

La “regla de oro” de las finanzas públicas: ¿una tragicomedia a la francesa?

Aurélien Baudu
Profesor titular de Derecho Público
Universidad de Lille 2
Aurelien.baudu@univ-lille2.fr

Resumen

La futura “regla de oro” europea parece bastante más restrictiva que la reforma constitucional francesa del 13 de julio de 2011, todavía no ratificada al día de hoy. Aparece como una cascara vacía que no fija objetivo claro ni cuantificado fácilmente “rodeable”. La “regla de oro” francesa va a tener que evolucionar hacia una reforma más restrictiva

Palabras clave

Constitución de 1958. LOLF. Equilibrio de las finanzas públicas. Leyes-marco de finanzas públicas. Estado. Seguridad Social. Entidades territoriales.

The “golden rule” of public finances. A french-style tragicomedy?

Abstract

The future European “golden rule” seems to be far more restrictive than the French constitutional reform of 13 July 2011, which has yet to be ratified. It emerges like an empty shell with no clearly established or quantified objective that can be easily “encapsulated”. The French “golden rule” will need to evolve towards a more restrictive reform.

Key words

Constitution of 1958. French Organic Budget Law (LOLF). Balanced public finances. Public finances framework laws. State. Social Security. Local and regional authorities.

En Francia, los aspavientos políticos en torno a la “regla de oro” de las finanzas públicas hacen pensar que estamos ante una auténtica obra teatral a la francesa compuesta por cambios políticos e imprevistos presupuestarios y financieros. La pregunta fundamental gira por tanto en torno al desenlace de la citada obra: ¿comedia francesa o tragedia griega? Solamente el futuro lo dirá. Aunque sea cierto que corresponden a dos fines muy distintos, lo “trágico” y lo “cómico” también pueden estar íntimamente mezclados a lo largo de toda la obra, la cual se transforma entonces en una especificidad muy francesa: la tragicomedia¹. Por ello no es de extrañar que no exista lo “trágico” sin lo “cómico”, ya que solamente hay que dar un paso para ir de lo uno a lo otro, de la risa a las lágrimas. La pieza de teatro que nos ocupa aquí procede sin duda de una alternancia entre ambos sentimientos: la situación presupuestaria y financiera de Francia tendería a suscitar un juicio grave, incluso dramático, y por ello “trágico”, y el remedio que trata de aportar Francia con su “regla de oro” tendería a provocar una mirada más irónica y, por tanto, un tiempo algo “cómico”

Efectivamente, el marco presupuestario y financiero de Francia es grave, ya que el Estado se halla en situación de déficit público crónico desde mediados de la década de 1970. Durante estos últimos cuarenta años, la necesidad de financiación de las Administraciones públicas nunca ha bajado del 1,5% del producto interior bruto (PIB), nivel que se ha rebasado de manera sistemática desde hace diez años. El límite de déficit público del 3% del PIB resultante de los compromisos europeos de Francia² no se ha respetado más que uno de cada dos años en la última década. Desde 2008, como subraya el economista Jacques Delpla³, la crisis económica y financiera ha llevado las finanzas públicas a una situación aún más crítica. En efecto, el déficit público alcanzó el 7% del PIB en 2010, es decir, más de 136.000 millones de euros, y la deuda pública debería terminar siendo superior al 87% del PIB en 2012. El resultado es que Francia se ve obligada a recurrir a los prestamistas internacionales para financiar sus déficits públicos, lo cual la hace depender de los mercados financieros y, por tanto, de las agencias de calificación, las cuales ostentan un temible poder de juicio y sanción al respecto. El cambio inesperado de la degradación de la nota soberana de Francia (triple AAA) constituye un buen ejemplo. Según el profesor Bouvier, *“es la razón por la cual la introducción de una regla de oro en las Constituciones de los Estados podría ser una señal firme para los mercados económicos y financieros. Se trata de una medida jurídica deseable a la vez por motivos económicos y sociales que responde a necesidades estructurales y coyunturales, pero que puede resultar altamente simbólica porque se halla sometida a la voluntad política”*⁴. Frente a esta constatación alarmante de las finanzas públicas francesas, puesta de relieve por el informe Pébureau desde el

1 Al observar los grandes periodos cómicos, uno se da cuenta de que a menudo concuerdan con los principales periodos trágicos. ¡En tiempos de Sófocles triunfaba Aristófanes y en los de Racine lo hacía Molière!

2 Cf. artículo 126 TFUE, ex artículo 104 TCE.

3 J. Delpla, *Réduire la dette grâce à la Constitution*, Fondation pour l’innovation politique, febrero 2010, 47 págs.

4 M. Bouvier, “La règle d’or: un concept à construire?”, *Revue française de finances publiques (RFFP)*, 2011, n° 113, pág. 5.

año 2005⁵, la respuesta política y jurídica expresada por los gobernantes franceses se presta a la sonrisa, tanto por la complejidad de la construcción jurídica propuesta como por la lentitud de su concretización. Efectivamente, desde hace cinco años Francia ha conocido diversas peripecias en torno a la introducción de una eventual regla de oro en su Constitución...

El primer cambio inesperado tuvo lugar al día siguiente de las elecciones presidenciales francesas de 2007. Aquel año se lanzó una gran obra constitucional e institucional por iniciativa del Jefe de Estado⁶. En aquella ocasión, la inscripción en el mármol constitucional de una auténtica "regla de oro" de las finanzas públicas que limitase los déficits presupuestarios⁷ fue objeto de discusiones en el comité Balladur, encargado de formular propuestas de revisión de la Constitución de la V República⁸. No obstante, esta propuesta de regla de oro no fue retomada por el poder constituyente y se privilegió una vía no restrictiva⁹, en tanto que algunos diputados reclamaban una vía más virtuosa hacia una mayor ortodoxia presupuestaria en la Constitución¹⁰ que ya exigía la situación financiera del momento. Por otra parte, se podría haber alcanzado entonces un consenso político sobre la introducción de la citada regla en el texto constitucional. En lugar de eso, lo que queda de este primer acto es una ocasión perdida para las finanzas públicas francesas.

El segundo cambio inesperado tuvo lugar dos años más tarde. Habiéndose deteriorado de manera considerable el marco presupuestario y financiero de Francia y siendo limitado el plazo, con motivo de la conclusión de la primera conferencia nacional sobre el déficit el Presidente de la República declaró: "*deseo que avancemos aún más y que Francia se dote de una regla de equilibrio para el conjunto de sus Administraciones públicas*"¹¹. Se trata de un cambio radical en la postura del Presidente de la República sobre la regla de oro. Este último solicitó a Michel Camdessus, antiguo director general del FMI, la puesta en marcha de un grupo de trabajo que formulase propuestas con el fin de introducir una regla de equilibrio de las finanzas públicas en la Constitución francesa. Unos meses después, durante la segunda sesión de la con-

5 M. Pebereau, *Des finances publiques au service de notre avenir, rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, París, La Documentation Française, 14 de diciembre de 2005, 128 págs.

6 N. Sarkozy, *Discurso pronunciado sobre la reforma de las instituciones de la V República*, Epinal, 12 de julio de 2007.

7 Imponiendo un techo de déficit presupuestario como porcentaje de la riqueza nacional.

8 Según un miembro del Comité Balladur, «*obviamente no es desvelar un secreto, sino indicar que la cuestión se debatió en el seno del comité presidido por Edouard Balladur*», en G. CARCASSONNE, «L'équilibre budgétaire ou les incertitudes constitutionnelles de la vertu», *Revue du Trésor*, n° 10, octubre de 2008, pág. 709.

9 M. Houser, «La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte», *RFFP*, n° 105, 2009, págs. 225-236.

10 El 17 de enero de 2008, la Asamblea Nacional remitió a una comisión la propuesta de ley del grupo centrista que solicitaba recoger en la Constitución la prohibición de los déficits presupuestarios de funcionamiento del Estado en 2012.

11 N. Sarkozy, *Alocución pronunciada durante la Conclusión de la 1ª conferencia nacional sobre los déficits públicos*, Palacio del Elíseo, 28 de enero de 2010.

ferencia nacional sobre el déficit, el Presidente de la República confirmó su cambio radical sobre esta regla: “*el enderezamiento de las finanzas públicas no debe ser el compromiso de un gobierno, sino de la nación. Por ello, debe ser duradero y para ello se debe modificar la gobernanza de nuestras finanzas públicas. Por eso deseo que se ponga en marcha una reforma constitucional*”¹². Al hilo de las tareas de la comisión Camdessus, el Gobierno presentó en marzo de 2011 un proyecto de ley constitucional relativo al equilibrio de las finanzas públicas¹³. El texto prevé la puesta en funcionamiento de “leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas” que determinen, durante un tiempo mínimo de tres años, “las orientaciones plurianuales, las normas de evolución y las reglas de gestión de las finanzas públicas”¹⁴. El objetivo anunciado era el de equilibrar las cuentas públicas (Estado, Seguridad Social) fijando un techo de gasto para cada año de programación y un esfuerzo mínimo en relación con los ingresos bajo la vigilancia del Consejo Constitucional. Esta doctrina ha recibido numerosas críticas contrarias a este proyecto de revisión constitucional, ya que el texto propuesto no menciona claramente ningún objetivo en cifras de déficit público¹⁵. Pese a todo fue adoptado en la segunda lectura por el Senado, y por la Asamblea Nacional en la tercera, el 13 de julio de 2011. Solamente le faltaba al Presidente de la República someter el proyecto de revisión constitucional a referéndum o convocar al Congreso, reuniendo simultáneamente en Versalles a las dos asambleas para que se adoptase de manera definitiva el proyecto con una mayoría de tres quintas partes de los votos¹⁶. Con una minoría parlamentaria hostil a este proyecto de revisión constitucional y la imposibilidad de obtener la mayoría de tres quintas partes¹⁷, el Presidente de la República no ha emprendido ninguna de estas dos vías. El texto propuesto no tiene consenso político perdiéndose en este segundo acto una nueva ocasión para las finanzas públicas francesas.

