5,5%	-5,9%	-4,2%	-5,2%

A finales de febrero de 2016, la Comisión Europea volvería a advertir a España que el déficit de conjunto de la Administración Estado-Comunidades Autónomas es de las más elevadas de la Unión Europea, en torno al 4,8% del PIB, en la ingenua impresión de que el Estado podrá llegar a contener de algún modo los desajustes en las Comunidades Autónomas que contabilizan un total de 17.672 millones de euros al cierre de 2015⁸¹, en particular de Cataluña que encabeza la lista del ranking de incumplimiento con -5.532 millones de euros, tal y cómo exponemos en el gráfico n.º 6, en el que, además, puede observarse el exceso sobre el objetivo marcado.

⁸⁰ Intervención General de la Administración del Estado: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/administracionespublicas.aspx> y Actualización del Programa de Estabilidad Reino de España 2013-2016 http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Estadisticas%20e%20Informes/Plan_estabilidad/progest_2013-2016.pdf

⁸¹ Véase el *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Europea, 26 de febrero de 2016, p. 3. Texto disponible en red en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_spain_es.pdf.

Gráfico n.º 6. Déficit de las Comunidades Autónomas en 2015, en millones de euros y % del PIB, y desviación respecto del objetivo marcado⁸²



El Ministerio de Hacienda haría una nueva exhortación a Aragón y Extremadura –los días 6 y 7 de abril de 2016, respectivamente, son las fechas en las que se ha producido dicho aviso– de que parece estar dispuesta a hacer uso de alguno de los medios coercitivos que determinan las Secciones 2.^a y 3.^a de la Ley el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, concretamente la retención de transferencias del Estado para pago de proveedores en dichas Comunidades Autónomas⁸³; posteriormente, ha dado quince días a las Comunidades Autónomas con desajuste para que cumplan con el ajuste y corregir la constante del incumplimiento de los compromisos con la Unión Europea del contención del gasto público⁸⁴. A

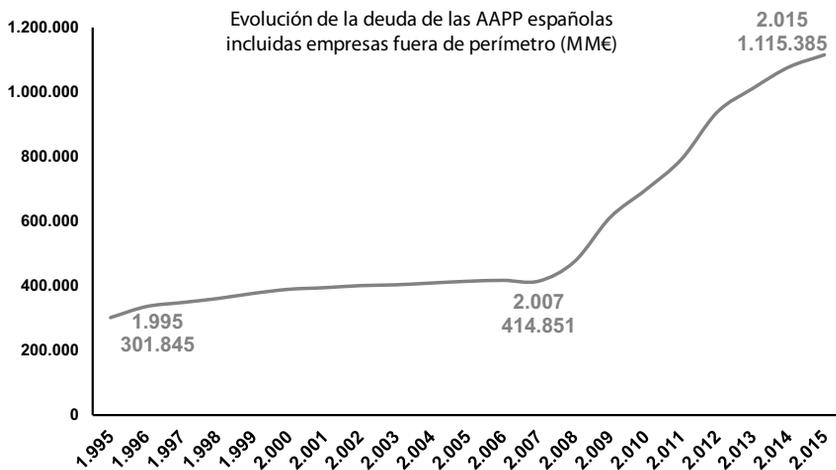
⁸² Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, disponible en: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/administracionespublicas.aspx>

⁸³ Véanse las noticias «Hacienda embarga a Extremadura y Aragón por los retrasos en sus pagos», en *El País*, edición de 6 de abril de 2016, pp. 1 y 39; «Montoro estrena la presión a las Comunidades Autónomas con Aragón y Extremadura», *El Mundo*, edición del 6 de abril de 2016, p. 29.

