

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA DE 2011: EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL FIN DEL ESTADO SOCIAL

Albert Noguera Fernández  
Universitat de València

*(Texto publicado en: A. Noguera y A. Guamán (Dir.), Lecciones de Estado social y derechos sociales, Tirant lo Blanch, València, 2014, pp. 217-237 ).*

## 1. Introducción

La reforma constitucional española de 2011 constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria, con ello, el texto constitucional limita y orienta, con el mayor rango normativo posible, la actuación de los poderes públicos fijándoles límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública para períodos anuales.

La exposición de motivos de la proposición de ley de reforma<sup>1</sup> establecía que “*la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 CE*”. Sin embargo, ¿implica la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria una condición para el mantenimiento y desarrollo del Estado social? ¿o un presupuesto para su destrucción?

El presente capítulo analizará esta cuestión señalando los orígenes de la llamada cláusula de estabilidad presupuestaria; las causas que han llevado, en la actualidad, a su defensa por parte del discurso oficial como necesidad imperante; su incorporación reciente en los textos constitucionales de los países europeos, haciendo especial referencia al caso español; y, las consecuencias que ello tiene para el futuro del Estado social.

## 2. Los orígenes: el “constitucionalismo económico” como límite a la actuación de los poderes públicos

La noción de “constitucionalismo económico” surge a finales de la década de los 70. Kydland y Prescott, a quienes el 2004 les otorgaron el Premio Nobel de Economía, fueron los promotores de este concepto. Con ello hacían referencia a que era racional restringir el margen de maniobra de los gobernantes a los efectos de evitar que tomaran

---

<sup>1</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B\\_329-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-01.PDF)

decisiones circunstanciales, vinculadas, por ejemplo, a plazos electorales, contrarios, en el medio plazo, al interés general. Más vale un gobierno con reglas que un gobierno discrecional, sostenían, tomando como ejemplo el caso de la política monetaria (KYDLAND Y PRECOTT, 1977). Esta idea de “constitucionalismo económico” fue utilizada años después, en los 80, por teóricos liberales deseosos de restringir los poderes económicos, monetarios y fiscales de los gobiernos, considerados demasiado inclinados a dejarse influir por intereses externos. Los trabajos de James M. Buchanan, Milton Friedman o Friedrich Hayek desarrollaron este enfoque. Su propuesta consistía en incluir en la Constitución unos principios obligatorios para los gobernantes: obligación de presentar presupuestos equilibrados, limitación del gasto público a un cierto porcentaje del PIB, limitación del crecimiento de la masa monetaria etc. Se trata de limitar el campo de las decisiones políticas, ya que estos autores consideran al político como estructuralmente incapaz, en términos tanto cognitivos como informativos, de gestionar racionalmente, en beneficio de todos, el campo económico<sup>2</sup>. La adopción, en la Unión Europea, de medidas de este tipo, medidas disciplinadoras de las políticas presupuestarias de los gobiernos lo ubicamos, ya de manera clara, con el Tratado de la Unión Europea de 1993, más conocido como Tratado de Maastricht, que estableció las llamadas “condiciones de convergencia”<sup>3</sup> con el objetivo de sanear la economía de los países que iban a formar parte de la Unión Económica y Monetaria. Y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Dublín, aunque aprobado en el Consejo Europeo de Amsterdam en 1997, que otorgaba facultades al Consejo para poder sancionar a los Estado miembros que no cumplieran con los criterios de convergencia. Asimismo, también desde los 90, algunos países como Suecia o Reino Unido, empezaron a incorporar límites de déficit público y la creación de consejos u organismos encargados de la supervisión presupuestaria. En Suecia, una serie de leyes,

---

<sup>2</sup> Buchanan sostiene que la política parlamentaria se encuentra basada en enfrentamientos partidarios que llevan a privilegiar ciertos intereses en detrimento de otros, lo que hace que sea discriminatoria. Frente a esto, considera que el desarrollo del constitucionalismo económico lleva a lo que él llama una forma de progreso democrático (Vid. Capítulo I “Generality, Law and Politics” y Capítulo V “Generality and the Political Agenda” en: BUCHANAN y CONGLETON, 1998). Por su parte y en el mismo sentido, Hayek hace una defensa de lo que él llama una *demarquía* en lugar de la *democracia*. En la *democracia*, dice, se consolida el poder de la voluntad colectiva bajo la forma de toma de decisión particular, mientras que en la *demarquía* de Hayek el pueblo solamente plantea reglas generales (*arché* remite a la idea de orden permanente, lo que se opone pues, a la noción de *kratos*). Sólo entonces puede reinar la generalidad (Vid. HAYEK, 1982).

<sup>3</sup> Las denominadas condiciones de convergencia, exigidas para pasar a formar parte de la Unión Económica y Monetaria, suponían para los Estados: 1. que la inflación no superara en más de 1,5 puntos la media de los tres países que la tuvieron más baja; 2. Que los tipos de interés no fueran superiores en más de 2 puntos a la media de los tres países en que la inflación fuera más baja; 3. que el déficit público no superara el 3% del PIB; y, 4. que el endeudamiento del sector público no superara el 60% del PIB.

iniciadas a finales de 1994, llamadas “Programa de Consolidación”, buscaron estabilizar la deuda adoptando un techo de gastos nominales así como un objetivo de superávit. Además, se introdujo la regla del equilibrio presupuestario también a nivel local para el año 2000. Asimismo, en 2007 se creó el Consejo de Políticas Presupuestarias de Suecia como órgano encargado de hacer evaluaciones tanto ex ante como ex post de la política presupuestaria y los análisis a largo plazo de la sostenibilidad presupuestaria.

De igual modo, el Reino Unido se adoptó, en 1997, una llamada regla de límite de déficit presupuestario en la que se afirmaba que “durante el ciclo económico, el gobierno únicamente se endeudará para invertir y no para financiar gastos corrientes”. En este país, esta limitación fue adoptada como parte de las políticas públicas del poder ejecutivo, pero no fue ratificada en tanto que ley y de su incumplimiento no se derivaban consecuencias legales. Este “mandato presupuestario” se mantiene en el país hasta la actualidad. En 2010 el gobierno puso en marcha una Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria (*Office for Budget Responsibility*) “independiente”. Este órgano asume la responsabilidad de producir y publicar predicciones económicas y presupuestarias oficiales.

En la actualidad, la necesidad de establecer criterios de estabilidad presupuestaria se ha convertido en una obsesión tanto para la UE como para gran parte de los gobiernos. ¿Por qué? ¿cuál es la razón que explica esta recién obsesión del derecho económico por el equilibrio presupuestario?