Y con motivo del tercer cambio inesperado, la obra dio un viraje dramáticamente irónico. Durante el verano de 2011, al final de una reunión de trabajo con la canciller alemana, el Presidente de la República escogió un tercer acto que decidió representar en el ámbito europeo. Propuso que los Estados miembros de la zona euro adoptasen, antes de mediados de 2012, una “regla de oro” presupuestaria. Ahora bien, al final de la cumbre de la Unión Europea, celebrada los días 8 y 9 de diciembre de 2011 en Bruselas, el Consejo Europeo fue aún más lejos por esta vía previendo que cada Esta-

12 N. Sarkozy, *Alocución pronunciada durante la Conclusión de la 2ª conferencia nacional sobre los déficits públicos*, Palacio del Elíseo, 20 de mayo de 2010.

13 Cf. proyecto de ley constitucional relativo al equilibrio de las finanzas públicas, 16 de marzo de 2011.

14 Cf. art. 1 del proyecto de ley constitucional relativo al equilibrio de las finanzas públicas que completa el artículo 34 de la Constitución.

15 Véase entre los análisis críticos de la doctrina P.-H. Prelot, “Le retour à l'équilibre des finances publiques et la Constitution, examen critique des propositions du comité Camdessus”, *Revue Constitutions*, 2010, n° 3, pág 357; M. Lascombe, “Les vicissitudes de la règle d'or budgétaire”, en *Mélanges en l'honneur de Joël Molinier*, LGDJ, París, 2012.

16 Conforme al artículo 89 de la Constitución de 1958.

17 Una imposibilidad que se ha confirmado con la nueva mayoría de la izquierda en el Senado francés.

do miembro deberá cerciorarse de que sus déficits estructurales, sin los intereses de la deuda, no sobrepasen el 0,5% del PIB¹⁸. Dicho con otras palabras, todos los Estados se deberán dotarse de esta "regla de oro" de las finanzas públicas, previéndose que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea quede a cargo de verificar que cada país transponga bien esta regla de oro a su propia Constitución o a un nivel equivalente. En caso de desviación se prevén mecanismos automáticos de corrección de las trayectorias presupuestarias. Aunque esta "regla de oro" europea, que debería figurar en el futuro tratado europeo, sea menos severa que la puesta en marcha por Alemania "que prevé limitar el déficit al 0,35% del PIB¹⁹— ¡es mucho más restrictiva que la reforma prevista por el Gobierno francés! Ironías del destino, el texto francés adoptado el 13 de julio de 2011 se quedó obsoleto, y el Gobierno, por medio de su ministro de economía, ha reconocido sin ambages que deberá "*revisar el texto*" relativo al equilibrio presupuestario para que sea conforme con las nuevas exigencias de la Unión Europea.

Por último, ¿qué quedará en la memoria de este tercer acto que aún se está representando? ¿Que el Presidente de la República está en un punto muerto al dar vía libre a Bruselas para una regla de oro contraria a la que él defendía hasta entonces en Francia? Partiendo de una reforma compleja "que no fijaba objetivos claros con cifras y que era fácilmente eludible", la "regla de oro" francesa deberá evolucionar hacia una reforma más restrictiva. Su estudio permitirá presentar los contornos jurídicos actuales de la "regla de oro" a la francesa (I), pero cuya eventual evolución con vistas a su introducción en la Constitución francesa no dejará de plantear ciertos problemas en el plano jurídico, político y financiero (II).

I. LOS CONTORNOS JURÍDICOS DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO EN FRANCIA

La globalización de las finanzas públicas es desde ahora una necesidad con respecto a los criterios europeos que evocan las cuentas públicas. Por tanto, es importante centrarse en el marco de este estudio en el análisis de la regla de equilibrio presupuestario y financiero, tanto en lo concerniente al Estado (y a sus leyes financieras anuales) como a los organismos de la Seguridad social (y a sus leyes de financiación anuales) y a las colectividades territoriales (y a sus presupuestos locales anuales)²⁰. Es posible observar una cierta flexibilidad del principio de equilibrio con relación al Estado²¹ y a la Seguridad Social (A), así como una relativa rigidez del principio en el plano infraestatal (B).

18 Véase EUCO n° 139/11, Consejo Europeo, Conclusiones 6, Bruselas, 9 de diciembre de 2011.

19 Cf. artículos 109 a 115 de la Ley fundamental para la República Federal de Alemania, junio de 2010. Véase a este respecto C. Soulay, «La règle d'or des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au-delà des différences?», *RFFP*, n° 112, noviembre de 2010, pág. 187 y siguientes.

20 Véase en este sentido Tallineau (L.), *L'équilibre budgétaire*, París, Economica, 1994, 245 págs.

21 A. Pariente, "L'équilibre budgétaire: un principe juridique insaisissable? *RFFP*, n° 112, 2010, págs. 163-185.

A. El equilibrio, un principio flexible con respecto al Estado y a la Seguridad Social

El artículo 34 de la Constitución de 1958 es la disposición fundamental con respecto al objeto estudiado. Es preciso estudiarlo con detenimiento. A primera vista, es posible observar una importante distinción entre las finanzas estatales y las sociales en lo que respecta a la posición del término “equilibrio” en el texto constitucional. Al principio, el artículo dispone que *“las leyes financieras (del Estado) determinan los recursos y las cargas del Estado en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica”*, y dispone que *“las leyes de financiación de la Seguridad Social determinan las condiciones generales de su equilibrio financiero, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijan sus objetivos de gasto en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica”*. Se ve claramente en la Constitución que el término “equilibrio” no se refiere directamente a las finanzas estatales, y reaparece dos párrafos más abajo, aun cuando este párrafo no sea propiamente de las finanzas estatales, ya que concierne al conjunto de las Administraciones públicas: *“Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas son definidas por leyes programáticas. Se inscriben en el objetivo de equilibrio de las cuentas de las Administraciones públicas”*. Esta primera observación da a entender la importancia del texto orgánico relativo a las leyes de finanzas y a las de financiación de la Seguridad Social debido a lo lacónico del texto constitucional en la materia.

1. Finanzas estatales: un principio de equilibrio presupuestario no coercitivo

En la época clásica de las finanzas públicas, el equilibrio de las finanzas estatales se concebía en términos puramente contables²². Se trataba simplemente de ajustar los gastos públicos estatales a los ingresos financieros y fiscales. Los orígenes de esta concepción son múltiples; por una parte, con el moralismo de las finanzas públicas clásicas, establecido en torno a una concepción privada de las finanzas públicas, ya que el Estado debe gestionar su presupuesto como un “buen padre de familia”, el cual no puede gastar más de lo que tiene en la caja. Por otra parte, la neutralidad de las finanzas públicas explica esta concepción estricta del equilibrio, puesto que el desequilibrio vendría a romper la neutralidad de las finanzas públicas sobre la economía y la inversión. Efectivamente, la neutralidad de las finanzas públicas se ve aquí en ambos sentidos; es decir, han de ser inactivas y no pueden influir en la economía, aunque también han de ser insensibles y la economía no debe influir en las finanzas públicas. Las consecuencias de esta concepción clásica del equilibrio son igualmente múltiples. Si el presupuesto debe estar equilibrado, ello significa que no debe haber más gastos que ingresos: la prohibición de la desviación presupuestaria. Con la prohibición del déficit presupuestario, y dado que solamente se puede financiar con préstamos, también se prohíben los empréstitos públicos. Según esta concepción, puesto

²² Véase en este sentido C. Waline, «Un principe ancré dans l’histoire constitutionnelle et financière», en M. Bouvier, *Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d’avenir*, colloque FONDAFIP, Senado, 30 de septiembre de 2011, publicación en 2012.

que estos últimos repercuten los gastos públicos de la generación actual sobre las generaciones futuras, solamente se pueden admitir los gastos públicos absolutamente excepcionales que vayan a beneficiar a las generaciones futuras. Con la prohibición de la desviación presupuestaria, lo que se da a entender es el principio de necesidad impositiva. Según el artículo XIII de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, los tributos sirven únicamente para el mantenimiento de las fuerzas públicas y para cubrir los gastos de administración. En estas condiciones, el Estado no puede exigir más tributos que los necesarios²³.

