

LUIS MIGUEZ MACHO

## Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula del Estado social

*La reciente reforma del art. 135 de la Constitución ha otorgado rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria y a las limitaciones al déficit y al nivel de endeudamiento público que ya imponía el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ello implica restricciones del gasto público, y no sólo en situaciones de profunda crisis económica como la actual, sino con carácter estructural, que pueden afectar a la efectividad de los derechos socioeconómicos de prestación que son expresión de la cláusula del Estado social. Sin embargo, el principio de estabilidad presupuestaria no es absoluto y debe interpretarse en armonía con el resto del texto constitucional, como lo demuestra el hecho de que encuentre límites, entre otros supuestos, en las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la sostenibilidad social del mismo.*

La cláusula del Estado social, consagrada por la Constitución española en su artículo 1.1.,<sup>1</sup> se manifiesta en una serie de derechos socioeconómicos de prestación cuya efectividad depende en buena medida de la actividad de garantía prestacional que desarrolla la Administración Pública. En el ámbito de los servicios públicos de carácter social o asistencial (educación, sanidad, asistencia social, servicios socioculturales, etc.), que se caracterizan por que su prestación se organiza al margen de las reglas lucrativas del mercado, esta efectividad exige inevitablemente la aportación de recursos financieros públicos que en la actualidad representan una parte muy relevante del gasto total de las Administraciones Públicas.

Si el principio de estabilidad presupuestaria adquiere rango constitucional, como ha ocurrido recientemente en nuestro país, las consiguientes limitaciones al déficit y al nivel de endeudamiento público que el mismo conlleva obligan inevitablemente a restringir y racionalizar el gasto público, y no sólo en

Luis Miguez Macho es profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela

<sup>1</sup> «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo».

momentos de crisis económica en que los ingresos fiscales y las cotizaciones sociales se ven mermados por la propia contracción de la actividad económica privada, sino con vocación de permanencia; no en vano en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución se hace referencia al déficit *estructural* y no al que es producto de una mera situación coyuntural. Así, es posible que acaben surgiendo contradicciones entre ese nuevo principio constitucional y los mandatos prestacionales igualmente constitucionalizados, lo que revestiría especial gravedad en el caso de que se llegase a poner en cuestión el núcleo indisponible de prestaciones esenciales que se entienden garantizadas constitucionalmente por hallarse fundadas en la dignidad de la persona.

Por consiguiente, es necesario reflexionar desde la perspectiva apuntada sobre la manera en que se ha llevado a cabo en nuestro país la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y que lo vincula firmemente a las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea. Particular interés reviste el análisis de las excepciones que se admiten a dicho principio y que, entre otras causas, aluden a las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la *sostenibilidad social* de aquél, ya que las mismas podrían aportar una solución a los supuestos extremos de colisión entre el principio de estabilidad presupuestaria y la cláusula del Estado social.

### **Derechos socioeconómicos de prestación, actividad administrativa de garantía prestacional y gasto público**

La cláusula del Estado social encuentra una primera concreción en el artículo 9.2. de la Constitución a través de un mandato general a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remuevan los obstáculos que dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, la Constitución reconoce un amplio elenco de derechos socioeconómicos, si bien la mayoría de los que tienen por objeto prestaciones positivas de los poderes públicos están recogidos en el capítulo III del título I, titulado «De los principios rectores de la política social y económica», de manera que su exigibilidad inmediata ante los tribunales se ve limitada por el artículo 53.3.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Este trabajo recoge, con algunas modificaciones y adaptaciones, el contenido de la comunicación presentada por José Luis Carro Fernández-Valmayor, Luis Míguez Macho y Marcos Almeida Cerrada al VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Tarragona los días 10 y 11 de febrero de 2012, con el título «Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y cláusula del Estado social», elaborada en el marco del Proyecto de Investigación Derechos socioeconómicos y sistema de prestaciones en un Estado multinivel (DER2009-07183), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Los derechos socioeconómicos de prestación han sido caracterizados por una parte de la doctrina jurídica como «derechos sociales condicionados», en la medida en que su eficacia se ve condicionada a la previa existencia de estructuras organizativas destinadas a erogar o garantizar las prestaciones que configuran su contenido material, como son los servicios públicos de carácter social y asistencial; una vez que estas estructuras han sido previstas por el legislador y establecidas de manera efectiva por la Administración, aquéllos ya pueden dar lugar a derechos subjetivos inmediatamente exigibles que encuentran su fundamento último en la propia Constitución. Ahora bien, los derechos socioeconómicos de prestación están sujetos también a un segundo condicionamiento, distinto del organizativo ya aludido, de tipo económico, porque es posible que surjan dificultades materiales insuperables (básicamente de carácter financiero) que hagan imposible su plena satisfacción.<sup>3</sup>