### **3. ¿Por qué la obsesión por la estabilidad presupuestaria? Reproducción ampliada del Capital, macroeconomía y Derecho económico**

La recién obsesión por la estabilidad presupuestaria y el límite del déficit público es fruto, única y exclusivamente, de la recién transformación en la forma del Capital y de sus procesos de reproducción ampliada. Detengámonos en explicar esto.

En el segundo tomo de *El Capital*, Marx señaló que en toda sociedad productora e intercambiadora de mercancías se puede dar: un proceso de reproducción simple o un proceso de reproducción ampliada o expansiva. A cada uno de ellos le corresponde un ámbito jurídico distinto.

Por un lado, en la reproducción simple, todo productor vende sus mercancías. De esta venta obtiene dinero, que le permite reponer los instrumentos de producción y comprar lo necesario para el aprovisionamiento y la supervivencia, esto es, cubrir los costos de producción pero no obtener beneficios. Por tanto, la reproducción simple consiste en la

conservación pero no en el incremento de la riqueza, no hay aquí crecimiento económico. En el caso de que de la venta se obtuvieran beneficios económicos, si el productor se gastara la totalidad del excedente de manera improductiva, continuaría existiendo reproducción simple puesto que no hay incremento ni acumulación de su riqueza.

Los procesos de reproducción simple son estudiados por la microeconomía que es aquella parte de la economía que estudia el comportamiento y el intercambio o interacción económica entre de agentes económicos individuales (los consumidores, las empresas, los trabajadores, los inversores, etc.) y regulados por el Derecho civil.

Por otro lado, en la reproducción ampliada, el productor también vende sus mercancías. Ahora bien, de esta venta obtienen una cantidad de dinero que, además de cubrir la reposición de los instrumentos de producción y el coste de la fuerza de trabajo, le otorga un excedente o beneficio económico. En este caso, en lugar de gastarse la totalidad del excedente improductivamente, se guarda una parte para él (riqueza personal) y reinvierte la otra en mejorar los medios de producción y contratar más trabajadores, lo que le permite producir más y, por tanto, en la próxima venta aumentar la proporción de plusvalor o excedente económico. La repetición constante de este ejercicio le permite al productor un incremento progresivo de plusvalor y a la vez, de su riqueza. A través de esta actividad de reproducción ampliada se produce lo que Marx llama la transformación del dinero en capital.

Ahora bien, a diferencia de la reproducción simple que es mucho menos compleja, para que el crecimiento o reproducción ampliada de capital se pueda dar y funcionar regularmente, se requieren todo un conjunto de condiciones. Por ejemplo:

Para poder ir obteniendo plusvalor o excedente que reinvertir es necesario asegurar que exista una demanda suficiente para que la cantidad cada vez mayor de mercancías producidas se pueda vender.

Para reinvertir parte del plusvalor o excedente en mejorar los medios de producción es necesario que exista otro capitalista que haya decidido invertir en la fabricación de la maquinaria necesaria para el primero, teniendo conocimiento antes de producirla de que la va a vender.

O, para conseguir más y cada vez mejor capacitada fuerza de trabajo que permitan aumentar la producción es necesario que se hayan creado escuelas y universidades para la formación de los futuros trabajadores.

En consecuencia, la reproducción ampliada no se puede dar en un contexto de mera espontaneidad, sino que necesita para poder funcionar: circunstancias económicas (producción y venta), pero también circunstancias políticas que garanticen las condiciones necesarias para su reproducción. Esto es, la intervención del Estado.

Precisamente por esto, los procesos de reproducción ampliada son estudiados no por la microeconomía sino por la macroeconomía, que es la parte de la teoría económica que se encarga de estudiar la organización general de la economía, mediante el análisis de las variables económicas agregadas como el monto total de bienes y servicios producidos, el total de los ingresos, el nivel de empleo, de recursos productivos, la balanza de pagos, el tipo de cambio y el comportamiento general de los precios; y son regulados no por el Derecho civil, sino por el Derecho económico, que es aquella parte del derecho público que faculta al Estado para planificar el desarrollo económico y social de un país y regular la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por el sistema económico.

En resumen, podemos decir que con el paso de una sociedad capitalista basada en la reproducción simple a otra basada en la reproducción ampliada, el centro del debate político-económico se desplaza de la microeconomía a la macroeconomía y del Derecho civil al Derecho económico.

La razón de ser del tándem macroeconomía y Derecho económico es asegurar mediante la ordenación y organización de la economía, la garantía de las condiciones necesarias para que se pueda dar el proceso permanente de reproducción ampliada del capital, razón de ser del capitalismo. La macroeconomía es una ciencia y el Derecho económico una técnica legislativa funcionales al desarrollo y expansión del capitalismo.

Como señala, Oscar Correas, muchas veces se comete el error de pensar que la microeconomía y el Derecho civil en tanto regulan la circulación de mercancías son la ciencia y la técnica propia del capitalismo, mientras que la macroeconomía y el Derecho económico en tanto regulan la intervención estatal sobre la economía son la ciencia y la técnica contraria al capitalismo. Esto es absolutamente falso. El Derecho civil o intercambio de mercancías es el fenómeno primario pero no esencial del capitalismo, el mercado o intercambio no necesariamente deben usarse para acumular cada vez más beneficios, sino que pueden usarse con otros objetivos. En cambio, el Derecho económico sí que constituye el fenómeno esencial del capitalismo, este es el que se ocupa de organizar y garantizar el proceso general de expansión o revalorización

constante del capital, que sólo es posible mediante la extracción cada vez mayor de plusvalía sobre la fuerza de trabajo o la naturaleza<sup>4</sup> (CORREAS, 2013).

Pues bien, teniendo claro esto es que podemos entender el porqué de la recién obsesión por la estabilidad presupuestaria y la limitación del déficit público.

Hemos dicho que el objetivo del Derecho económico es organizar y garantizar el proceso general que permita la expansión o revalorización ampliada del Capital, ahora bien, en función de la forma del Capital, el Derecho económico deberá organizar y ordenar el proceso de reproducción ampliada de una u otra manera.

Cuando el Capital era un *Capital industrial*, lo que este requería para expandirse era:

Que estuviera garantizada la existencia de medios de producción o recursos que le permitieran autoincrementarse. Ello se podía conseguir mediante desgravación impositiva de ciertos sectores de la economía, subsidios directos o indirectos vía el no cobro de servicios estatales como por ejemplo la energía, la reducción arancelaria para determinados productos, etc.

