

# CONSTITUCIÓN Y DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

## A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de noviembre de 2023

Constitution and economic government. On the decision of the German Federal Constitutional Court of 15 November 2023

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada

[mazpitar@ugr.es](mailto:mazpitar@ugr.es)

<https://orcid.org/0000-0001-6172-5214>

### RESUMEN

La Ley Fundamental siempre ha fijado límites a la emisión de deuda pública, regulación que ha sido reformada dos veces. Este trabajo comienza recordando esa evolución. Pretende con ello dar el contexto necesario para estudiar la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de noviembre de 2023, que aplicó por primera vez las reglas dispuestas en la modificación del año 2009, destinadas a reforzar la garantía del equilibrio presupuestario. Antes de exponer en detalle los principales argumentos de la sentencia, se refleja la importancia capital en términos políticos de la ley sometida a control, primera medida del nuevo Gobierno de coalición. Finalmente, se aprovecha la sentencia para plantear una reflexión de teoría general referida a la capacidad normativa de la constitución para ordenar la economía.

Palabras clave: Ley Fundamental, equilibrio presupuestario, reforma constitucional, Tribunal Constitucional, gobernanza económica

### ABSTRACT

The Basic Law has always set limits on the issuance of public debt, although this regulation has been amended twice. This paper begins by recalling this evolution. It aims to provide the necessary context for studying the decision of the German Federal Constitutional Court of 15 November 2023, which applied for the first time the rules established in the 2009 amendment, intended to strengthen the guarantee of budgetary balance. Before setting out in detail the main arguments of the decision, the paper takes account of the capital importance in political terms of the Parliament act under review, which was the first measure of the new coalition government. Finally, I take the decision to reflect on the problem of general theory related to the normative capacity of the constitution to regulate the economy.

Key words: Basic Law, balanced Budget, constitutional reform, constitutional Court, economic governance

I. INTRODUCCIÓN. II. LA PREMISA NORMATIVA: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2009 DESTINADA A REFORZAR EL MANDATO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. 1. La evolución hasta la reforma de 2009: el fracaso de la constitución dirigente. 2. La reforma del 2009. III. EL OBJETO DE CONTROL: CONTENIDO NORMATIVO Y SENTIDO POLÍTICO DE LA LEY DE MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE 2021. 1. El contenido de la ley. 2. El significado político de la ley. 3. La defensa de la constitucionalidad de la ley por parte del Gobierno federal. IV. LA SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2023. 1. La argumentación de la sentencia. 2. La reacción a la sentencia. V. PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. 1. La naturaleza de la dirección política en el ámbito de la economía. 2. Los implícitos político-constitucionales del control de razonabilidad. 3. Buenas razones e incertidumbre económica: la paradoja de la constitución dirigente en la globalización financiera. BIBLIOGRAFÍA CITADA

## I. INTRODUCCIÓN

El año 2008 está marcado a fuego. Hasta entonces el proyecto europeo se había sostenido sobre la idea de que era posible a través del derecho, centrado esencialmente en lo económico y respetando la dinámica interna de las democracias nacionales. Sin embargo, la respuesta a los graves desequilibrios macroeconómicos surgidos en aquella fecha fue esencialmente política: los Estados capaces de generar los medios necesarios para recobrar la estabilidad impusieron gravosas condiciones políticas a los Estados que necesitaban ser refinanciados. Bajo el lema de la austeridad se diseñó un experimento inédito: el poder público provocó directa y conscientemente una «devaluación interna» que causó el deterioro de los servicios públicos y la pauperización de amplias capas de la sociedad.

En estas circunstancias anidó una honda desconfianza frente a las instituciones europeas y estatales. Quince años después, lo llamativo es que ese desasosiego aflige por igual a los Estados que padecieron con mayor intensidad los problemas económicos y a los que, por el contrario, asumieron un rol dominante gracias a su mejor situación. Alemania es un buen ejemplo de ese giro inesperado. Cuando se escriben estas líneas, la ultraderecha goza en algunos *Länder* de una cuota electoral que, en condiciones normales, le daría paso a responsabilidades de gobierno. Además, la República Federal sufre una seria ralentización económica. En definitiva, el país germano ilustra la debilidad de la democracia constitucional europea. Padece el asedio de fuerzas que enarbolan un autoritarismo de nuevo cuño y, a la vez, las instituciones no siempre cuentan con los recursos de poder para afrontar eficazmente los desafíos del momento.