⁸⁴ Véase la noticia «Ultimátum de Montoro a las Autonomías: drástico recorte del gasto en dos semanas», en el diario económico *Expansión*, edición de 6 de abril de 2016, p. 22.

día de la fecha, no tenemos todavía noticias al respecto, pues el periodo de pago sigue por encima del máximo legal a abril de 2016 (última nota de prensa publicada por el Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas al cierre del presente artículo). Estas exhortaciones, que en algunos medios se han llegado a tachar de «estado de excepción»⁸⁵, y la ya amenaza de los líderes de las Comunidades Autónomas de que no van a obedecerla⁸⁶, refleja a la perfección la mala salud de un régimen autonómico, solo preocupado en conseguir más financiación para no tener que asumir un desgaste político ante su electorado, a pesar del alto coste que ello pueda conllevar a la economía española y, más allá, a la política económica y monetaria de la Unión Europea; y, además, muestra claramente la escasa capacidad de coercibilidad del Estado para hacer cumplir la Constitución y la ley en este ámbito. Además, el momento político en el que ha surgido la amonestación reglamentaria del Ministerio de Hacienda –en un periodo de interinidad del Ejecutivo– coloca dicha amenaza en una posición casi volátil y deja entrever muy bien otra vez la intención velada de dejar pasar ya la «patata caliente» del control del déficit al próximo Gobierno.

Gráfico n.º 7. **Deuda de las Administraciones Públicas, incluida la correspondiente a empresas fuera del perímetro de consolidación**⁸⁷



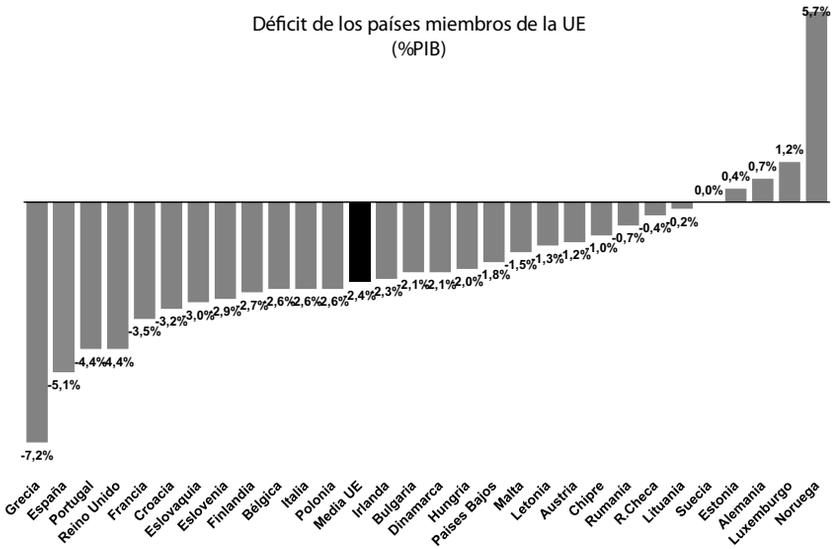
⁸⁵ Xavier VIDAL-FOLCH, «Estado de excepción autonómica», en *El País*, edición del 7 de abril de 2016, p. 38.

⁸⁶ Véase, por ejemplo, la noticia, «Cataluña lidera la rebelión de las Comunidades Autónomas contra Montoro», en el rotativo *El Mundo*, edición de 8 de abril de 2016, p. 32.

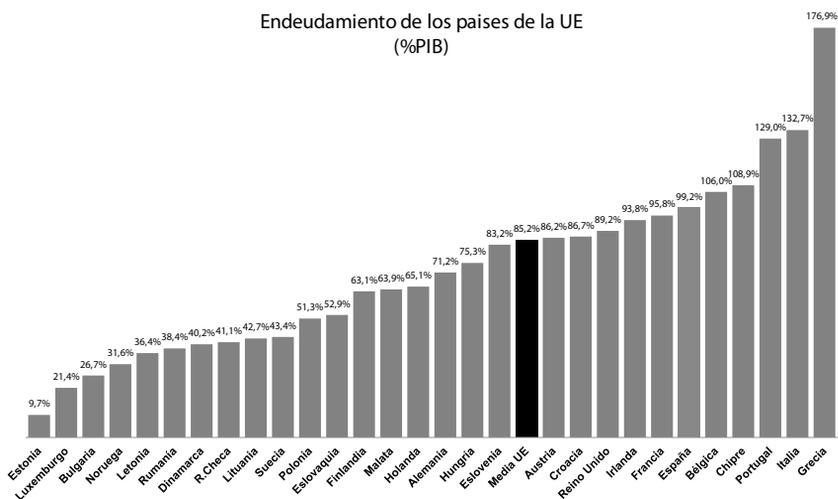
⁸⁷ Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, marzo 2016, p. 209 cuadro 11.4 y p. 214 cuadro 11.14.