Que estuviera garantiza la existencia de mano de obra bien formada. Ello se podía conseguir mediante políticas de educación y formación profesional.

O, que estuviera garantizada una demanda suficiente que le permitiera vender todos sus productos. Ello se podía conseguir mediante políticas monetarias o fiscales que permitían aumentar la capacidad de consumo de la población, aumento de los salarios, ofrecimiento de servicios públicos de manera gratuita o casi gratuita (salario indirecto) lo que permitía que el excedente salarial mensual de los trabajadores fuera mayor y su capacidad de consumo también, etc.

Estas eran, entonces, las condiciones que debía estudiar la macroeconomía y garantizar el Derecho económico. Pero, ¿qué pasa hoy, cuando el Capital ya no es *Capital industrial* sino *Capital financiero*?

Ahora las condiciones que este último necesita son otras totalmente distintas, y estas son las que debe garantizar el Derecho económico.

---

<sup>4</sup> Esto no quiere decir que debamos renunciar a ellos o no deban ser utilizados por la izquierda política. El ámbito de la macroeconomía o del derecho económico siempre expresa una forma de organizar la reproducción ampliada de capital a partir de la generación de plusvalía y por eso no se puede pensar en él como un ordenamiento que tiende a superar el capitalismo como forma de producción social; sin embargo, sí que en su interior existen ciertos márgenes de maniobra. En función de si quien determina la planificación económica, el contenido del derecho económico, es un sujeto de izquierda o de derecha, el plusvalor que surge de la reproducción expansiva del Capital se puede destinar a servicios y a la protección social generándose igualdad o a engordar la riqueza de unos pocos aumentándose las desigualdades sociales, lo que no es poco.

Lo que necesita el Capital financiero para mantener su reproducción ampliada no es la garantía de medios de producción, trabajadores formados o capacidad de consumo, sino que lo que necesita es, simple y directamente, la inyección de dinero.

Algunas de las maneras que tienen la macroeconomía y el Derecho económico para organizar, ordenar y garantizar las nuevas condiciones que permitan dotar al Capital financiero de dinero son: uno, la inyección de dinero público a la banca; dos, la constitucionalización de la prioridad del pago de la deuda pública; y, tres, la constitucionalización de la cláusula de estabilidad presupuestaria y límite del déficit público.

No creo necesario profundizar en el tema de las inyecciones de dinero público a la banca. En los últimos cinco años se calcula en más de 55.752 millones los euros que el Estado español ha inyectado a sus bancos<sup>5</sup>. Parece claro este mecanismo del derecho económico consistente en la transferencia directa de dinero del Estado al Capital financiero.

En cuanto al segundo y tercer mecanismos, ambos introducidos por la reforma constitucional española de 2011, nos detendremos a continuación.

#### **4. La Reforma constitucional española de 27 de septiembre de 2011**

El 26 de agosto de 2011, los portavoces de los grupos parlamentarios popular y socialista entraron por registro del Congreso de los diputados la proposición de reforma constitucional del artículo 135 CE, se trataba de una reforma por el procedimiento ordinario, conforme a lo dispuesto en el art. 167 CE y 146 RCD. Además, se solicitó la tramitación en lectura única (art. 150 RCD) y por urgencia (arts. 93 y 94 RCD). La reforma constitucional, calificado por algunos como una “*reforma express*”, se publica definitivamente en el Boletín Oficial del Estado con fecha de 27 de septiembre de 2011. Esta afecta al artículo 135 de la Constitución española e introduce el segundo y tercer mecanismos mencionados en el apartado anterior, para garantizar el traspaso directo de dinero del Estado al capital financiero.

En cuanto al segundo mecanismo, el pago de la deuda. El nuevo apartado tercero del modificado art. 135 CE, introduce un elemento sin precedentes en la historia del constitucionalismo. La constitucionalización de la obligación de las Administraciones públicas de tener que dar “*prioridad absoluta*” en sus presupuestos al pago de los

---

<sup>5</sup> <http://www.expansion.com/2013/01/25/empresas/banca/1359115948.html>

intereses y del capital de la deuda pública sobre otras inversiones, aunque con ello se sacrifiquen otros objetivos o derechos constitucionales como la protección social<sup>6</sup>.

Los únicos antecedentes en el constitucionalismo comparado de reglas parecidas, aunque sin eficacia en la actualidad, pueden encontrarse en una previsión incorporada a la Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos después de la Guerra Civil y en reforma constitucional de 1926 en la Francia de la Tercera República.

La citada previsión en la Enmienda XIV de la Constitución de Estados Unidos se incorporó para forzar a los sureños derrotados en la guerra de secesión de 1861-65 a cumplir con sus obligaciones de pago de la deuda, sin efecto hoy en día. A dicha garantía se ha hecho referencia en recientes debate sobre la elevación del techo de la deuda, llegándose a sostener que el presidente norteamericano podía no necesitar el concurso del Congreso para seguir haciendo frente al pago de la misma. Pero la opinión dominante en el país considera que la garantía de la XIV Enmienda está muy vinculada a la deuda contraída durante la guerra civil y no tiene alcance general (PÉREZ ROYO, 2011).

En Francia, y tal como señala J. Cadart, “en 1926, en un momento en que la moneda francesa estaba próxima al hundimiento, especialmente porque la deuda pública era enorme y porque los ahorradores no tenían confianza en el Estado, en particular en su capacidad de pagarla en su integridad, el antiguo presidente de la República, Raymond Poincaré, volvió a formar un Gobierno que tenía ante todo como objetivo dar seguridad a los prestamistas del Estado, con la finalidad de salvar la moneda. Decidió, en consecuencia, proceder a una revisión constitucional instituyendo una Caja pública, la Caja Autónoma de Amortización, que estaría gestionada independientemente del Estado y que se alimentaría de recursos propios constitucionalmente garantizados: los derechos de sucesión, la tasa de la primera transmisión de inmuebles posterior a la entrada en vigor de la reforma y las rentas del monopolio del tabaco y de las cerillas. Esta Caja tenía como única tarea la de amortizar la deuda del Estado reembolsándola gracias a los recursos que le estaban afectados. Para hacer comprender a los ciudadanos que se trataba de un compromiso solemne del Estado y que los Gobiernos ulteriores no podrían modificar estas reglas sin encontrar obstáculos difícilmente superables, el Gobierno Poincaré solicitó y obtuvo del Parlamento una revisión constitucional inscribiendo estas

---

<sup>6</sup> Art. 135.3 CE: “(...) *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. (...)*”



reglas en la Constitución. Estas reglas, sin embargo, no conciernen a los órganos superiores del Estado: se trata, al contrario, de crear una institución secundaria, pero autónoma, cuyas funciones están excluidas de las competencias de los órganos superiores del Estado" (CADART, 1979: 121).