No obstante, y en la práctica, durante el periodo clásico al Estado le costó respetar el principio del equilibrio presupuestario en su concepción estricta. Así, de 1818 a 1940 solamente se ejecutaron 46 presupuestos estatales equilibrados frente a casi 80 deficitarios. Durante la IV República ningún presupuesto estuvo equilibrado. Aunque en los comienzos de la V República la situación haya estado más matizada, desde mediados de la década de 1970 no ha habido ningún presupuesto estatal equilibrado. A partir de 1959, bajo la influencia de Antoine Pinay, el regreso a la ortodoxia presupuestaria y financiera se ha considerado prioritario, pero este objetivo de equilibrio solamente se alcanzó en cuatro ejercicios presupuestarios (1970-1974). A partir de 1975 no se alcanzó el equilibrio anunciado a causa de la crisis del petróleo y, desde esa fecha, todos los presupuestos estatales han sido votados y ejecutados con déficit. Efectivamente, el paso de las finanzas públicas clásicas a las modernas ha conllevado una ampliación del concepto de equilibrio; es decir, un rebasamiento de éste, haciendo que el principio sea muy permisivo en la práctica. Con el paso del "equilibrio contable" al "equilibrio económico y financiero" se puede observar una ampliación del concepto de equilibrio. Esta ampliación se lleva a cabo en varios momentos a través de dos importantes textos que han venido a completar la Constitución en este aspecto. En primer lugar, el decreto del 19 de junio de 1956 –resultado de largas reflexiones sobre el comportamiento del presupuesto estatal durante la IV República– prefigura la ordenanza del 2 de enero de 1959. El decreto de 1956 reconocería el vínculo entre el presupuesto estatal y la economía. Así, en su artículo 1º indica que "*la ley de finanzas traduce los objetivos económicos y financieros del Gobierno*"²⁴. En estas condiciones, el presupuesto se convierte en un instrumento al servicio de la economía. En segundo lugar, con la ordenanza del 2 de enero de 1959 durante la V República, esta tendencia se acentuaría con su artículo 1º, que precisa que "*las leyes de finanzas determinan la naturaleza, el montante y la asignación de los recursos y de las cargas del Estado teniendo en cuenta el equilibrio económico y financiero que definen*"²⁵. De manera que la principal finalidad de las leyes de finanzas estatales es definir un equilibrio no solamente financiero²⁶, sino también económico. Asimismo, el texto orgánico de

23 Véanse en este sentido las ideas de P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, París, 2.

24 Decreto nº 56-601 del 19 de junio de 1956 relativo al modo de presentación del presupuesto estatal: preparación y voto de las leyes presupuestarias, *J.O.*, 20 de junio de 1956, pág. 5633.

25 Ordenanza nº 59-2 el 2 de enero de 1959 que acompaña la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas, *J.O.*, 3 de enero de 1959 pág. 180.

26 Aunque el artículo 31 de la ordenanza del 2 de enero de 1959 disponga que «el proyecto de ley de finanzas fija los datos del equilibrio presupuestario y financiero».

1959 cita también el carácter económico del equilibrio, el cual parece predominar sobre el carácter financiero. Este artículo pone entonces fin de manera muy clara a la regla del equilibrio contable, lo que dejó la puerta entreabierta a un déficit presupuestario crónico en Francia²⁷. Los primeros años de la V República no hicieron surgir una regla restrictiva de equilibrio presupuestario. Por ejemplo, el equilibrio entendido por la ordenanza de 1959 no ha permitido que el Consejo Constitucional enmendase una ley de finanzas estatales a causa del desequilibrio presupuestario, aun si este último, en su decisión del 24 de diciembre de 1979²⁸, hiciese del equilibrio “*un principio fundamental*”, aunque se diga que el contenido de este principio es susceptible de interpretaciones diferentes.

Francia va a regresar a concepciones más liberales y va a resucitar el principio del equilibrio presupuestario como consecuencia del derecho de la Unión Europea y, en especial, de las disposiciones del Tratado de Maastricht que exhortan a que “*los Estados miembros eviten los déficits públicos excesivos*”²⁹. Así, previendo que los déficits públicos no deben sobrepasar el 3% el PIB y que el endeudamiento público no debe superar el 60% del PIB, el derecho de la Unión Europea ha obligado al Estado a tomar el camino de la ortodoxia presupuestaria. Francia procedió entonces a una adaptación de sus reglas nacionales mediante la ley orgánica del 1 de agosto de 2001 relativa a las leyes de finanzas (LOLF), que sustituyó a la ordenanza del 2 de enero de 1959³⁰. Es posible observar una evolución terminológica desde el primer artículo de la LOLF, que distingue con gran claridad “*el equilibrio presupuestario y financiero*” que determinan las leyes de finanzas y “*el equilibrio económico*” que “*tienen en cuenta*” las leyes de finanzas estatales. Además, la expresión “*equilibrio presupuestario*” aparece varias veces en el texto de la LOLF: en el artículo 34, que cita los “*datos generales del equilibrio presupuestario*”, y en el artículo 14, que cita de manera expresa “*el riesgo de deterioro del equilibrio presupuestario*”. Pese a esta evolución terminológica, la doctrina es unánime cuando reconoce la ausencia de carácter restrictivo del principio de equilibrio presupuestario³¹, al igual que los propios redactores de la LOLF³². Por otra

27 Estos textos son solamente la traducción jurídica de concepciones económicas bien conocidas: la teoría del déficit sistemático de Keynes, para quien el presupuesto no es sino un instrumento al servicio de la economía. Según él, hay que utilizar a gran escala «el efecto multiplicador del gasto» para restablecer el equilibrio económico. En otras palabras, el aumento de los gastos públicos y, por tanto, el déficit provocado, deber permitir el relanzamiento de la economía, y cuando se haya restablecido el equilibrio económico normalmente se restablecerá el presupuestario. Esta teoría ha sido aplicada con más o menos éxito desde hace décadas. Véase J.-M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Londres, 1936.

28 C.C., decisión n° 79-110DC, 24 de diciembre de 1979, *Rec.* pág. 36. Véase L. Hamon, *Dalloz*, 1980, *Jur.*, pág. 381; L. Philip, *Revue du droit public*, 1980, pág. 1373; C. Franck, *Actualité juridique droit administratif*, 1980, pág. 356; J.-Y. Faberon, «Le vote du budget 1980, l'imbroglio juridique», *Revue parlementaire et politique*, 1980 (884), pág. 10.

29 Cf. artículo 126 TFUE, ex artículo 104 TCE.

30 Cf. ley orgánica n° 2001-692 del 1 de agosto de 2001 relativa a las leyes de finanzas, *J.O.*, 2 de agosto de 2001, pág. 12480 y siguientes.

31 Véase E. Douat, X. Badin, *Finances publiques*, 3ª ed., PUF, 2006, pág. 210; A. Pariente, «L'équilibre budgétaire: un principe juridique insaisissable?», *RFFP*, n° 112, 2010, págs. 163-185.

32 D. Migaud, Informe elaborado en nombre de la comisión especial a cargo de examinar la propuesta de ley orgánica n° 2050, A.N., *Doc. parl.*, n° 2908, 31 de enero de 2001, pág. 73.

parte, el equilibrio presupuestario en el sentido de la LOLF no ha permitido que el Consejo Constitucional enmiende una ley de finanzas estatales a causa del desequilibrio presupuestario. El principal caso previsible de no respeto del principio sería aquel en que el desequilibrio proceda de la falsedad del presupuesto estatal. En efecto, la LOLF ha consagrado el principio de veracidad presupuestaria disponiendo en su artículo 32 que *“las leyes de finanzas presenten de forma sincera el conjunto de recursos y cargas estatales. Su veracidad se valora teniendo en cuenta las informaciones disponibles y las previsiones que de ellas se puedan derivar razonablemente”*. Pero como el Consejo Constitucional limita su control de la veracidad presupuestaria al error manifiesto de valoración, hasta ahora no se ha enmendado ninguna ley por este motivo, lo cual confirma el carácter no restrictivo del principio de equilibrio presupuestario con respecto a las finanzas estatales³³.

2. *Las finanzas de la Seguridad Social: un objetivo de equilibrio financiero mínimo*

Hasta octubre de 1996, nunca se había solicitado del Parlamento que se pronunciase sobre el equilibrio financiero de la Seguridad Social. Durante mucho tiempo había existido un freno constitucional para que el Parlamento pudiese adquirir un poder de decisión y control sobre el equilibrio de las finanzas sociales. Hubo que aguardar a la revisión constitucional del 22 de febrero de 1996 para que Parlamento obtuviese el derecho de pronunciarse sobre las leyes de financiación de la Seguridad Social³⁴. En efecto, antes de 1996 el artículo 34 de la Constitución era muy claro: *“la ley establece los principios fundamentales (...) de la Seguridad Social”*. Según el Consejo Constitucional, estos principios abarcaban *“no solamente los principios del régimen general de la Seguridad Social, sino también los aplicables a los distintos regímenes particulares de previsión”*³⁵. Así, el legislador no era competente para examinar el equilibrio financiero de los regímenes de la Seguridad, aunque se le hubiese hecho votar numerosos planes de corrección con el fin de remediar el déficit crónico de la Seguridad Social. Por este motivo se realizaron varios intentos para corregir esta imprecisión de la Constitución y para permitir que el Parlamento se pronunciase sobre el equilibrio financiero de la Seguridad Social. Tras numerosos intentos en vano, en otoño de 1995 el Gobierno de Juppé cambió de rumbo y anunció un proyecto de ley constitucional con el fin de crear la categoría de las “leyes de financiación de la Seguridad Social” (LFSS), que obtuvo la aprobación de la Asamblea Nacional, del Senado y después del Parlamento, reunido en Congreso el 19 de febrero de 1996, con una amplia mayoría. Modificado por la ley constitucional del 22 de febrero de 1996, el artículo 34 de la Constitución se completó con un 17º párrafo que dispone: *“Las leyes de financiación de la Seguridad social determinan las condiciones generales de su equilibrio financiero () en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica”*.