Igualmente debemos preguntarnos en qué posición estamos, en relación a nuestros socios de la Unión Europea, respecto a los niveles de deuda y déficit al cierre de 2016 y si, tal y cómo reclaman algunos partidos políticos existe capacidad de aumento del gasto y, consecuentemente de la deuda, sobrepasando la reforma del artículo 135. A este respecto, los gráficos n.º 8 y n.º 9 hablan por sí solos:

Gráfico n.º 8. Déficit de los Estados de la Unión Europea medido en % PIB⁸⁸



⁸⁸ Fuente: Eurostat, disponible en <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

Gráfico n.º 9. Deuda de los Estados de la Unión Europea medida en % PIB⁸⁹

Han seguido aumentando, tal y como ponemos de manifiesto en el gráfico n.º 7 en el que se añade a la deuda en términos del Sistema Europeo de Cuentas (1.072 millones de euros) la deuda de las empresa fuera del perímetro de consolidación (43.202 millones de euros adicionales) y si se ha rebajado el coste de la financiación esto se ha conseguido por una parte debido a las políticas de compra de deuda pública establecidas por el Banco Central Europeo, abarataamiento del coste del dinero por esa misma autoridad y, descendiendo al nivel de las administraciones territoriales, debido a la intervención de facto del mercado en base al denominado «Principio de Prudencia Financiera»⁹⁰ que regula legalmente el precio máximo de la deuda rompiendo la libertad de contratación del mercado y hace que algunas contrapartes se beneficien de unos diferenciales que no les correspondería en base a su calidad crediticia, sin perjuicio de una más que eficiente gestión efectuada por los profesionales del Tesoro.

En el caso de las Comunidades Autónomas la deuda ha seguido creciendo y creciendo en la medida en que el Estado les ha facilitado una fi-

⁸⁹ Fuente: Eurostat, disponible en <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

⁹⁰ «Principio de Prudencia Financiera», definido en la Resolución de 5 de febrero de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Entidades Locales, y de las Comunidades Autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

nanciación preferente durante 2015 para sufragar el déficit previsto del ejercicio, el pago; la refinanciación a coste 0% el primer año de las amortizaciones de deuda pública de banca extranjera y doméstica; el sobredéficit incurrido en ejercicios anteriores; los pagos pendientes a Entidades Locales (Fondo de Financiación Municipal); y, finalmente, también las demás posibles necesidades de financiación. Qué duda cabe que también en este punto es Cataluña la Comunidad Autónoma que tiene niveles más preocupantes, si nos atenemos a su notoria dependencia del Estado para su financiación (a modo de ejemplo, el Estado ha inyectado 43.343 millones de euros a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que representa el 33% de su deuda consolidada)⁹¹ y al hecho de que la agencia de calificación *Standard & Poor's* está decidida a rebajar la calificación de su deuda hasta el denominado *selective default*⁹². Así, la indisciplina presupuestaria ha dado lugar a nueva deuda, ya que ésta es la consecuencia directa de aquella. Como dato anecdótico, el Estado permite a las Comunidades Autónomas financiar mediante deuda la devolución de las liquidaciones del sistema de financiación de 2008 y 2009, que a su vez facilita por medio del Fondo de Financiación Autonómico, es decir: ¡el Estado presta a las Comunidades Autónomas para que le devuelvan en 10 años el aplazamiento de las liquidaciones que debieron afrontarse en 2010 y 2011 y que, en su momento, se fraccionaron en 10 años!⁹³.

En el punto opuesto, nuevamente, encontramos a las Entidades Locales, que desde 2014 siguen una clara tendencia de desapalancamiento, estando próximo a niveles de 2009 (véase gráfico n.º 10) lo que, a nuestro juicio, es un claro exponente de que la aplicación del precepto constitucional conseguiría una drástica mejora en las finanzas públicas⁹⁴.