Más allá de estos antecedentes, no vigentes en la actualidad, no hay más, en consecuencia, la reforma española de 2011 establece una concesión inédita a los acreedores de deuda española y al Banco Central Europeo que tiene un fuerte impacto negativo sobre la financiación, ahora secundaria, del sistema de protección social o la garantía de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y municipios.

Y respecto al tercer mecanismo, la estabilidad presupuestaria o límite del déficit público, los dos primeros apartados del art. 135 establecen, respectivamente, que "todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria" (art. 135.1) y que "el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea" (art. 135.2). Las entidades locales deberán presentar también, equilibrio presupuestario. Hay que tener en cuenta que, a estos efectos, el tenor literal del anterior art. 135 CE se refería sólo al Estado, mientras que era el art. 14, tres y cuatro, de la LOFCA (LO 8/1980), el que preveía la autorización del Estado y la coordinación con él, y, el Real Decreto Legislativo 2/2007 de estabilidad presupuestaria el que contemplaba el grado de cumplimiento de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración local (RIPOLLÉS 2013: 81).

El límite concreto de déficit permitido no se fija en la Constitución, que se limita a prohibir que este supere el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esto es el 3% del PIB (art. 135.3). La disposición adicional única de la ley de reforma reenvía se concreción a una ley orgánica que debía ser aprobada antes del 30 de junio de 2013. En este sentido, es la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LEPSF), aprobada meses más tarde, que fija el déficit estructural de las Administraciones públicas en no superior al 0,4% del PIB (art. 11.2 LEPSF)<sup>7</sup>, y fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60 por

---

<sup>7</sup> De acuerdo con la disposición adicional única de la proposición de ley de reforma constitucional, estos límites de déficit estructural establecidos en el 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020.

ciento del Producto Interior Bruto expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea (art. 13.1 LEPSF)<sup>8</sup>.

De acuerdo con el art. 17 de la LEPSF el control sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto corresponde al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. La Ley reconoce también, en su Capítulo IV (arts. 18-26) la posibilidad de imponer medidas preventivas, correctivas y coercitivas contra aquellas administraciones que no cumplan con los objetivos de déficit<sup>9</sup>.

Ahora bien, ¿por qué la constitucionalización de esta cláusula conlleva la recepción de dinero por parte del capital financiero?

La imposibilidad de endeudarse del Estado provoca como consecuencia inmediata que hay menos inversión en gasto público social. Es evidente que la reducción del presupuesto económico a causa de no poder pedir créditos implica una reducción, en nuestros días, de la actividad prestacional por parte de las administraciones públicas. Los recortes en sanidad, educación, seguridad social, etc. están a la orden del día. Ello conlleva, a la vez, que los riesgos sociales quedan cubiertos cada vez menos por el Estado en forma de salario diferido o indirecto como ocurría en pleno Estado social, sino que, ahora, han de cubrirse personalmente por cada uno en el mercado teniendo que contratar fondos privados de pensiones, seguros médicos privados, etc. El incremento de este tipo de seguros o fondos sociales proporciona flujos regulares y abundantes de recursos financieros al capital privado para negociar y obtener grandes beneficios con ellos. Las razones profundas y verdaderas de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria es el aumento de los beneficios del capital financiero.

#### **4. Las reformas constitucionales en Alemania, Italia y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria**

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el apartado 4 del art. 135, este límite de déficit estructural y de deuda pública podrá superarse, previa autorización por mayoría absoluta del Congreso, en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria.

<sup>9</sup> Con el objetivo de poner en marcha “la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones públicas, tanto del Estado, como de las Comunidades Autónomas, corporaciones locales y Seguridad social” prevista en la LEPSF, el Gobierno puso en marcha medidas como los anticipos de tesorería, la denominada línea ICO/CCAA, o el Plan de pago a proveedores, complementadas con la debida condicionalidad fiscal y financiera. Para instrumentar estas medidas se hizo necesario efectuar algunos cambios en la LO 2/2012, operados por la LO 4/2012, de 28 de septiembre (RIPOLLÉS 2013: 92).

Los otros dos países que ya han aprobado reformas constitucionales para incorporar la cláusula de estabilidad presupuestaria en su Constitución son Alemania (2009) e Italia (2012). Aunque a raíz de la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (2012), este tipo de reformas parece que se expandirán hacia los otros países de la UE.

Incluso antes de Alemania existe el antecedente de la reforma constitucional de Polonia de 1997, la cual prohibió aumentar la deuda pública por encima del 60% del PIB, en los términos de una ley orgánica. El art. 216.5 de la Constitución polaca dispone que no esta permitida la contratación de préstamo, la concesión de garantías ni la emisión de obligaciones de las que se derive una deuda pública nacional que exceda de tres quintos del valor del PIB anual. El método para el valor del cálculo del valor del PIB y la deuda pública nacional se establecerá por ley.

La reforma constitucional en Alemania se llevó a cabo a través de la *Ley, de 29 de julio de 2009, de modificación de la Ley Fundamental*. La principal medida de la reforma constitucional alemana es la modificación del art. 109 referido a la gestión presupuestaria de la Federación y de los Länder. Concretamente, se reforma su apartado tercero prohibiendo que la Federación y los Länder puedan elaborar sus respectivos presupuestos mediante ingresos provenientes de partidas crediticias. Ello persigue el objetivo de lograr que el déficit no supere al 3% del PIB ni la deuda pública el 60%, prescripciones establecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, actualmente incorporado como parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. No obstante, la norma permite dos excepciones. En primer lugar, se permite a la Federación, aunque no a los Länder, que prevea la existencia de ciertos ingresos crediticios siempre y cuando estos no superen el 0,35% del PIB nominal y sin que ello se considere vulneración de la norma general, es lo que conoce como “componente estructural”<sup>10</sup>. Y, en segundo lugar, se establece una flexibilización de la norma general por encima incluso del umbral del 0,35, tanto para la Federación como para los Länder, en casos de catástrofes naturales, recesiones económicas graves u otros supuestos excepcionales. Tal decisión deberá ser aprobada por mayoría de los miembros de la Dieta Federal e ir acompañada de un plan de amortización del crédito correspondiente para que una vez la situación excepcional haya acabado, habrá que proceder a reducir o

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el nuevo art. 115.2 de la Ley Fundamental, las desviaciones sobre los límites superiores a 0,35% que se produzcan en la utilización del crédito, quedarán comprendidas en una “Cuenta de Control” (*Kontrollkonto*).

amortizar esos créditos. Este es un sistema muy parecido al establecido por la Constitución suiza<sup>11</sup>.

