

INFORME

**LA CLÁUSULA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA:
TRAS LA SENDA CONSTITUCIONAL ALEMANA¹**por **Antonio Arroyo Gil**Profesor asociado de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid**RESUMEN**

La introducción en 2009 de la llamada cláusula de estabilidad presupuestaria en la Ley Fundamental de Bonn ha tenido una notable influencia en el ordenamiento jurídico de la UE, así como en el de sus Estados miembros. En el presente informe se analiza brevemente el contenido de aquella, desde un punto de vista eminentemente crítico, tanto desde una perspectiva jurídica como politológica, poniendo especial énfasis en su disimulado sesgo ideológico y en su posible ineficacia.

ABSTRACT

The introduction in 2009 of the so-called fiscal stability clause in the German Basic Law has had a significant impact on the legal system of the EU and in its Member States. This paper discusses from a critical standpoint the fiscal stability clause with particular emphasis on its ideological fundamentals and its possible ineffectiveness.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. LA PROHIBICIÓN GENERAL DE OBTENER INGRESOS PROCEDENTES
DE CRÉDITOS Y SUS EXCEPCIONESIII. EL LARGO PERÍODO DE *VACATIO LEGIS*IV. EL CONSEJO DE ESTABILIDAD: UN INSTRUMENTO POCO EFICAZ PARA
EVITAR LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA PRESUPUESTARIA

V. OTRAS INJERENCIAS EN LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

VI. CONCLUSIÓN

VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

1. Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad (DER2012-39179) sobre "Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español" (IP: Prof. Dr. D. José Tudela Aranda).

Para la realización del presente Informe se ha partido de un trabajo previo, procediendo a su necesaria adaptación. En concreto, se trata del siguiente: ARROYO GIL, Antonio / GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (2013), "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", REDC, pp. 149-188

I. INTRODUCCIÓN

La inclusión de la cláusula de estabilidad presupuestaria en los ordenamientos jurídicos de algunos Estados miembros de la Unión Europea (= UE), tales como España e Italia, y en la propia UE [“Pacto Fiscal Europeo”: *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (= TECG)²], se ha inspirado, en buena medida, en la que tuvo lugar en la República Federal de Alemania (= RFA), a través de la modificación de su Ley Fundamental en 2009³.

Esa reforma constitucional se inició nada más concluir la que tuvo lugar en 2006, que afectó, sobre todo, al ámbito competencial y cooperativo (redefinición de tipos competenciales: supresión de legislación marco y creación de la nueva legislación divergente de los *Länder*; y limitación de la legislación necesitada de la aprobación del *Bundesrat*). De hecho, durante la tramitación de esta reforma se puso ya de manifiesto que resultaba preciso acometer una revisión igualmente profunda de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, que acompañase, haciéndola eficaz, la nueva distribución de tareas y funciones.

Esta nueva modificación constitucional que, como se ha señalado, se lleva a término en 2009, coincide con un momento en que la crisis económico-financiera internacional se encuentra ya muy extendida, causando graves estragos fiscales, financieros, laborales, etc., sobre todo, en algunos países europeos. Quizás por eso la parte principal de esta reforma sea precisamente la que tiene por objeto introducir en la Constitución federal un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder*, a fin de evitar déficits presupuestarios anuales, como los que se habían venido produciendo, de manera acentuada e ininterrumpida, a partir de la modificación constitucional que tuvo lugar en 1969, en la que, entre otras cosas, se introdujeron las llamadas “tareas comunes” (“*Gemeinschaftsaufgaben*”), y que como consecuencia del proceso de reunificación de las dos Alemanias se habían visto más agravados a partir de los años noventa del siglo pasado. Esta compleja situación de falta de control efectivo del déficit presupuestario adquiría, además, una especial gravedad a tenor del incremento constante de la deuda pública alemana, que en los años 2006-2007 giraba en torno al 70% del PIB nominal anual, y que en el año 2011 llegó a superar el umbral del 80% del PIB anual, habiendo aumentado incluso algo más en 2012⁴.