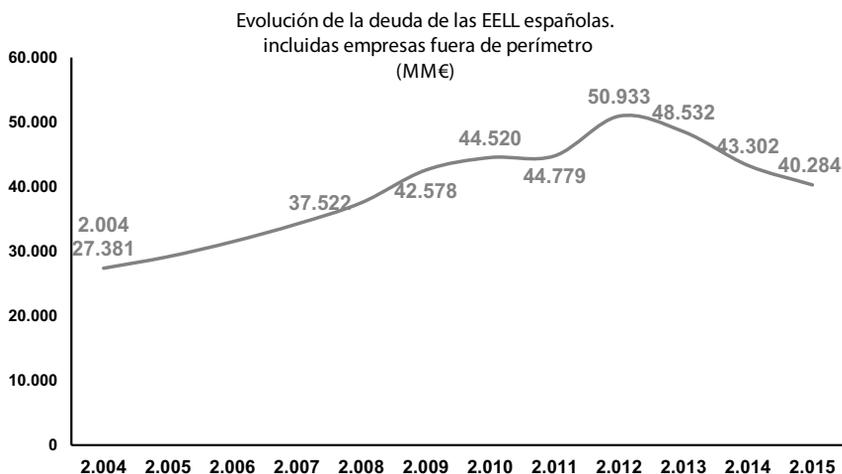
⁹¹ Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, marzo 2016, p. 235 cuadro 13.6.

⁹² Véase el informe *Research Update: Autonomous Community of Catalonia Downgraded To 'B+' On Weakening Financial Management; Outlook Negative*, Standard & Poor's, de 18 de marzo de 2016.

⁹³ Véase Nota de Prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de fecha 22 de abril de 2016.

⁹⁴ Esto contradice, de algún modo, la idea de que son precisamente las Comunidades Autónomas las garantes en todo caso del bienestar y el sostén de las estructuras de la educación y la sanidad, y que, por ello, es difícil tomar las medidas necesarias para una mayor contención del gasto. De hecho, hay que recordar que los ayuntamientos, precisamente, también son responsables de innumerables servicios, como, por ejemplo: transporte público, sistema de suministro de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, construcción, mantenimiento, iluminación, y policía de las vías públicas, construcción y mantenimiento de zonas verdes, control de tráfico, seguridad vial, protección civil, plazas de abastos, cementerios, etc.

Gráfico n.º 10. Deuda de las Administraciones Públicas, incluida la correspondiente a empresas fuera del perímetro de consolidación⁹⁵



A pesar de que el artículo 135 de la constitución no aparece mención alguna al pago a proveedores comerciales, la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que nace como mandato de desarrollo del citado artículo 135, si hace mención a aquello, al definir en su artículo 4.2 el denominado «principio de sostenibilidad financiera», definido como «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea», entendiéndose como sostenibilidad de la deuda comercial el hecho de no superar el periodo medio de pago a proveedores el plazo máximo legal, que en la actualidad se fija en 30 días⁹⁶

A este respecto, las medidas de liquidez en las Comunidades Autónomas han reducido notablemente el problema, según podemos deducir de observar la situación que mostrábamos en el gráfico n.º 2 (impagos a los proveedores sanitarios) y el gráfico n.º 11 en el que se detalla el periodo medio de pago calculado legalmente⁹⁷, correspondiente al mes de enero de 2016. Sin embar-

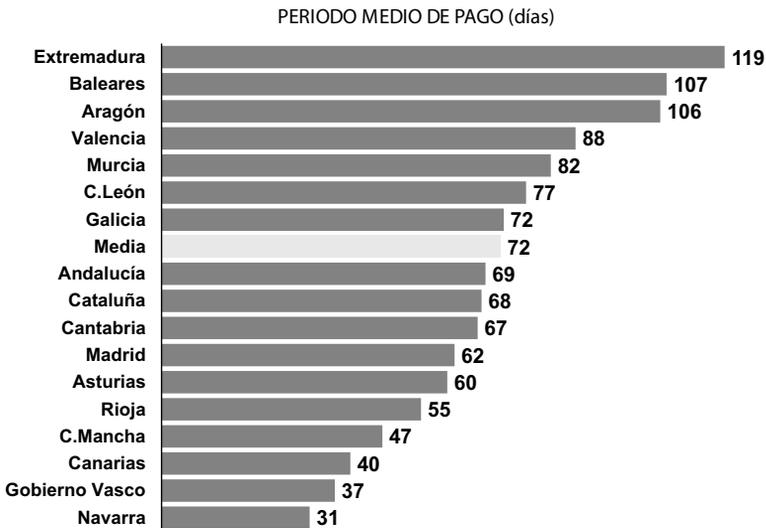
⁹⁵ Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, marzo 2016, p.209 cuadro 11.4 y p.214 cuadro 11.14.