Dado este contexto, es especialmente interesante la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de noviembre de 2023<sup>1</sup>, que declaró inconstitucional una ley de modificación presupuestaria, cuya finalidad era trasladar a un fondo para la lucha contra

---

<sup>1</sup> BVerfG, segundo senado, - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231.

[https://www.bverfg.de/e/fs20231115\\_2bvf000122.html](https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122.html) (visitado en septiembre de 2024)

Aunque ha tenido menos repercusión, la sentencia que se comenta encuentra un antecedente en la resolución dictada el 6 de diciembre de 2022, en la que el Segundo Senado rechazó los recursos de amparo formulados contra la ley que autorizaba el consentimiento de la República Federal a la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 de Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom, en la que se habilitaba a la Comisión para contraer empréstitos con los que hacer frente a las consecuencias del covid. De alguna manera, esta sentencia marca las condiciones generales que ha de cumplir toda emisión de deuda (europea o estatal) para que sea conforme con la potestad presupuestaria estatal: que tenga un fin determinado, que ese fin sea excepcional y que la deuda esté limitada en el tiempo y la cantidad (pp. 171 y ss; 189 y ss.)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2022 - 2 BvR 547/ 21, 2 BvR 798/21 - Rn. (1 - 43), [http://www.bverfg.de/e/rs20221206\\_2bvr054721.html](http://www.bverfg.de/e/rs20221206_2bvr054721.html) (visitado en septiembre de 2024).

el cambio climático y en favor de las energías renovables, 60 mil millones de euros, recabados mediante deuda pública con la intención de emplearlos para paliar las consecuencias del covid. En las páginas que siguen se explicará que la resolución judicial tuvo y tiene un profundo efecto político, pues la ley fue la primera medida del nuevo Gobierno de coalición, que, además, recogía los principios en boga en toda Europa: inversión para la transición ecológica y digital. Ahora bien, la justa comprensión de esta jurisprudencia obliga a recordar la evolución que ha experimentado la Ley Fundamental en la regulación del crédito público. Con estos elementos veremos que la respuesta del Tribunal se construye sobre una normativa aprobada cuando el equilibrio presupuestario era el paradigma dominante. En cualquier caso, el asunto plantea una cuestión teórica importante, relativa a la fuerza normativa de la constitución, concretamente a su capacidad para dirigir la economía. Asunto que trasciende el caso alemán, si miramos la similitud entre el precepto constitucional interpretado en la sentencia y el artículo 135 de nuestra norma suprema, sin olvidar que ambas disposiciones están respaldadas por la regulación de la Unión<sup>2</sup>.

## **II. LA PREMISA NORMATIVA: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2009 DESTINADA A REFORZAR EL MANDATO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO<sup>3</sup>**

El tratamiento que la Constitución alemana ha dado a la deuda pública refleja la evolución en los últimos setenta y cinco años de la relación entre norma suprema, acción estatal y economía. En este epígrafe veremos que la Ley Fundamental inicialmente arrastró la concepción liberal clásica, según la cual la toma de crédito estaba justificada solo cuando surgían gastos imprevistos. Este modelo mostró sus limitaciones con la consolidación en los años sesenta de las políticas keynesianas y, en consecuencia, se buscó un nuevo acomodo constitucional. Más tarde, a finales de la primera década de este siglo, el paradigma neoliberal impulsó una visión más restrictiva, que en el 2009 se concretó en otra modificación de la norma suprema. La sentencia que se comenta intenta dar sentido a este último cambio de las reglas constitucionales. Por ello, merece la pena, antes, realizar una breve exposición de la evolución que ha experimentado la Ley Fundamental.

---

<sup>2</sup> Estaríamos así ante un ejemplo evidente de lo que CRUZ VILLALÓN 2024: LVI ha llamado «constitución heterónoma o europeizada» para caracterizar aquellos contenidos de la constitución estatal que son «expresión fiel de los *impulsos* con relevancia constitucional emanados del derecho de la UE» (la cursiva es del autor).

<sup>3</sup> Este epígrafe quiere ofrecer un contexto suficiente, que muestre el camino que llevó a la reforma de 2009. El lector familiarizado con esta reforma puede directamente saltar al siguiente epígrafe.