33 Véase RFFP, *Le principe de sincérité en finances publiques*, nº 111, septiembre de 2010.

34 Véase F. Pavard, «L'équilibre financier de la Sécurité sociale», *Revue économique*, 1967, págs. 205-228.

35 C.C., decisión nº 6L del 8 de julio de 1960 con respecto a la ley de finanzas para 1959.

Se retoma entonces el principio de equilibrio financiero en el texto orgánico, validado por el Consejo Constitucional en su decisión del 16 de julio de 1996³⁶, que establece en el artículo L.O. 111-3 del Código de la Seguridad Social que *“la ley de financiación de la Seguridad Social aprueba todos los años las orientaciones de la política sanitaria y de seguridad social y los objetivos que determinan las condiciones generales del equilibrio financiero de la Seguridad Social”*³⁷. En total, en los artículos L.O. 111-3 y 111-4 del Código de la Seguridad Social la expresión “equilibrio financiero” aparece en cuatro ocasiones en la ley orgánica del 22 de julio de 1996. Después, la ley orgánica relativa a las leyes de financiación de la Seguridad Social del 2 de agosto de 2005 (LOLFSS), validada por el Consejo Constitucional en su decisión del 29 de julio de 2005³⁸, reformó las LFSS y reafirmó el principio de equilibrio financiero. El nuevo artículo LO 113-3 del Código de la Seguridad Social precisa que la ley de financiación de la Seguridad Social *“determina para el año siguiente de manera veraz las condiciones generales del equilibrio financiero de la Seguridad Social teniendo en cuenta, en concreto, las condiciones económicas generales y su evolución previsible. Este equilibrio se define con respecto a los datos económicos, sociales y financieros descritos en el informe previsto por el artículo 50 de la ley orgánica n° 2001-692 del 1 de agosto de 2001 relativa a las leyes de finanzas”*. A la luz de estas disposiciones constitucionales y orgánicas, el principio de equilibrio ya no concierne únicamente al presupuesto estatal, ya que los regímenes de la Seguridad Social, a causa del crecimiento de los gastos en sanidad y del envejecimiento de la población en concreto, se someten igualmente al principio de equilibrio. Este principio merece ser estudiado en este campo porque aún se puede constatar ahí una ampliación del desequilibrio financiero de las cuentas sociales. Por ejemplo, de 2007 a 2010 el déficit del régimen general de la Seguridad Social pasó de 9.500 millones de euros a 24.000 millones de euros, y el déficit de la partida del seguro de enfermedad pasó de 4.600 millones de euros a 11.600 millones de euros. Estos déficits sociales reiterados han alimentado una deuda social que alcanza en la actualidad en torno a 130.000 millones de euros³⁹.

A mediados de la década de 1990, cuando los déficits de la Seguridad Social se hicieron recurrentes y el endeudamiento elevado, se planteó abiertamente la cuestión de la amortización a medio y largo plazo de la deuda social. De este modo, la ordenanza n° 96-50 del 24 de enero de 1996 relativa a la devolución de la deuda social creó una caja específicamente dedicada a la liquidación de la deuda social que le sería transferida, la Caja de Amortización de la Deuda Social (CADES), una institución pública administrativa puesta bajo la tutela de los ministerios de Hacienda y de Asuntos Sociales. Al principio, esta estructura tenía vocación “temporal” y en teoría debía desaparecer en 2009, una vez cumplida su misión, a saber: financiar y reducir la deuda acumulada del régimen general de la Seguridad Social. La finalidad de esta

36 C.C. decisión n° 96-379 DC, 16 de julio de 1996, Rec. pág. 95.

37 Artículo 1 de la ley orgánica n° 96-646 del 22 de julio de 1996 relativa a las leyes de financiación de la Seguridad Social, *J.O.* n° 170 del 23 de julio de 1996 pág. 11103.

38 C.C. decisión n° 2005-519 DC, 29 de julio de 2005, Rec. pág. 129.

39 Véase RFFP, *La sécurité sociale et les finances publiques*, n° 115, septiembre de 2011.

disposición consistía en evitar que el legislador prolongase sin cesar la duración de la amortización de la deuda social asumida por la CADES. Ahora bien, ¡eso es lo que ocurrió en varias ocasiones! En 1998, el Gobierno Jospin transfirió a la CADES 13.000 millones de euros adicionales de deudas correspondientes a los déficits sociales no financiados de los años 1996-1998 y aplazó el vencimiento a 2014. En 2004, el plan Douste-Blazy transfirió a la CADES en torno a 50.000 millones de euros más de deuda por devolver (35.000 millones de euros de déficits acumulados hasta 2004 y 15.000 millones de euros de déficits provisionales de 2005 y 2006) ¡y suprimió todos los vencimientos! En 2009, el legislador procedió incluso a una nueva transferencia de deuda a la CADES, por valor de casi 35.000 millones de euros, con la ley de financiación de la Seguridad Social para 2009. Así, originariamente la CADES debía pagar 35.000 millones de euros. Sin embargo, ante las dificultades de los sucesivos Gobiernos para equilibrar las cuentas sociales, esta suma se lastró considerablemente y en varias ocasiones se ha solicitado de la CADES que afronte déficits adicionales. ¡En total ha asumido casi 100.000 millones de deuda adicional desde su creación! Por este motivo, ¡la CADES ya no tiene fecha oficial de clausura desde 2004! Para asegurar la viabilidad financiera del sistema, la ley orgánica de 1996 creó un nuevo tributo: la aportación al pago de la deuda social (CRDS), cuyo objeto es garantizar la devolución de los empréstitos suscritos por la CADES para cumplir su misión. La tasa de la CRDS es muy baja (0,5%) y la base de este tributo muy amplia (ingresos de actividad y de sustitución, ingresos patrimoniales, depósitos, venta de metales preciosos, ganancias en juegos de azar), lo que garantiza un rendimiento interesante para financiar la misión de la CADES.

Como las transferencias de deuda a la CADES efectuadas en 1998 y en 2004 no vinieron acompañadas por nuevos recursos, durante el examen de la LOSFSS en 2005 se introdujo por unanimidad una disposición orgánica con el fin de imponer la compensación de cualquier nueva transferencia de deuda a la CADES con un aumento de los ingresos de esta caja, siendo el objetivo cumplir las disposiciones constitucionales del artículo 34 relativas al equilibrio financiero. Así, aunque la ley de financiación de la Seguridad Social para 2009 haya previsto un nuevo traspaso de deudas, en compensación el legislador ha debido prever entonces la asignación de un nuevo recurso a la CADES.

El valor orgánico conferido a esta disposición hace necesaria la adopción de una disposición orgánica en sentido contrario para permitir cualquier nueva transferencia de deuda a la CADES cuyo efecto sea trasladar la fecha de liquidación de esta deuda. Éste fue el objeto de la reciente ley orgánica n° 2010-1380 del 13 de noviembre de 2010, que permitió incluir en la ley de financiación de la Seguridad Social para 2011 la facultad de transferir una deuda nueva (lo cual eleva el endeudamiento total de la CADES a 130.000 millones de euros), posponiendo la fecha de liquidación de la deuda transferida a la CADES con un límite de cuatro años. En estos momentos, la propia caja prevé que 2021 sea la fecha provisional para saldar la deuda de la CADES. El cambio del plazo propuesto tendría entonces como efecto que se traslade la evaluación media de la fecha de liquidación ¡de 2021 a 2025!

Con su decisión del 10 de noviembre de 2010, el Consejo Constitucional⁴⁰, al resolver sobre esta ley orgánica, recordó que la ley de financiación de la Seguridad Social deberá prever el conjunto de recursos asignados al pago de la deuda social hasta el plazo previsto para aquélla. El Consejo Constitucional también se pondrá a verificar que estos recursos sean suficientes para que el plazo no se rebase. Por otra parte, el Consejo ha considerado que las disposiciones de esta ley orgánica se debían combinar con las demás disposiciones orgánicas del Código de la Seguridad Social que prevén que la LFSS determine “*las condiciones generales del equilibrio financiero de la Seguridad Social*”. Desde entonces, el Consejo Constitucional ha formulado una reserva: las leyes de financiación de la Seguridad Social que intervengan en el futuro no podrán conducir –mediante una transferencia, sin compensación a favor de la CADES, de ingresos asignados a los regímenes de la Seguridad Social y a los organismos que concurren en su financiación” a una degradación de las condiciones generales del equilibrio financiero de la Seguridad Social del siguiente año. Dicho con otras palabras, el pago de las deudas de la CADES no se podrá financiar mediante una transferencia de los recursos de la Seguridad Social que degrade el equilibrio financiero de esta última⁴¹.