⁹⁶ Atr. 4.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

⁹⁷ Ratio que se obtiene según el procedimiento previsto en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de

go deberemos tener en cuenta dos cuestiones interconectadas. Por un lado, que la inyección de liquidez no ataja el problema que subsiste: el déficit, ya que lo que hace el Estado es formalizar un préstamo con las Comunidades Autónomas, y éste a su vez, debe utilizar la apelación de la deuda pública para poder facilitarles el dinero. Por otra parte, si en el tráfico comercial habitual el pago a 90-120 días es habitual, deberemos tener en cuenta que entre el 65%-70% de los ingresos que perciben las Comunidades Autónomas de régimen común (todas excepto la Comunidad Navarra y Vasca) provienen del sistema de financiación y éste se abona mensualmente, a excepción del resultado de la liquidación definitiva que se devenga en el mes de julio y que, por cierto, si es negativa para las Comunidades se viene aplazando su pago.

Gráfico n.º 11. Periodo medio de pago de las Comunidades Autónomas correspondiente a enero 2016⁹⁸



pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁹⁸ El periodo medio de pago que se muestra resulta de sumar 30 días al ratio calculado legalmente, ya que éste mide el exceso sobre el periodo máximo legal (30 días). Fuente: https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/PMP_NET/asp/consulta/consulta.aspx?tipoPublicacion=1

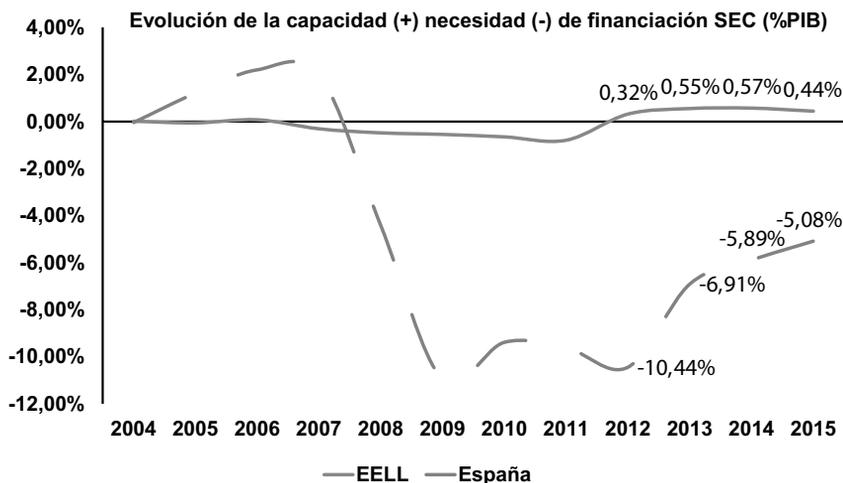
Por otra parte, sin embargo, en los ayuntamientos en que no hay el mismo nivel de apoyo por parte del Estado que por parte de las Comunidades Autónomas, el problema ha mejorado sensiblemente y el periodo medio de pago se sitúa por debajo del de las entidades autonómicas, como fácilmente puede observar en el cuadro n.º 6, sin perjuicio de que existan entidades como los Ayuntamientos de Jaén, Parala, Algeciras, Granada, Alcorcón y Gandía cuyos plazos de pago son mayores a los 8 meses de media y cuya situación financiera ha requerido de la aplicación de medidas extraordinarios de apoyo por parte del Gobierno, pero que lejos de ser la norma son la excepción. Al contrario de lo sucedido en las CCAA, y también en el Estado, la mejora de pago no ha sido consecuencia de un mayor endeudamiento, ha sido el resultado inmediato del equilibrio general en sus cuentas, consiguiendo superávit en los últimos tres años, tal y cómo pone de manifiesto el gráfico n.º 12.