Esto se debe a que las estructuras prestacionales públicas que garantizan los derechos socioeconómicos actúan sin sujeción a las reglas del mercado, por financiarse con cargo a los impuestos o a cotizaciones sociales, o, en todo caso, sólo parcialmente con cargo a las tarifas que abonan los usuarios. Dado que también existe un sector privado asistencial, tanto de carácter lucrativo como benéfico (este último con frecuencia beneficiario de subvenciones públicas), es claro que se produce una situación de concurrencia en condiciones desiguales, pero que es tolerada por el Ordenamiento jurídico, y, en particular, por las normas de defensa de la libre competencia, por evidentes consideraciones de carácter social.<sup>4</sup> Estas consideraciones han puesto freno, por el momento, a una extensión a los servicios públicos de carácter social y asistencial de los procesos de liberalización de las actividades de servicios preconizados por la Unión Europea, pero es más dudoso que supongan una excepción a las limitaciones al déficit público y al nivel de endeudamiento público que aquélla impone.

Esta situación marca una considerable diferencia entre la actual crisis económica y otras anteriores. Las grandes crisis energéticas de los años setenta del siglo pasado produjeron

<sup>3</sup> Sobre esta cuestión sigue siendo de importancia capital el conocido estudio de E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*, tercera edición, Civitas, Madrid, 1983, pp. 68 y sigs. Un análisis completo de la eficacia jurídica de los principios rectores de la política social y económica de la Constitución española puede encontrarse, entre otros estudios, en E. Cobrerros Mendazona, «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19, 1987, pp. 27-59, J. R. Cossio Díaz, *Estado social y derechos de prestación*, CED, Madrid, 1989, pp. 251 y sigs., y S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 107 y sigs. Para una reconsideración actual del tema, puede acudir a los trabajos de F. López Menudo, «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», y N. M. Garrido Cuenca, «La titularidad de los derechos sociales y de ciudadanía en los nuevos Estatutos de Autonomía, y en particular del extranjero», ambos publicados en *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo estatuto del PDI universitario*, AEPDA, Valladolid, 2009.

<sup>4</sup> Sobre la caracterización de los derechos socioeconómicos como «derechos condicionados», véase A. Baldassarre, «Diritti sociali», *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1990, p. 30. Su consideración como «derechos condicionados financieramente» se debe a F. Merusi (véase *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bolonia, 1990, pp. 30-31). En la doctrina española véase S. Muñoz Machado, «La crisis del Estado del Bienestar y la cuestión de la reversibilidad de los derechos sociales: el caso de los minusválidos», *La integración social de los minusválidos*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993, pp. 28-29, y L. Miguez Macho, *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 121 y sigs.

igualmente una fuerte merma de los ingresos fiscales públicos que puso en cuestión el mantenimiento del Estado del Bienestar y llevó incluso a un cambio de paradigma económico (del keynesiano al neoliberal imperante hoy día). Sin embargo, los mecanismos de la política monetaria se mantuvieron intactos, así como la posibilidad de devaluaciones y el recurso al déficit y al endeudamiento público. En cambio, los Estados de la Unión Europea que han asumido el euro como moneda única y el Banco Central Europeo como autoridad bancaria y monetaria central han perdido por completo su soberanía monetaria y se ven sometidos a una rígida disciplina presupuestaria derivada en buena medida de que el principal objetivo del Sistema Europeo de Bancos Centrales es el mantenimiento de la estabilidad de precios y, por lo tanto, del poder adquisitivo de la moneda única (artículos 127.1 y 282.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) .