B. El equilibrio, un principio más restrictivo con respecto a las colectividades locales

El principio del equilibrio presupuestario se aplica a las colectividades territoriales de forma mucho más restrictiva. Este principio atañe tanto al presupuesto principal (presupuesto original, presupuesto adicional o decisiones modificadoras) como a los presupuestos anejos. Se trata de un principio muy rígido que aún así se flexibiliza de algún modo. El principio es relativamente sencillo: los gastos son iguales a los ingresos, el saldo del presupuesto es cero. Es un principio de buena gestión inspirado en el pensamiento liberal del periodo clásico de las finanzas públicas: la colectividad territorial no debe gastar más que aquello de lo que dispone en concepto de recursos públicos. Según este principio, se coloca a las colectividades locales bajo la tutela del Estado, que les impone la reducción de su margen de maniobra. Una desviación es sinónimo de malas previsiones: si hay un exceso de ingresos, es porque la colectividad territorial ha aplicado demasiados tributos. Por el contrario, un exceso de gastos se deberá financiar mediante tributos o empréstitos. La definición del equilibrio es entonces mucho más restrictiva que la relativa al Estado y a los organismos de la Seguridad Social. La ley define de manera muy estricta el principio de equilibrio en el artículo 1612-4 del Código General de las Colectividades Territoriales (CGCT)⁴², y se prevé un procedimiento de control y de sanción del desequilibrio.

40 C.C., decisión n° 2010-616 DC, 10 de noviembre de 2010.

41 R. Pellet, «LFSS pour 2011: l'équilibre financier de la sécurité sociale après les refinancements de la dette sociale», *JCP, La Semaine Juridique*, édition sociale, n° 3, 18 de enero de 2011.

42 Dimanado del artículo 8 de la ley n° 82-213 del 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones.

1. *Condiciones estrictas de valoración del equilibrio real bajo un estrecho control*

Según el artículo L.1612-4 del CGCT, la valoración del equilibrio real requiere que se cumplan tres condiciones estrictas. En primer lugar, que la partida de funcionamiento y la de inversión se voten respectivamente en equilibrio. En segundo lugar, que ingresos y gastos sean valorados de forma veraz, suponiendo la veracidad del presupuesto que incluya la totalidad de los gastos obligatorios. En tercer lugar, que las cargas sobre los ingresos de la partida de funcionamiento en beneficio de la partida de inversión, sumada a los ingresos propios de esta partida excluyendo el producto de los empréstitos, aporte recursos suficientes para cubrir el pago de la anualidad del empréstito en capital que vence en el transcurso del ejercicio. Esta última condición significa que la colectividad territorial debe asegurar la autofinanciación de la amortización del capital de la anualidad de la deuda, lo cual le prohíbe financiar la amortización del capital con el producto de otros empréstitos. Asimismo, los gastos imprevistos de inversión no se deben financiar mediante empréstitos conforme al artículo L.2322-1 del CGCT. Si la colectividad desea otorgarse un margen de maniobra adicional, debe ser capaz de financiarla con sus propios recursos. En el caso de las autorizaciones programáticas que permiten financiar los gastos de inversión a varios años, también deberán estar equilibradas con los correspondientes ingresos. Por otra parte, aunque la ejecución del presupuesto del último ejercicio conocido haya hecho surgir un déficit, no se considera asegurado el equilibrio presupuestario más que si prevé las medidas necesarias para enjugar el citado déficit⁴³. En definitiva, no se considera en desequilibrio, en el sentido del artículo L.1612-4, un presupuesto del cual una partida o incluso ambas se voten con sobreequilibrio⁴⁴.

Cuando se constate un desequilibrio presupuestario, las disposiciones legislativas prevén un procedimiento de control definido en el artículo L.1612-5 del CGCT. Cuando no se vote el presupuesto de la colectividad territorial en equilibrio según las condiciones establecidas por el artículo L.1612-4 del CGCT, el prefecto, en su calidad de representante del Estado, acude a la Cámara Regional de Cuentas (CRC) en el plazo de treinta días desde la transmisión del presupuesto e informa de ello a la colectividad territorial. A partir de la actuación de la CRC, la asamblea local queda desprovista de sus poderes presupuestarios y ya no podrá deliberar en este campo hasta el final del procedimiento, salvo para adoptar las medidas correctoras exigidas por la CRC. Esta última constata el desequilibrio, en el plazo de treinta días a partir de la actuación propone a la colectividad territorial las medidas necesarias para restablecer el equilibrio presupuestario y solicita a la asamblea deliberativa una nueva deliberación. Si la CRC constata que el presupuesto ha sido votado con equilibrio real y que no cabe hacer propuestas, notifica su decisión al representante del Estado y a la colectividad. Esta decisión de rechazo debe estar motivada. Las propuestas de la CRC tendentes al restablecimiento del equilibrio presupuestario giran en torno a medidas cuya realización surge de la sola responsabilidad de la colectividad. La nueva deliberación, que rectifica

43 Cf. artículo L.1612-9 del CGCT.

44 Cf. artículo L.1612-7 del CGCT.

el presupuesto inicial, debe tener lugar en el plazo de un mes a partir de la comunicación de las propuestas de la CRC. La deliberación se envía en el plazo de ocho días al representante del Estado y a la CRC. Esta última se pronunciará sobre las medidas adoptadas por la asamblea en el plazo de quince días a partir de la comunicación de la nueva deliberación. Si la asamblea deliberativa no se pronuncia en el plazo prescrito o si la deliberación no incluye medidas correctoras que se estimen suficientes, el representante del Estado modifica el presupuesto y lo hace ejecutable. Si el representante se aleja de las propuestas formuladas por la CRC, debe motivar su decisión. Los créditos correspondientes se inscriben en el presupuesto adoptado o modificado de oficio. El contable tendrá derecho a pagar las órdenes emitidas en estas condiciones.

2. Consecuencias restrictivas en caso de no respetar el equilibrio real

La transmisión del presupuesto a la CRC tiene como efecto que se suspenda la ejecución del mismo hasta el final del procedimiento. No obstante, a partir de esta transmisión, el ejecutivo local tiene derecho “hasta que se adopte o se modifique el presupuesto” a recaudar los ingresos y a comprometer, saldar y ordenar los gastos de la partida de funcionamiento dentro del límite de lo inscrito en el presupuesto del año anterior. Tiene derecho a ordenar los gastos inherentes al pago del capital de las anualidades de la deuda que venzan antes de la votación del presupuesto. Además, tiene derecho en los mismos plazos “y con autorización de la asamblea deliberativa” a comprometer, saldar y ordenar los gastos de la partida de inversión dentro del límite de la mitad de los créditos inscritos en el presupuesto del año anterior. A partir de la actuación de la CRC, la asamblea deliberativa local queda desprovista de sus poderes presupuestarios; ya no puede deliberar en este campo hasta que finalice el procedimiento. En el caso de los gastos de carácter plurianual incluidos en una autorización programática o de compromiso votada durante los ejercicios anteriores, el ejecutivo local los puede saldar y ordenar dentro del límite de los créditos de pago previstos en concepto de ejercicio por la deliberación de apertura de la autorización programática o de compromiso (artículo L.1612-1 del CGCT). Los créditos correspondientes se inscriben en el presupuesto adoptado o modificado de oficio. El contable tiene derecho a abonar las órdenes de pago emitidas en estas condiciones.

El equilibrio real del presupuesto constituye una condición de su legalidad. El presupuesto puede dar lugar a la intervención del juez administrativo por ilegalidad de un presupuesto desequilibrado o falso. Esta intervención no se puede realizar de manera paralela al procedimiento legal específico que haga intervenir a la CRC por iniciativa del representante estatal. Solamente puede ser iniciado por una persona con un interés cuando el representante del Estado no haya acudido a la CRC en el marco del procedimiento del artículo L.1612-5 del CGCT. El representante del Estado puede acudir, en cambio, de manera simultánea a los jueces administrativo y financiero por el mismo documento presupuestario siempre y cuando ambos procesos no se basen en el mismo motivo. La jurisprudencia administrativa valora el equilibrio y la veracidad del presupuesto según las justificaciones presentadas (Consejo de Estado,

9 de julio de 1997, *Municipio de Garges-les-Gonesse*), teniendo en cuenta esta valoración la situación específica de cada colectividad caso por caso⁴⁵.

Aunque el endeudamiento de las colectividades territoriales, contabilizado en las ratios de Maastricht, se reiniciase al alza desde 2003, el nivel de endeudamiento de las colectividades territoriales quedó limitado, no obstante, en Francia⁴⁶. En 2008 sumaba en torno al 11% de la deuda pública. A título comparativo, la deuda del Estado y la CDES representaba el 86% de la deuda pública. Conviene advertir que el saldo negativo de las colectividades territoriales se debe considerar una “necesidad de financiación” y no de la “deuda”, ya que el recurso al endeudamiento de las colectividades territoriales solamente sirve para financiar las inversiones públicas⁴⁷, lo cual está lejos de ser el caso del presupuesto estatal y de los organismos de la Seguridad Social, que financian sus gastos de funcionamiento mediante empréstitos.

II. LAS DIFICULTADES JURÍDICAS PLANTEADAS POR LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO

En la V República, el campo legislativo está estrictamente enmarcado y precisado por el artículo 34 de la Constitución. Sin embargo, en materia financiera, la concepción extensiva del principio del consentimiento del tributo en Francia ha conferido al Parlamento el poder de pronunciarse en lo sucesivo sobre el conjunto de los textos financieros. En efecto, al hilo de las revisiones constitucionales, el campo de intervención del legislador financiero se ha ampliado de manera considerable, pero no todas estas disposiciones legislativas tienen la misma fuerza jurídica. Por ello, la reforma constitucional de 2008 se puede considerar insuficiente (A) y el proyecto de reforma constitucional de 2011 inacabado e incompleto (B).