Cuadro n.º 3. Periodo medio de pago de Administraciones Públicas correspondiente a enero 2016⁹⁹

Subsector	2016 – Enero		
	Ratio de operaciones pagadas	Ratio de operaciones pendientes de pago	Periodo medio de pago
Administración Central	42,67	50,55	46,67
Fondos de la Seguridad Social	35,62	43,13	39,21
Administración Local	61,95	97,56	84,80

A fin de conseguir rebajar el periodo de pago en las administraciones regionales que sobrepasan el límite legal, el Ministerio de Hacienda ha realizado una última exhortación a Aragón y Extremadura –los días 6 y 7 de abril de 2016 respectivamente– en las que avisa que hará uso del medios coercitivo que determinan las Secciones 2.ª y 3.ª de la Ley el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, que se concreta en la retención de transferencias del Estado, a fin de proceder al pago de proveedores directamente en dichas Comunidades Autónomas. Al día de la fecha no se ha hecho público ni el importe de las retenciones ni el mecanismo para el cobro por parte de los acreedores.

⁹⁹ El periodo medio de pago que se muestra resulta de sumar 30 días al ratio calculado legalmente, ya que éste mide el exceso sobre el periodo máximo legal (30 días). Fuente: https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/PMP_NET/asp/consulta/consulta.aspx?tipoPublicacion=1

Gráfico n.º 12. Evolución del déficit de España Vs. Entidades Locales¹⁰⁰

Finalmente, cabe igualmente preguntarse si la revisión constitucional de septiembre de 2011 ha servido para garantizar el pago de la deuda a los acreedores financieros. A este respecto, nuestra respuesta no es halagüeña y, desde nuestra perspectiva, debemos indicar que tampoco a este respecto la normativa ha sido aplicada de manera estricta. En efecto, a pesar de que no existen datos públicos sobre impagos en las administraciones, si existen evidencias que nos llevan a sostener nuestra afirmación. En el ámbito de las Entidades Locales, el Estado ha tenido que poner en marcha el denominado Fondo de Ordenación Local, creado por medio del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, en el que bajo la forma eufemística de ayuda a Entidades Locales para financiar sentencias judiciales firmes y apoyo a aquellas que no puedan financiarse con los precios marcados en el denominado «principio de prudencia financiera», realmente lo que se esconde es la refinanciación de buena parte de préstamos y créditos impagados con la banca hasta 2015. Esto evidencia que, de facto, no en todas las administraciones se prioriza el pago de la deuda. Por otra parte, no se ha reformado el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en lo que se refiere a la prelación de pagos de su artículo 187, el cual sigue determinado que «la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la

¹⁰⁰ Boletín Estadístico del Banco de España, marzo 2016, p. 208 cuadro 11.2.

prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores», sin haber sido adaptado a lo determinado en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución; hecho este que argumentan algunos interventores municipales para no priorizar el pago de la deuda, argumentando no tener desarrollo el precepto constitucional. En el caso de las Comunidades Autónomas la situación es todavía más complicada, la Generalitat de Cataluña ha reconocido públicamente casos en los que no ha podido cumplir sus obligaciones de pago de créditos bancarios¹⁰¹. No sería descartable que existieran impagos en otras financiaciones con entidades domésticas en alguna de las administraciones con problemas financieros, que no se han hecho públicas ni por la banca ni por los deudores, a fin de no crear una situación de alarma en los mercados.

La aplicación estricta de la Ley y, en especial, la disciplina en el cumplimiento de la regla de gasto, el hecho de que la Ley Orgánica 2/2012 no contempla déficit en el caso de las Entidades Locales y un escenario más restrictivo en cuanto a la capacidad de contratación de deuda, han sido, a nuestro juicio, los factores clave para que éstas administraciones hayan conseguido equilibrar sus cuentas, en contraposición al resto de las administraciones, a excepción hecha de la Seguridad Social, cuyos problemas quedan fuera del marco del presente artículo. En el cuadro n.º 4 se exponen esquemáticamente las principales diferencias en cuanto a las restricciones financieras que afectan a las Entidades Locales y a las Comunidades Autónomas en cuanto al déficit y restricciones para la contratación de deuda:

Cuadro n.º 4¹⁰²

Supuesto de hecho	Entidades locales	CCAA
Ahorro neto negativo	No se pueden endeudar	No hay restricciones
Deuda superior al 75% de los ingresos corrientes	Para contratar deuda a LP precisan autorización administrativa del Estado o de la CA con competencias	No hay restricciones

.../...

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, la noticia «Puigdemont admite impago de créditos bancarios por tensiones de tesorería», en la edición digital del diario *La Vanguardia*, edición de 2 de marzo de 2016, en <http://www.lavanguardia.com/politica/20160302/40146667426/puigdemont-admite-impago-de-creditos-bancarios-por-tensiones-de-tesoreria.html>.