Así las cosas, se fue fraguando la idea de que resultaba inevitable para la sostenibilidad presupuestaria del sistema llevar a cabo un esfuerzo serio de consolidación de las finanzas públicas. A la generación de ese clima propicio a la reforma coadyuvó el hecho de que Alemania, como Francia, hubiera incumplido en reiteradas ocasiones el Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, hasta el punto de

2. Aprobado el 2 de marzo de 2012; aunque formalmente es un “tratado independiente de derecho internacional público”, en realidad, solo ha sido firmado por Estados miembros de la UE, y, además, se encuentra estrechamente vinculado al derecho y las instituciones comunitarias, previéndose incluso su incorporación al marco jurídico de la UE en el plazo de cinco años desde su entrada en vigor –art. 16 TECG.

3. Es esta una muestra inequívoca del protagonismo y creciente influencia que este Estado ha ido adquiriendo en los últimos años en el seno de la Europa integrada, como consecuencia de su innegable prevalencia económica, decisiva, entre otras cosas, para que los distintos mecanismos financieros de rescate puestos en marcha en los tres últimos años en la UE hayan podido ser viables. Vid. Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera; y el Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, aprobado el 7 de junio de 2010, que será sustituido por el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, aprobado el 2 de febrero de 2012, toda vez que el Tribunal Constitucional Alemán, el 12 de septiembre de 2012, ha dado luz verde al Gobierno Federal para participar en la dotación de este fondo, si bien sujetándose a las condiciones establecidas por el propio Tribunal.

4. Vid. <http://www.steuerzahler.de/Verschuldung/7688c8973i1p477/index.html>

que el mismo hubo de ser flexibilizado en 2005 en sus condiciones iniciales, a fin de permitir que el cumplimiento de los objetivos de política fiscal que el mismo establecía se cumplieran durante todo el ciclo y no necesariamente cada año. Este incumplimiento sacudió la conciencia social y política alemana, no solo por lo que tenía de auto-reproche, sino también porque debilitaba claramente la posición de su Gobierno para exigir después a otros Estados miembros de la UE que cumplieran con aquellos compromisos.

Además, en medio de este debate, entra también en juego otro de los grandes actores institucionales de Alemania, su Tribunal Constitucional Federal (= TCF), que en julio de 2007 dicta una resolución en virtud de la cual recomienda al reformador constitucional modificar el en aquel entonces vigente art. 115 GG, ya que el mismo se había demostrado incapaz de servir de freno efectivo para frenar el creciente endeudamiento público⁵.

De este modo, se consolidó la idea de llevar a efecto una modificación de la Ley Fundamental que, entre otras cosas, o, mejor dicho, de manera principal, acogiese una regla eficaz de estabilidad presupuestaria. Se trataría, entonces, de alcanzar un amplio acuerdo o pacto de consolidación fiscal entre la Federación y todos los *Länder*, de conformidad con el cual cada parte se obligara a conseguir el objetivo común de que su presupuesto fuese estructuralmente equilibrado, previéndose, a tal efecto, como medida coadyuvante, el establecimiento de un mecanismo de alerta temprana que sirviese para anticipar y, por consiguiente, evitar la aparición de una crisis presupuestaria. Fue así como en 2009 se modificó la Ley Fundamental con el fin de perseguir ese propósito, tal y como veremos seguidamente.

II. LA PROHIBICIÓN GENERAL DE OBTENER INGRESOS PROCEDENTES DE CRÉDITOS Y SUS EXCEPCIONES

El aspecto principal de esta reforma constitucional es el recogido en la primera frase del art. 109.3 GG, que prohíbe, con carácter general, que la Federación y los *Länder* elaboren sus respectivos presupuestos previendo la existencia de ingresos provenientes de partidas crediticias, a fin de lograr en el medio plazo un presupuesto estructuralmente equilibrado⁶, de acuerdo con lo prescrito por el Pacto (europeo) de Estabilidad y Crecimiento⁷, que vincula de igual modo a la Federación y a los *Länder*, por ser todos ellos responsables del cumplimiento de las obligaciones constitucionalmente asumidas por la RFA vía art. 109.2 GG.