## **1. La evolución hasta la reforma de 2009: el fracaso de la constitución dirigente**

### 1.1. La influencia del Estado social: del criterio de «necesidades extraordinarias» a la habilitación de políticas anticíclicas

La versión inicial del texto constitucional siguió el criterio de «necesidades extraordinarias» en la toma de crédito. Concretamente, el artículo 115, asumiendo casi en su integridad el 87 de la Constitución de Weimar<sup>4</sup>, disponía<sup>5</sup>:

*«Solo puede tomarse crédito ante necesidades extraordinarias y, en principio, solo para gastos con fines productivos y en virtud de una ley federal. La concesión de crédito y garantías a cargo de la Federación, cuya vigencia va más allá del año contable, solo puede emitirse mediante ley federal. En esa ley debe determinarse la cantidad de crédito o el volumen de las obligaciones que asume la Federación»<sup>6</sup>*

El precepto conectaba con la práctica que dividía el presupuesto en una sección ordinaria, relativa a los gastos destinados a las actividades recurrentes, y otra dedicada a las partidas extraordinarias. Es decir, en su origen, pese a lo que se pudiese deducir de una mera lectura, la habilitación para emitir deuda no respondía a una «situación», sino a un «objeto» de gasto<sup>7</sup>. Sin embargo, la rigidez de la disposición tuvo un escaso rendimiento normativo. El supuesto de hecho que habilitaba la toma de crédito, las «necesidades extraordinarias», se

---

<sup>4</sup> Artículo 87: «Solo puede tomarse crédito ante necesidades extraordinarias y, en principio, solo para gastos con fines productivos. Esta toma de crédito, así como de garantías a cargo del Imperio, solo pueden emitirse mediante ley imperial». El artículo 87 se situaba en el amplísimo capítulo VII que llevaba por título la «Administración del Imperio» y que abarcaba desde el artículo 78 al 101. Básicamente se trataba de una reserva de competencia en favor del Reich en diversas materias (relaciones exteriores, defensa, colonias y comercio marítimo, unión aduanera y financiación de los *Länder* -artículos del 78 al 84-). A su vez, se establecían reglas presupuestarias, en los artículos 85 a 87. Y, finalmente, se fijaba la competencia del Imperio sobre determinados servicios: postal y telegráfico, transporte ferroviario y marítimo.

A su vez, este precepto tiene su antecedente en el artículo 73 de la Constitución imperial de 1871. Situado en el capítulo titulado «Finanzas del imperio», disponía: «En caso de extraordinaria necesidad se puede tomar mediante ley imperial préstamos y garantías a cargo del Imperio».

<sup>5</sup> El artículo 115 se encuadraba en el capítulo X, dedicado a la «estructura financiera». Comenzaba con una serie de disposiciones (del 105 al 108) dedicada a distribuir entre la Federación y los *Länder* competencias típicamente económicas (aduanas, tributos, monopolios). Y los restantes preceptos se centraban en la regulación presupuestaria (109-105).

<sup>6</sup> Las traducciones de textos normativos y jurisprudencia son mías, salvo la del texto vigente de la Ley Fundamental, que lo tomo de la traducción editada en 2022 por el *Bundestag*, a cargo de Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann..

<sup>7</sup> Estos conceptos han tenido vida después de la reforma de la Ley Fundamental en 1969. Así, la explicación sobre el origen del término la tomo de una decisión el Tribunal de Estado de Hesse, de 2005, HessStGH, Urt. v. 12.12.2005, párrafo 89. No obstante, estas categorías fueron reinterpretándose según el sentido que iban imponiendo las reformas constitucionales.

consideró desde el principio un concepto indeterminado, que había de ser precisado por el legislador y cuya aplicación solo podía estar sujeta a un control de arbitrariedad. Respecto a la finalidad del crédito, «gastos con fines productivos», recibió dos tipos de interpretación. Una amplia, que abarcaba las políticas de estabilización y todo objeto comprensible en términos económicos, aunque no fuese rentable, lo que incluía cualquier bien público. Otra más restrictiva, que solo admitía los gastos de inversión<sup>8</sup>.

La redacción original de la Ley Fundamental fue paulatinamente superada por las nuevas condiciones derivadas de un Estado que asumió responsabilidades en múltiples actividades sociales y económicas. El artículo 115, basado en los usos presupuestarios del Imperio, perdió todo su sentido, en tanto que había sido diseñado para una actividad estatal de intervención mínima. El punto de no retorno se alcanzó a mediados de los sesenta, cuando se rompió el Gobierno de coalición entre los democristianos de la CDU-CSU y los liberales del FDP, divididos en la respuesta a las dificultades del momento. Mientras que los segundos postulaban un recorte del gasto en política social, los primeros querían incrementar los impuestos y mantener así la actividad tuitiva del Estado. Habría que esperar al Gobierno de gran coalición (1966-69), dirigido por Kurt Georg Kiesinger (1966–1969), para abrir paso a la expansión fiscal. Se impulsó entonces una modificación constitucional encaminada a mejorar los instrumentos estatales, de suerte que se pudiese dirigir el proceso económico mediante la política fiscal, en especial las inversiones<sup>9</sup>.

