



FACULTAD DE DERECHO

# **Constitución Económica y Economía Real**

Un análisis a partir de la experiencia española

Autor: Gonzalo Martínez Bailo

5º E3 B

Derecho Constitucional

Tutor: Miguel Ayuso Torres

Madrid

Abril de 2017

## RESUMEN

Este trabajo nace desde la inconformista consideración de que la situación de sobreendeudamiento que sufre España no se corresponde con su situación privilegiada en aspectos como su cultura, su naturaleza, su climatología o su historia. España presenta unos niveles de deuda y desempleo tremendamente más altos que los de los países de su entorno pese a ser una potencia turística a nivel mundial.

El aumento descontrolado de la deuda pública española en los últimos años acarrea consecuencias nefastas para la economía de sus ciudadanos, obligados para pagar dicha deuda a afrontar una mayor presión fiscal o a disfrutar de menores beneficios sociales.

En este trabajo se tratará de averiguar si una parte de nuestros problemas financieros nacionales radica en desajustes e ineficiencias de las Administraciones Públicas. Analizando pormenorizadamente las cuentas del Estado, ejemplificando con casos concretos y examinando los textos legales que configuran los presupuestos, se perseguirán causas legales de nuestros problemas financieros.

Pese a tener partes de naturaleza económica, pero no por ello este trabajo pierde su enfoque jurídico, pues la Constitución es causa y consecuencia de los Poderes del Estado y límite de todas sus normas. Una vez la sociedad ha configurado y aceptado una constitución, será ésta la que configure la sociedad y por extensión, su economía. Por tanto, pese a abordar un problema de económico, el objetivo último de este trabajo es analizar la Constitución Española (y desarrollo legal) para proponer alternativas de reforma.

No se realizará una sesuda revisión de la totalidad de la Constitución Económica, pues se trataría de un trabajo tan inabarcable como disperso, sino de aquellas partes de nuestra norma fundamental que han permitido la inestabilidad económica actual.

España debe acometer reformas. No debemos permitirnos como sociedad dejar en herencia a las generaciones venideras un país se endeude y se empobrezca indefinidamente.

**Palabras clave:** Deuda Pública, Déficit, Administración Pública, Constitución Económica, Sostenibilidad Financiera, Estabilidad Presupuestaria.

## ABSTRACT

This paper owes its inception to the nonconformist idea that the situation of financial over-indebtedness that Spain suffers is not in line with its privileged situation in relation to other countries in intangible aspects such as its culture, its nature, its climatology or its history. Spain has much higher debt and unemployment levels than many of its surrounding countries, despite being a leader in the tourism industry.

The recent uncontrolled increase of Spanish public debt has terrible consequences for the Spaniard's economies. Spaniards must now face greater tax pressure or lower social benefits to repay it.

This paper will try to discover which of our economic problems lie in misalignments and inefficiencies of the Public Administrations. Analyzing the state accounts, illustrating with specific cases and scrutinizing the law that shapes the budgetary policies, we will seek the causes of these financial problems.

A sound analysis of an economic matter will be carried on, but this will not make it less of a Constitutional Law work. The Constitution is cause and consequence of the the State Powers and the limit of all its legislative texts. Once a society has shaped and accepted a Constitution, it will be this norm that goes on to shape society in reverse. Therefore, in spite of addressing an economic problem, the objective of this work is to analyze the Spanish Constitution and to propose alternatives for its reform.

It is not intended to conduct a resounding revision of the whole Economic Constitution, as it would be a task as infinite as it would be disperse. The analysis will be limited to those parts of the Constitution that have allowed such economic distress. Spain must face reforms, as Spaniards should not allow themselves to leave an over-indebted and poorer country to the generations to come.

**Keywords:** Public Debt, Deficit, Public Administration, Economic Constitution, Financial Sustainability, Budgetary Stability.

## Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Análisis Económico de la Deuda Pública Española.....</b>	<b>2</b>
<b>2.1. Concepto de Deuda Pública.....</b>	<b>2</b>
<b>2.2. Crisis Económica Reciente.....</b>	<b>4</b>
<b>2.3. Deuda Pública Española en la Actualidad. ....</b>	<b>5</b>
2.3.1. Funcionamiento de los Mercados de Deuda Soberana a Nivel Mundial.....	5
2.3.2. Limitaciones a la Política Monetaria en el Seno de la Unión Monetaria .....	5
2.3.3. El problema de la Deuda en Términos Numéricos.....	6
2.3.3.1. Problema de la Deuda 1. - ¿Cuánto dinero debe el Estado español?.....	6
2.3.3.2. Problema de la Deuda 2. -¿Cuál es el coste efectivo del endeudamiento del Estado?.....	7
2.3.4. Perspectiva demográfica.....	10
2.3.5. Irresponsabilidades en Materia de Política Presupuestaria.....	11
2.3.5.1. Política Aeroportuaria en España .....	11
2.3.5.2. Uso Electoralista de Presupuestos Públicos .....	13
2.3.5.3. La Corrupción y su Coste .....	13
<b>3. Estudio Conjunto de Economía y Constitución .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Análisis del Marco Legislativo y Constitucional Económico.....</b>	<b>17</b>
<b>4.1. Constitución Económica Española.....</b>	<b>17</b>
4.1.1. Análisis Ex-Artículo 135 .....	17
4.1.2. Artículo 135 de la Constitución Española y su reforma en el año 2011 .....	20
4.1.2.1. Situación inicial .....	20
4.1.2.2. Origen y Contexto de la Reforma Constitucional .....	20
4.1.2.3. Procedimiento de Reforma .....	23
4.1.2.3.1. Procedimiento a nivel Jurídico .....	23
4.1.2.3.2. Procedimiento Político .....	24
4.1.2.4. Resultado .....	24
<b>4.2. Ley de estabilidad presupuestaria.....</b>	<b>27</b>
4.2.1. Principios Rectores .....	27
4.2.2. Disposiciones relevantes en el desarrollo del art. 135 CE.....	28
4.2.3. Regla del Gasto.....	29
4.2.4. Medidas Preventivas, Correctivas y Coercitivas .....	30
4.2.4.1. Medidas Preventivas.....	30
4.2.4.2. Medidas Correctivas .....	31
4.2.4.3. Medidas Coercitivas .....	31
<b>5. Derecho Comparado: Estabilidad Presupuestaria en Alemania .....</b>	<b>33</b>
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>35</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>39</b>
<b>7.1. Legislación.....</b>	<b>39</b>
7.1.1. Española.....	39
7.1.2. Comunitaria .....	39
7.1.3. Alemana .....	39
<b>7.2. Jurisprudencia .....</b>	<b>40</b>
<b>7.3. Obras Doctrinales .....</b>	<b>40</b>
<b>7.3. Otras Fuentes .....</b>	<b>41</b>
<b>8. Anexo I – Datos de Afluencia de Aeropuertos Españoles.....</b>	<b>43</b>

### **Listado de abreviaturas**

- Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea – AENA
- Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia – CNMC
- Constitución Española 1978 – CE
- Estados Unidos – EEUU
- “*Haushaltsgrundsatzgesetz*” (Ley de Principios Presupuestarios) de 19 de agosto 1969 (Boletín Oficial Federal Alemán del 21 de agosto de 1969). – HGrG
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Publicada en el BOE número 103 de 30/04/2012. – LOEPSF
- Obra citada anteriormente – *op.Cit.*
- Página, páginas – *p., pp.*
- Producto Interior Bruto – PIB
- Protocolo de Déficit Excesivo – PDE
- Sentencia del Tribunal Constitucional – STC
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010). – TFUE

## 1. INTRODUCCIÓN

Muchas son las razones para afrontar el análisis de este tema. Más allá de un interés personal por la política y la economía, considero que lo que más fundamenta este trabajo es la verdadera necesidad de cambio que existe en la situación de la deuda pública española. Por otra parte, pese a tener consecuencias nefastas para la economía todos los españoles sin excepción, la situación de sobreendeudamiento de nuestras Administraciones Públicas es ampliamente desconocidas por gran parte de la población. Tiene sentido arrojar cierta luz sobre este tema, pues afecta a todos los habitantes de mi país y considero formativo y útil para cualquier persona estar al corriente de la situación actual en este particular.

En lo que se refiere a su estructura y método, el trabajo sigue el siguiente guión, detallado en el índice:

En primer lugar, se hace un análisis de la situación económica y presupuestaria de nuestro país, considerando además algunos ejemplos de irresponsabilidad presupuestaria y el efecto de nuestra situación demográfica en las perspectivas de futuro.

Una vez expuesto el problema, el trabajo tomará un tono más jurídico, analizando la normativa relacionada con los problemas expuestos y el contexto de su publicación. Este análisis tendrá un punto crítico, pues se busca mejorar el marco jurídico de una situación negativa para que dicha situación cambie.

Por último, considerando un ejemplo de derecho comparado se extraerán las conclusiones, tratando de formular soluciones a los problemas detectados en la normativa analizada.

## 2. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA.

Antes de poner nuestra atención en los problemas económicos de España en nuestro tiempo, merece la pena hacer algunas aproximaciones conceptuales para aclarar términos o usos del lenguaje que pertenecen al campo de la economía, fuera del contexto de un trabajo de índole jurídica. Además, es clave hacer una breve introducción a la crisis económica que motiva este trabajo, su historia, causas y sobre todo, consecuencias.

### 2.1. Concepto de Deuda Pública.

“La deuda pública está formada por las obligaciones financieras emitidas por parte del sector público para financiar el exceso de gasto en relación con sus ingresos fiscales.”<sup>1</sup>

Merece la pena describir algunos de sus efectos a nivel macroeconómico que resultan relevantes para comprender la argumentación posterior de este trabajo.

En primer lugar, el supuesto que plantea la deuda pública es el de un Estado que gasta más dinero del que ingresa a través de todos sus métodos de recaudación. Por lo que hablamos de una entidad deficitaria<sup>2</sup>. Para dar arreglo a esta situación, sin considerar las vías de aumento de los ingresos tributarios, las posibles soluciones que se pueden plantear a nivel ejecutivo y que históricamente han sido las respuestas de los gobiernos a estos panoramas son las siguientes:

En primer lugar, la emisión de oferta monetaria. Un país que sea dueño único de su política monetaria y pueda emitir dinero al mercado, es capaz de, en caso de deber dinero, simplemente generarlo. El principal efecto secundario de esta acción es que al existir más dinero en el mercado el valor de la divisa se devalúa y la población de dicho país se empobrece. Un ejemplo muy simplificado puede resultar ilustrativo: Partiendo de una masa monetaria (cantidad total de en circulación) de mil pesetas. Si en un año las administraciones públicas españolas ingresan 80 pesetas y gastan 100, necesitan emitir 20 pesetas para poder llevar a cabo todos sus gastos. La principal consecuencia es que donde antes existían 1000 pesetas ahora existen 1020, por lo que existe más dinero sin existir más riqueza. Esto implicará que la divisa se abarate y en relación al exterior, una

---

<sup>1</sup> Uxó González, J., *Diccionario Económico de Expansión*, 2015, Disponible en

<sup>2</sup> Arrieta Martínez de Pisón J., *Sistema tributario y Constitución*”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 25, 2005, (p. 154). El autor afirma que el recurso a la Deuda deriva del crecimiento del gasto público y de la decisión de no financiar el aumento del gasto público por la vía tributaria o patrimonial.

peseta valga un 2% menos que antes de la emisión monetaria. En este escenario, por lo tanto todas las compras realizadas a países extranjeros son un 2% más caras. La consecuencia es que esta solución al problema deficitario del estado termina empobreciendo el país de forma inmediata y la gravedad de dicho empobrecimiento se acentúa en el actual entorno de libertad de movimiento de capitales y en el que la economía ha tomado una dimensión global, por lo que las importaciones y exportaciones tienen un gran peso en las economías de los países.

La opción alternativa para financiarse que tiene un país es recurrir a inversores externos que estén dispuestos a prestarle dinero. Apoyándose en su gran tamaño y solidez financiera, históricamente los países han generado gran confianza de los inversores y por tanto, se han podido financiar pagando un interés considerablemente bajo, pues el mercado tradicionalmente ha percibido la compra deuda soberana como una inversión segura con una baja probabilidad de no devolver el dinero a sus acreedores. No obstante, existen excepciones. En ocasiones los países deciden (o se ven obligados a) no devolver el dinero a sus acreedores, España concretamente lo ha hecho hasta 23 veces en su historia<sup>3</sup>. En el último siglo no obstante, es un fenómeno más habitual en economías emergentes, más fuertemente endeudadas.

Una particularidad de la deuda pública es que además de en términos absolutos se puede (y en cierta medida, debe) medir en relación a la capacidad productiva de cada país, es decir, como porcentaje de su Producto Interior Bruto (en adelante PIB) anual. La razón detrás de ello es poner la deuda en función del tamaño y riqueza de un país, para además medir la sostenibilidad de dicha deuda. Una mayor productividad podrá soportar un mayor nivel de deuda. No tiene el mismo efecto una deuda de un millón de dólares para la capacidad productiva de la economía Estados Unidos, que para la capacidad productiva de la economía de Zimbabue, pero sí que tendrá un efecto similar que ambos deban el 30% de su PIB anual.