La taxatividad de esta prescripción se ve, sin embargo, algo mitigada por lo que acto seguido dispone este mismo art. 109.3 GG, en su frase segunda:

“Federación y Länder podrán establecer regulaciones que tomen en consideración, de manera simétrica en momentos de crecimiento y de desaceleración, los efectos de una evolución coyuntural que se aleje de la normalidad, así como

5. BVerfGE 119, 96 (141 ss.).

6. Aunque resulta dudoso determinar si los presupuestos municipales se han de entender incluidos también en el ámbito de la prohibición del art. 109.3 GG, parece que no les falta razón a los autores que sostienen que este precepto se extiende también a aquellos, en tanto que la finalidad que el mismo persigue podría verse, si no impedida, sí dificultada por un endeudamiento local descontrolado.

7. De acuerdo con la normativa europea que rige el referido Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el déficit de los Estados miembros no podrá superar el 3% y su deuda pública el 60%, referidos ambos porcentajes al producto interior bruto a precios de mercado.

una regulación excepcional para los supuestos de catástrofes naturales o de situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y que perjudiquen gravemente la situación financiera estatal”

De esta forma se permitiría que, dada una situación coyuntural de expansión o crisis económica, se pudieran aplicar medidas anticíclicas de carácter crediticio, cuyo fin último no fuera otro que restablecer, tanto en un caso como en el otro, el equilibrio presupuestario. Con todo, este mismo artículo prevé que cuando esa situación excepcional haya terminado, resulta obligado proceder, de nuevo, a reducir o amortizar los créditos adquiridos.

La determinación de cuando nos encontramos ante una catástrofe natural o una situación de emergencia no siempre será fácil, dada la indeterminación de estos términos. Pese a ello, lo que sí resulta inequívoco es que una u otra ha debido de ser la causa (única o principal) de la necesidad de asumir nuevos créditos.

Cabe entender, además, que las nuevas deudas que se adquieran para hacer frente a esas situaciones excepcionales han de ser únicamente las que resulten imprescindibles para cumplir con este fin, debiendo, en todo caso, de proceder a su amortización de conformidad con el plan que la propia normativa de excepción tiene obligación de establecer.

Además, este art. 109.3 GG incluye otra vía de flexibilización de la regla general vista (prohibición de acudir al crédito) en relación con la Federación, en la medida en que permite que esta pueda prever determinados ingresos crediticios que no superen el 0,35% del PIB nominal.

Para los *Länder*, sin embargo, no se prevé una posibilidad así, de modo que los mismos tendrán en todo caso prohibido diseñar sus presupuestos previendo ingresos procedentes de partidas crediticias. La razón última que explica esta diferenciación entre la Federación y los *Länder* no está clara, si bien cabe suponer que la misma no es sino muestra de una mayor desconfianza hacia estos. Más allá de esto, lo que sí cabría preguntarse es si esta inflexible limitación de la autonomía presupuestaria de los *Länder* no supone una vulneración del principio federal reconocido en el art. 20.1 GG y garantizado al máximo nivel en el art. 79.3 GG mediante la conocida como “cláusula o garantía de eternidad” (*“Ewigkeitsklausel oder –garantie”*), en tanto que la autonomía presupuestaria es parte inescindible de la autonomía política que este principio federal garantiza.

La concreción del art. 109.3 GG en relación con la Federación se encuentra en el art. 115 GG, en cuyo apartado 2 se dispone que cuando se produzca una evolución coyuntural de la economía que se aparte de la normalidad habrá que tomar en consideración, de manera simétrica, tanto los supuestos de recuperación como los de recesión económica que afecten al presupuesto (a fin de mantener este equilibrado a medio y largo plazo, se ha de entender). Por su parte, si se produjesen de hecho desviaciones de esos límites crediticios referidos (0,35% del PIB nominal), las mismas habrán de incluirse en una “cuenta de control” (*“Kontrollkonto”*), que pese a gestionarse al margen del presupuesto federal, se incluye, sin embargo, en la misma norma jurídica, la Ley de presupuestos; por su parte, los débitos que excedan el umbral del 1,5% del PIB nominal tendrán que reducirse de acuerdo con las condiciones coyunturales de la economía.

Se dispone, asimismo que en caso de acontecer una catástrofe natural o de darse una situación extraordinaria de necesidad que quede fuera del control del Estado o que pueda incluso poner en grave riesgo la situación financiera de este, será

posible superar esos umbrales de crédito mediante un acuerdo de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal (“mayoría de canciller”). La única condición que se establece es que este acuerdo vaya vinculado a un plan de amortización del crédito correspondiente, existiendo la obligación de devolverlo dentro de un plazo de tiempo “razonable”, es decir, lo antes posible.