Así las cosas, la reforma del 67<sup>10</sup> modificó a fondo el artículo 109, que hasta entonces se limitaba a garantizar la autonomía financiera del *Bund* y los *Länder*<sup>11</sup>. Incluyó un apartado segundo en el que estipuló que «la Federación y los *Länder* deben atender en sus presupuestos el requisito del equilibrio macroeconómico». Desde el principio se consideró que este precepto, antes que un límite estricto, fijaba un objetivo a la actuación estatal («*Staatsziele*»), que, en verdad, conectado al artículo 115, habilitaba al poder público para dirigir la economía sin intervenir en el ámbito de libertades (es decir, sin recurrir a mecanismos como la fijación de precios o salarios). En virtud de su carácter indeterminado, el legislador concretó el «equilibrio presupuestario» en la estabilidad de precios, alta ocupación, balanza comercial equilibrada y

---

<sup>8</sup> OEBBECKE, 2019: 33 y ss.

<sup>9</sup> THRÄNHARDT, 1996: 159 y ss., 167 y ss.

<sup>10</sup> Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. I 1967 S. 581.

<sup>11</sup> «El presupuesto de la Federación y el de los *Länder* son autónomos e independientes el uno del otro».

crecimiento económico. Y se asumió que ahora era factible desarrollar con plena autoridad constitucional medidas anticíclicas a través de la política monetaria y la fiscal<sup>12</sup>.

Como se ha señalado, el pleno sentido del artículo 109<sup>13</sup>, en el caso del *Bund* se logró con la reforma del 115 (que a su vez iría permeando las Constituciones de los *Länder*). Según este precepto, la inversión pasó a ser el nuevo criterio que habría de orientar la emisión de deuda. El apartado primero, en su segunda regla, concretó que «la toma de crédito no debe superar los gastos de inversión previstos en el plan presupuestario»; y, en la primera regla, recordó el clásico mandato de reserva de ley para la fijación de la cuantía, disponiendo que «[l]a cantidad de la emisión de crédito y la asunción de fianzas, garantías u otros aseguramientos que provoquen gastos en otro ejercicio presupuestario, deben estar determinadas o ser determinables en una ley federal». La idea central residía en la convicción de que las inversiones siempre tendrían un retorno financiero, dado que potenciaban el crecimiento económico y con ello los ingresos tributarios<sup>14</sup>.

La inversión definía el límite ordinario al endeudamiento. Pero, en la práctica, lo esencial fueron las dos excepciones previstas. En el apartado primero del artículo 115 se admitió la emisión de deuda más allá de lo previsto para las inversiones cuando era necesario hacer frente a «una alteración del equilibrio macroeconómico». La doctrina señaló el amplio margen que este precepto daba al legislador para constatar la existencia del supuesto de hecho; el Tribunal Constitucional solo podía controlar que se había razonado la existencia de la alteración, la finalidad de la acción y la prognosis del resultado<sup>15</sup>. Por otro lado, el apartado segundo del artículo 115 permitió que el legislador federal se saliese de la regla general en los fondos especiales (determinación que tendrá una gran importancia en la sentencia de 15 de noviembre de 2023), que a fin de cuentas se refería a la creación de fondos cuyos gastos se realizarían en un periodo plurianual.

---

<sup>12</sup> MAYER, 2011: 268; HEUN, 2000: 848.

<sup>13</sup> El artículo 109 estableció también dos habilitaciones normativas en favor del legislador federal, en ambos casos con la necesaria aprobación del *Bundesrat*. Según la primera, prevista en el apartado tercero, la ley federal podía determinar principios presupuestarios comunes de naturaleza anticíclica, a la vez que autorizaba planificaciones plurianuales. De acuerdo con la segunda, cabía establecer disposiciones normativas (incluidos reglamentos) con la finalidad de reaccionar frente a la alteración del equilibrio macroeconómico, regulando la cantidad, las condiciones y la duración del crédito de las corporaciones y organismos autónomos; igualmente podía obligar a la Federación y los *Länder* a realizar depósitos sin intereses (reservas anticíclicas) en el Banco federal alemán.

<sup>14</sup> HEUN, 2000: 929.

<sup>15</sup> HEUN, 2000: 932.