---

<sup>3</sup> Vicente N., *¿Cuántas veces han reestructurado su deuda España y Grecia en los últimos 200 años?*, Cinco Días, 28 de marzo de 2016, disponible en [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178\\_879302.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178_879302.html) consultado por última vez el 14/04/2017.

## 2.2. Crisis Económica Reciente

En los años 2007 y 2008 la economía española entró en una de las crisis económicas más virulentas que se recuerdan. Sin querer ahondar en sus orígenes, causas y consecuencias, es pertinente decir lo siguiente acerca de la situación:

En primer lugar, se trata de una crisis global que tuvo una repercusión especial en España. El mercado inmobiliario se había sobredimensionado impulsado por un sector bancario que prestaba dinero a particulares de una forma que posteriormente se probaría imprudente. En cuanto sus prestatarios dejaron de poder hacer frente a sus obligaciones financieras, gran parte del sector bancario se desplomó. Los efectos que esto tuvo en las cuentas del estado son los siguientes:

- El dinero generado de forma indirecta por los trabajadores del sector inmobiliario deja de generarse, lo que acarrea mayores tasas de desempleo con un mayor gasto en prestaciones y subsidios a desempleados. Al colapso del mercado inmobiliario le siguió el de muchos otros sectores de la economía española llevando a muchos ciudadanos a perder su puesto de trabajo.
- Algunas entidades de crédito quebraron y tuvieron que ser rescatadas por el Estado, pues estaba en peligro la estabilidad del sistema crediticio en su totalidad. Merece la pena no obstante llevar a cabo en este punto una distinción entre bancos en sentido estricto y cajas de ahorros, siendo la gestión de estas últimas mucho más ruinosa.<sup>4</sup> En esencia, el Estado, y por tanto el conjunto de los contribuyentes, tuvo que pagar (y seguirá teniendo que hacerlo en el futuro) la imprudencia en el actuar de determinadas entidades bancarias.

Estas dos circunstancias, sumadas al altísimo nivel de gasto al que se habían acostumbrado las Administraciones Públicas Españolas, de las más garantistas que existen en el mundo, hicieron que desde el año 2008 los gastos del estado superasen año a año a los ingresos, generándose una situación continuada de déficit fiscal. Por ello, el país se fue endeudando más y más cada año, pagando además cantidades más altas en concepto de intereses e ingresando a su vez menos dinero.

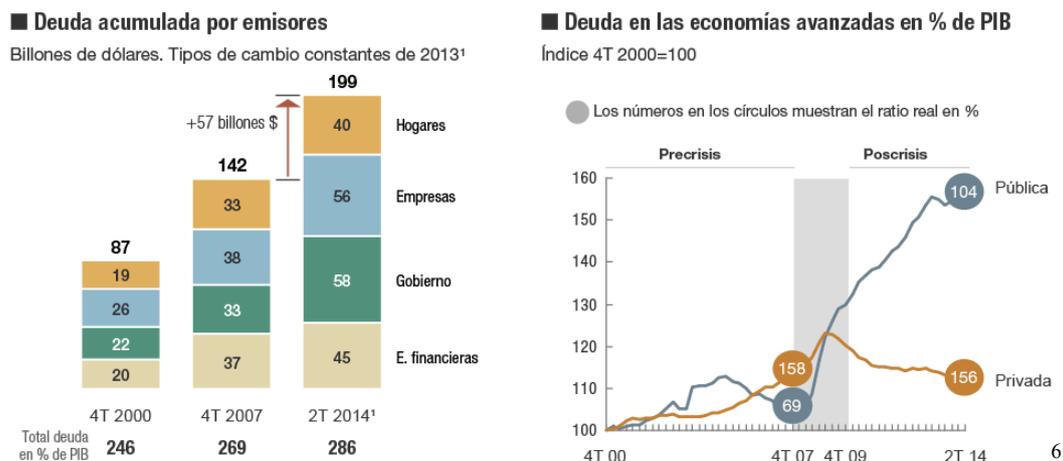
---

<sup>4</sup> Climent Serrano, S. *Las Cajas de Ahorros Españolas, Gestión en una Crisis y Consecuencias de la misma*, 2015, Universidad de Valencia, Disponible en [http://www.aeca1.org/pub/on\\_line/comunicaciones\\_xviiicongresoaecca/cd/20a.pdf](http://www.aeca1.org/pub/on_line/comunicaciones_xviiicongresoaecca/cd/20a.pdf) consultado por última vez el 01/04/2017.

## 2.3. Deuda Pública Española en la Actualidad.

### 2.3.1. Funcionamiento de los Mercados de Deuda Soberana a Nivel Mundial

En la actualidad, la tendencia a recurrir a financiación exterior por parte de países que actúan como entidades deficitarias no es la excepción, sino la norma. La deuda pública es insosteniblemente alta en algunos países. Desde 2007, la deuda pública ha crecido en 25 billones de dólares, lo que supone un aumento del 100% a nivel mundial.<sup>5</sup> Una parte significativa de esta deuda, incurrida con el fin de financiar rescates y programas de estímulo para el sector bancario, es consecuencia la crisis económica mencionada.



La crisis financiera ha acarreado dos consecuencias en lo que se refiere a los niveles de deuda soberana a nivel mundial. Por una parte se ha llevado a cabo un aumento generalizado, tanto en países emergentes como en economías avanzadas y por otra, se puede extraer la conclusión de que gran parte de los desajustes del sector privado y sus niveles de deuda han sido asumidos por el sector público, ello se ha dado mediante el rescate de entidades quebradas, como bancos y cajas de ahorros.

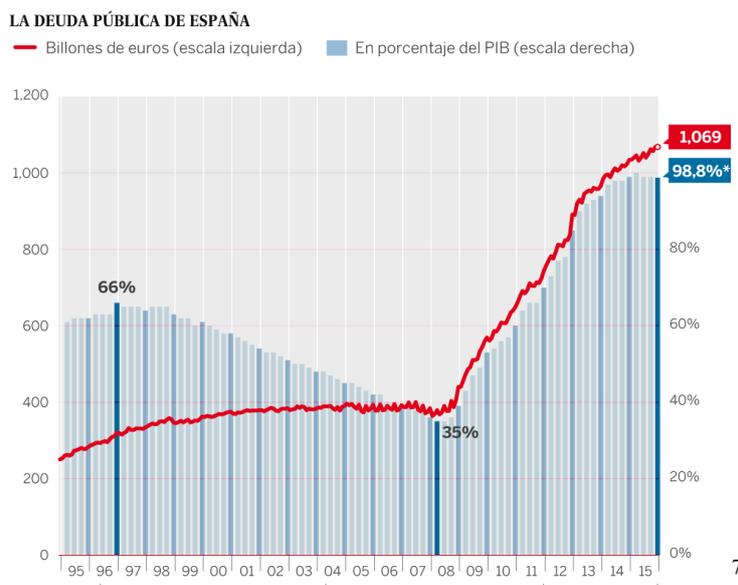
### 2.3.2. Limitaciones a la Política Monetaria en el Seno de la Unión Monetaria

A día de hoy España no tiene el control total sobre su política monetaria, pues forma parte de los países que adoptaron el Euro como moneda común. Por lo tanto, las

<sup>5</sup> McKinsey Global Institute, *Debt and (Not Much) Deleveraging*, Febrero de 2015. Disponible en <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/debt-and-not-much-deleveraging> última consulta 15/04/2017.

<sup>6</sup> Vega J.A., "La bomba atómica de la deuda global: roza los 200 billones de dólares", Cinco Días, 28 de marzo de 2016, disponible en [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178\\_879302.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178_879302.html) consultado por última vez el 14/04/2017.

coyunturas económicas de España no serán las únicas a tener en cuenta para adoptar una u otra política monetaria, sino la de todos los países que utilicen esta divisa. Esto elimina la primera de las soluciones planteadas anteriormente, España no puede solucionar sus problemas de déficit generando masa monetaria y devaluando su divisa. España debe arreglar el desajuste de sus presupuestos recurriendo al exterior para financiarse o pasando a eliminar dichos desajustes. En la gráfica a continuación se puede apreciar el efecto que esto tuvo a partir de la crisis de 2008 en la deuda pública y su porcentaje en función la capacidad productiva del país.



### 2.3.3. El problema de la Deuda en Términos Numéricos

Todo lo explicado arriba tiene un efecto directo en la economía real de nuestro país, para medir dicho impacto se responderá a dos preguntas básicas: ¿Cuánto dinero debe el Estado español? Y ¿Cuál es el coste efectivo del endeudamiento del Estado?

#### 2.3.3.1. Problema de la Deuda 1. - ¿Cuánto dinero debe el Estado español?

Para medir el nivel de deuda del estado Español, acudimos a las bases de datos del Banco de España. El protocolo utilizado por dicha entidad para catalogar como deuda un pasivo u obligación se llama Protocolo de Déficit Excesivo (en adelante, PDE). Dicho protocolo, pese a estar ampliamente aceptado, excluye del cálculo de la deuda pública las cantidades que el Estado se vio abocado a asumir como endeudamiento para

<sup>7</sup> Sérvulo, J., *Rajoy cierra la legislatura con la deuda pública al borde del 100% del PIB*, El País, 17 de Febrero de 2016, disponible en [http://economia.elpais.com/economia/2016/02/16/actualidad/1455657861\\_258168.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/02/16/actualidad/1455657861_258168.html) consultado por última vez el 15/04/2017.

destinarlo a financiar los rescates financieros (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, aportaciones al mecanismo europeo de estabilidad, como algunos ejemplos). Se excluyen por el hecho de que cuentan con un activo financiero como respaldo<sup>8</sup>. No obstante, en términos reales, para medir la verdadera cuantía que el Estado debe, a efectos de este trabajo no existe razón alguna para dejar fuera del cálculo estas cantidades.

La diferencia es significativa. Usando el PDE, España debe en torno a un billón, ciento veinte dos mil cuatrocientos millones de euros. Y en términos reales, la deuda asciende a poco más de un billón trescientos mil millones de euros.<sup>9</sup>

A mes de Julio de 2017 la población total de residentes en España de 46.468.102<sup>10</sup>. De los cuales 22,74 millones de personas son población activa y 18,5 son ocupados, es decir, los miembros que verdaderamente generan la productividad del Estado.<sup>11</sup>

Esto quiere decir que cada español, como potencial contribuyente del Estado, debe casi 28.000 euros cada uno a los acreedores de nuestras administraciones públicas. Dato que se agrava aún más si comparamos deuda con población ocupada. Por cada español que a día de hoy tiene trabajo el Estado debe algo más de 70.000 euros.

### ***2.3.3.2. Problema de la Deuda 2. -¿Cuál es el coste efectivo del endeudamiento del Estado?***

Los Presupuestos Generales del Estado del año 2017<sup>12</sup> han tenido una particularidad debido a la parálisis política que vivió España en la que se tuvieron que repetir las elecciones generales. Según lo dispuesto en el artículo 134.4 de la Constitución Española, “Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”.

---

<sup>8</sup> Banco de España, *Nota Metodológica – La deuda de las Administraciones Públicas (AAPP) Elaborada Según La Metodología del Protocolo de Déficit Excesivo*, disponible en [http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/notamet\\_pde.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/notamet_pde.pdf), última consulta 06/04/2017.

<sup>9</sup> Banco de España, *Boletín estadístico, Capítulo 11, Administraciones Públicas*, 2017 disponible en <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html> última consulta 01/03/2017

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Cifras de población*, Julio de 2017, disponible en [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176951&menu=ultiD atos&idp=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiD atos&idp=1254735572981), última consulta 06/04/2017.

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de Población Activa*, Febrero de 2017, [http://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm) disponible en , última consulta 06/04/2017.

<sup>12</sup> Orden HFP/114/2017, de 13 de febrero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2017.

Si bien es cierto que no es la primera vez que se prorrogan los presupuestos generales en nuestro país, sí que es una particularidad significativa que en 2017 la administración central opere con los mismos presupuestos que en el año anterior<sup>13</sup>.

Haciendo un análisis de su contenido merece la pena disponer, lo siguiente:

De un total consolidado de gastos del Estado de 248.000 millones de euros, 117.500 millones de euros<sup>14</sup> están destinados a gastos de alguna forma relacionados con la deuda pública, es decir, un 47,26%. No obstante, dentro de dicha cantidad, cabe la siguiente distinción:

Mientras que en torno a 84.000 millones de euros se destinan a devolver cuantías del principal, es decir, pura devolución de los capitales recibidos, 33.000 millones de euros se dedicarán al pago de intereses<sup>15</sup>, es decir, el gasto que para el Estado acarrea endeudarse.