A. En derecho positivo: las insuficiencias de la reforma constitucional de 2008

El artículo 34 de la Constitución, tal como queda tras la revisión del 23 de julio de 2008, precisa que “*las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas se definen por las leyes programáticas. Éstas se inscriben en el objetivo de equilibrio de las cuentas de las Administraciones públicas*”⁴⁸. Las insuficiencias de la reforma constitucional del 23

45 Véase E. Oliva, «L'équilibre et les budgets des collectivités locales », in M. Bouvier, *Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir*, coloquio FONDAFIP, Senado, 30 de septiembre de 2011, publicación en 2012.

46 Cf. G. Carrez, M. Thenault, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, 20 de mayo de 2010, pág. 5.

47 Aunque esta regla de equilibrio no impida el hecho de que podamos preguntarnos sobre el carácter necesario de ciertas inversiones locales y sobre el carácter tóxico de los empréstitos realizados por las colectividades francesas.

48 A este respecto véase M. Bouvier, «La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques» en J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, *La révision de 2008, une nouvelle constitution?*, LGDJ, 2011, pág. 143 y siguientes.

de julio de 2008 se derivan, por una parte, del carácter jurídicamente no restrictivo de las leyes programáticas de las finanzas públicas, nueva categoría de norma financiera creada por el poder constituyente, y, por otra parte, de la ausencia de definición del principio de equilibrio de las cuentas.

1. *Leyes programáticas de las finanzas públicas no restrictivas*

La revisión constitucional del 23 de julio de 2008 fue la ocasión de añadir una nueva categoría de norma financiera, ya que el penúltimo párrafo del artículo 34 de la Constitución prevé que *“las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas son definidas por las leyes programáticas”*. Y el artículo 70 de la Constitución permite que el Gobierno someta a la opinión del Consejo Económico, Social y Medioambiental un proyecto de ley programática que defina las orientaciones de las finanzas públicas. Para alcanzar este objetivo de equilibrio de las cuentas en 2012 se adoptó un primer texto financiero plurianual con la ley programática de las finanzas públicas del 9 de febrero de 2009 para los años 2009 a 2012⁴⁹. Previendo la evolución de los gastos estatales cada trienio, esta ley ofreció a los gestores públicos una visión de sus medios financieros. Igualmente, permitió al Parlamento pronunciarse sobre una trayectoria plurianual de evolución del déficit público, que el Gobierno presentaba hasta entonces solamente a las instituciones europeas. Según el profesor Bouvier, *“se reconoce que programar permite a quienes deciden que dispongan del tiempo necesario para poner en práctica una política y a los gestores que dispongan de un plazo y una visión que les son indispensables para obrar y sentirse responsables”*⁵⁰.

Tras la adopción de esta primera ley programática de las finanzas públicas, Francia ha sufrido una crisis económica y financiera cuyo impacto sobre las finanzas públicas ha sido profundo y duradero. La parte de la deuda pública sobre la riqueza nacional corre el riesgo de alcanzar su nivel más elevado en 2012, en torno al 87% del PIB, cuando había sido programada en torno al 70% del PIB. La progresión de los intereses de la deuda obliga al Estado a congelar el gasto público. El riesgo de ver cómo la acción pública pierde sus márgenes de maniobra debido al endeudamiento se convierte entonces en una realidad. Como el objetivo del equilibrio no se ha alcanzado a causa de la crisis económica y financiera, se modificó mediante un nuevo texto legislativo programático de las finanzas públicas en 2010⁵¹. Efectivamente, el “legislador programador”, con un intervalo de un año, renueva este ejercicio delicado conforme al artículo 34 de la Constitución mediante la ley programática de las finanzas públicas para el periodo 2011-2014. Teniendo en cuenta los datos presupuestarios y financieros, el nuevo periodo de programación presupuestaria que se abre requiere un esfuerzo adicio-

49 Ley programática n° 2009-135 del 9 de febrero de 2009 de las finanzas públicas para los años 2009 a 2012, *J.O.*, 11 de febrero de 2009, pág. 2346.

50 M. Bouvier, «La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques», *op. cit.*, pág. 143.

51 Ley programática n° 2010-1645 del 28 de diciembre de 2010 de las finanzas públicas para los años 2011 a 2014, *J.O.*, 29 de diciembre de 2010, pág. 22868.

nal, tanto en gastos como en ingresos, con el fin de enjugar progresivamente el déficit estructural que, desde 2000, se ha ahondado por las bajadas de impuestos masivas (100.000 millones de euros en diez años) no compensadas por ahorros del gasto. Ahora bien, para hacer frente a un desafío de tal magnitud, las leyes programáticas de las finanzas públicas tal como existen hoy día parecen insuficientes. El alcance jurídico de las leyes programáticas de las finanzas públicas está doblemente limitado.

En primer lugar, a diferencia del proyecto de ley de finanzas anual, nada obliga al Gobierno a presentar proyectos de ley programática de las finanzas públicas. En efecto, según los términos del artículo 34 de la Constitución, las orientaciones plurianuales *"se definen por las leyes programáticas"*. Así, ni se indica que tengan un carácter obligatorio ni con qué periodicidad deben ser examinadas por el Parlamento. En segundo lugar, a semejanza de toda ley programática, las *"orientaciones plurianuales de las finanzas públicas"* que en ella figuran solamente tienen un valor indicativo y no pueden vincular al legislador financiero a sus leyes de finanzas anuales. Por otra parte, como indica la exposición de motivos del proyecto de ley programática de las finanzas públicas para los años 2009 a 2012, *"el legislador financiero y el legislador financiero social conservan sus prerrogativas, al igual que el legislador ordinario"*⁵². Al afirmar en su informe sobre la ley programática de las finanzas públicas para 2011-2014 *"que la instauración de una norma restrictiva que se imponga al legislador financiero parece la nueva frontera que se debe atravesar para hacer frente al desafío de la próxima década"*⁵³, el ponente general del presupuesto en la Asamblea Nacional confirma que el proyecto de ley programática de las finanzas públicas no es un texto restrictivo.

2. *Un objetivo de las cuentas no definido por el legislador orgánico*

La referencia a un *"objetivo de equilibrio de las cuentas de las Administraciones públicas"* en el artículo 34 de la Constitución, por inédita que sea, parece muy poco restrictiva en tanto que la Constitución, por una parte, no fija ninguna duración del periodo programático, permitiendo así que el Gobierno se adapte a un horizonte eventualmente lejano de regreso al equilibrio de las cuentas y, por otra parte, no fija en absoluto lo que entiende "en cifras" por "equilibrio de las cuentas". En consecuencia, los objetivos previstos en la ley programática de las finanzas públicas no obligan al legislador financiero. Las posteriores leyes de finanzas y las de financiación de la Seguridad Social podrán prever las medidas que deroguen una trayectoria cuyo valor es meramente indicativo. La referencia constitucional al *"equilibrio de las cuentas"* parece más estricto que la contenida en el artículo 1 de la LOLF *"de equilibrio presupuestario y financiero"*, lo cual hace pensar que el poder constituyente se inspiró en la concepción clásica del principio de equilibrio. Tal como subrayan algunos au-

⁵² Proyecto de ley programática de las finanzas públicas para los años 2009 a 2012, n° 1128, 26 de sept. de 2008.

⁵³ Informe sobre el proyecto de ley programática de las finanzas públicas para los años 2011-2014, *Doc. parl.*, A.N., n° 2840, 5 de octubre de 2010, págs. 7-8.

tores, estas diferencias de redacción no ayudan a la comprensión, lo que favorece las interpretaciones divergentes y, por ello, los puntos de vista de los más laxos⁵⁴, al contrario que el objetivo marcado por el poder constituyente.

Ahora bien, la cuestión de la introducción en la Constitución de una regla de equilibrio presupuestario en un marco plurianual, tanto para las leyes de finanzas como para las de financiación de la Seguridad Social, ya se había debatido en la Asamblea Nacional con motivo del examen, durante la sesión del jueves 17 de enero de 2008, de una propuesta de ley constitucional presentada e inscrita en el orden del día en el marco de una sesión de iniciativa parlamentaria reservada al grupo parlamentario centrista⁵⁵. Y esta cuestión de la definición del equilibrio presupuestario se había citado en esta ocasión. Se había propuesto definir la regla de equilibrio presupuestario de manera estricta en torno a la fórmula simple, inspirada en la ya utilizada por las colectividades territoriales, de que “*se prohíbe presentar y adoptar una ley de finanzas cuya partida de funcionamiento sea deficitaria*” y “*se prohíbe presentar y adoptar una ley de financiación de la Seguridad Social cuyo conjunto de gastos supere al de ingresos*”⁵⁶. Esta propuesta de ley no fue adoptada y fue objeto de devolución a una comisión con el fin de definir el contenido de la regla de equilibrio con una mayor precisión técnica. La prohibición de todo déficit de funcionamiento debe venir acompañada de una definición estricta de la inversión con el fin de evitar cualquier intento de desviación de la regla de oro. Con este motivo, se recordó el hecho de que reservar los empréstitos solamente a la financiación de los gastos de inversión no sería necesariamente una prueba de retorno al equilibrio de las finanzas públicas. ¿Qué trato se dispensa a los gastos en equipamiento militar, por ejemplo? De igual modo, ¿qué noción de inversión contable se mantiene? ¿Gastos de inversión brutos, los únicos que hoy se recuerdan en la contabilidad pública, o gastos netos de amortización, sobre los cuales reposa la regla de oro actualmente aplicable a las colectividades territoriales? También conviene tener en cuenta la sensibilidad de las finanzas públicas en la coyuntura económica. Los déficits podrían ser aceptables en periodos de escasa actividad con la condición de que los periodos de crecimiento se aprovechen para generar excedentes, lo cual jamás ha ocurrido durante el pasado en Francia.