Paralelamente a la limitación del crédito, la reforma constitucional alemana establece también en el nuevo art. 109a que, mediante ley federal aprobada por el Bundesrat, se cree un organismo, compuesto por los ministros de economía y finanzas de la Federación y los Länder, llamado “Consejo de Estabilidad” (*Stabilitätsrat*) encargado de supervisar la política presupuestaria de las administraciones central y territoriales<sup>12</sup>. Este Consejo no tiene eficacia directa, su actuación es limitada, puesto que en el caso de que detecte que la Federación o los Länder adoptan medidas inadecuadas para lograr el saneamiento presupuestario, tan solo puede requerirles a que hagan un esfuerzo mayor para lograr el objetivo previsto, dos veces de manera consecutiva con un año de intervalo (art. 5.3 Ley del Consejo de Estabilidad).

En Italia, la reforma constitucional se hizo mediante Ley 1/2012, de 20 de abril. Esta contiene seis artículos que modifican cuatro artículos de la Constitución italiana para introducir el principio de equilibrio presupuestario. Concretamente, se reforman los artículos 81, 97, 117 y 119 del texto constitucional.

El cambio fundamental es, seguramente, la modificación en la redacción del art. 81 de la Constitución. Hasta ahora el citado artículo sólo establecía que las cámaras “aprobarían cada año los Presupuestos y las cuentas de ingresos y gastos presentadas por el gobierno”, sin establecer criterios de actuación al Gobierno ni limitar el endeudamiento; el nuevo redactado establece expresamente la obligación del Estado de garantizar “el equilibrio entre los ingresos y los gastos” en su presupuesto, consintiendo el recurso al endeudamiento sólo previa autorización por mayoría absoluta de las cámaras y previa verificación de situaciones excepcionales.

Como señalan Antonio Arroyo e Isabel M. Giménez, es de destacar que el legislador italiano haya utilizado el término “equilibrio” y no el de “pareggio”. Mientras el término “pareggio” se refiere a un simple equilibrio contable (iguales gastos que ingresos) en los

---

<sup>11</sup> El art. 126 de la Constitución suiza requiere que la Confederación equilibre a largo plazo sus gastos y sus ingresos. El techo de gastos totales debe ser aprobado en el presupuesto y se fija en función de los ingresos estimados, haciendo balance de la situación coyuntural. Sólo se podrán aumentar los gastos si su financiación se asegura mediante ingresos suplementarios o mediante la supresión de otros gastos. Este principio sin embargo tiene límites. Necesidades financieras excepcionales podrían justificar un aumento adaptado del techo de gastos. En situaciones particularmente graves (catástrofes naturales, una profunda recesión), es posible derogar al principio mediante gastos extraordinarios. Desde 2010, éstos deberán compensarse en los años siguientes a su comienzo.

<sup>12</sup> Anteriormente, existía desde 1963 un Consejo de Expertos Económicos creado por ley, responsable en cuestiones de política económica y de evaluar la evolución macroeconómica en Alemania.

presupuestos anuales, dejando por tanto, la libertad de gastar y gravar para cubrir los gastos; el legislador italiano utiliza el término “equilibrio” en el sentido que le da la UE, como reducción de gastos para corregir el déficit estructural y ubicarlo por debajo del 0,5% (ARROYO y JIMÉNEZ, 2013: 170).

Completando lo anterior, el cambio operado en el art. 97 añade un párrafo donde se dice que “las Administraciones públicas, en coherencia con el ordenamiento de la UE, asegurarán el equilibrio de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda pública”.

En la misma dirección, el art. 119 hace referencia a los entes territoriales descentralizados (municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones), condicionando su autonomía financiera al “respeto del equilibrio de los respectivos presupuestos y que concurran a garantizar el cumplimiento de los vínculos económicos y financieros derivados del ordenamiento de la UE”. Y en cuanto a su capacidad de endeudamiento, si antes sólo podían endeudarse para “para financiar gastos de inversión”, ahora se añade que deben presentar además “la simultánea definición de los planes de amortización y a condición de que para el conjunto de los entes de cada Región se respete el equilibrio presupuestario” (MORGANTE, 2012: 1-42).

Finalmente, el art. 5 de la ley 1/2012 de reforma constitucional, remite a una ley, a aprobar antes de 28 de febrero de 2013, el desarrollo de la reforma. Tal desarrollo legislativo se ha hecho mediante la *Ley 243/2012, de 24 de diciembre, de disposiciones para la actuación del principio de equilibrio presupuestario en el sentido del artículo 81.6 de la Constitución*.

Esta ley de desarrollo fija disposiciones dirigidas a “dar actuación a los principios del equilibrio entre ingresos y gastos del presupuesto de las Administraciones Públicas y de sostenibilidad de la deuda pública” (Capítulos II-V, arts. 3-13), regula el contenido de la ley de presupuestos (Capítulo VI, arts. 14-15) e instituye un Organismo independiente para el análisis y la verificación del rumbo de la hacienda pública y para la observancia de las reglas presupuestarias (Capítulo VII, arts. 16-19). En las disposiciones finales se establecen normas relativas a las funciones de control del Tribunal de Cuentas sobre los presupuestos de las Administraciones Públicas.

Si bien Alemania, España e Italia, han sido los primeros en incorporar el principio de estabilidad presupuestaria en su Constitución, esta cláusula se encuentra en proceso de expansión al resto de estados miembros de la Unión Europea por vía del llamado “Pacto Fiscal Europeo”.

El Pacto Fiscal Europeo o *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (TECG)<sup>13</sup>, de 2 de marzo de 2012, aunque en formalmente es un “tratado independiente de derecho internacional público”, en la práctica sólo ha sido firmado por Estados miembros de la UE, todos excepto Reino Unido y República checa, y se encuentra, además, estrechamente vinculado al Derecho e instituciones comunitarias, hasta el punto que el art. 16 del mismo prevé su incorporación en el ordenamiento jurídico de la UE en el plazo de cinco años desde su entrada en vigor (ARROYO y JIMÉNEZ, 2013: 151).