¹⁰² Nota: el cuadro anterior es un mero resumen comparativo, pues las normas de endeudamiento de las EELL son dispersas y complejas, no afectando igual manera a las ubicadas en cada una de las tres provincias vascas, Comunidad Navarra y el resto de España. En cuanto a las CCAA, las restricciones son mucho más complejas que las antes expuestas.

.../...

Supuesto de hecho	Entidades locales	CCAA
Deuda superior al 110% ingresos corrientes	No se pueden endeudar	No hay restricciones
Límite de los créditos de tesorería	el límite máximo de la deuda es el 30% ingresos corrientes	Auto regulación
Cómputo de las líneas de financiación	Por su límite formalizado	Por el dispuesto
Remanente de tesorería negativo	Bajo ciertos supuestos de hecho, no se pueden endeudar	No hay restricciones
Incumplimiento de los planes de ajuste derivados de los mecanismos de liquidez.	Bajo ciertos supuestos de hecho, no se pueden endeudar	No hay restricciones
Déficit en los presupuestos o en las liquidaciones	No se contempla	Se permite, dentro de los límites establecidos por el Gobierno
Endeudamiento con déficit	En caso de las EELL del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL para la contratación de deuda a LP se exige autorización administrativa del Estado o CA con competencias delegadas	Se puede contratar deuda en caso de que el déficit sea inferior al objetivo, caso contrario requiere autorización del Estado
Destino de la deuda a largo plazo para financiar gasto corriente (a excepción de los mecanismos de liquidez facilitados por el Gobierno).	Salvo las excepciones muy puntuales y extraordinarias previstas en los Art. y del TRLRHL, no se permite	Se permite hasta 2020
Empresas públicas con graves desequilibrios	Bajo ciertos supuestos de hecho, quedan disueltas de oficio	No hay restricciones
Empresas públicas de segundo grado (pertenecientes a otras sociedades públicas)	No se permiten	No hay restricciones

TITLE: The amendment of Article 135 of the Spanish Constitution of 1978: the legal and economic grounds for a rationalization approach, current status and results

RESUMEN: La reforma del artículo 135 de la Constitución española era necesaria por la situación irregular de la economía española desde hacía años. Nuestra adscripción a la Unión Europea y la consecución de los objetivos comunes de los Estados miembros obligaban a una reformulación en este sentido; más allá se debía adaptar nuestro espacio económico al denominado Six Pack de la Unión Europea. En este contexto, la reforma del artículo 135 de la Constitución y la aparición de la normativa posterior ha dotado al Estado de una serie de herramientas que permiten dos objetivos interconectados: por un lado, un mayor seguimiento de la evolución de las cuentas públicas a todos los niveles; por otro, un control incluso del periodo de pago a proveedores. La mayor capacidad coercitiva, las nuevas medidas financieras han mejorado notablemente el plazo de pago a los proveedores y se ha disminuido el déficit (si bien en términos relativos); en cambio, la deuda sigue su escalada. En términos de racionalización, el mejor papel lo han realizado las entidades locales. En este estudio se pretende analizar todas estas cuestiones.

PALABRAS CLAVE: Artículo 135 de la Constitución, Unión Europea, déficit, deuda pública, Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales.

ABSTRACT: The amendment of the article 135 of the Spanish Constitution was necessary due to the irregular situation of the Spanish economy for several years. Our European Union membership and the common objectives of the member states forced to the economy reformulation in general; beyond Spain should adapt its financial system to the named Six Pack of the European Union. In this context, the amendment of the article 135 and the subsequent regulations have given to the State different instruments and mechanisms to achieve two purposes: on the one hand, more monitoring of the public accounts evolution; on the other hand, a control of the suppliers payments. The new sanction capacities and the new financial measures have improved the system to ensure the payment of suppliers. The deficit has come down (in relative terms). However, the public debt continues to grow. In terms of restructuring and rationalisation, the local entities have also performed well. The study intend to analyse these issues.

KEY WORDS: Article 135 of the Spanish Constitution, European Union, deficit, public debt, State, Autonomous Communities, Local Entities.

RECIBIDO: 10.05.2016

ACEPTADO: 22.06.2016