III. EL LARGO PERÍODO DE *VACATIO LEGIS*

Una de las cosas que más sorprende de la nueva regulación constitucional alemana que incorpora la cláusula de estabilidad presupuestaria es el dilatado periodo transitorio que la misma prevé hasta que resulta plenamente eficaz.

Por lo que se refiere a los *Länder*, el art. 143d.1 GG faculta al legislador correspondiente a prever ingresos crediticios en los presupuestos respectivos hasta el 31 de diciembre de 2019. Es decir, los *Länder* solo estarán obligados a cumplir la prohibición vista en el epígrafe anterior (art. 109.3 GG) a partir del año presupuestario 2020. No obstante, cabe entender que, como es lógico, para que se llegue a este momento en condiciones propicias, será ineludible que de manera paulatina se vayan reduciendo esas posibles partidas crediticias en cada ejercicio presupuestario. Pero, en todo caso, esto es algo que queda en manos del propio legislador de *Land*.

Por otro lado, consciente de la existencia de *Länder* que se encuentran en una situación financiera muy difícil (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein), y a fin de facilitar que los mismos puedan también cumplir con el objetivo marcado en el referido art. 109.3 GG, el reformador constitucional previó (art. 143d.2 GG) la concesión, de acuerdo con un convenio administrativo sujeto a lo que disponga una ley federal necesitada del asentimiento del *Bundesrat*, de ayudas federales a la consolidación (*Konsolidierungshilfe*) entre 2011 y 2019 por un importe global de 800 millones de euros anuales, a razón de 300 millones de euros a Bremen, 260 millones de euros a Saarland, y 80 millones de euros respectivamente a Berlín, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein. Ayudas que presuponen la completa eliminación de los déficits financieros existentes de estos *Länder* antes de que concluya el año 2020, pues a partir de ese momento la prohibición de contraer créditos desplegará plena eficacia para todos ellos.

Además, la concesión de esas ayudas a la consolidación, que habrán de ser financiadas, por mitades, por la Federación y los *Länder*, es incompatible con el otorgamiento simultáneo de ayudas destinadas al saneamiento (*Sanierungshilfe*) de situaciones presupuestarias extremas –según dispone este art. 143d.2 *in fine* GG–.

Por su parte, la Federación no dispone de un plazo tan amplio como los *Länder* para poner al día su equilibrio presupuestario, ya que tiene prohibido contraer créditos que superen el 0,35% del PIB nominal a partir del año presupuestario 2016. Además, está obligada a ir reduciendo el déficit ya existente desde el año presupuestario 2011; exigencia que ha sido cumplida con creces por el Gobierno alemán, pues en los presupuestos del año en curso (2013), se sitúa el límite del déficit presupuestario en el 0,34% del PIB nominal, una décima por debajo del 0,35% del PIB nominal exigido por el art. 109.3 GG para el año presupuestario 2016⁸.

Está por ver que transcurrido este plazo transitorio las previsiones constitucionales puedan ser cumplidas en sus estrictos términos, tanto por la Federación como por todos y cada uno de los *Länder*. La primera, como hemos visto, a día de hoy parece bien encaminada, gracias a una coyuntura económica que le es muy favorable, en la medida en que le ha permitido obtener mayores ingresos fiscales. En cuanto a los *Länder*, no está tan claro que ese objetivo vaya a ser alcanzado con tanta holgura por todos ellos. Y ello pese a que, por regla general, están realizando un esfuerzo importante en este sentido; incluso, algunos han llegado a modificar sus Constituciones a fin de incluir esta cláusula de estabilidad presupuestaria en las mismas, mientras que otros, vía legislativa, están también aprobando sus presupuestos a la luz de esa previsión de la Ley Fundamental. Además, algunos están realizando esfuerzos fiscales importantes, dentro de los exiguos márgenes que tienen a este respecto.

Sea como fuere, lo que no se puede descartar de raíz es que la evolución económica y financiera alemana en los próximos años pueda verse alterada, por factores no siempre previsibles, que puedan hacer saltar por los aires las previsiones constitucionales, hasta el punto de convertir en regla lo que hoy está previsto como excepción. Veremos.