## 1.2. La fragilidad normativa de la Ley Fundamental

En el año 1989 el Tribunal Constitucional fue llamado por primera vez a controlar el crédito habilitado en una ley presupuestaria<sup>16</sup>. La sentencia dejó un amplio margen de actuación al legislador, dado el carácter indeterminado de los dos conceptos que habían de servir como parámetro. Respecto a la «alteración del equilibrio macroeconómico», subrayó que la reforma no había querido incluir en la Constitución los elementos que precisaban ese concepto en la ley (estabilidad de precios, alta ocupación, balanza de pagos equilibrada y crecimiento económico). Para el Tribunal esto significó que se había optado por dejar abierto el concepto a nuevas perspectivas científicas (92<sup>17</sup>). En cualquier caso, el Tribunal probó a dar algunos criterios que orientasen el control jurisdiccional. Consideró que la alteración debía ser inminente y seria, y la toma de crédito adecuada a esa alteración (93). El juicio quedó en una exigencia de motivación del legislador en la que habría de explicar el diagnóstico de las causas que alteraban el equilibrio, la finalidad del crédito y la prognosis del resultado (106). En definitiva, el Tribunal consideró que se trataba de una decisión nítidamente política y el requisito de la motivación tenía el fin esencial de facilitar el control político (100)<sup>18</sup>.

Más de quince años después, en el 2007, el Tribunal, sin cambiar su interpretación del artículo 115 realizada en el año 89 y salvando la constitucionalidad de la ley bajo su control, lanzó una durísima crítica sobre la efectividad del artículo 115<sup>19</sup>. Afirmó:

*«no existe duda sobre la necesidad de revisar la regla constitucional [...] la experiencia muestra que la política de endeudamiento en la República federal en las cuatro décadas desde la reforma del 67/69 no ha actuado de forma anticíclica, sino que únicamente ha provocado el crecimiento de la deuda» (133).*

Y añadió una suerte de convicción, según la cual «una deuda estatal desmedida y los intereses de ella derivados frenan el crecimiento económico a largo plazo, reducen el ámbito de

---

<sup>16</sup> BVerfGE 79, 311.

<sup>17</sup> Cuando se comentan las sentencias del Tribunal, se añade entre paréntesis la referencia al párrafo de la resolución.

<sup>18</sup> En lo relativo al concepto de inversión, simplemente apuntó que había de interpretarse de forma amplia, superando la antigua mirada que integraba solo aquellos gastos que fuesen a tener un retorno estrictamente económico (131). No obstante, criticó al legislador por no ejercer el mandato constitucional que le obligaba a desarrollar legislativamente el concepto, pero no dedujo de ello ninguna consecuencia.

<sup>19</sup> BVerfGE 119, 96-180.

actuación del Estado y trasladan cargas financieras a las generaciones futuras» (133). Asimismo, consideró que estas circunstancias acabarían por erosionar la capacidad de acción del Estado social y democrático de derecho (134), por lo que el Tribunal exigió al poder de reforma que buscara mecanismos para lograr un equilibrio presupuestario a medio plazo, superando la perspectiva del presupuesto anual (135).

La sentencia renunció a extraer un mayor rendimiento de los dos parámetros de control, a saber, el concepto de «inversión» y el de «alteración del equilibrio macroeconómico», pues entendía que eran categorías a concretar por el legislador y no por el Tribunal. Esta postura fue severamente criticada por los dos votos particulares (la sentencia salió adelante con cinco de los ocho votos del segundo senado), tanto en lo relativo a los parámetros de control, como en lo atinente a la función jurisdiccional. Respecto a lo segundo, se cuestionó que el Tribunal se limitase a una crítica de la norma, sin intentar superar, respetando las exigencias metodológicas, sus insuficiencias, logrando así reforzar el principio constitucional de deuda sostenible; se reprochó a la mayoría que se escabulliese del verdadero dilema: la exorbitante deuda pública (Di Fabio 162 y ss.). En lo relativo a los parámetros de control, los votos consideraron que el Tribunal tenía margen para precisar el contenido normativo de los frenos al endeudamiento, «inversión» y «alteración del equilibrio macroeconómico». Ese entendimiento habría de encaminarse hacia una comprensión más estricta en consonancia con su naturaleza de excepción a la regla general de finanzas sólidas. Así, las inversiones deberían ser netas (Di Fabio 170) y fuera de ellas quedarían los gastos para bienes de consumo o los que no estimularan el crecimiento (Landau 213). Además, Di Fabio consideró que la «alteración del equilibrio macroeconómico» merecía ser enjuiciada a través de un examen estricto, en tanto que realmente era una variación del antiguo concepto de la «necesidades extraordinarias» (177-179). Ese acercamiento exigiría al legislador una clara y documentada exposición de su información, valoraciones y ponderaciones, siempre a la luz de la anterior práctica constitucional (174).