Como se ha recordado a lo largo de toda la discusión de este texto, más allá de la regla de equilibrio, son las condiciones de su puesta en marcha las que se deben definir con precisión. Ahora bien, esta misión atañe más al legislador orgánico que al poder constituyente. Por ello es lamentable que este último no integrase, en julio de 2008, al final del párrafo relativo a las leyes programáticas de las finanzas públicas, la fórmula “*en las condiciones previstas por una ley orgánica*”, lo que habría tenido la ventaja de hacer obligatoria la intervención del legislador orgánico para que lleve a

54 M. Houser, «La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte», *RFFP*, n° 105, 2009, págs. 225-236.

55 Cf. propuesta de ley constitucional relativa al regreso al equilibrio de las finanzas públicas, *Doc. parl.*, A.N., n° 573, 9 de enero de 2008.

56 Cf. arts. 1 y 2 de la propuesta de ley constitucional relativa al regreso al equilibrio de las finanzas públicas, *Doc. parl.*, A.N., n° 573, 9 de enero de 2008.

cabo esta tarea de definición. Como era previsible, la noción “*de equilibrio de las cuentas*” ha quedado sin precisar a falta de intervención del legislador orgánico⁵⁷.

B. El derecho perspectivo: el proyecto de reforma constitucional incompleto de 2011

El núcleo del proyecto de ley constitucional, adoptado el 13 de julio de 2011 por el Parlamento, y a la espera de una “ratificación” por el Congreso o por referéndum, consiste en crear leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas que sustituirían a las actuales leyes programáticas de las finanzas públicas y que se pondrían bajo el control vigilante del Consejo Constitucional. Aunque la herramienta jurídica parezca interesante, está muy incompleta porque el contenido de la regla de oro sigue sin definir.

1. Las leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas, ¿una cáscara vacía?

Aunque la definición de las leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas propuesta en el artículo 1 del proyecto de ley constitucional del 13 de julio de 2011, que completa el artículo 34 de la Constitución con un nuevo párrafo, ha sido objeto de un cuasi consenso político entre ambas asambleas, su aceptación por la doctrina no ha sido tan clamorosa. Si bien algunos juristas estiman pertinente esta propuesta⁵⁸, otros están más divididos al considerar, por ejemplo, que “*la extensión de este párrafo es en sí la demostración de que el mecanismo escogido es poco claro*”⁵⁹. Desde el principio se indica que “*las leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas determinan, durante al menos tres años, las orientaciones plurianuales, las normas de evolución y las reglas de gestión de las finanzas públicas con vistas a asegurar el equilibrio de las cuentas de las Administraciones públicas*”, sustituyendo entonces a las leyes programáticas de las finanzas públicas. A diferencia de estas últimas, tienen vocación de ser más limitadoras, definiendo un “marco” y no solamente una “programación”.

Como precisa este proyecto de revisión, “*estas leyes-marco establecen para cada año un objetivo constituido por un máximo de gastos y un mínimo de ingresos que se impone a las leyes de finanzas y a las de financiación de la Seguridad Social*”. Se trata entonces más de un marco jurídico “que puede ser más o menos restrictivo según el techo de gasto e ingresos predefinido” que de una regla de oro, ya que no se define justamente el máximo de déficit autorizado. Según la reforma propuesta, “*las desvia-*

57 Ahora bien, se ha presentado una propuesta de ley orgánica a este respecto ante el Senado. Cf. propuesta de ley orgánica con vistas a permitir el regreso al equilibrio presupuestario, Senado, *Doc. parl.*, n° 467, B. Retailleau, 15 de julio de 2008.

58 Véase M. Bouvier, «La règle d'or: un concept à construire ?», *Revue française de finances publiques (RFFP)*, 2011, n° 113, pág. 5.

59 Véase M. Lascombe, «Les vicissitudes de la règle d'or budgétaire», en *Mélanges en l'honneur de Joël Molinier*, LGDJ, París, 2012.

ciones constatadas durante la ejecución de las leyes de finanzas y la aplicación de las leyes de financiación de la Seguridad Social se compensan en las condiciones previstas por una ley orgánica". La cuestión del contenido de la ley-marco se remite entonces al legislador orgánico. El dispositivo hace pensar así en una "cáscara vacía" para la cual siempre se espera la intervención del legislador con el fin de que diseñe el contenido. La continuación del párrafo propuesto resulta edificante, ya que dispone que las leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas se pueden modificar en el transcurso de su ejecución "en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica", y que una "ley orgánica precise el contenido de las leyes-marco de equilibrio de las finanzas públicas". Tal como recuerda el profesor Lascombe, "estas leyes-marco se imponen sobre las leyes de finanzas y las de financiación de la Seguridad Social que encuadran; pese a todo, es difícil entender precisamente lo que deben contener estas leyes-marco leyendo simplemente el texto constitucional"⁶⁰. Es cierto que en el espíritu del poder constituyente estas leyes-marco tienen vocación de establecer una nueva categoría de ley que se intercalaría en la pirámide de normas financieras entre las leyes orgánicas, las de finanzas y las de financiación de la Seguridad Social. Ahora bien, parece que se perfila un sentimiento opuesto a la lectura del proyecto de revisión constitucional, adoptado el 13 de julio de 2011.

En efecto, este texto prevé la modificación de otras disposiciones constitucionales, pero al leer estas últimas es posible observar que el procedimiento de adopción y de examen de estas leyes-marco es un calco exacto del procedimiento de las leyes de finanzas y de las de financiación de la Seguridad Social, que no es específico de las leyes-marco ni más restrictivo, lo cual deja en el aire una cierta duda sobre el grado normativo superior de estas leyes-marco en relación con los textos financieros. Por ejemplo, se prevé una modificación del artículo 39 de la Constitución que dispondría que los proyectos de ley-marco se sometan en primer lugar a la Asamblea Nacional; una modificación del artículo 42 de la Constitución en el sentido de que los proyectos de ley-marco se discutan en sesión pública en la Asamblea Nacional sobre la base del texto gubernamental y que no se beneficien del plazo de seis semanas entre su recepción y su examen en sesión de la Asamblea Nacional, ni del plazo de cuatro semanas entre su remisión al Senado y su examen en una sesión; la inserción de un nuevo artículo 46-1 de la Constitución que permitiría al Gobierno someter un proyecto de ley-marco a los mismos plazos que los proyectos de ley de finanzas y decidir que se procede a una sola lectura en cada asamblea; una modificación de los artículos 47 y 47-1 de la Constitución, los cuales subordinarían la adopción de una ley de finanzas y de una de financiación de la Seguridad Social a la existencia previa de una ley-marco aplicable al ejercicio presupuestario en cuestión; el artículo 48 de la Constitución permitiría al Gobierno inscribir de manera prioritaria un proyecto de ley-marco en el orden del día parlamentario; el artículo 49-3 de la Constitución prevé que los proyectos de ley-marco podrán ser adoptados sin restricciones concretas en la Asamblea Nacional después de que el Gobierno se haya hecho responsable.

Exceptuando las disposiciones de este nuevo artículo 46-1 de la Constitución, situado tras las disposiciones del artículo 46 relativas a la votación de las leyes orgánicas y antes de las del artículo 47 y 47-1 que definen las modalidades de voto de los proyectos de ley de finanzas y de financiación de la Seguridad Social, ¿no sorprende que estas leyes-marco se definan en el artículo 34 de la Constitución, artículo concierne a las leyes ordinarias y a las financieras? Por ejemplo, las leyes orgánicas que son de grado normativo superior a las leyes ordinarias y a las financieras no se definen en el artículo 34 de la Constitución, sino solamente en el artículo 46, con un procedimiento de adopción específico y más estricto que el aplicable a las leyes ordinarias⁶¹. Habría sido más lógico insertar la definición de las leyes-marco en el seno del artículo 46-1 de la Constitución para evitar cualquier ambigüedad sobre la naturaleza jurídica de estas leyes. Ahora bien, este nuevo artículo 46-1 solamente dispone que *“el Parlamento vota los proyectos de ley-marco de equilibrio de las finanzas públicas en las condiciones previstas por una ley orgánica”*. Los contornos jurídicos de estas futuras leyes-marco son indudablemente muy borrosos. Tal como subraya el profesor Lascombe, *“la ley orgánica anunciada es de una importancia singular; es ella la que precisa el contenido de las leyes-marco y establece el de sus disposiciones que se apliquen; es ella también la que define las condiciones que permiten compensar las desviaciones entre previsión y ejecución; es ella finalmente la que determina cómo se pueden modificar las leyes-marco. Por lo tanto, se debe lamentar que las asambleas no hayan conocido esta ley orgánica antes de haberse pronunciado sobre la revisión constitucional. Pero, por el contrario, todo dependerá de la ley orgánica”*⁶².