Merece la pena dar una explicación breve a los significados de una y otra cuantía<sup>16</sup>. Pese a que a efectos contables para las administraciones públicas se consideren un gasto, las devoluciones del principal no suponen por si mismas un empobrecimiento del estado. Son salidas de una riqueza anteriormente ingresada, es decir, un mero movimiento de capitales. Lo que sí que se puede extraer de este dato es que el Estado está o bien obligado a ingresar más dinero del que se gasta o bien, estará obligado a pedir prestada esta cantidad de nuevo el próximo ejercicio. En resumen, las devoluciones del principal no son una medida del gasto que supone la deuda pública para la economía real, sino una medida del grado del apalancamiento financiero de las administraciones públicas. No refleja cuánto nos cuesta la deuda, sino cuánto la necesitamos para mantener nuestro nivel de gasto.

Otra cuestión es la segunda cuantía mencionada, es decir, el pago de intereses. Esos 33.000 millones de euros son verdaderos gastos de la economía real. Es el coste de financiación del país, la ineficiencia en la que incurre al pedir dinero al exterior. Otra forma de ver este concepto, es considerarlo el sobrecoste que tiene para el contribuyente

---

<sup>13</sup> Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, «BOE» núm. 260, de 30 de octubre de 2015.

<sup>14</sup> Estado de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales del Estado de 2017 (pp 711, 712) Disponible en [http://www.sepg.pap.minhfp.gob.es/Presup/PGE2016Prorroga/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_16P\\_E\\_V1.PDF](http://www.sepg.pap.minhfp.gob.es/Presup/PGE2016Prorroga/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_16P_E_V1.PDF) consultado por última vez el 11/03/2017.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Tejerizo, López J.M., *Artículo 135 – Deuda Pública, Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1996, (p. 349). El autor afirma que “la Deuda Pública, según se ha encargado de señalar la doctrina, ofrece una perspectiva bifronte: de un lado, es un ingreso para los entes públicos (...). Pero, de otra parte, un gasto o, en las modalidades tradicionales dos: uno inmediato, el pago de los intereses y otro, mediato, la devolución del capital”

que el Estado, en lugar de ser capaz de autofinanciar sus gastos, tenga que pedir dinero a acreedores externos.

Para hacernos una idea del efecto que esto tiene en la economía real, tomando las medidas anteriores y poniendo este gasto en función de quien, a efectos reales, lo paga, es decir, cada miembro de la población ocupada. Por cada español con trabajo, los gastos de la deuda ascienden a 150 euros al mes. El salario medio en España asciende a fecha de 2014, a 26.965,35 €<sup>17</sup>.

Por tanto, en cálculos análogos a los realizados anteriormente, se puede extraer que una cantidad equivalente al 7% de los salarios brutos de los españoles se destina al pago de los intereses de la deuda pública española.

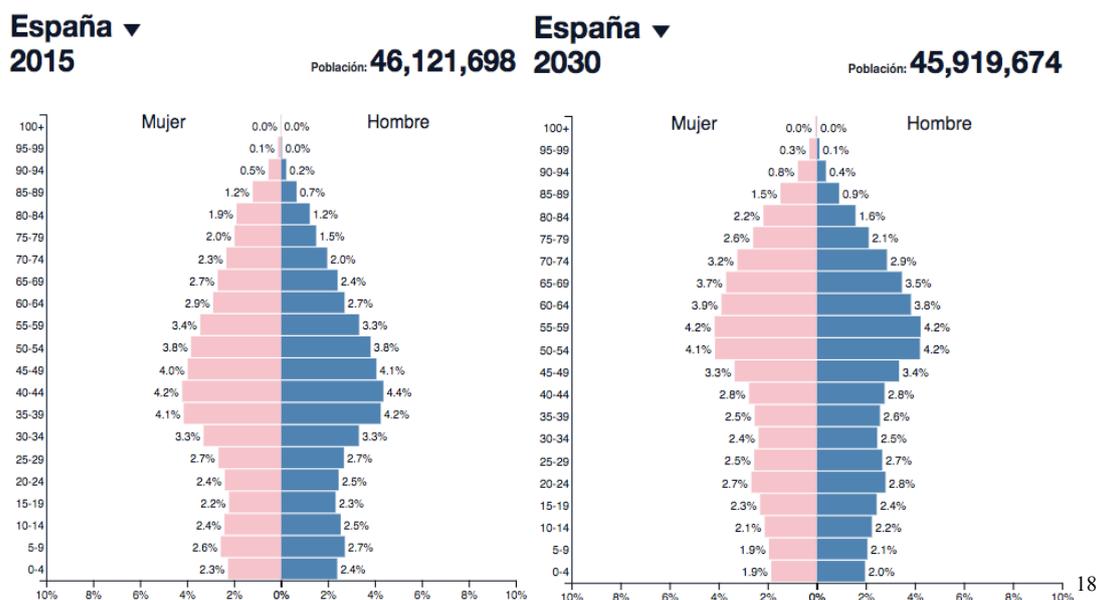
Con todo este conjunto de cifras, lo que se pretende transmitir es lo siguiente:

- El endeudamiento del Estado español tiene un coste real en la economía de las personas, empobreciendo a cada residente significativamente y de forma periódica.
- El crecimiento de la deuda del Estado a niveles superiores a los actuales resulta poco sostenible desde el punto de vista financiero y el horizonte de disminuir esa deuda se antoja complicado.
- El nivel de gasto de un estado tan garantista como la España de la Constitución del 78 sólo puede mantenerse en el tiempo con un crecimiento económico sostenible y es difícil cuadrar las cuentas en momentos de crisis.

---

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de Estructura Salarial*, 28 de Junio de 2016, disponible en <http://www.ine.es/prensa/np977.pdf>, última consulta 07/04/2017.

### 2.3.4. Perspectiva demográfica



Como se puede observar, tanto en la situación actual como en la previsión para el año 2030, a la problemática anterior se suma que la situación demográfica en España es poco esperanzadora. España es uno de los países punteros en esperanza de vida en el mundo. Una persona que nazca hoy en nuestro país se espera que viva una media de 83 años. Este dato nos sitúa como el cuarto país del mundo en esta medida por detrás de Hong Kong, Japón y San Marino.<sup>19</sup>

Este dato se puede considerar muy positivo si lo que se pretende medir es nuestro bienestar como sociedad, pero supone un problema para el futuro, pues una sociedad envejecida implica menos contribuyentes al sistema y más salidas de capital en lo que a las cuentas del estado se refiere. En definitiva, el envejecimiento poblacional supone una amenaza para la sostenibilidad financiera.

Esto se ve especialmente agravado en un sistema tan garantista como el español, con pensiones y sanidad pública (gastos directamente relacionados con la edad de los habitantes) garantizadas.

<sup>18</sup> De Wulf, M., *Population Pyramid*, 2017, Disponible en <https://www.populationpyramid.net/es/espa%C3%B1a/2030/> última vez consultado el 14/04/2017. (Base de datos que configura pirámides poblacionales con datos y predicciones de Naciones Unidas y otras fuentes. Para obtener mayor detalle de las fuentes utilizadas, consultar: <https://www.populationpyramid.net/sources> última vez consultado el 14/04/2017.

<sup>19</sup> Datos extraídos del Banco Mundial, disponibles en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN> consultado por última vez el 14/04/2017.

Como se puede intuir en ambas pirámides poblacionales, una gran cantidad de españoles dejará de trabajar en los próximos quince años, sin que una cantidad similar se incorpore al mercado laboral, por ello el reto de mantener la estabilidad presupuestaria en el futuro será aún más complejo.

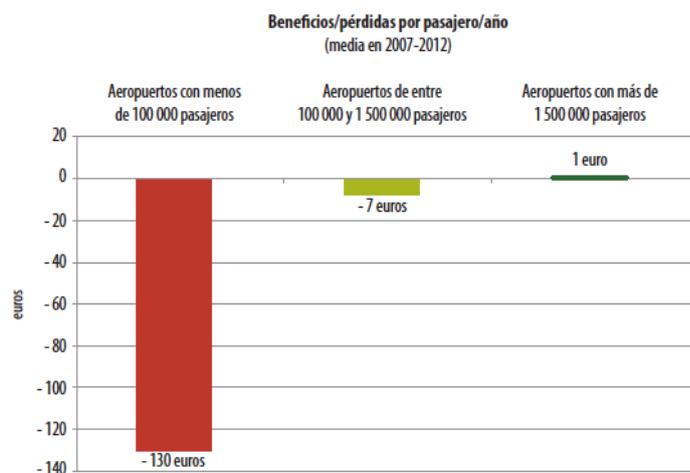
### ***2.3.5. Irresponsabilidades en Materia de Política Presupuestaria***

En España se han llevado a cabo en los últimos veinte años infinidad de irresponsabilidades en materia de política presupuestaria. Es muy complejo probar con rigor científico que se lleven a cabo derroches de forma sistemática en los gastos de las administraciones públicas. No obstante, como hemos expuesto, la situación económica y presupuestaria nacional no es la que debería y se puede ejemplificar con datos reales y teorías económicas casos que apuntan, cuanto menos a una existencia habitual de dichas irresponsabilidades.

#### ***2.3.5.1. Política Aeroportuaria en España***

Especialmente llamativa resulta la política aeroportuaria llevada a cabo en los años previos a la crisis económica. Casos como el del aeropuerto de Castellón, que fue inaugurado en el año 2007 pero no recibió ningún vuelo comercial hasta cuatro años después, son síntomas de decisiones administrativas mal tomadas con un coste real en las arcas públicas. A continuación se llevará a cabo un breve análisis de este sobre coste. La rentabilidad de un aeropuerto viene determinada por su tráfico, del siguiente modo<sup>20</sup>:

**Beneficios o pérdidas medias por pasajero en los aeropuertos examinados durante el período comprendido entre 2007 y 2012**



21

<sup>20</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, *Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad*, 2014, Luxemburgo. Disponible en <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/NewsItem.aspx?nid=5517> última consulta 13/04/2017.

Es decir, de acuerdo con la gráfica anterior, existen en términos económicos dos tipos de aeropuertos, aquellos que se pueden considerar “razonablemente deficitarios o rentables” para las arcas de las administraciones públicas y aquellos que son “manifiestamente deficitarios” y suponen un derroche. El límite entre una y otra categoría está señalado en 100.000 pasajeros anuales.

Llevando a cabo un análisis rápido del tráfico de los distintos aeropuertos españoles entre los años 2012 y 2016, cada año operan entre 14 y 15<sup>22</sup> aeropuertos manifiestamente deficitarios (con respecto al criterio del Tribunal de Cuentas Europeo) en nuestro país. Estimando el coste que supone mantener dichos aeropuertos operativos e incluso sin tener en cuenta aquellos situados en Ceuta, Melilla o islas sin alternativas aeroportuarias, supera con creces los cien millones de euros al año.<sup>23</sup>

En nuestro país existen pues, aeropuertos financiados en gran medida con dinero público que generan pérdidas anuales por falta de tráfico. Además de los gastos de mantenimiento considerados hay que considerar que muchos de ellos se construyeron mediante el endeudamiento de las administraciones públicas locales. A fecha de diciembre de 2014, estos aeropuertos incapaces de generar dinero para las arcas públicas acarrearán una deuda total aproximada de setecientos cincuenta millones de euros. Esta incompetencia resulta especialmente vergonzante al considerar que en el período que va entre 2001 y 2013 España fue el país de la Unión Europea que más subvenciones recibió de los fondos de política de cohesión europeos para inversiones en infraestructuras aeroportuarias<sup>24</sup>, beneficiándose de un 24% del total.

Así pues, lo que el ejemplo anterior viene a probar es que no es disparatada la creencia popular que afirma que en nuestro país los políticos no siempre actúan en lo que se refiere a gastar dinero público la cautela o eficiencia necesarias. Algunas razones que alteran el reparto óptimo los recursos de las administraciones públicas son la corrupción, el uso de los recursos con fines electoralistas y la mera incompetencia. Ejemplificando en cada uno de los tres casos, podemos afirmar con suficiente evidencia que el caso anterior acerca de la política de implantación de aeropuertos en nuestro país es un ejemplo de incompetencia en materia de planificación y elaboración de presupuestos.

---

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> AENA, *Estadísticas de Tráfico Aéreo*, Informes Anuales 2012-2016 disponibles en <http://www.aena.es/csee/Satellite?pagename=Estadisticas/Home> última consulta 18/04/2017.

<sup>23</sup> Para más detalle acerca de la estimación de dicha cifra, consultar anexo 1 – *Aeropuertos ineficientes en España*.

<sup>24</sup> *Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad*, op. Cit., p5.