## **2. La reforma del 2009**

La sentencia de 2007 afianzó la idea de que las reglas presupuestarias aprobadas en el año 67 no habían logrado ordenar el endeudamiento de la República Federal, fuese del *Bund* o de los *Länder*. A esta conclusión se llegó justo cuando se había consolidado la construcción de la moneda única y el sentido de las reglas presupuestarias impulsadas por los Tratados de la Unión se encontraba en todo su apogeo, bajo la convicción de que el derecho puede y debe contribuir a lograr unas finanzas estables. Más tarde, en plena crisis financiera, esta creencia se reforzó, siendo el Gobierno de la Canciller Merkel el motor de las reformas que se desarrollaron en la Unión y que condujeron a un paquete de regulaciones encaminadas a establecer un control

más estricto en fase preventiva del equilibrio presupuestario, la estabilidad macroeconómica y del sistema financiero<sup>20</sup>.

En paralelo a los cambios europeos, dentro de una modificación más ambiciosa destinada a reconstruir el modelo de financiación territorial, al igual que en el 67, un Gobierno de gran coalición impulsó la reforma de los artículos 109 y 115<sup>21</sup>. La premisa central era clara: solo se crece con finanzas públicas saneadas. El núcleo de la reforma reposó sobre el apartado tercero del artículo 109, en el que se incluyó un mandato de equilibrio presupuestario, con un componente estructural, otro anticíclico y una excepción en casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia<sup>22</sup>.

La regla del equilibrio presupuestario es hoy un deber jurídico («*rechtsverbindlichen Pflicht*»), y no un mero objetivo («*Staatsziele*»)<sup>23</sup>. Ahora bien, el apartado tercero modula sus efectos para la Federación, en tanto que su presupuesto se considera equilibrado cuando los ingresos crediticios no superan el 0,35 del PIB nominal, variante que no se admite para los Länder. Se entiende que este margen es necesario dado que la Federación ha de sufragar algunos gastos imprevisibles o cambiantes, como son los de seguridad social o los derivados de obligaciones de naturaleza internacional<sup>24</sup>.

El apartado tercero del artículo 109 prevé también el llamado componente anticíclico que, pese a su compleja redacción, simplemente abre la posibilidad de que el equilibrio se alcance a medio plazo, aprovechando las fases de expansión para cubrir los créditos que se tomaron en recesión<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> La bibliografía es inagotable, creo que siguen teniendo una importante utilidad descriptiva RUFFERT, 2011; y GUERRERO VÁZQUEZ, 2016.

<sup>21</sup> Gesetz vom 29.07.2009 Verkündet am 31.07.2009 BGBl. I 2009, S. 2248.

<sup>22</sup> Además, mantuvo en el apartado primero el mandato de autonomía e independencia de los presupuestos del *Bund* y de los *Länder*. Y en el segundo introdujo un deber de cumplimiento por parte de ambas administraciones de las obligaciones que se dedujeran contra la República Federal en virtud del procedimiento de déficit excesivo del hoy artículo 126 TFUE. En español puede encontrarse una exposición sistemática de todos los elementos de la reforma en ARROYO GIL, 2010; ARROYO GIL y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2013.

<sup>23</sup> MAYER, 2011: 272; HEUN, 2018: 1132, prefiere la expresión «prohibición de principio» (*prinzipielle Verbot*). En cambio, KIRCHHOF, 2018: 1508, afirma que se trata de una prohibición de una «política anticíclica financiada con crédito» (*eines Verbots kreditfinanzierte prozyklischer Konjunkturpolitik*).

<sup>24</sup> MAYER, 2011: 272; HEUN, 2018: 1134.

<sup>25</sup> El artículo 115 remite a una ley federal la concreción de los límites de crédito y los programas de ajuste. En este sentido, el artículo 5 de esa Ley de desarrollo condiciona la toma de créditos a la desviación respecto a la situación económica esperada. Y concreta en el apartado 2 que «[s]e produce una desviación del desarrollo económico respecto a la coyuntura normal, cuando se produce una infra o sobre

Finalmente, como ya se ha dicho, se establecen dos supuestos en los que se permite superar el límite de crédito, las «catástrofes naturales» o las «situaciones extraordinarias de emergencia» que queden fuera del control del Estado y graven considerablemente la situación financiera. A su vez, el artículo 115, solo aplicable a la Federación, exige para la emisión de deuda una «resolución de la mayoría de los miembros del *Bundestag*» que ha de contener un plan de amortización<sup>26</sup>. El resto del trabajo se dedicará a estas excepciones.