2. La necesaria redefinición de los contornos de la regla de oro y de su control

Al final de la cumbre de la Unión Europea, celebrada el 8 y 9 de diciembre de 2011 en Bruselas, el presidente del Consejo Europeo confirmó que los Estados miembros de la zona euro y otros países de la Unión Europea habían pactado diseñar juntos un nuevo acuerdo presupuestario. Entre los principales elementos de este acuerdo figura la exigencia de que los presupuestos nacionales estén equilibrados o tengan superávit, no debiendo superar el déficit estructural el 0,5% del PIB nominal, y que esta regla de oro se introdujese rápidamente en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros en el plano constitucional o equivalente. Como ya se ha indicado, este acuerdo deja anticuado el proyecto de revisión constitucional adoptado el 13 de julio de 2011.

Entonces es posible preguntarse sobre la conveniencia de una constitucionalización de la regla de oro, ya que la intervención del legislador orgánico se hace indispen-

61 Por ejemplo, cf. párrafo 3 del artículo 46 de la Constitución: *«si no hay acuerdo entre las dos asambleas, el texto no podrá ser adoptado por la Asamblea Nacional en última lectura más que por mayoría absoluta de sus miembros»*; y párrafo 5 de este mismo artículo: *«las leyes orgánicas solamente se pueden promulgar tras la declaración del Consejo Constitucional de su conformidad con la Constitución»*.

62 Véase M. Lascombe, «Les vicissitudes de la règle d'or budgétaire», en *Mélanges en l'honneur de Joël Molinier*, LGDJ, París, 2012.

sable para definir sus límites⁶³. En efecto, los párrafos 18⁶⁴, 19⁶⁵, 21⁶⁶ y 22⁶⁷ del artículo 34 de la Constitución pueden permitir que se pase de una revisión constitucional remitiendo directamente al legislador orgánico la tarea de definir la regla de oro mediante “*reservas*” aplicables a las leyes de finanzas y a las de financiación de la Seguridad Social, y que podrían ser la prohibición de déficits públicos excesivos o la sumisión a las leyes de programación de las finanzas públicas. Finalmente, como resume Alain Pariente, “*la elección de la revisión constitucional se explica por el alcance político que reviste () pero, por el contrario, la consagración del principio de equilibrio presupuestario en la Constitución no asegura por ello su respeto imperativo*”⁶⁸, por otra parte al igual que una modificación de la regla orgánica, como también ha recordado el Tribunal de Cuentas⁶⁹.

Por ello no sería incoherente hacer que intervenga el legislador orgánico francés, siendo la LOLF el único nivel normativo equivalente que puede compensar un cierto laconismo constitucional en materia financiera. Esto permitiría trasponer rápidamente al derecho interno francés esta nueva exigencia europea y definir finalmente, sobre esta base, el contenido de la regla de oro. Esto tendría la gran ventaja política de no malgastar el tiempo y de simplificar jurídicamente la reforma constitucional en curso, limitándola a algunas modificaciones útiles, y suprimiría las modificaciones consideradas no pertinentes. Por ejemplo, se ha podido observar que la ley-marco de las finanzas públicas parecía una “repetición” jurídica. ¿Tanto conservar las leyes programáticas de las finanzas públicas y no dar la sensación de crear un “milhojas normativo” en el plano financiero! A partir del momento en que la regla de oro se ha definido clara y simplemente en el plano orgánico, conforme a las exigencias europeas, y que las leyes de finanzas y las de financiaciones se han definido “*con las reservas previstas por una ley orgánica*”, lo que importa es el contenido (y, por tanto, los límites) y el medio jurídico de controlar la regla de oro.

Puesto que el contenido de la regla de oro se definirá claramente en el plano orgánico sobre la base de las disposiciones del futuro tratado europeo, el debate

63 Véase en este sentido el análisis de A. Pariente, «L'équilibre budgétaire: un principe juridique insaisissable?», *RFFP*, n° 112, 2010, pág. 174.

64 «Las leyes de finanzas determinan los recursos y las cargas estatales en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica».

65 «Las leyes de financiación de la Seguridad Social determinan las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, establecen sus objetivos de gastos en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica».

66 «Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas son definidas por leyes programáticas que se inscriben en el objetivo de equilibrio de las cuentas de las Administraciones públicas».

67 «Las disposiciones de este artículo se podrán precisar y completar mediante una ley orgánica».

68 A. Pariente, «L'équilibre budgétaire: un principe juridique insaisissable?», *RFFP*, n° 112, 2010, pág. 176.

69 Informe público del Tribunal de Cuentas para 2011, febrero de 2011, pág. 18: «Si las reglas son útiles para evitar ciertas derivas y establecer un horizonte a medio o largo plazo, no pueden bastar para asegurar el enderezamiento de las cuentas públicas, que solamente se producirá con reformas de gran calado. La existencia de numerosas reglas no ha impedido la degradación estructural de las finanzas públicas francesas en el transcurso de los últimos años. Por el contrario, no todos los países que mejor han atravesado la crisis o que han emprendido las acciones más enérgicas para corregir sus cuentas públicas han necesitado tales reglas».

constitucional no debe versar más que sobre el medio de controlar con eficacia la citada regla de oro. Y he aquí la aportación esencial del proyecto de revisión constitucional del 13 de julio de 2011, que confía esta misión de control al Consejo Constitucional. Conviene conservar el espíritu de esta importante evolución. En efecto, la revisión constitucional planeada prevé que las leyes-marco sean, como las leyes orgánicas, obligatoriamente sometidas al Consejo Constitucional, al igual que las leyes de finanzas y las de financiación de la Seguridad Social, que *"deben ser obligatoriamente sometidas al Consejo Constitucional, que se pronuncia sobre su conformidad con la ley-marco"*. Las modalidades de este control se han precisado con la instauración de un examen conjunto, antes del 31 de diciembre, de la ley de finanzas y de la de financiación de la Seguridad Social para el año siguiente. Durante este examen conjunto, el Consejo Constitucional procederá al control obligatorio de ambos textos financieros con respecto a la ley-marco y, llegado el caso, al clásico control de constitucionalidad iniciado por las autoridades a las que se puede recurrir y que enumera el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución.

A partir del momento en que no habría más leyes-marco presentadas, sería oportuno y más sencillo introducir un control obligatorio de constitucionalidad de las leyes de finanzas y de las de financiación de la Seguridad Social, que versaría al mismo tiempo sobre la constitucionalidad y la conformidad con la LOLF, y también sobre la conformidad con la regla de oro definida por esta última. Tal como ha señalado el senador Philippe Marini, de la comisión de finanzas del Senado, *"la regla (de oro) sólo será restrictiva si el Consejo Constitucional controla de manera sistemática que se respete. Sin el riesgo real de censura, la regla será infringida (). Este dispositivo implica un recurso de pleno derecho al Consejo Constitucional, ya que, con el fin de no encorsetar la acción de los Gobiernos, el control debe ser conjunto para ambos textos financieros"*⁷⁰. La puesta en marcha de un control obligatorio de constitucionalidad pondría fin al riesgo de que no se recurran los textos financieros ante el Consejo Constitucional y esta vía sería coherente con la persistencia de los mecanismos del parlamentarismo racionalizado en materia presupuestaria y financiera desde la revisión constitucional del 23 de julio de 2008⁷¹. Por el contrario, como ha indicado el profesor Bouvier, *"el Consejo Constitucional, que correría con la pesada tarea de juzgar el equilibrio de las finanzas públicas y de aplicar las consecuencias, es decir, por ejemplo, la anulación de un texto presupuestario, debería disponer de una auténtica guía"*⁷². En efecto, el Consejo Constitucional parece estar muy mal equipado para efectuar este control del equilibrio presupuestario y no dispone de la ayuda del Tribunal de Cuentas. Conviene recordar que el Consejo Constitucional carece de un poder general de valoración y de decisión, que corresponde al Parlamento. Más allá del único problema de los medios, lo

70 P. Marini, Informe realizado en nombre de la comisión de finanzas del Senado sobre el debate orientativo de las finanzas públicas para 2011, *Doc. parl.*, Senado, n° 616, 6 de julio de 2010, pág. 186.

71 A. Baudu, «L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière», *RD*, 2010, pág. 1423 y siguientes.

72 Véase M. Bouvier, «La règle d'or: un concept à construire?», *Revue française de finances publiques (RFFP)*, 2011, n° 113, pág. 5.

que se plantea igualmente es la cuestión del alcance del control, que dependerá, por una parte, de los límites que fije el legislador orgánico a la regla de oro (recesión económica, catástrofe natural, situación extraordinaria, etc.) y, por otra parte, de la interpretación más o menos flexible que haga el juez constitucional de los límites mediante su jurisprudencia. Si introduce un control riguroso, el Consejo Constitucional será designado como principal responsable de la ortodoxia presupuestaria, y si mantiene un control flexible, será acusado de laxitud presupuestaria. Al confiar esta delicada misión al Consejo Constitucional, ¡el poder constituyente podría eximir así al Gobierno y al Parlamento del respeto a una regla decididamente embarazosa!