En el Título III del tratado (Pacto presupuestario), el art. 3.1.a) establece que “la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit”<sup>14</sup>. Además, el art. 3.2 señala la obligación de que los Estados incorporen explícitamente esta obligación como parte su derecho interno, a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del tratado, mediante disposiciones con fuerza vinculante y de carácter permanente, recomendando *preferentemente* que se haga a través de una reforma constitucional.

En aplicación de este tratado, Estados como Francia, por ejemplo, han adoptado normas internas que recogen expresamente tal obligación aunque, en este caso, no por la vía de una reforma constitucional sino de aprobación de una ley. Aunque en el 2011 ya se había empezado a tramitar en Francia un proyecto de ley de reforma de los arts. 34, 39, 42, 46, 47, 47.1, 47.2, 48, 49, 61, 70, 88.7 y 88.8 de la Constitución, tras las elecciones presidenciales y parlamentarias que llevaron a Hollande a la presidencia y a la conformación de una nueva mayoría parlamentaria socialista, el proyecto se detuvo. Hollande era partidario del equilibrio presupuestario pero contrario a petrificarlo en la Constitución, ello hizo que la reforma se incorporara por la vía legal. Francia ratificó el TECG el 10 de octubre de 2012 y dos meses después, aprobó la *Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de la hacienda pública* (LOPGFP). Esta ley viene a atribuir a las leyes de programación plurianual de

---

<sup>13</sup> [http://www.european-council.europa.eu/media/639250/02\\_-\\_tscg.es.12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.es.12.pdf)

<sup>14</sup> De acuerdo con el tratado, esta norma se considerará cumplida si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado (art. 3.1.b. TECG). Como excepción, se señala que cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60 % y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite inferior del objetivo a medio plazo especificado en el 3.1.b) podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1 % del producto interior bruto a precios de mercado (art. 3.1.d. TECG).

la Hacienda pública la finalidad de establecer los requisitos exigidos en el TCEG, especialmente, aquel que establece un déficit presupuestario estructural, con independencia de la coyuntura económica, no superior al 0,5% del PIB. Asimismo, la ley crea un nuevo órgano, el Alto Consejo de la Hacienda Pública (*Haut conseil des finances publiques*) encargado de controlar la adecuación de las normas a este objetivo, principalmente de las leyes de modificación presupuestaria y de las leyes de financiación de la Seguridad Social, y, en caso de no cumplirse, emitir una alerta ante la cual el Gobierno propondrá al parlamento la adopción de medidas adecuadas para corregirlas.

## **5. Las consecuencias de la cláusula de estabilidad presupuestaria sobre el Estado social**

A grandes rasgos, podemos decir que los dos principales aportes del Estado social fueron la conformación de los Parlamentos pluriclase y el reconocimiento de los derechos sociales, es decir, de procesos de redistribución de la riqueza producida, sobre todo orientada a inversión en procesos de reproducción social ampliada, tanto en términos extensivos como cualitativos, estos es, educación, salud, vivienda, seguridad social.

La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria tiene como consecuencia el fin o desmontaje de ambos elementos constitutivos del Estado social.

Por un lado, el Estado social supuso la extensión-ampliación del derecho de asociación que permite la subjetivación política en el sistema de los partidos políticos ligados a las clases excluidas y la ampliación del sufragio como mecanismo de acceso de estos partidos a las instituciones políticas a través de la representación. Ello estableció una nueva relación entre estado y clases sociales y, en consecuencia, el tránsito de la forma parlamento monoclasa burgués a la forma parlamento pluriclase. El Parlamento devino, a partir de este momento, la proyección de las fuerzas sociales reales a un plano superior simbólico. La esfera representativa pasó a sustituir el conflicto real entre grupos, por una métrica del poder de las fuerzas sociales en pugna, expresada en el cómputo de votos, que permitía determinar, sin conflicto, la posibilidad de mayor o menor grado de incidencia en la toma de decisiones públicas, ahora también económicas (SCHMILL, 2009).

Las reformas constitucionales que introducen la cláusula de estabilidad presupuestaria pone fin a este carácter plural de los parlamentos. Si bien hasta ahora, las constituciones

del Estado social no prefiguraban un modelo económico específico, sino que establecían un marco amplio de actuación que los diferentes gobiernos o grupos parlamentarios podían concretar o determinar según su orientación ideológica o según el juego de mayorías y minorías en el Parlamento, la constitucionalización de una política económica que limita el gasto público implica, en definitiva, que cualquier proyecto político-económico progresista alternativo al neoliberalismo se sitúe fuera de la Carta Magna, deviniendo inconstitucional. Ello supone desvirtuar absolutamente el reconocimiento del pluralismo político, establecido en el art. 1.1 C.E.<sup>15</sup>, o en el art. 6 C.E.<sup>16</sup>, pues limita de modo extraordinario la propuesta, defensa y puesta en práctica, por parte de ningún partido político dentro del Parlamento, de otras políticas económicas que no sean neoliberales [sustitución del pluralismo por el monismo ideológico (NOGUERA, 2012)].

Por otro lado, y en referencia a los derechos sociales y servicios públicos, en el caso español es especialmente claro como la limitación del déficit público implica un retroceso en la protección de los derechos sociales y los servicios públicos. El tratamiento jurídico que la Constitución española otorga a los derechos sociales hace que su garantía esté estrechamente vinculada a los presupuestos. A diferencia de otras constituciones que reconocen los derechos sociales como derechos fundamentales, estableciendo fuertes garantías y mecanismos de protección jurisdiccional de los mismos (recurso de amparo, etc.) independientemente del presupuesto, la CE parte de la idea según la cual los derechos sociales no son derechos sino que son otro tipo de normas legales, concretamente, garantías institucionales, principios o directrices para guiar las políticas sociales, pero no derechos. La CE define los derechos civiles y políticos como “derechos fundamentales” (art. 15 a 29) y los derechos sociales como “principios”, ubicándolos dentro del capítulo tercero del Título primero, “Principios rectores de la política social y económica” (art. 39 al 52).

El carácter de libre disponibilidad del contenido material de los derechos sociales e, incluso de su posible regresividad, ha sido abalado por el propio TC español. El TC ha subrayado el carácter no vinculante de los medios necesarios para cumplir los fines o las prestaciones constitucionales. Por ejemplo, en relación al principio de protección familiar (art. 39 CE) sostiene que “*es claro que corresponde a la libertad de*

---

<sup>15</sup> “España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico (...) el pluralismo político”.