Antes de empezar, no obstante, por más que sea sabido, es importante subrayar la similitud entre la Ley Fundamental y el apartado 4 del artículo 135 de la Constitución española, que también permite superar los límites de déficit y deuda:

*«[...] en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados»*

Sin olvidar, que la matriz de todas estas excepciones se encuentra en el derecho de la Unión, principalmente en el Reglamento (CE) no 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, que en el artículo 2.1 de su versión consolidada tras las reformas del 2024 admite un déficit superior al de referencia cuando se da una:

*«[...] recesión económica grave en la zona del euro o en la Unión en su conjunto determinada por el Consejo, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1263, o a circunstancias excepcionales fuera del control del Gobierno y que incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate, de conformidad con el artículo 26 de dicho Reglamento».*<sup>27</sup>

---

utilización de la producción esperada (brecha de producción). Esto ocurre cuando se produce una desviación del potencial de producción esperado para un año presupuestario según los fundamentos del plan de coyuntura y con el que se preparó el presupuesto». Esos excesos de créditos serán anotados en una cuenta de control cuyo saldo negativo no puede superar el 1,5%. A su vez, desde el momento que rebasa el 1% de saldo negativo, entonces el límite de crédito para el año siguiente se sitúa en el 0,35%, pero solo para los años en los que hay una evolución positiva de la brecha de producción, es decir, si se inicia la fase expansiva (art. 7.3 de la Ley de desarrollo). Artikel 115-Gesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704).

<sup>26</sup> Importa señalar que la reforma también introdujo el Consejo de estabilidad (art. 109a), que «para evitar situaciones de crisis presupuestaria», realiza una supervisión continua.

<sup>27</sup> Además, el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, en su artículo 25 prevé la

En definitiva, resulta inevitable valorar la relevancia de esta sentencia desde una perspectiva que va más allá del mero contexto alemán. No obstante, su importancia para la política germana exige que se examine el sentido de la ley sometida a juicio de constitucionalidad.

### **III. EL OBJETO DE CONTROL: CONTENIDO NORMATIVO Y SENTIDO POLÍTICO DE LA LEY DE MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE 2021**

#### **1. El contenido de la ley**

La reacción a la pandemia activó una serie de medidas destinada a paliar las consecuencias del parón económico. En lo que ahora interesa, el presupuesto del 2021 ya había sido modificado en abril de ese año, con la correspondiente autorización del *Bundestag* en aplicación del artículo 115.2.6, todo ello bajo el impulso del anterior Gobierno de gran coalición presidido por Merkel (y con Sholz como vicencanciller y ministro de Hacienda). La segunda modificación del presupuesto, objeto de la sentencia que se va a exponer, realizó una transferencia de crédito al Fondo especial de Energía y Clima (*Energie- und Klimafonds -EKF*), aprovechando que 60 mil millones de la autorización anterior no habían sido utilizados. Contenía exclusivamente dos artículos. El primero establecía cuantitativamente las partidas de gasto modificadas y remitía al plan presupuestario anexo para verificar concretamente el destino del incremento. En el artículo segundo fijaba la fecha de entrada en vigor a 1 de enero de 2021 (es imprescindible subrayar que la ley se aprobó el 18 de febrero de 2022 y se publicó el 25 de febrero).

La motivación de la modificación presupuestaria la hallamos en el proyecto de ley que el Gobierno federal remitió al *Bundestag* el 13 de diciembre de 2021<sup>28</sup> (el *Bundesrat* declinó utilizar las prerrogativas que le ofrece el artículo 77 de la Ley Fundamental de Bonn para proponer modificaciones). En esa argumentación había dos pilares esenciales: la pandemia como catástrofe con consecuencias económicas no estaba superada; el camino de salida exigía inversiones que el Gobierno decidió dirigir a la lucha contra el cambio climático.

---

posibilidad de que un Estado miembro se aparte de la senda de gasto neto en caso de «grave recesión económica».

<sup>28</sup> Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021). Deutscher Bundestag. 20.Wahlperiode. Drucksache 20/300. 13.12.2021.

El primer pilar se justificó de manera sumaria, seguramente porque en aquellas fechas, otoño de 2021, los estragos de la pandemia hacían innecesaria cualquier explicación. No obstante, el Ejecutivo señaló que en ese trimestre el crecimiento económico había bajado y lo relacionaba con una dinámica de infecciones ascendentes y una inseguridad sobre las distintas variantes que iban surgiendo. Es decir, todavía se temían los derroteros de la enfermedad.