### **2.3.5.2. *Uso Electoralista de Presupuestos Públicos***

Para probar que existen ciertas evidencias de un uso electoralista de los presupuestos públicos se acude en esta ocasión a una teoría económica estadounidense. La teoría financiera del ciclo económico presidencial, que relaciona el estado de la economía con los distintos años en los que se encuentra dentro de una legislatura. Los resultados apuntan con cierta solidez a diferencias significativas. Desde el año 1945, en el segundo año de la presidencia, la bolsa EEUU (el índice Dow Jones) ha subido<sup>25</sup> un 5,3% de media, frente al 16,1% en el tercer año. No se hace distinción entre el primer o segundo mandato de un presidente. El tercer año supone por otra parte, una ganancia<sup>26</sup> del Dow Jones el 88% de las veces, mientras que el segundo año, sólo el 59% de las veces el índice crece.<sup>27</sup> Estas diferencias se sostienen sobre la idea de que el gasto público aumenta conforme se acerca el comienzo de las campañas electorales y el momento de los ciudadanos para elegir a sus representantes, estimulando a la economía en su totalidad. Se pueden considerar estos datos por su recurrencia en el tiempo como una de carácter numérico de que, los mercados financieros perciben que, al menos en EEUU, las administraciones presidenciales que están en el poder gastan más para satisfacer más a sus potenciales votantes conforme se acerca el momento de ser reelegidos. Aunque no se trate de un ejemplo nacional<sup>28</sup>, podemos ver que hay indicios de una vaga pero recurrente tendencia a gastar recursos con una presumible intención electoralista. Utilizar los recursos de una forma que no esté basada únicamente en maximizar el bienestar de los ciudadanos, como tratar de afectar a su voluntad democrática, es síntoma de un uso poco eficiente de los mismos.

### **2.3.5.3. *La Corrupción y su Coste***

Es muy complejo, por último, calcular el coste exacto de la corrupción para la economía de nuestro país. Existe una gran cantidad de casos y la gran cantidad de factores que intervienen en el efecto total de los mismos sobre la economía dificultan la existencia de

---

<sup>25</sup> Entiéndase la expresión subido como la medida de la variación interanual positiva del valor del índice Dow Jones.

<sup>26</sup> Entiéndase ganancia como variación interanual positiva y pérdida como variación interanual negativa del valor del índice Dow Jones.

<sup>27</sup> Constable, S., "The 'Presidential Stock Cycle' and 2014", The Wall Street Journal, 3 de Noviembre de 2013, disponible en <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304069604579153503082957782> consultado por última vez 11/04/2017.

<sup>28</sup> Se ha considerado pertinente el ejemplo, pese a no ser de ámbito nacional por ser una prueba especialmente clara, objetiva y con gran bagaje histórico de uso electoralista del erario público en un país desarrollado como Estados Unidos. Este efecto se presume extensible a la economía de nuestro país.

una fuente fiable. La Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia (en adelante CNMC) estimó en febrero del 2015 que el sobrecoste de estas prácticas en los procesos de contratación pública rondaba el 25% de los 194.000 millones que (según dicho informe) anualmente se destinan a licitaciones de servicios públicos con cargo al Estado. El importe en términos absolutos de lo que podría ahorrarse en contratación pública supone más de 48.000 millones de euros; o lo que es igual, un 4,5% del PIB. No obstante, dicho estudio fue duramente criticado por errores metodológicos y finalmente fue eliminado de la base de datos de la CNMC<sup>29</sup>. Otra fuente cifra en 40.000 millones de euros el "coste social anual" de la corrupción en España basándose en el análisis del impacto de la corrupción sobre la calidad de vida de los ciudadanos.<sup>30</sup> En definitiva, el efecto total de la corrupción sobre la economía española no está determinado de forma clara, no obstante, el único dato que se puede afirmar con cierta certeza es el siguiente: los más de 175 casos de corrupción política que se han dado en España desde 1978 han supuesto la sustracción de forma directa más de 7.500 millones de euros de las arcas españolas<sup>31 32</sup>.

---

<sup>29</sup> No está disponible, por lo que no se puede referenciar.

<sup>30</sup> León C., De León J., Araña J. *Relación entre Corrupción y Satisfacción*, Revista de Economía Aplicada, nº 64, Vol. XXII, 2014, (pp.31-58). Disponible en [http://www.revecap.com/revista/numeros/64/pdf/leon\\_leon\\_arana.pdf](http://www.revecap.com/revista/numeros/64/pdf/leon_leon_arana.pdf) última vez consultado el 13/04/2017.

<sup>31</sup> *El coste de la corrupción en España: más de 7.500 millones saqueados*, El Economista, 9 de Febrero de 2016, disponible en <http://www.economista.es/seleccionMS/noticias/7336771/02/16/El-coste-de-la-corrupcion-en-Espana-mas-de-7500-millones-saqueados.html> consultado por última vez el 13/04/2017.

<sup>32</sup> Esta medida difiere de las dos anteriores en que solamente mide cantidades sustraídas de las arcas públicas sin considerar los costes indirectos asociados a la corrupción.

### 3. ESTUDIO CONJUNTO DE ECONOMÍA Y CONSTITUCIÓN

Los objetivos, la metodología y en definitiva la esencia de este trabajo descansan sobre la relación de la economía y la constitución. Así, es pertinente incluir, aunque de forma breve, una aproximación al estudio común de ambos campos y a los distintos enfoques adoptados tanto por juristas como por economistas de distintos ámbitos geográficos e históricos.

En Estados Unidos el término con el que se define esta disciplina es “Constitutional Economics”, cuyo significado literal es “economía constitucional”. Se trata de una rama de la economía que nace a finales de los años setenta<sup>33</sup> y se centra en las condiciones y límites determinados por el marco legal de una constitución política. Así, las conclusiones de la economía constitucional se utilizan para hacer estimaciones sobre el crecimiento económico de un país o sistema político, ya que la constitución limita las actividades que individuos y empresas pueden llevar a cabo. Desde este enfoque, el estudio de la constitución es una herramienta para el análisis financiero.

Uno de los más destacados economistas de esta disciplina fue James M. Buchanan, Premio Nobel de economía en el año 1986. Buchanan definía el enfoque de la Economía Constitucional en un artículo bajo ese mismo nombre. El ángulo que Buchanan ofrecía de la actuación de la economía constitucional es distinto al de un político u economista convencional en tanto que *“In a real sense constitutional economics examines the choice of constraints as opposed to the choice between constraints”*.<sup>34</sup> Su metodología no está pues limitada a las opciones dentro de un determinado marco constitucional, sino en el estudio de la situación actual de dicho marco y la evaluación de posibles alternativas al mismo que se adecúen a la realidad socioeconómica de un país o que solucionen algún problema concreto.

En contraposición a esa visión económica, centrándonos en el enfoque más jurídico del estudio conjunto de economía y constitución, procede poner el énfasis en otro contexto, tanto histórico como geográfico. La primera constitución que tuvo un contenido económico significativo fue la Constitución alemana de Weimar de 1919<sup>35</sup>. El término “Constitución económica” (originalmente *Wirtschaftsverfassung*) aparece pues, con la República de Weimar, y su uso se generaliza en los años siguientes en la literatura

---

<sup>33</sup> Van den Hauwe, L., *The Elgar Companion to Law and Economics*, ed. J. Backhaus, 2005, (p.223).

<sup>34</sup> M. Buchanan, J., *Constitutional Economics*, ed. The Macmillan Press Limited, London, 1991, (p. 135)

<sup>35</sup> *Constitución Del Imperio Alemán* de 11 de agosto de 1919, Weimar. Dedicó la sección V de su título II a la vida económica de los Alemanes.

jurídica germana<sup>36</sup>. El significado de dicho término ha ido evolucionando con el tiempo. En un comienzo comprendía la totalidad de las normas de derecho público y privado, que configuran en cierta medida el orden económico. Hoy en día, ha quedado reducido a las normas económicas en el rango del derecho constitucional<sup>37</sup>.

En esta medida, el término "Constitución Económica" en Alemania significa el conjunto de los principios jurídicos del orden económico resultantes de la Ley Básica<sup>38</sup> y orden legal superior del Derecho Comunitario. Una interpretación análoga en el contexto legal español limitaría la Constitución Económica Española a, la CE, aquellas disposiciones de orden legal que conforman conjunto normativo denominado bloque constitucional que configuren en mayor o menor medida la actividad económica del país y al Derecho Comunitario.

Constitución Económica es pues, entre otras cosas, el marco que configura las actividades que realiza el Estado en materia financiera. Dicha actividad incluirá toda acción realizada por el Estado y los entes públicos en orden a la obtención y gestión y gasto de los recursos necesarios, para el cumplimiento de sus fines.<sup>39</sup>

Expuestos ambos modos de abordar la relación entre economía y constitución, señalar que la metodología de este trabajo será analizar las distintas partes de la Constitución Económica española que guarden relación con los problemas anteriormente expuestos, no para quedarse en un análisis estático o analítico, sino para, al modo de los integrantes de la "Economía Constitucional" estadounidense, proponer soluciones normativas o reformas que ayuden a revertir dichos problemas.

---

<sup>36</sup> Schmitt C. *La defensa de la Constitución*, 1931. Trad. Pedro de Vega, Ed. Tecnos. (P. 161) El autor menciona el término y manifiesta su inquietud por la adopción de un régimen político con fundamentación económica.

<sup>37</sup> López Garrido, D. *Apuntes para un Estudio sobre la Constitución Económica*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 15, 1993. (pp 79-81).

<sup>38</sup> *Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 8 de Mayo de 1949*, publicada Boletín Oficial Federal con fecha 23 de mayo de 1949.

<sup>39</sup> Giannini, M.S. *El Poder Público, Estado y Administraciones Públicas*, trad. Luis Ortega, Monografías Civitas, Madrid, 1991, (p. 64).

## 4. ANÁLISIS DEL MARCO LEGISLATIVO Y CONSTITUCIONAL ECONÓMICO

### 4.1. Constitución Económica Española

Los problemas que en el preámbulo de este trabajo se han definido son los siguientes:

- Elevado nivel de déficit de las administraciones públicas que deriva en un endeudamiento nacional insostenible en el tiempo. Como causas del mismo:
  - o Desequilibrios graves del mercado laboral produciendo una tasa de desempleo muy alta que acarrea a su vez un menor nivel de recaudación fiscal y un mayor nivel de gasto en prestaciones.
  - o El gasto que la propia deuda acarrea.

Se analizará el contenido de la Constitución Española relacionado con estos problemas y sus posibles soluciones dividiendo el estudio en dos partes. En primer lugar se analizará el contenido relacionado con lo mencionado presente en toda la constitución, a excepción del artículo 135 C.E.

El estudio del artículo 135 requiere de un apartado propio ya que es un artículo cuyo contenido guarda una relación de especial sujeción o un mayor encaje con el objeto de análisis del trabajo. Además, el actual artículo 135 CE es consecuencia de la segunda y última reforma sufrida por nuestra norma fundamental desde su promulgación en 1978. Es muy relevante para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo llevar a cabo un análisis del contexto, las causas y las consecuencias de esta reforma constitucional.

#### 4.1.1. Análisis Ex-Artículo 135

Artículo 31 CE

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

Este artículo 31, así como el reconocimiento genérico de la propiedad privada del artículo 33.1 CE, son partes fundamentales de lo que entendemos como Constitución Económica. En sus apartados primero y tercero establece un marco básico para la

legislación de nuestro país en materia tributaria. No obstante, la parte que guarda una relación más directa con los problemas a los que este trabajo pretende dar una respuesta es el apartado segundo. Concretamente la consagración de los criterios de eficiencia y economía en lo que se refiere al gasto público.

#### Artículo 40 CE

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

Especialmente llamativo es el punto primero ya que habla de estabilidad económica y pleno empleo, dos de los problemas fundamentales de la economía española siguiendo la línea del diagnóstico anterior. Si la constitución insta a los poderes públicos a actuar de una forma que favorezca estas dos condiciones ¿puede considerarse la situación de endeudamiento anteriormente descrita como el resultado de una política de estabilidad económica? Considerando que la CE sujeta, de acuerdo a su artículo 9.1 a los poderes públicos y tiene cierto grado de aplicabilidad directa, el debate a plantear es el siguiente: ¿Pueden llegar a tener carácter inconstitucional leyes que contravengan los fines del artículo 40.1? Si bien es difícil prever las consecuencias que puede tener una medida legislativa en la estabilidad económica o en el nivel de empleo antes de que dicha medida despliegue efectos, basta con reformular la pregunta del siguiente modo ¿Pueden adquirir dicho carácter inconstitucional disposiciones legislativas cuyas consecuencias se hayan probado injustificada y manifiestamente contrarias a los objetivos del artículo 40.1?

#### Artículo 131 CE

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

Existe pues, con el 131 CE, un artículo constitucional que faculta al gobierno para planificar la actividad económica general y armonizar el desarrollo de los distintos

sectores de la economía. Esto tiene especial relevancia en la sobredimensión sufrida por el mercado inmobiliario español y las nefastas consecuencias que ha tenido para las cuentas públicas el estallido de la burbuja de dicho sector de la economía.