IV. EL CONSEJO DE ESTABILIDAD: UN INSTRUMENTO POCO EFICAZ PARA EVITAR LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA PRESUPUESTARIA

Además de las medidas restrictivas del crédito vistas más arriba, la reforma constitucional de 2009 también pretendió establecer mecanismos orientados a impedir o, al menos, dificultar que tuvieran lugar las situaciones de desequilibrio presupuestario que con la misma se trataban de evitar. En tal sentido, el novedoso art. 109a GG prevé que en una ley federal necesitada de la aprobación del *Bundesrat* se regule la supervisión continua de la política presupuestaria de la Federación y de los *Länder* a través de un organismo común denominado “Consejo de Estabilidad” (*Stabilitätsrat*), de composición mixta, al estar integrado, por un lado, por los Ministros federales de Finanzas, Economía y Tecnología, y, por el otro, por los Ministros de Finanzas de los *Länder*, tal y como dispone la ley que lo crea⁹.

La función principal de este Consejo de Estabilidad radica en supervisar la ejecución de los presupuestos de la Federación y de los *Länder*, así como, especialmente, vigilar que los *Länder* perceptores de las ayudas a la consolidación a que se refiere el art. 143d.2 GG (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein) van cumpliendo con la finalidad que las mismas persiguen: poner fin a sus déficits financieros antes de que concluya el año 2020.

Para cumplir con este cometido, el Consejo de Estabilidad examinará anualmente la situación financiera de la Federación y de los *Länder*, de modo tal que si se pusiesen de manifiesto situaciones de emergencia presupuestaria el mismo tendrá que aprobar el inicio de una serie de programas de saneamiento que atajen esa deriva. Se trata, por consiguiente, de una actuación preventiva mediante la que se procura evitar un agravamiento de la situación.

9. Vid. Ley para la creación de un Consejo de Estabilidad y la evitación de situaciones de emergencia presupuestaria (Ley del Consejo de Estabilidad) - *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)*, creada por el Artículo 1 de la Ley de acompañamiento de la segunda reforma del Federalismo, de 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702). En general, sobre el Consejo de Estabilidad, vid su página web: <http://www.stabilitaetsrat.de>

Aunque las tareas del Consejo de Estabilidad se han visto incrementadas desde su creación, la eficacia de su actuación, no obstante, es muy limitada, pues en caso de detectar que las medidas adoptadas por la Federación o un *Land* son insuficientes o inadecuadas para acometer el necesario saneamiento presupuestario, aquel tan solo puede requerir a estos, dos veces de manera consecutiva con un año de intervalo, a fin de hagan un esfuerzo mayor para lograr ese fin.

En último término, si los programas de saneamiento, pese a haber sido cumplidos en sus estrictos términos, no han conseguido eliminar la amenaza para la estabilidad presupuestaria de la Federación o los *Länder*, la única medida prevista es acordar, entre el Consejo de Estabilidad y la Federación o *Land* afectado, un nuevo programa de saneamiento.

En definitiva, la actuación del Consejo de Estabilidad, de carácter preventivo y previsor, carece de eficacia directa o inmediata, al no habersele otorgado facultad de intervención alguna en la configuración de las decisiones presupuestarias que corresponde adoptar a la Federación o a los *Länder*. De ahí que quepa dudar, con razón, de que, llegado el caso, sea un instrumento suficiente para evitar un endeudamiento público excesivo, de igual modo que resulta ineficaz para obligar a los *Länder* a que se refiere el art. 143d.2 GG (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein) a que destinen a la reducción del déficit financiero las ayudas a la consolidación que reciben de la Federación para tal fin.

V. OTRAS INJERENCIAS EN LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Hasta la reforma de 2009 de la Ley Fundamental, y como, por otra parte, resultaba lógico, según el art.104b.1 GG la Federación únicamente podía conceder por medio de ley ayudas financieras a los *Länder*, cuando estuviese facultada constitucionalmente para ello; ayudas que deberían ir destinadas a inversiones especialmente sustanciosas de los *Länder* y los municipios (o asociaciones de municipios), que fueran imprescindibles para evitar un desequilibrio total de la economía (punto 1º), para equilibrar las diferencias de capacidad financiera en el territorio federal (punto 2º), o para fomentar el crecimiento económico (punto 3º).