---

### Artículo 135 «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»

---

Los ingresos fiscales y las cotizaciones sociales que financian los servicios públicos de carácter social y asistencial no se pueden ampliar indefinidamente sin ahogar el crecimiento económico del que, a su vez, dependen; si, aun superada la actual situación de crisis económica, no fuese posible recurrir al déficit y al endeudamiento público por haberse sobrepasado los límites impuestos a los mismos por la Unión Europea, habría que asumir una reducción estructural del gasto público que podría suponer un obstáculo al cumplimiento de los deberes públicos de garantía de prestaciones a los particulares.<sup>5</sup> Ello sería particularmente grave en caso de que se llegase a poner en peligro el núcleo indisponible de prestaciones esenciales o mínimo vital indispensable que los derechos constitucionales socioeconómicos garantizan a los individuos por su directa vinculación a la dignidad de la persona.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Sobre la configuración jurídica de los servicios públicos de carácter social y asistencial, véase L. Miguez Macho, *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, cit., pp. 79-80 y 95-96, así como J. Tornos Mas y A. Galán Galán, *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, pp. 19-20. Para una perspectiva ligeramente distinta de la cuestión, basada en la contraposición entre servicios atinentes a la persona y al territorio, véase M. Vaquer Caballería, «Los problemas de la contraposición entre económico y social en la doctrina europea de los servicios de interés general», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 8, 2005, [www.iustel.com](http://www.iustel.com), pp. 3-5.

<sup>6</sup> Como ponen de manifiesto J. M. Domínguez Martínez y J. M.<sup>a</sup> López Jiménez, «el hecho de que un país, por decisión propia o bien en el marco de las exigencias derivadas de un proyecto de integración supranacional, introduzca dentro de sus esquemas legislativos limitaciones o restricciones sobre el gasto, el déficit o la deuda del sector público tiene importantes implicaciones. En particular, el papel de la política fiscal con fines de estabilización económica puede quedar severamente limitado. El sector público queda constreñido a actuar dentro de una restricción presupuestaria intertemporal, más o menos laxa en función de los requerimientos concretos y de la previsión o no de acomodación ante circunstancias especiales» («Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», *Diario La Ley*, núm. 7760, Sección Doctrina, 22 de diciembre de 2011, pág. 3). Desde una perspectiva muy crítica, M. Á. Martínez Lago señala que «como consecuencia de la sim-

## La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria

En el *Boletín Oficial del Estado* núm. 233 de 2011, de 27 de septiembre, se publicó la segunda reforma que la Constitución española de 1978 ha registrado desde su entrada en vigor, y que afecta al artículo 135 de la misma. Este precepto establecía en su versión original el principio de reserva de ley tanto para emitir deuda pública como para contraer crédito, y añadía que 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; ahora ha pasado a incorporar un contenido considerablemente más complejo, al otorgar rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria.

Así, el apartado primero de la nueva redacción del artículo establece de forma incondicionada que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, esta previsión no es suficiente por sí misma, porque no concreta en qué consiste el referido principio. Para ello se debe acudir a los dos siguientes apartados del artículo, que se refieren a los límites al déficit estructural y al volumen de la deuda pública; en consecuencia, hay que concluir que la Constitución entiende por estabilidad presupuestaria que tanto el déficit estructural como el volumen de la deuda pública de las Administraciones se mantengan dentro de ciertos límites, si bien para las entidades locales la exigencia es todavía más rigurosa, pues el último inciso del párrafo segundo del apartado segundo les exige que presenten equilibrio presupuestario.<sup>7</sup> En cualquier caso, indirectamente esto supone también una limitación al gasto público, pues si los ingresos no llegasen para cubrir un determinado nivel de gasto y los límites de déficit estructural y endeudamiento ya se hubiesen superado (o hubiese que mantener de manera obligatoria el equilibrio presupuestario), constitucionalmente la única salida posible sería la reducción del gasto.

Ahora bien, la manera en que se establecen los límites al déficit y al endeudamiento público es bastante singular. El apartado segundo de la nueva redacción del artículo 135 dice literalmente que «el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea

---

plista rigidez con que se trata de establecer el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, puede resultar un agravamiento en las condiciones económicas y sociales y un desarme de gobiernos futuros frente a las situaciones que vengan mal dadas, impidiendo la capacidad de elección de alternativas en su tratamiento» («Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, 2011, p. 16).