Si la Constitución impulsa a los poderes públicos en su artículo 40.1 a la realización de una política de estabilidad económica y faculta al Estado mediante ley para armonizar el desarrollo sectorial en el 131.1, no es descabellado interpretar que el Estado tiene la obligación de estabilizar el desarrollo de los sectores de la economía española. Esto es algo que ni se hizo durante la sobredimensión del mercado inmobiliario español ni se ha realizado después.

Hay varios argumentos que se pueden utilizar en contra de la pretensión de que la Constitución entre a regular el desarrollo de los sectores de la economía española e incluso a que la regulación de dichos sectores se lleve a cabo por Ley:

El primero de ellos es que la Constitución debe limitarse a la regulación de los aspectos más cruciales de la sociedad como norma superior del ordenamiento jurídico, sin pretender regular todo de forma extensiva. Considerando que la regulación de los distintos sectores de la economía española no es algo absolutamente vital que deba estar incluido en su norma suprema, puede argumentarse que llevar a cabo un desarrollo legal como sugiere el artículo 131 CE, es suficiente. No obstante, cabe argumentar que cierto desarrollo de esta regulación sectorial es tan crucial como cualquier otra sección de la Constitución, ya que a efectos prácticos el pinchazo de la burbuja inmobiliaria ha supuesto y aún supone que los niveles de desempleo y sobre todo desempleo juvenil afecten gravemente al estado del bienestar y a la realización de una gran parte de los derechos que la Constitución consagra a nivel teórico. Todo ello acarrea los efectos ya descritos en los Presupuestos del Estado y el nivel de endeudamiento del país.

Cabe por otra parte argumentar que regular la evolución natural de la economía limitando el crecimiento de un sector para favorecer la diversificación del mercado laboral puede mermar el crecimiento económico total de un país y ser por tanto contraproducente en términos absolutos.

Finalmente, otro argumento en contra de la regulación de este tipo de sectores es que es difícil de predecir cuándo un sector está sobredimensionado o cuándo debe racionalizarse el crecimiento de una parte de la economía. Se puede defender que no hay indicadores suficientes, no obstante:

El precio medio de la vivienda por metro cuadrado en España se incrementó de 2000 a 2007 en 1570 €. Tomando como referencia los siete años anteriores; es decir desde el

1993 hasta el 2000., en los que el aumento fue de 418 € por metro cuadrado, llama la atención que el valor de las casas españolas aumentase de pronto a un ritmo casi cuatro veces mayor al anterior<sup>40</sup>. Del mismo modo es destacable que en junio de 2012 se diese la mayor caída de los precios de la vivienda de la historia de la democracia.<sup>41</sup> Hay algunos indicadores que señalan situaciones económicas insostenibles e inestables y cabe interpretar que el Gobierno tiene entre sus obligaciones detectar estas situaciones y actuar en consecuencia para garantizar la estabilidad económica.

#### ***4.1.2. Artículo 135 de la Constitución Española y su reforma en el año 2011***

##### ***4.1.2.1. Situación inicial***

La versión inicial de la Constitución no estableció en su artículo 135 restricciones en materia de endeudamiento. Los límites que sí delimitaba consistían en una reserva de ley en materia crediticia y un mecanismo automático de inclusión de los gastos destinados al pago de la deuda en los Presupuestos Generales del Estado obligándolos a ajustarse a lo dispuesto en la Ley de emisión.

Artículo 135 CE hasta la reforma del año 2011

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.
2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

##### ***4.1.2.2. Origen y Contexto de la Reforma Constitucional***

En consonancia con lo mencionado *supra* en relación a la situación de sobreendeudamiento de las administraciones públicas españolas, es relevante analizar las consecuencias que dicha situación tuvo a un nivel internacional. Fueron las repercusiones del déficit del estado español sobre la Unión Europea las principales impulsoras esta reforma constitucional.

---

<sup>40</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Índice de Precios de Vivienda – Medias Anuales, 1993-2007*, disponible en [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736152838&menu=resultados&secc=1254736195138&idp=1254735976607](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736152838&menu=resultados&secc=1254736195138&idp=1254735976607), última consulta 03/03/2017.

<sup>41</sup> Ídem.

Si bien los primeros límites presupuestarios orientados a la estabilidad provienen de la legislación estadounidense, Europa como unión de estados orientada al crecimiento económico sostenible, se ha decantado tradicionalmente por tratar de limitar los niveles de gasto público de sus estados miembros. Esta tendencia no ha hecho sino que acentuarse con el paso de los años y la mayor integración de los miembros de una unión, efectiva a día de hoy en los niveles económico y monetario.

Así, en el actual artículo 126.1 (que se corresponde con el artículo 104 del antiguo Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>42</sup>) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>43</sup> (en adelante, TFUE) se establece que los Estados miembros “han de evitar déficits públicos excesivos”.

Aplicaciones concretas de este abstracto límite se han ido dando con el desarrollo de los progresivos pasos del proceso de integración de los países miembros.

La primera de ellas fue el Tratado de Maastricht<sup>44</sup>. La materialización del principio de equilibrio presupuestario establecería que el déficit público de los estados miembro nunca pudiese situarse por encima del 3% del producto interior bruto de cada país. Se confiere además a la Comisión Europea la función de llevar a cabo un seguimiento de la evolución de los presupuestos y los niveles de deuda pública de todos los Estados de la unión.

En junio de 1997 se daría otro paso más en la concreción de esta política presupuestaria sostenible a nivel supranacional con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de los Estados miembro<sup>45</sup>. Este pacto, en línea con anteriores medidas encaminadas a aumentar la cohesión de los integrantes de la Unión en materias económica y monetaria, iba un paso más allá planteando medidas de integración fiscal. Este pacto trajo consigo un conjunto de medidas orientadas a limitar el uso del déficit público por parte de los gobiernos nacionales. Para hacerlo, se señalaron unos límites comunes a todas las economías de la Unión Económica y Monetaria, lo que posteriormente se conocería con la implantación de la moneda única, como Zona Euro.

Por último, en el contexto de la crisis financiera antes descrita, la Unión Europea acudió en ayuda de algunos estados miembro con extraordinarias necesidades de financiación y

---

<sup>42</sup> *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 24 de Diciembre de 2002.

<sup>43</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010.

<sup>44</sup> *Tratado de la Unión Europea*, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea de 29 de Julio de 1992.

<sup>45</sup> Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento (Ámsterdam, 17 de junio de 1997) Diario Oficial Comunidades Europeas 02/08/1997.

serios problemas de solvencia. Para hacerlo, modificó mediante Decisión del Consejo Europeo<sup>46</sup> el artículo 136 del TFUE. Se añadiría el tercer párrafo del siguiente artículo:

Artículo 136 TFUE.

1. Con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados, el Consejo adoptará [...]medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro para:

- reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria;
- elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia.

2. [...]

3. Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.

Así pues, en las situaciones en las que esté en juego la estabilidad de la zona euro en su conjunto, será el Banco Central Europeo, a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (creado por la misma Decisión del Consejo Europeo<sup>47</sup>) quien ejecute las ayudas financieras necesarias. Como habíamos visto anteriormente, los gobiernos de los países de la Eurozona no disponen de autonomía para realizar medidas de política monetaria encaminadas a reducir problemas de déficit como es la devaluación de su moneda. La consecuencia que se extrae es que para solucionar sus problemas de déficit público las economías de la Eurozona no tienen más salida que endeudarse con el exterior. No obstante, la forma menos onerosa de endeudarse para un país de la Eurozona es hacerlo con la propia unión europea en su conjunto, pues miembro y unión tienen intereses en común.

Por otra parte, la lógica financiera dicta que cuanto mayor es el riesgo de una inversión, mayor deberá ser la rentabilidad que ofrezca. Por ello, un país en una situación crediticia peor, se ve a obligado no solamente a pedir más dinero al exterior, sino a pagar además un tipo de interés más alto a sus acreedores. A través de este artículo 136 reformado, se convierte a la Unión Europea en un prestamista o acreedor distinto, en el sentido de que en lugar de requerir un mayor retorno financiero por prestar dinero a

---

<sup>46</sup> Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. Diario Oficial de la Unión Europea de 06/04/2011.

<sup>47</sup> Ídem

países en situaciones más riesgosas, presta dinero a bajo precio a cambio de someter a dichos países a “condiciones estrictas” que reduzcan el riesgo de impago, generalmente mediante la implantación de una política fiscal más restrictiva.

En lo referente a esta reforma cabe una doble interpretación. Por una parte, se trata de una mayor integración de los Estados miembro en la Unión, pues una superestructura muy poderosa en términos económicos acude al rescate de sus integrantes en momentos de necesidad. En este aspecto, la reforma es un mecanismo de protección de los Estados miembro. Es una aplicación práctica de la idea de que el conjunto de las partes es más poderoso que las partes actuando independientemente. No obstante y de forma indisociable a esta visión protectora o paternalista de la Unión, se da una pérdida de soberanía de los estados en favor de Europa. El párrafo añadido deja claro que toda ayuda, por indispensable que sea está supeditada a “condiciones estrictas”. La Unión Europea actuará como protectora de sus integrantes pero obligándolos a someterse a algunas condiciones decididas en el seno de la Unión y no a nivel nacional, donde radica la verdadera soberanía de los países que la conforman. Este artículo contrapone soberanía nacional y suficiencia económica, pues los Estados pertenecientes a la zona Euro que gestionen sus recursos de una forma tan ineficiente que pongan en peligro la estabilidad de dicha unión monetaria, perderán capacidad de gestionar sus propios recursos y en definitiva soberanía, en la medida en la que necesiten la ayuda del Banco Central Europeo.

En este contexto no solamente España reformaría su Constitución para adaptarla a las exigencias comunitarias. Países como Italia o Alemania también reformaron sus constituciones con éxito en la misma línea y existen otros Estados miembro que, a pesar de haberlo intentado, han fracasaron fundamentalmente por motivos políticos, pues reunir los apoyos parlamentarios necesarios para modificar una Constitución es complicado. Estos fueron los casos de Francia, Bulgaria o Austria.

#### ***4.1.2.3. Procedimiento de Reforma***

##### ***4.1.2.3.1. Procedimiento a nivel Jurídico***

El Título X de la Constitución incluye los mecanismos previstos para su modificación. Existen dos mecanismos recogidos en los artículos 167 y 168 CE que regulan diferentes supuestos de reforma constitucional. Que proceda aplicar uno u otro mecanismo dependerá de la parte de la Carta Magna que se pretenda modificar, pues el

procedimiento del artículo 168 CE (conocido como procedimiento agravado) otorga una mayor protección a una parte del articulado.

La parte de la Constitución protegida por el mecanismo del artículo 168 CE serán los siguientes supuestos:

- Revisión total de la Constitución.
- Reforma del Título Preliminar.
- Reforma del Capítulo segundo, Sección primera del Título I.
- Reforma del Título II.

Al no suponer la reforma aislada del artículo 135 CE en ninguno de dichos supuestos, la reforma se llevó a cabo por el procedimiento del artículo 167 CE, denominado procedimiento ordinario (en lugar de agravado). Se llevó a cabo su tramitación por procedimiento de urgencia y su tramitación por lectura única.

#### ***4.1.2.3.2. Procedimiento Político***

La reforma se aprobó en votación en el Congreso de los Diputados por 316 votos a favor y 5 en contra, debido a la unión de intereses entre Partido Socialista Obrero Español, entonces partido del gobierno, y Partido Popular, principal partido de la oposición. Las presiones anteriormente descritas desde el entorno de la Unión Europea así como la inestabilidad financiera en plena crisis fueron clave para que se diese este acuerdo de voluntades. Tan sólo grupos minoritarios se opusieron por lo que las mayorías cualificadas requeridas por el artículo 167 CE se superaron con creces.

#### ***4.1.2.4. Resultado***

##### Artículo 135 CE

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

El primer apartado consagra constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria extendiéndolo a todas las Administraciones Públicas. Se puede interpretar que se incluye así a la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el denominado bloque de constitucionalidad. Reforzándose de esta manera la autoridad del Tribunal Constitucional sobre disposiciones autonómicas en materia presupuestaria, intuyéndose en cierto grado una tendencia hacia un proceso centralizador de esta competencia.<sup>48</sup>

El segundo apartado del artículo 135 CE refuerza de nuevo la idea de introducir este principio y su primacía a todas las divisiones territoriales de España y la sumisión a lo determinado por las autoridades europeas. Además marca de forma clara que será una Ley Orgánica la que fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Es destacable la posición especialmente exigente que toma este segundo apartado del artículo 135 con los Entes Locales a quienes exige estabilidad presupuestaria de una forma más inflexible que a otras administraciones públicas, ya que les prohíbe todo

---

<sup>48</sup> STC 157/2011 de 18 de Abril de 2011, (BOE núm.2 75 de 15 de noviembre 2011). La sentencia confirma que una vez realizada la reforma constitucional del artículo 135 CE, la atribución a una ley orgánica del desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria refuerza la competencia del Estado en esta materia.

déficit estructural. Ello se debe a que los ayuntamientos, por lo general tienen una capacidad financiera más débil para corregir las desviaciones presupuestarias de sus cuentas. Esto marca una frontera sustancial respecto de las Comunidades Autónomas, pues éstas tienen capacidad para crear tributos propios, así como de administrar los impuestos estatales cedidos.