<sup>16</sup> “Los partidos políticos expresan el pluralismo político”.



*configuración del legislador articular los instrumentos normativos o de otro tipo, a través de los que hacer efectivo el mandato constitucional, sin que ninguno de ellos resulte a priori constitucionalmente obligado” (STC 222/1992); y, lo mismo cabe decir de la seguridad social, pues si bien corresponde a todos los poderes públicos la tarea de acercar la realidad al horizonte de los principios rectores, de “entre tales poderes son el legislador y el gobierno quienes deben adoptar decisiones y normas...” (STC 189/1987). A ello debemos añadir que a diferencia de otras cortes constitucionales, como la de Colombia, que ha establecido en varias de sus sentencias la prohibición de regresividad de derechos (Sentencias C-789 de 2002, C-038 de 2004 o C-228 de 2011), el TC español, de conformidad con el tratamiento constitucional que acabamos de describir, no ha acogido el criterio de irregresividad o irreversibilidad de los derechos sino todo lo contrario, ya desde sus inicios ha consagrado la posibilidad de regresividad como principio que permite la disponibilidad del contenido material de los derechos sociales. Véase como ejemplo, la STC 134/1987 donde el TC, pronunciándose acerca del art. 50 CE, relativo a la protección de los ancianos, señala no existir el deber de mantener “todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual”.*

En consecuencia, como vemos, esta idea de concebir a los derechos sociales no como derechos sino como meros principios de las políticas públicas, los configura como principios de libre disposición, dependiendo su garantía exclusivamente de la voluntad y capacidad económica del gobierno o mayoría parlamentaria de turno, de ahí la estrecha vinculación entre derechos sociales y presupuesto que existe en España. Se ve de manera clara, entonces, como la limitación de déficit público acentúa la regresividad de derechos sociales y el desplazamiento de la protección de riesgos desde el Estado a los particulares, creciendo los fenómenos de pobreza y exclusión, y derivándose una crisis de la igualdad como garantía real de bienestar, es decir, como concepto normativo o como conjunto específico de instituciones, políticas o estructuras sociales, como fenómeno económico y social. El retorno de los cinco males descritos por Lord Beveridge: necesidad, enfermedad, ignorancia, miseria y ociosidad (*Want, Disease, Ignorance, Squalor, Idleness*) se conforma de nuevo en un peligro a medio plazo.

La relación entre vínculo presupuestario y derechos sociales es todavía más evidente en el ámbito autonómico. Los dos pilares básicos del sistema de protección social en el ámbito autonómico son los servicios sociales y los ingresos mínimos de inserción.

Como señala G. Maestro, un rasgo común de las leyes autonómicas sobre servicios sociales es que estas normas no crean servicios por ellas mismas, precisan por tanto mediaciones normativas y administrativas para su actuación. En general, estas leyes autonómicas revisten un alto grado de programaticidad. Una de las consecuencias de esta configuración normativa es la subordinación de las prestaciones a las disponibilidades presupuestarias que se realiza en varias de las leyes autonómicas. Es decir, introducen un factor de debilidad asistencial al establecer una dependencia estricta entre disponibilidad presupuestaria y prestación, alejándola del esquema del derecho y del vínculo directo entre la norma y el posible sujeto destinatario (MAESTRO, 2002).

El otro pilar del sistema de protección autonómico es, la renta mínima de inserción. Esta prestación económica pretende cubrir las necesidades de aquellas personas sin recursos para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia y es subsidiaria o complementaria de otro tipo de prestaciones sociales. Maestro señala dos aspectos que vinculan la garantía de esta prestación al presupuesto. El primero es que, en un significativo número de leyes autonómicas sobre estas ayudas, se sigue haciendo depender su percepción de la existencia de disponibilidad presupuestaria, la fijación de una cantidad anual en el presupuesto autonómico condiciona la percepción a un criterio cronológico, el de la presentación de la petición, como elemento determinante y, a la vez, hace depender este mecanismo de protección de la decisión económico-presupuestaria. El segundo aspecto a señalar se refiere a la determinación de la cuantía a percibir. Sólo algunas comunidades establecen la cuantía respecto a un porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional, la mayoría establece una cantidad sin parámetros de referencia. En cualquier caso, la determinación de ésta no está nunca vinculada al cálculo económico del coste de las necesidades básicas determinantes del estado de necesidad sino a las posibilidades presupuestarias (MAESTRO, 2002).

En consecuencia, parece evidente que la imposibilidad de endeudarse del Estado tiene el efecto inmediato una menor inversión en gasto público social y que la reducción del presupuesto económico a causa de no poder pedir créditos implica una reducción, en nuestros días, de la actividad prestacional por parte de las administraciones públicas, lo que implica un desplazamiento de la protección de aquellos riesgos hasta ahora cubiertos por el Estado hacia los particulares, que deben auto-garantizárselos recurriendo al mercado. Además, al haber menos inversión pública, hay también más espacio en muchos servicios hasta ahora públicos, donde el capital privado puede

invertir. A medida que la protección de riesgos se desplaza del Estado a los particulares, los fenómenos de pobreza y exclusión crecen, derivándose una crisis de la igualdad como garantía real de bienestar, es decir, como concepto normativo o como conjunto específico de instituciones, políticas o estructuras sociales, como fenómeno económico y social.

Pero esto no es todo, derivado de lo anterior, se da también, indirectamente, una crisis de la igualdad como ideal, como *mentalité*, como conjunto de valores de solidaridad social.

A diferencia de lo que usualmente se piensa, autores como Pierre Rosanvallon han desarrollado como la crisis del Estado social, generadora de situaciones de fuerte desempleo y de inseguridad social, no supone un reforzamiento de los mecanismos de solidaridad en una sociedad (a más precariedad más solidaridad), sino todo lo contrario, lo que hace es minar tales mecanismos. A medida que se debilita el paradigma asegurador, se debilitan también, por una razón básicamente utilitarista, las relaciones de solidaridad, fundamento de la igualdad, entre unos y otros (ROSANVALLON 2012: 256-259).

La función principal del Estado social tal como lo entendieron Rawls o Dworkin era ponernos a todos en una misma “posición de salida”. Estos autores diferenciaron entre dos factores generadores de desigualdad:

Las “circunstancias”, que definieron como hechos arbitrarios desde un punto de vista moral, hechos ajenos a la responsabilidad de cada uno. Los individuos beneficiados o perjudicados por ellos no han hecho nada para merecer tal suerte o desgracia, estos se deben a una especie de “lotería natural”. Por ejemplo, nacer en familia rica o pobre, tener grandes talentos o pocos, ser blanco o negro, ser discapacitado, etc.