<sup>7</sup> Véase J. L. Carro Fernández-Valmayor, «Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales», *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, p. 377 y sigs., y «Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental», *Libro homenaje al prof. Dr. Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, en prensa.

para sus Estados Miembros». Por tanto, en realidad no se introduce de manera directa un límite al déficit estructural, sino que se hace una remisión al que pueda imponer «en su caso», es decir, si lo llega a imponer, la Unión Europea. Algo similar ocurre en el apartado tercero del artículo con respecto al endeudamiento público. El texto original del artículo se amplía para hacer referencia expresa a la Comunidades Autónomas y se introduce el significativo añadido, dirigido sin duda a dar seguridades a los mercados de deuda pública,<sup>8</sup> de que el pago de los intereses y el capital de la deuda de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta, para agregarse finalmente que «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».

---

**Aunque los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público  
los establezca la Unión Europea, es competencia  
del legislador estatal, que ve reforzadas sus facultades para  
limitar el gasto de todas las Administraciones Públicas**

---

Lo singular de estas previsiones radica en que, en rigor jurídico, son superfluas. El cumplimiento de los compromisos que derivan de nuestra pertenencia a la Unión Europea, sean éstos u otros cualesquiera, ya es constitucionalmente preceptivo en virtud de los artículos 93 y 96 de la norma suprema. Si la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria no tuviese otro contenido que ese recordatorio de la obligación de respetar los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público que impone la Unión Europea, su relevancia jurídica sería escasa (otra cosa, evidentemente, es su significado político como símbolo del compromiso de nuestro Estado con ese principio).<sup>9</sup>

Sin embargo, ello no es así, porque la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución incorpora otros contenidos de gran trascendencia jurídico-constitucional. En particular, prevé en el párrafo segundo de su apartado segundo que una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su Producto Interior Bruto, y añade en su apartado quinto que una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere el artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones

---

<sup>8</sup> Véase F. J. Enériz Olaechea, «La reciente reforma de la Constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8/2011, pág. 7.

<sup>9</sup> Sobre lo dudoso que resulta que una previsión constitucional de este tipo pueda conseguir por sí sola el objetivo pretendido, véase Domínguez Martínez y López Jiménez, «Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España», cit., p. 11.

Públicas en materia de política fiscal y financiera. No queda claro si las dos leyes orgánicas pueden ser la misma, pero lo que no admite dudas es que estos dos apartados, que contienen mandatos explícitos al legislador estatal, encierran una cláusula de atribución de competencias al Estado que matiza y amplía las del artículo 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 14ª (hacienda general y deuda del Estado), de la Constitución.<sup>10</sup>

En efecto, aunque los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público los establezca la Unión Europea, el desarrollo de los mismos en el ámbito interno es inequívocamente competencia del legislador estatal, que ve reforzadas así sus facultades para limitar el gasto de todas las Administraciones Públicas, por la relación que, como ya se ha apuntado en este trabajo, existe entre limitación del déficit y del endeudamiento y restricción del gasto público.<sup>11</sup> Señala a este respecto el apartado sexto de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias. En materia de servicios públicos de carácter social y asistencial esto tiene gran relevancia, porque en la actualidad son las Comunidades autónomas las que financian y organizan la prestación de la mayor parte de aquéllos.<sup>12</sup>

## La sostenibilidad social del Estado como excepción a los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública

Otro de los contenidos jurídicamente relevantes que incorpora la constitucionalización de principio de estabilidad presupuestaria es la previsión de excepciones al mismo. El apartado cuarto de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución permite que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública se puedan superar 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.

<sup>10</sup> Véanse las reflexiones al respecto de R. Falcón y Tella en «La reforma del artículo 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 25, 2011, pp. 1-2, [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

<sup>11</sup> Por ello Martínez Lago defiende que estas previsiones deberían haberse incluido en el título VIII de la Constitución, no en el VII («Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», cit., p. 14).

<sup>12</sup> Al Estado ya se le venían reconociendo estas facultades por vía de interpretación de diversos preceptos constitucionales, como acaba de reafirmar la sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio; sobre la misma, véase J. Martín Queralt, «La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?», *Tribuna Fiscal*, núm. 252, 2011, pp. 5 y sigs. Sin embargo, tras la reforma constitucional, dichas facultades pasan a tener un reconocimiento todavía más explícito.