El tercer apartado se divide en tres párrafos. El primero establece que tanto “el Estado como las Comunidades Autónomas deberán ser autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.

En la anterior redacción, se consideraba únicamente “al Gobierno”, sin mencionar a las Comunidades Autónomas de forma explícita, pues sus Estatutos de Autonomía ya incorporaban una reserva de ley al respecto. Por lo tanto, la doctrina entendía que quedaban fuera del ámbito de la reserva constitucional. Así pues, una norma de rango constitucional que fije un límite de deuda de las Comunidades Autónomas refleja un mayor compromiso de España de tener una política presupuestaria más cohesionada. En lo que se refiere a la capacidad de asumir deuda pública de las Comunidades Autónomas, todas sus emisiones siguen estando sujetas a la autorización del estado, por una cuestión de repartos competenciales establecidos en el artículo 149.1 CE.

Analizando el segundo párrafo de este 135.3 CE, se aprecia que en dicho artículo la Constitución vuelve a afianzar su posición como deudora de cara a acreedores externos, estableciendo que el pago de los intereses y la amortización de la deuda gozarán de prioridad absoluta.

El último párrafo de este apartado establece que “el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas [...] no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. De nuevo destaca el grado de sumisión del estado central a las autoridades europeas, como contraprestación a su condición de garantes de nuestro bienestar financiero en momentos de dificultad. El artículo 126 del TFUE, establece en este sentido, que los Estados Miembros deberán evitar déficits que superen el 3% del PIB y fija, además, el límite máximo de deuda pública en el 60% del PIB. La reforma constitucional consagra estos márgenes o valores de referencia, que se convierten ya no en límites de legalidad comunitaria sino en parámetros de constitucionalidad. Resulta de cualquier forma irreal, que, estando en la actualidad el nivel de deuda pública en torno al 100% del PIB, sea inconstitucional que esté por encima del 60% del PIB.

El cuarto apartado del 135 CE enumera los supuestos en los que se podrán superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Estos supuestos son múltiples y algo vagos pues pueden interpretarse según convenga, lo que debilita un poco el cumplimiento de la finalidad de todo el artículo reformado, al permitir al Congreso de los Diputados apreciar cualquiera de estas situaciones por mayoría absoluta.

El quinto apartado establece la reserva de ley orgánica, para una ley de desarrollo. Esta ley deberá necesariamente regular de los límites de déficit y de deuda pública, la metodología a seguir, el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, y por último, la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento.

El sexto y último apartado asienta la obligación constitucional de las Comunidades Autónomas de respetar los límites de déficit público estructural y de volumen de deuda pública. Obliga así a las Comunidades Autónomas a aplicar la estabilidad de forma efectiva en sus normas y decisiones presupuestarias. Puede interpretarse como una limitación a la libertad que se les concede a las Administraciones Autonómicas en comparación con los ayuntamientos.

## **4.2. Ley de estabilidad presupuestaria**

El 27 de abril de 2012 se aprobó la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>49</sup> (en adelante LOEPSF) que cumple el mandato previsto por la reforma constitucional analizada en lo que a una ley orgánica de desarrollo se refiere.

### ***4.2.1. Principios Rectores***

Los principios que marcan esta ley son, además de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera que le dan nombre, los siguientes:

Principio de Plurianualidad, recogido en el artículo 5 LOEPSF que establece que los presupuestos de las Administraciones Públicas se llevarán a cabo año a año pero se encuadrarán en un marco a medio plazo (un periodo de 3 años). En este sentido es un principio vacío de contenido a nivel práctico, pues no existe ningún aparato que obligue a las administraciones públicas a presupuestar a tres años vista.

---

<sup>49</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Publicada en el BOE número 103 de 30/04/2012.

Principio de Transparencia (art. 6 LOEPSF) Este principio supone la publicación de una serie de informes y planes. Las Comunidades Autónomas deberán elaborar y publicar información relativa a su contabilidad trimestralmente, cosa que permitirá un seguimiento transparente contable y periódico de la ejecución de sus presupuestos.

Principio de Eficiencia en la Asignación y Utilización de los Recursos Públicos (art. 7 LOEPSF).

Principio de Responsabilidad (art. 8 LOEPSF) determina la asunción de las consecuencias que pueden establecerse debido al incumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria a las Administraciones que hayan causado esa situación. La aplicación práctica de este principio es especialmente relevante, pues todo lo enunciado por esta ley carece de valor si no tiene una serie de medidas que fuercen a las administraciones públicas a cumplirla.

Principio de Lealtad Institucional (art. 9 LOEPSF): se refiere a que las decisiones tomadas por cualquier Administración Pública habrán de tener como referencia la satisfacción de los intereses generales y no deberán contravenirlos. Resulta de especial actualidad cuando existen en la actualidad gobiernos autonómicos que se manifiestan constantemente en contra de los intereses generales en pos de su autonomía e interés propio.

#### ***4.2.2. Disposiciones relevantes en el desarrollo del art. 135 CE***

Con respecto al apartado segundo, párrafo segundo del art. 135 CE, define a qué se refiere la Constitución con “déficit estructural”, considerándolo “déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”. De esta forma se evita que las Administraciones basen el equilibrio de sus cuentas públicas en ingresos que tengan un carácter cíclico o excepcional.

Con respecto al apartado tercero, párrafo tercero, el artículo 13 LOEPSF va más allá al establecer que el volumen de deuda pública de todas las Administraciones Públicas en su conjunto no podrán superar el 60% del PIB. Desglosando este 60% del PIB como volumen de deuda pública, un 44% de la deuda será de la Administración Central, un 13% procedente la Comunidades Autónomas y el 3% restante vendrá de los Entes Locales.

En relación con el artículo 135.4, la Ley Orgánica 2/2012 precisa en su artículo 11.3, que la desviación presupuestaria temporal prevista constitucionalmente no podrá poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Además establece un parámetro

objetivo entre los vagos conceptos que impone la Constitución como condiciones para incurrir en estas desviaciones presupuestarias, al concretar la “situación de recesión económica grave” marcando que será necesaria una “tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto”.

#### 4.2.3. Regla del Gasto

##### Artículo 12 LOEPSF - Regla de gasto

1. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural (...) se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes (...) previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.

2. Se entenderá por gasto computable (...).

3. Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión (...) Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos.”

Esta regla del gasto es una de las partes más relevantes de la LOEPSF ya que pone límites en la variación<sup>50</sup> del gasto de todas las Administraciones Públicas en función de la tasa de referencia de crecimiento del PIB, tasa que por otra parte no es más que una previsión económica llevada a cabo por la Comisión Europea.

Es decir, pone el presupuesto del gasto en función de un pronóstico, que puede o no ser acertado en lugar de basarse en algún dato empírico. La precisión con la que la Comisión Europea puede predecir el aumento interanual del PIB es limitada. De hecho, la Comisión dista mucho de ser el organismo que mejor pronostica la evolución interanual del PIB español, previendo para el año 2016 un crecimiento del 2,6% frente al 3,2% real, una desviación relativa de en torno al 20%. Dieciséis organismos de naturaleza pública o privada, entre los que se incluye el propio Gobierno de España, llevaron a cabo previsiones más certeras que las de la Comisión.<sup>51</sup>

Como complemento final de esta regla, la ley prevé para el caso de que se obtengan ingresos mayores de lo previsto, que dichos ingresos no financien nuevos gastos, sino que se dediquen a reducir el nivel de deuda pública.

---

<sup>50</sup> Se deduce que el artículo se refiere a variación interanual.

<sup>51</sup> Verdaguer E., Calleja M., García-Castany G., Urbano L., ESADE, *Diana Económica ESADE*, Febrero de 2016, disponible en <http://www.esade.eduhomepage/esp/diana/diana-economica> última vez consultado el 09/04/2017.

#### **4.2.4. Medidas Preventivas, Correctivas y Coercitivas**

El Capítulo IV de la LOEPSF incluye una serie de medidas que tienen como objetivo hacer cumplir su contenido. Así pues, el objetivo de que se cumplan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera residen en la eficacia que puedan tener estas medidas, que podrán sancionar los incumplimientos de déficit y deuda pública de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Sin estas medidas, el contenido de la Ley no será efectivo a efectos prácticos y por tanto su importancia para la estabilidad presupuestaria real es crucial.

Según ciertas opiniones de la doctrina, algunas medidas contempladas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria pueden resultar difícilmente compatibles con el principio de autonomía<sup>52</sup>.

##### **4.2.4.1. Medidas Preventivas**

La primera de estas medidas recogidas en los artículos 18 y 19 LOEPSF, es la imposición a las Administraciones Públicas de que realicen un seguimiento del cumplimiento de sus objetivos, así como un ajuste del gasto público para evitar un incumplimiento. Declara también la imposibilidad de realizar operaciones de endeudamiento en los supuestos en que una Administración Pública rebase el 95% de sus límites de deuda establecidos en pos del principio de sostenibilidad financiera.

La segunda es la previsión, en el artículo 19 LOEPSF, de un mecanismo de alerta que lleva a cabo advertencias a Administraciones Públicas en riesgo de incumplir los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto.

Si las medidas que traten de solucionar el problema señalado en la advertencia no son adoptadas o resultan insuficientes para corregir este riesgo, se aplicarán tanto medidas correctivas como medidas coercitivas en un plazo de un mes. Es llamativo, que sin que una Administración Pública haya llegado a incumplir de forma efectiva los límites legales, el Gobierno Central puede aplicar medidas coercitivas y correctivas sobre ésta. Es un artículo pues, bastante controvertido pues no delimita “el riesgo de incumplimiento” dejándolo a merced del Gobierno y hasta cierto punto se puede

---

<sup>52</sup> Domínguez Martínez J.M. López Jiménez, J.M., *La reforma de la Política de Estabilidad Presupuestaria en España: Análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, Septiembre de 2012, disponible en [http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT\\_09\\_12.pdf](http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_09_12.pdf) última vez consultado el 13/04/2017. “Se plantea con meridiana claridad que la efectividad de las medidas coercitivas (...) puede poner en entredicho el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas” (p. 51)

considerar que vulnera el principio de autonomía por asegurar el de la estabilidad presupuestaria.<sup>53</sup>

#### **4.2.4.2. Medidas Correctivas**

Están reguladas en los artículos 20 a 24 de la LOEPSF. El artículo 20 trata sobre las medidas automáticas de corrección, que establecen el momento en que el Gobierno constate la existencia de un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o regla de gasto, toda operación de endeudamiento que lleve a cabo la Comunidad Autónoma o Entidad Local afectada deberá contar con el visto bueno del Estado mientras se prolongue dicho incumplimiento en el tiempo.

Así pues, artículos 21 y 22 regulan dos medidas, respectivamente el plan económico-financiero y plan de reequilibrio. Ambas se activan cuando el rumbo tomado por una administración está camino de no cumplir sus objetivos y la diferencia entre una y otra es que en el segundo de estos artículos, el plan alternativo se crea en respuesta a una de las situaciones del artículo 11.3.

Los artículos 23 y 24 hacen referencia a la tramitación y al seguimiento de estos planes económico-financieros y de reequilibrio.

#### **4.2.4.3. Medidas Coercitivas**

El artículo 25 LOEPSF regula las medidas coercitivas. En caso de que haya un incumplimiento, no presentación o falta de aprobación de alguno de los planes mencionados en el apartado de medidas correctivas, la Administración Pública responsable deberá:

- Aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar una retención de créditos, con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo.
- Constituir un depósito por valor del 0,2% de su producto interior bruto nominal en el Banco de España. Durante los 3 primeros meses desde la constitución del depósito no tendrá intereses, pero transcurridos 3 meses la situación de incumplimiento sigue persistiendo, este depósito se convertirá en multa coercitiva. El depósito se ve cancelado si la medida se cumple.

Si estas dos medidas son incumplidas o su cumplimiento resulta insuficiente, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos que valore la situación

---

<sup>53</sup> *La reforma de la Política de Estabilidad Presupuestaria en España: Análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Op.Cit., p. 35*

económico-presupuestaria de la administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar cualquier dato, la comisión deberá presentar una propuesta de medidas que serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora. Básicamente, el gobierno toma el poder presupuestario de la administración incumplidora.<sup>54</sup>

Finalmente el artículo 26 habla de un último nivel de amenaza impositiva pues relaciona el artículo 25 LOEPSF con el artículo 155 de la Constitución.

El artículo 155 afirma que *“si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”*.

La extensión de este artículo a la materia presupuestaria refuerza el poder coercitivo del Gobierno, yendo un paso más allá en su primacía sobre el resto de Administraciones Públicas. Pese a ello, el Gobierno pasa a necesitar para tomar esta medida un permiso del poder legislativo vía mayoría absoluta del Senado.