Pero después de esta modificación constitucional se permite que la Federación, aun cuando carezca de facultad legislativa a tal efecto, pueda conferir ayudas financieras a los *Länder* en caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de necesidad que escapen al control del Estado y que puedan poner en serio riesgo su situación financiera.

La dificultad de concretar esas situaciones de extraordinaria necesidad, dada su indeterminación, es muy alta, lo que otorga un amplio margen de maniobra al legislador federal, que, dado el caso, podría hacer un uso extensivo de esta posibilidad para intervenir en terrenos que, de otro modo, tendría vedados.

Desde otro punto de vista, esta previsión vendría a abrir una vía excepcional para que la Federación, en una situación de crisis económico-financiera tan aguda como la actual, pueda asegurar, mediante su intervención, que no se produzca una quiebra financiera de algún *Land*; algo a lo que, por otra parte, obliga ya el propio principio federal previsto en el art. 20.1 GG, ya que del mismo cabe derivar el deber de garantizar, en caso de crisis financiera de algún *Land*, su viabilidad. Deber que vincula

tanto a la Federación como a los *Länder* a prestar ayuda a aquel *Land* que atraviese una situación presupuestaria excepcional, que no pueda superar por sí mismo¹⁰.

En correspondencia con ese deber general derivado del principio federal, existe otra obligación más concreta, en virtud de la cual a través de ley se ha de garantizar que queda debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los *Länder* (art. 107.2 GG), sin que a tal efecto se establezca ningún límite constitucional a este mecanismo de solidaridad interterritorial, más allá del que quepa derivar del principio de ordinalidad, según ha reconocido el propio TCF en su célebre sentencia de 11 de noviembre de 1999: prohibición de que el orden entre los *Länder*, en lo que a capacidad financiera *per cápita* se refiere (suma de los ingresos de un *Land* y –hasta un 64%– de los ingresos de sus municipios), no en cuanto a renta *per cápita* (PIB de un *Land* entre su número de habitantes), quedara alterado o invertido una vez que se hubiera efectuado el reparto o compensación.

En definitiva, estas previsiones constitucionales, de carácter normativo y jurisprudencial, ponen de manifiesto que las situaciones financieras de la Federación y de los *Länder* se encuentran de tal modo vinculadas que una alteración grave de una de ellas repercute necesariamente en las de los demás. Lo que, entre otras cosas, tendrá (o podrá tener) también consecuencias importantes en relación con los diseños y ejecuciones presupuestarios de una y de otros, y, en último término, con la estabilidad presupuestaria de todos ellos que la Constitución federal a través de las normas analizadas persigue.

VI. CONCLUSIÓN

Aunque la grave crisis económico-financiera internacional, que con tanta intensidad está golpeando desde hace años a algunos Estados miembros de la UE, tiene origen en otras causas, lo cierto es que la misma ha sido la excusa perfecta para elevar a la categoría de tótem la necesidad de poner freno al endeudamiento público y, por ende, de diseñar unos presupuestos equilibrados a medio y largo plazo. Fue Suiza, en primer lugar, la que lo hizo, antes de que se manifestase esa crisis, mediante reforma constitucional, a comienzos del nuevo siglo. Ejemplo que fue seguido pocos años más tarde por la RFA, a través de la reforma de la Ley Fundamental efectuada en 2009. Y, por influencia de esta, llegó a materializarse también (constitucional o legalmente) en otros Estados miembros e, incluso, a nivel de la propia Unión en los años siguientes.

Está aún por ver qué consecuencias tendrán esas reformas constitucionales y/o legales sobre la ansiada estabilidad presupuestaria. Lo que ya parece incuestionable es que con el fin de conseguir esta se están llevando a cabo severos recortes en servicios públicos esenciales o en prestaciones sociales básicas, así como en otros terrenos altamente sensibles como el de las pensiones, los salarios, etc.

La economía se disfraza de ciencia exacta, casi infalible. La política no puede sino rendirse ante la evidencia. Pero lo único evidente es que los economistas que “predicen” el pasado se equivocan mucho menos que los que hacen predicciones de futuro. La economía, en fin, merece toda nuestra atención, siempre que no olvidemos que quienes la practican arrastran inevitablemente, de manera consciente o no, su propia ideología.