No son pocos los interrogantes que plantea la interpretación de estas excepciones. En primer lugar, si, como ya se ha visto, los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público vienen impuestos por la Unión Europea, parece que los supuestos en que cabe sobrepasarlos deberían determinarse también por remisión a las normas de aquélla.<sup>13</sup> Al no hacerlo así, la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución consagra una reserva de soberanía que legitima a nuestras autoridades nacionales para incumplir las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea en ciertos casos excepcionales.

Por otra parte, tampoco son muy claros los perfiles de la intervención parlamentaria que se prevé y que, en apariencia, se refiere sólo a la última de las excepciones, la relativa a las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado.<sup>14</sup> Entre los contenidos que necesariamente debe incluir la ley orgánica prevista por el apartado quinto de la nueva redacción del artículo 135 se halla la regulación de los supuestos excepcionales de superación de los límites al déficit estructural y al volumen de deuda pública. Esos supuestos no pueden ser otros que los establecidos por el apartado cuarto del artículo, pero, si van a ser desarrollados y concretados por el legislador, no se entiende bien por qué su aplicación necesita además de la intervención específica de una de las cámaras de las Cortes Generales; otra cosa sería si ese desarrollo legislativo no estuviese previsto y se aplicasen directamente *ex Constitutione*.

Entre las excepciones que contempla el apartado cuarto de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución, interesa especialmente a los efectos de este trabajo la que alude a las situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social de aquél. Dada la posición constitucional que ocupan los derechos socioeconómicos de prestación, cabe interpretar que una situación de emergencia extraordinaria que escapa al con-

<sup>13</sup> Sobre el régimen actual de distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en materia de servicios sociales, véase M. Almeida Cerredá, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *Tratado de Derecho Municipal*, tomo III, 3ª edición, Iustel, Madrid, 2011, pp. 2.716 y sigs.

<sup>14</sup> Ni el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que es el precepto del Derecho originario que prohíbe los déficits públicos excesivos, ni el Protocolo núm. 12 al Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo prevén excepciones. Sí se recogen, en cambio, en el Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, cuyo artículo 2.1 establece que «un déficit público superior al valor de referencia se considerará excepcional, a efectos de lo previsto en el artículo 126, apartado 2, letra a), segundo guión, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuando obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro de que se trate y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica». Estas excepciones no coinciden exactamente con las contempladas en el artículo 135.4 de la Constitución; la literalidad de este último precepto parece más bien inspirada, como destaca Enériz Olaechea, en el artículo 122.2 del Tratado de Funcionamiento, que prevé los supuestos igualmente excepcionales en que el Consejo de la Unión puede acordar una ayuda financiera a favor de un Estado miembro («La reciente reforma de la Constitución Española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública», cit., pág. 8).



trol del Estado y que perjudica considerablemente su *sostenibilidad social* sería aquella en que las restricciones al gasto público derivadas de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria pusiesen en peligro el núcleo indisponible de prestaciones esenciales o mínimo vital indispensable que los mencionados derechos garantizan a los individuos por su directa vinculación a la dignidad de la persona.

## Conclusiones

Con la interpretación propuesta se salvarían las contradicciones más extremas entre la cláusula constitucional del Estado social y el nuevo principio, igualmente constitucionalizado, de estabilidad presupuestaria, pero surgirían otras dificultades: las consecuencias que ello podría tener desde el punto de vista de la Unión Europea, si la excepción al principio de estabilidad presupuestaria consistente en una situación de emergencia extraordinaria que escapa al control del Estado y que perjudica considerablemente su *sostenibilidad social* no fuese admitida por aquélla,<sup>15</sup> o el hecho de que sea el Congreso de los Diputados quien tiene que autorizar esa excepción, cuando son las Comunidades Autónomas las que probablemente sufrirían de una manera más directa la situación de emergencia social, al recaer sobre ellas la principal responsabilidad en materia de servicios públicos de carácter social y asistencial.

Todo ello lleva a la conclusión de que el nuevo contexto económico-financiero obliga a un esfuerzo de racionalización del gasto público especialmente exigente, con el fin de garantizar la viabilidad de la actividad de garantía prestacional que desarrollan las Administraciones Públicas en cumplimiento de la cláusula constitucional del Estado social sin tener que recurrir a expedientes de emergencia de perfiles jurídicos y políticos muy complejos y delicados.

---

<sup>15</sup> Véase Enériz Olaechea, «La reciente reforma de la Constitución Española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública», cit., p. 8.