Y, las “elecciones”, que consideraron como hechos de los cuales uno es plenamente responsable. Por ejemplo, vivir en un modo de vida austero o endeudarse para satisfacer deseos extravagantes, optar por uno u otro tipo de ocio, etc.

La función del Estado social debía ser igualar a las personas en sus “circunstancias”, igualarnos en “bienes primarios” en términos de Rawls o “recursos” en Dworkin, contrarrestando así los efectos de la buena o mala fortuna. A partir de ahí, cada persona debe poder vivir autónomamente, puede decidir y llevar adelante libremente su plan de vida que considere más atractivo, de modo tal que lo que ocurra con sus vidas queda bajo su responsabilidad.

En consecuencia y situados todos en la misma posición de partida, las circunstancias de clase, de raza, de género, etc. dejarían de ser un elemento que ubican a unos en situación de mayor o menor riesgo que los demás, sino que en el Estado social los riesgos se repartían por igual y eran aleatorios. En este contexto, donde todos los ciudadanos estaban bajo el “velo de la ignorancia”, donde no sabían si tal vez serían ellos mismos los perjudicados y los que necesitarían ayuda (por accidente, enfermedad o vejez, por ejemplo), todos podían considerarse solidarios en tanto que percibían la comunidad como un grupo de riesgos relativamente homogéneo (ROSANVALLON, 2012: 258).

A medida que fruto de la crisis del Estado social, los fenómenos de exclusión, desempleo, etc. crecen y las políticas sociales de igualación de oportunidades se restringen, la pobreza se convierte de nuevo en condición permanente para una parte de la población. Los ciudadanos pasan a tener, entonces, pleno conocimiento de las diferencias en las situaciones de partida y en sus opciones de futuro. El desmoronamiento del “velo de la ignorancia” desiguala a los ciudadanos en percepción de riesgos, aumentando la dimensión de los riesgos para una parte de la población y reduciéndose para la otra, lo que desincentiva la utilidad de la solidaridad para esta última. “Existe un movimiento de des-solidarización que se pone en marcha cuando las informaciones disponibles de los individuos se multiplican” (ROSANVALLON, 2012: 258). En el momento en que el fin de las políticas sociales de igualación de oportunidades hacen desaparecer la concepción de una igual redistribución de riesgos y esta es sustituida por la idea del *self-made man*, donde cada uno es el único responsable de su éxito o fracaso, la solidaridad desaparece.

Un ejemplo claro de este análisis lo podemos encontrar en el caso de Dinamarca. El Estado social al estilo danés, admirado durante años por toda la socialdemocracia europea, constituyó después de la segunda Guerra Mundial un modelo intermedio entre la sociedad liberal y la utopía socialista, una tercera vía construida sobre un capitalismo reformado sobre la conjunción de la generosidad social y la eficacia económica. El Estado social danés era financiado, principalmente, no por las cotizaciones sociales sino por los impuestos pagados por unos ciudadanos con un fuerte sentido de solidaridad. En ningún otro país encajaba tan bien la definición de Estado social hecha por E. ForsthoFF caracterizándolo como “un régimen de desplazamiento del producto social por medio de los impuestos” (FORSTHOFF, 1964: 70). Con la llegada de la crisis económica en el país, la igualdad de antaño ha dado lugar a un sentimiento nuevo, el egoísmo de las clases medias, que ya no quieren pagar “para los otros” y reclaman una bajada de los

impuestos. Una demanda que fue, en parte, satisfecha por la reforma fiscal del gobierno de Loekke Rasmussen en aplicación desde el 1 de enero de 2010. Además, a finales de mayo de 2009, los 98 alcaldes del país, verdaderos implementadores del Estado social que les delegó la ejecución de numerosas competencias (guarderías, escuelas, cuidados a las personas adultas mayores, empleo, cultura, etc.) se dividieron ante el ajuste fiscal impuesto a los municipios más ricos en provecho de los que lo son menos. 40 de ellos exigieron una revisión para bajar la solidaridad. Los 27 alcaldes de municipios pobres, indignados, les pidieron retirar su propuesta. El municipio de Rudersdal, donde la renta per cápita es dos veces más alta que Copenhague, fue uno de los líderes de los ayuntamientos que ya no quiere pagar SÉRÉNI, 2009: 4-5).

El fin del Estado asegurador ha supuesto, por tanto, una ruptura del consenso sobre la igualdad y su sustitución por el “sálvese quien pueda”. Por eso, podemos hablar de una doble crisis de la igualdad material como garantía real de bienestar y como ideal.

### **Bibliografía**

- ARROYO, A. y JIMÉNEZ, I.M. (2013). “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. No. 98.
- BUCHANAN, J.M. y CONGLETON, R.D. (1998). *Politics by Principle, not Interest. Toward Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- CADART, J. (1979). *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. 2ª ed. LGDJ. París 1979. T. I.
- CORREAS, O. (2013), *Introducción a la crítica del derecho moderno*. 2ª ed. Fontamara. México DF.
- FORTSHOFF, E. (1976). *Rechtsstaat im Wandel*. Kohlhammer. Stuttgart. 1964.
- HAYEK, F. (1982). *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de justicia y de la economía política*. Unión Editorial. Madrid.
- KYDLAND, F.E. y PRESCOTT, E.C. “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”. *The Journal of Political Economy*. Vol. 85. No. 3.
- MAESTRO (2002). “El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales”. *Revista Vasca de Administración Pública*. No. 64.
- MORGANTE, D. (2012). “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio”. *Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*. No. 14.

- NOGUERA, A. (2012). *Utopía y poder constituyente. Los ciudadanos ante los tres monismos del Estado neoliberal*. Sequitur. Madrid,
- PÉREZ ROYO, J. (2011) “La reforma constitucional en perspectiva”, *El País*, 5 de septiembre.
- RIPOLLÉS, M.R. (2013). “La reforma constitucional española de 2011: antecedentes, tramitación y el epígono de la LO 2/2012”, *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Corts valencianes.
- ROSANVALLON, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. RBA. Madrid.
- SÉRÉNI, J.P. (2009). “La socialdemocracia a prueba. Las sombras del paraíso danés”. *Le Monde Diplomatique* (ed. Española). Noviembre.
- SCHMILL, U. (2009). *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*. Trotta. Madrid.