10. Y así lo reconoció el propio TCF alemán, de manera paradigmática, en la sentencia de 19 de octubre de 2006, a propósito de la concesión de ayudas federales complementarias a la Ciudad-Estado de Berlín por encontrarse, supuestamente, en una situación de crisis presupuestaria extrema (*BVerfGE 116, 327*).

Tal vez esta sea la principal crítica que merezca la reforma constitucional alemana aquí analizada, inspiradora de la española: haber consagrado en el texto constitucional reglas estrictas de equilibrio presupuestario que, en realidad, no son sino la plasmación de una determinada concepción o corriente de pensamiento económico.

Una Constitución no debería servir a esos fines, si es que quiere ser igualmente válida para quienes, llegado el momento, desde su igualmente legítima concepción económica, no compartan esa finalidad, o para quienes, desde la nueva experiencia acumulada, lleguen al convencimiento de que, según los casos, el endeudamiento puede ser más que conveniente, necesario para, por ejemplo, reactivar temporalmente la estancada economía de un país. Porque la vida, al igual que la economía, da muchas vueltas. La historia ya se encargó de demostrárnoslo, pero parece que lo hemos olvidado.

VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2006): “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *REDC* 78, págs. 9-42.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique / SOUTO GALVÁN, Clara (2012): *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, IDP-URJC, Madrid.
- ARROYO GIL, Antonio (2010): “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania”, *REAF* 10, págs. 41-72.
- ARROYO GIL, Antonio (2009): *La reforma constitucional del federalismo alemán: Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006, Prólogo de Juan José Solozábal Echavarría*, Colección Con(Textos)A, núm. 11, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona.
- ARROYO GIL, Antonio / GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (2013): “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, *REDC*, pp. 149-188
- BUNDESTAG / BUNDESRAT (Hrsg.) (2010): *Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse*, Berlin.
- CORDERO GONZÁLEZ, Eva M^a (2012): “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder”, *Teoría y Realidad Constitucional* 29, págs. 289-324.
- EMBID IRUJO, Antonio (2012): *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid.
- FELD, Lars P. (2010): “La II Comisión del Federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania”, en Laborda / Kölling / Knüpling (eds.), *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Perspectivas internacionales*, CEPC / FMGA, págs. 15-42.
- GLASER, Andreas (2007): “Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung. - Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen”, *DÖV*, págs. 98 ss
- HÄDE, Ulrich (2010): “Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform”, en *AöR* 135, págs. 541 ss.

- KAHL, Wolfgang (2012): “Las normas de la Ley Fundamental para una política financiera sostenible. Tras la reforma se está ante la reforma”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 33, págs. 46-52.
- KEMMLER, Iris (2009): “Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat. - Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismusreform II”, *DÖV* 2009.
- KLUTH, Winfried (Ed.) (2007): *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, NomosKommentar, Nomos, Baden-Baden.
- KÖLLING, Mario (2012): “Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009”, *REAF* 16, págs. 74-106.
- LENZ, Christofer/BURGBACHER, Ernst (2009): “Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz”, *NJW* 35, págs. 2565 ss.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (2012): “La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *Noticias de la Unión Europea* 330, págs. 105-120.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (2011): “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 24, págs. 10-21.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2012): “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional* 29, págs. 131-164.
- OHLER, Christoph (2009): “Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II”, *DVBl.*, págs. 1265 ss
- REIMER, Ekkerhart (2011): “La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana”, (traducción de María Ángeles Martín Vida), *Teoría y Realidad Constitucional* 28, págs. 93-132.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta (2008): *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, Madrid,.
- SCHOLL, Bernd (2010): “Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG”, *DÖV* 4, 2010.
- SEILER, Christian (2009): “Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel”, *JZ* 14, págs. 721-728
- SELMER, Peter (2009): “Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum”, *NVwZ*, págs. 1255 ss.
- STURM, Ronald (2011): “Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 1.
- TAPPE, Henning (2009): “Die neue ‘Schuldenbremse’ im Grundgesetz. Defizit (in) der Föderalismusreform II”, *DÖV* 21, págs. 881 ss
- WALDHOFF, Christian / DIETERICH, Peter (2009): “Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?”, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2. ■