---

<sup>54</sup> STC 14/2015 de 18 de Diciembre, (BOE núm. 52, de 02 de marzo de 2015). Admite en que la actuación de la comisión de expertos afecta a la autonomía financiera, pero que “no puede afirmarse, sin embargo, que dicha injerencia lo sea de una manera inconstitucional”

## 5. DERECHO COMPARADO: ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ALEMANIA

Alemania es reconocido en la actualidad como un país cuya política de estabilidad presupuestaria es ejemplo de responsabilidad y eficacia. No obstante, no siempre fue así, hace tan solo diez años, el volumen de deuda pública germana estaba en torno al 70% del producto interior bruto anual y aumentando cada año<sup>55</sup>. Tanto el gobierno central, como los Länder<sup>56</sup> asumían unos niveles de deuda insostenibles. Paralelamente, el déficit público en 2009 llegaba al 3.2% del PIB<sup>57</sup>. Con todo esto, en el año 2009 se reforman los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental de Bonn<sup>58 59</sup>, creando un nuevo marco legal en lo que se refiere a la elaboración de sus presupuestos, que tiene las siguientes implicaciones<sup>60</sup>:

La Constitución o Ley Fundamental expone las responsabilidades fiscales tanto para el gobierno federal como para los Länder. Establece que el Gobierno Federal y los Länder establezcan independientemente sus propios presupuestos. Un hecho distintivo del marco legal de Alemania en lo que se refiere a este ámbito es que la “Ley de Principios Presupuestarios<sup>61</sup>” (*Haushaltsgrundsätze-gesetz*, en adelante HGrG), es aplicable a todos los niveles, tanto a nivel federal, como a nivel regional (gobierno de los Länder) como a nivel local, es decir todos los municipios. Esta Ley establece una serie de obligaciones que guardan relación con la preparación y ejecución de presupuestos, sentando bases para un sistema transparente y auditado por un tercero a cualquiera de los tres niveles mencionados y aunque cada una de las 16 regiones tienen su ley presupuestaria y el gobierno central también, estos 17 textos legislativos se redactan de acuerdo a los principios sentados por la HGrG.

Además, la HGrG crea un organismo dependiente de los ministerios de economía y hacienda federales y locales y representantes del ámbito municipal también. Este

<sup>55</sup> Banco Central Europeo, *Statistical Data Warehouse*, 2017, disponible en <http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=bbn3885>, última vez consultado el 13/04/2017.

<sup>56</sup> Land y su plural Länder son abreviaciones de Bundesland o Bundesländer cuyo significado literal es Estado o Estados de Alemania. Un Land es pues, uno de los distintos estados que componen esta república federal.

<sup>57</sup> *Statistical Data Warehouse*, op. Cit.

<sup>58</sup> *Ley Fundamental de la República Federal Alemana*, op. Cit.

<sup>59</sup> 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental, de 28 de agosto de 2006 publicada en el Boletín Oficial Federal Alemán del 31 de agosto de 2006

<sup>60</sup> Cordero González, E.M., *La Reforma de La Constitución Financiera Alemana. En Particular, El Nuevo Límite al Endeudamiento de la Federación y los Länder*, Universidad de Oviedo, Junio de 2012, (p. 289).

<sup>61</sup> *Haushaltsgrundsätze-gesetz (Ley de Principios Presupuestarios)* de 19 de agosto 1969 (publicada en el Boletín Oficial Federal Alemán del 21 de agosto de 1969).

órgano, denominado Consejo de Organización Financiera prepara las bases de la política fiscal del país a medio plazo, sus decisiones son vinculantes a nivel político ya que es necesario contar con su aprobación para validar las mayorías que configuran las leyes presupuestarias de los tres niveles territoriales.

Por lo tanto encontramos un sistema que huye del tóxico cortoplacismo que tan malos resultados da al elaborar presupuestos irresponsables y con finalidades electorales. Un órgano que recoja los intereses de todos los niveles territoriales y que sienta bases para elaborar presupuestos a medio plazo resulta muy positivo para que se elabore una política financiera coherente, lógica y cohesionada.

Además, tras la reforma de 2009 se calcula un máximo de deuda neta anual, un tope que limite situaciones de sobreendeudamiento. Este tope de deuda se calculará añadiendo el componente estructural (0,35% del PIB como déficit fiscal del gobierno federal desde 2016 y 0% de su PIB de déficit fiscal desde el año 2020 para los gobiernos regionales) a otros componentes de la economía como los ajustes de la balanza de pagos. Lo relevante en este caso es que Alemania tiene un sistema de control del déficit que:

- Crea un organismo que aúna los intereses de todos los niveles territoriales y sienta una serie de bases a medio plazo.
- Limita el déficit de forma sostenible a un 0,35% del PIB nacional e introduce un mecanismo para negar la posibilidad de sobreendeudamiento a las entidades regionales y locales, aplicando una política de déficit 0. El hecho de que los *Länder* hayan perdido su capacidad para contraer deuda estructural, supone también la creación de un sistema de ayudas financieras que permitan equilibrar sus cuentas en determinadas situaciones.
- Crea un tope anual para el endeudamiento neto, garantizando la estabilidad financiera del país, impidiéndole vivir por encima de sus posibilidades y creando un marco constitucional para que el país pueda crecer de forma sostenible.

La consecuencia principal que ha tenido el ajuste de la política presupuestaria alemana llevado a cabo en el año 2009 ha sido una reducción paulatina de los niveles de deuda pública así como del coste de la misma, desde el año 2010 hasta la actualidad<sup>62</sup>. En un entorno internacional en el que la tendencia principal ha sido de aumento generalizado de la deuda soberana, esta política de gasto responsable ha beneficiado a Alemania en comparación con la inestabilidad de otros países de la Eurozona.

---

<sup>62</sup> Statistical Data Warehouse, Op. Cit.

## 6. CONCLUSIONES

La primera conclusión, extraída en el análisis económico de las cuentas del Estado, es que se puede considerar que **España está en una situación financiera tremendamente complicada con una difícil perspectiva de mejora**. La situación es no obstante, algo mejor que antes de que se llevase a cabo la reforma constitucional del artículo 135 y la promulgación de su ley de desarrollo. Ambas modificaciones legislativas dan pasos agigantados en dirección de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera requeridas. Pese a ello, esta legislación está fuertemente marcada por dos características de su contexto.

En primer lugar, **el individualismo o egoísmo estructural de las administraciones públicas españolas**. La ley parte de la base (con cierta justificación en su historia reciente) de que la voluntad de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales es la de presupuestar por encima de sus posibilidades y acudir después al Gobierno Central en búsqueda de financiación, contraponiendo así a unas administraciones con otras. Las respuestas dadas por la LOEPSF están más orientadas a solucionar problemas generados por el individualismo de Administraciones Periféricas que a planear presupuestos de una forma conjunta, lógica y efectiva que coordine a todos los niveles territoriales de la Administración.

El artículo 135 CE, reformado en un brevísimo espacio temporal y sin el sosiego que requieren las grandes acciones<sup>63</sup> contrapone irresponsabilidad o insostenibilidad presupuestaria con centralismo. Esto responde al **carácter urgente de su promulgación**, segunda característica de su contexto que marca fuertemente también a la LOEPSF. Para asegurar que se mantenga cierta sostenibilidad, el Gobierno del Estado impone límites a unas Comunidades Autónomas y Entidades Locales que habían cometido excesos en el pasado. La prioridad de esta ley es asegurar las cuentas del Estado central, que es en definitiva la Administración que se endeuda cada año con el exterior para que se pueda mantener el estado del bienestar en nuestro país. Dado que dicha solvencia estaba en entredicho en el momento de su promulgación, la LOEPSF tiene un tono de urgencia que trata de transmitir a los mercados a quienes pide dinero el

---

<sup>63</sup> Martínez Laguna, F.D., *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: Efectos Y Consecuencias Jurídicas De La Reforma*, RJUAM, nº 24, Febrero de 2011, (p.140).

mensaje de que el Gobierno tiene el poder para evitar irresponsabilidades de las demás Administraciones Públicas.

El problema principal que existe, especialmente visible al llevar a cabo una comparativa con el sistema alemán, es que pese a haber introducido medidas que corrijan desequilibrios, **a nuestro artículo 135 CE y a su desarrollo legal les falta la vertiente constructiva** necesaria para elaborar presupuestos o políticas presupuestarias a medio plazo que aseguren la sostenibilidad.

Constitución y Ley marcan unos principios rectores ampliamente interpretables y unos límites severos que no se deben sobrepasar con medidas que aseguran su cumplimiento. Tanto principios como límites y medidas son aportaciones positivas para una política de sostenibilidad financiera mejorada.

Falta para complementar a ambos contenidos la creación de organismos que coordinen de forma efectiva la creación de presupuestos estables a medio plazo, como el Consejo de Organización Financiera alemán. Así, la introducción de este órgano sería la primera de las modificaciones constitucionales a considerar.

Este **Consejo de Organización Financiera** español deberá reunir las siguientes características para que su funcionamiento sea eficaz:

Como ya ocurre en el modelo alemán, debe estar compuesto por reconocidos expertos en materia económica y presupuestaria elegidos por representantes de los ciudadanos tanto de la Administración Central, como de las Comunidades Autónomas como de Entidades Locales. El hecho de que tenga representantes elegidos por todos los niveles territoriales supone un enfoque más conciliador para que los sectores más regionalistas y el estado central vayan en la misma dirección, dejando atrás la constante contraposición de sus intereses. Sería un buen modo de llevar a la práctica el principio de solidaridad interregional que funcione de un modo menos deficitario para el Gobierno que el actual Fondo de Compensación.<sup>64</sup>

Asimismo y siguiendo con la imitación del modelo alemán, preparará las bases de la política fiscal y de gasto del país a medio plazo, sus decisiones son vinculantes a nivel político para los tres niveles, teniendo derecho de veto de las previsiones legales presupuestarias de todos ellos.

---

<sup>64</sup> En virtud del art.158.2 CE "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso."

Además, se propone que sea un órgano con cierta vocación de estabilidad y permanencia, que se renueve con un ritmo suficientemente rápido, pero que no esté alineado exactamente con los vaivenes electorales que cambien el signo político de las cámaras de representantes de una a otra legislatura. Un sistema adecuado para la renovación de los miembros que compongan este órgano sería uno análogo al del Tribunal Constitucional, en el sentido de que se renueven los miembros por terceras partes cada tres años o un plazo similar, mezclando renovación y permanencia y manteniendo cierta diferencia ideológica que garantice cierta independencia entre las cámaras de representantes y la composición de este Consejo.

Otra reforma estructural a llevar a cabo sería la introducción de un desarrollo legal y orgánico a uno de los aspectos mencionados en la Constitución, tanto en el artículo 40 como en el 131 CE. Se trata de la **regulación sectorial de la economía**. Es un tema complejo y de difícil aplicación práctica, pero lo cierto es que la economía española se ha visto fuertemente dañada por el estallido de la burbuja inmobiliaria y crediticia y la introducción de ciertos mecanismos que prevengan casos de crecimiento descontrolado e insostenible de sectores puede ser positivo para la economía nacional en el medio y largo plazo.

Así, tendría sentido crear un órgano para esta función, **Consejo de Regulación Sectorial de la Economía Nacional** compuesto por expertos en materia de análisis financiero y económico y dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad. Su función concretamente sería la de emitir dictámenes cuando detecte un desequilibrio sectorial que pueda poner en peligro la sostenibilidad de la economía española y en todo caso antes de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado o de la aprobación de cualquier ley o modificación de la legislación tributaria. La idea que subyace es que mediante política fiscal se pueda limitar el crecimiento descontrolado de sectores, aumentando la presión fiscal sobre los mismos. La utilización de la política fiscal para incentivar económicamente a sectores determinados no es novedad en la legislación española ya que hasta la reforma del impuesto de sociedades efectuada por la Ley 35/2006<sup>65</sup>, dicho impuesto disminuía significativamente la carga tributaria de determinadas inversiones o gastos empresariales como investigación y desarrollo. La competencia y el procedimiento para creación de tributos se mantendrían inalteradas,

---

<sup>65</sup> Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Publicada en el BOE de 29/11/2006.

tan solo se pasaría a considerar un dictamen preceptivo pero no vinculante para introducir la posibilidad de controlar estos sectores mediante política fiscal.

Así pues, la introducción de estos dos órganos en el ordenamiento jurídico serían las principales sugerencias de reforma legislativa y constitucional que este trabajo sugiere con el fin de mejorar el funcionamiento de la política presupuestaria de las Administraciones Públicas en España.

Cabe ampliar la mejora de las cuentas públicas mejorando no solamente por la vía del control presupuestario del gasto público, como se ha planteado en el contenido del presente trabajo, sino también por la vía del aumento de los ingresos mediante la optimización del sistema fiscal o la regulación laboral. Otra ampliación a sugerir es el análisis de la legislación pertinente al mercado inmobiliario y las cajas de ahorros, puntos especialmente accidentados de la historia económica reciente de nuestro país.

En resumen, las conclusiones de este trabajo son:

- La situación de la deuda pública española es grave y urgente y afecta a todos los españoles. Tiene perspectivas de ir a evolucionar negativamente por las perspectivas de envejecimiento demográfico de la sociedad.
- Los principales defectos detectados al analizar la legislación que configura la economía nacional son el carácter de marcada urgencia que impregna el artículo 135 CE y su ley de desarrollo, la LOEPSF, así como su tendencia a considerar contrapuestos los intereses de unas y otras Administraciones Territoriales del Estado.
- Estos defectos suponen la falta de un desarrollo orgánico y legal que no se limite a establecer fronteras y medidas para reparar desequilibrios, sino que también cree un marco propicio para la elaboración conjunta de presupuestos sostenibles.
- Se propone la creación de un órgano independiente de previsión constitucional cuya finalidad sea revisar y enmendar los presupuestos de cada Administración Territorial.
- Se propone para introducir la posibilidad de regular los desequilibrios sectoriales de la economía, un órgano dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad. La función de este órgano será, mediante la realización de informes de sugerencias al legislador en política tributaria y fiscal, evitar el sobredimensionamiento de determinados sectores de la economía, con el fin de que la población española no sufra los duros vaivenes del ajuste económico como los acontecidos en los últimos 9 años.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **7.1. Legislación**

#### **7.1.1. Española**

Constitución Española (BOE de 29 de diciembre de 1978)

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Publicada en el BOE número 103 de 30/04/2012.

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Publicada en el BOE de 29/11/2006.

Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, «BOE» núm. 260, de 30 de octubre de 2015.

Orden HFP/114/2017, de 13 de febrero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2017.

#### **7.1.2. Comunitaria**

· Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 24 de Diciembre de 2002.

· Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010.

· Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea de 29 de Julio de 1992.

· Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento (Ámsterdam, 17 de junio de 1997) Diario Oficial Comunidades Europeas 02/08/1997.

· Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. Diario Oficial de la Unión Europea de 06/04/2011.

#### **7.1.3. Alemana**

Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 8 de Mayo de 1949, publicada Boletín Oficial Federal con fecha 23 de mayo de 1949.

Constitución Del Imperio Alemán de 11 de agosto de 1919, Weimar.

52.<sup>a</sup> Ley de modificación de la Ley Fundamental, de 28 de agosto de 2006 publicada en el Boletín Oficial Federal Alemán del 31 de agosto de 2006

*Haushaltsgrundsatzgesetz* (Ley de Principios Presupuestarios) de 19 de agosto 1969 (publicada en el Boletín Oficial Federal Alemán del 21 de agosto de 1969).

## 7.2. Jurisprudencia

STC 14/2015 de 18 de Diciembre, (BOE núm. 52, de 02 de marzo de 2015).

STC 157/2011 de 18 de Abril de 2011, (BOE núm.2 75 de 15 de noviembre 2011).

## 7.3. Obras Doctrinales

Arrieta Martínez de Pisón J., *Sistema tributario y Constitución*”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 25, 2005, (p. 154).

Tejerizo, López J.M., *Artículo 135 – Deuda Pública, Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1996, (p. 349).

Van den Hauwe, L., *The Elgar Companion to Law and Economics*, ed. J. Backhaus 2005, (p.223).

M. Buchanan, J., *Constitutional Economics*, ed. The Macmillan Press Limited, London, 1991, (p. 135)

Schmitt C. *La defensa de la Constitución*, 1931. Trad. Pedro de Vega, Ed. Tecnos. (P. 161)

López Garrido, D. *Apuntes para un Estudio sobre la Constitución Económica*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 15, 1993. (pp 79-81).

Giannini, M.S. *El Poder Público, Estado y Administraciones Públicas*, trad. Luis Ortega, Monografías Civitas, Madrid, 1991, (p. 64).

Domínguez Martínez J.M. López Jiménez, J.M., *La reforma de la Política de Estabilidad Presupuestaria en España: Análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, Septiembre de 2012, (p.51).

Cordero González, E.M., *La Reforma de La Constitución Financiera Alemana. En Particular, El Nuevo Límite al Endeudamiento de la Federación y los Länder*, Universidad de Oviedo, Junio de 2012, (p. 289).

Martínez Laguna, F.D., *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: Efectos Y Consecuencias Jurídicas De La Reforma*, RJUAM, nº 24, Febrero de 2011, (p.140).

### 7.3. Otras Fuentes

Uxó González, J., *Diccionario Económico de Expansión*, 2015, Disponible en <http://www.expansion.com/diccionario-economico/deuda-publica-efectos-macroeconomicos.html> consultado por última vez el 01/03/2017.

Vicente N., *¿Cuántas veces han reestructurado su deuda España y Grecia en los últimos 200 años?*, Cinco Días, 28 de marzo de 2016, disponible en [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178\\_879302.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178_879302.html) consultado por última vez el 14/04/2017.

Climent Serrano, S. *Las Cajas de Ahorros Españolas, Gestión en una Crisis y Consecuencias de la misma*, 2015, Universidad de Valencia, Disponible en [http://www.aeca1.org/pub/on\\_line/comunicaciones\\_xviicongresoaeaca/cd/20a.pdf](http://www.aeca1.org/pub/on_line/comunicaciones_xviicongresoaeaca/cd/20a.pdf) consultado por última vez el 01/04/2017.

McKinsey Global Institute, *Debt and (Not Much) Deleveraging*, Febrero de 2015. Disponible en <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/debt-and-not-much-deleveraging> última consulta 15/04/2017.

Vega J.A., *“La bomba atómica de la deuda global: roza los 200 billones de dólares”*, Cinco Días, 28 de marzo de 2016, disponible en [http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178\\_879302.html](http://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/03/23/economia/1458762178_879302.html) consultado por última vez el 14/04/2017.

Sérvulo, J., *Rajoy cierra la legislatura con la deuda pública al borde del 100% del PIB*, El País, 17 de Febrero de 2016, disponible en [http://economia.elpais.com/economia/2016/02/16/actualidad/1455657861\\_258168.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/02/16/actualidad/1455657861_258168.html) consultado por última vez el 15/04/2017.

Banco de España, *Nota Metodológica – La deuda de las Administraciones Públicas (AAPP) Elaborada Según La Metodología del Protocolo de Déficit Excesivo*, disponible en [http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/notamet\\_pde.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/notamet_pde.pdf), última consulta 06/04/2017.

Banco de España, *Boletín estadístico, Capítulo 11, Administraciones Públicas*, 2017 disponible en <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html> última consulta 01/03/2017

Instituto Nacional de Estadística, *Cifras de población*, Julio de 2017, disponible en [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981), última consulta 06/04/2017.

Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de Población Activa*, Febrero de 2017, [http://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm) disponible en , última consulta 06/04/2017.

Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de Estructura Salarial*, 28 de Junio de 2016, disponible en <http://www.ine.es/prensa/np977.pdf>, última consulta 07/04/2017.

De Wulf, M., *Population Pyramid*, 2017, Disponible en <https://www.populationpyramid.net/es/esp%C3%B1a/2030/> última vez consultado el 14/04/2017.

Datos extraídos del Banco Mundial, disponibles en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN> consultado por última vez el 14/04/2017

Tribunal de Cuentas Europeo, *Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad*, 2014, Luxemburgo. Disponible en <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/NewsItem.aspx?nid=5517> última consulta 13/04/2017

AENA, *Estadísticas de Tráfico Aéreo*, Informes Anuales 2012-2016 disponibles en <http://www.aena.es/csee/Satellite?pagename=Estadisticas/Home> última consulta 18/04/2017.

Constable, S., “*The 'Presidential Stock Cycle' and 2014*”, *The Wall Street Journal*, 3 de Noviembre de 2013, disponible en <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304069604579153503082957782> consultado por última vez 11/04/2017.

León C., De León J., Araña J. *Relación entre Corrupción y Satisfacción*, *Revista de Economía Aplicada*, nº 64, Vol. XXII, 2014, (pp.31-58). Disponible en [http://www.revecap.com/revista/numeros/64/pdf/leon\\_leon\\_arana.pdf](http://www.revecap.com/revista/numeros/64/pdf/leon_leon_arana.pdf) última vez consultado el 13/04/2017.

*El coste de la corrupción en España: más de 7.500 millones saqueados*, *El Economista*, 9 de Febrero de 2016, disponible en <http://www.eleconomista.es/seleccionMS/noticias/7336771/02/16/El-coste-de-la-corrupcion-en-Espana-mas-de-7500-millones-saqueados.html> consultado por última vez el 13/04/2017.

Instituto Nacional de Estadística, *Índice de Precios de Vivienda – Medias Anuales*, 1993-2007, disponible en [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736152838&menu=resultados&secc=1254736195138&idp=1254735976607](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736152838&menu=resultados&secc=1254736195138&idp=1254735976607), última consulta 03/03/2017.

Verdaguer E., Calleja M., García-Castany G., Urbano L., ESADE, *Diana Económica ESADE*, Febrero de 2016, disponible en <http://www.esade.eduhomepage/esp/diana/diana-economica> última vez consultado el 09/04/2017.

Banco Central Europeo, *Statistical Data Warehouse*, 2017, disponible en <http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=bbn3885>, última vez consultado el 13/04/2017.

## 8. ANEXO I – DATOS DE AFLUENCIA DE AEROPUERTOS ESPAÑOLES

2016		2015		2014		2013		2012	
LA GOMERA	38.042	LEON	38.707	BADAJOS	39.600	LEON	30.890	BADAJOS	65.642
VITORIA	36.716	LA GOMERA	34.954	LA GOMERA	28.925	BADAJOS	29.112	LEON	51.061
LEON	36.554	SALAMANCA	23.052	LEON	23.133	LA GOMERA	24.446	MADRID-TORREJON	28.092
BADAJOS	32.963	BADAJOS	22.370	BURGOS	21.623	BURGOS	18.905	VITORIA	24.389
LOGROÑO	17.374	LOGROÑO	14.981	SALAMANCA	18.349	SALAMANCA	15.830	SALAMANCA	22.718
SALAMANCA	15.526	VITORIA	11.182	LOGROÑO	12.237	LOGROÑO	10.598	BURGOS	21.057
CORDOBA	7.397	BURGOS	9.080	VITORIA	7.073	CORDOBA	6.956	LA GOMERA	19.707
BURGOS	4.682	CORDOBA	7.357	CORDOBA	6.598	VITORIA	6.912	LOGROÑO	19.263
SABADELL	4.414	SABADELL	3.981	CEUTA /HELIPUERTO	4.323	CEUTA /HELIPUERTO	5.683	CEUTA /HELIPUERTO	18.296
SON BONET	2.278	SON BONET	3.538	SABADELL	2.686	SON BONET	3.139	CORDOBA	9.844
MADRID-CUATRO VIENTOS	2.041	MADRID-CUATRO VIENTOS	2.854	SON BONET	2.650	SABADELL	2.993	ALGECIRAS /HELIPUERTO	8.900
CEUTA-HELIPUERTO	1.654	ALBACETE	1.353	MADRID-CUATRO VIENTOS	2.228	ALGECIRAS /HELIPUERTO	2.938	ALBACETE	3.916
ALBACETE	1.277	CEUTA /HELIPUERTO	1.096	ALGECIRAS /HELIPUERTO	1.554	MADRID-TORREJON	1.970	MADRID-CUATRO VIENTOS	2.207
ALGECIRAS-HELIPUERTO	136	HUESCA-PIRINEOS	242	ALBACETE	1.411	MADRID-CUATRO VIENTOS	1.958	HUESCA-PIRINEOS	1.313
HUESCA-PIRINEOS	95	ALGECIRAS /HELIPUERTO	15	HUESCA-PIRINEOS	262	ALBACETE	1.211	SON BONET	1.068
						HUESCA-PIRINEOS	273	SABADELL	602
Total Pasajeros	201.149		174.762		172.652		163.814		298.075
Coste aproximado	26.149.370,00 €		22.719.060,00 €		22.444.760,00 €		21.295.820,00 €		38.749.750,00 €
Total ex-islas y ex-ceuta	161.453		138.712		139.404		133.685		260.072
Coste aproximado	20.988.890,00 €		18.032.560,00 €		18.122.520,00 €		17.379.050,00 €		33.809.360,00 €

De acuerdo al referido informe del Tribunal de Cuentas Europeo, la rentabilidad de los aeropuertos en función de su alta o baja afluencia está determinada porque transiten más o menos de cien mil pasajeros. Los datos de la tabla corresponden a todos los aeropuertos españoles con menos de cien mil pasajeros en cada uno de los años contemplados, así como la estimación del coste por pasajero. Se consigue así una medición del coste anual del conjunto de los aeropuertos ineficientes en España.