Respecto al otro pilar, el proyecto realizó una distinción entre las medidas de apoyo inmediato a las personas y la inversión. A esas alturas de la pandemia, el Gobierno se centró en el segundo tipo de intervención, pues consideraba que la política financiera se había convertido en una pieza esencial para superar la crisis económica provocada por el covid. Entendió que esa situación no era afrontable con los medios ordinarios que ofrecía el artículo 115 de la Ley Fundamental, esto es, reduciendo gastos e incrementando impuestos, y que solo cabía el impulso de una inversión masiva, pública y privada.

A continuación se justificó por qué esa inversión debía ir destinada a la lucha contra el cambio climático. El Gobierno encontró sus razones en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aduciendo que recientemente este había recalcado las obligaciones constitucionales que conllevaba la protección del medio ambiente. Ahora veremos que en su defensa procesal el Ejecutivo reforzó esta tesis estableciendo una igual prelación entre el equilibrio presupuestario y la lucha contra el cambio climático.

Finalmente, el proyecto expuso que la modificación no significaba la asunción de nuevos créditos, sino solo la transferencia a un fondo especial y que su gasto pautado, más allá del año 2021, respondía a la necesidad de asegurar una adecuada planificación.

## **2. El significado político de la ley**

Celebradas las elecciones el 26 de septiembre, Olaf Scholz fue elegido canciller el 8 de diciembre de 2021, una vez que los tres partidos de la «coalición semáforo» (SPD, Grüne y FDP) habían alcanzado un acuerdo. Por tanto, la ley declarada inconstitucional fue la primera medida de calado que adoptó el Ejecutivo y no hay duda de que encarnaba algunas de las ideas esenciales del compromiso que lo sostenía.

El preámbulo del pacto de coalición comienza señalando los retos a los que se enfrenta Alemania<sup>29</sup>. El más inminente, superar la pandemia. Junto a este, la crisis climática, «que amenaza los fundamentos de nuestra vida y amenaza la libertad, el bienestar y la seguridad». Lo interesante es que el documento considera que ambos desafíos están «entretnejidos uno al otro [...] y marcarán al país y la sociedad durante mucho tiempo». La coalición propone evolucionar desde la «economía social de mercado» a la «economía social-ecológica de mercado». Además, el documento también señala que el camino pasa por una inversión masiva en los ámbitos de la protección climática, digitalización, educación e investigación, siempre «en el marco de las reglas de deuda fijadas en la Ley Fundamental» (pp. 4 y ss.).

En consonancia con su preámbulo, el pacto de coalición contiene un capítulo entero, el tercero, que lleva por título «Protección del clima en una economía social-ecológica de mercado» (p. 20) y se desglosa en varios subepígrafos: economía, protección del medio ambiente y la naturaleza, economía agraria y de los alimentos, movilidad y clima, energía y transformación. En esas páginas se detallan las medidas que se irán desarrollando, pero el hilo central sigue siendo el mismo: en cuanto que país industrial y exportador, la descarbonización plantea un desafío capital al que se ha sumado la pandemia, y tales retos solo se pueden superar con un impulso de la inversión pública y privada que ha de durar al menos una década (p. 20). Debe además subrayarse que en lo referido al cambio climático, el pacto de coalición se alinea en la lógica del *Green Deal* europeo (p. 21) y de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha convertido la protección del medio ambiente en un derecho fundamental (p. 43). Es decir, el programa de gobierno, y con él la primera ley que lo desarrollaba, reivindicaba para sí el soporte europeo y constitucional.

La importancia política de la ley fue evidente desde el principio. El Gobierno la calificó como una respuesta «rápida y decidida frente a los grandes retos»<sup>30</sup>. Además, escenificó la alquimia política de la nueva coalición al reunir el ingrediente socialdemócrata de la inversión, orientada al cambio climático, signo distintivo de los verdes, pero manteniendo la disciplina fiscal y coadyuvando a la transformación de la economía, reclamos propios de los liberales. No extraña, por tanto, que, tras la declaración de inconstitucionalidad, los tres líderes de la coalición hicieran una comparecencia pública (el canciller Scholz por los socialdemócratas; el ministro de Hacienda

---

<sup>29</sup> MEHR FORTSCHRITT WAGEN. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland (SPD) / Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP).

<sup>30</sup>

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/12/2021-12-13-zweiter-nachtragshaushalt-2021.html> (visitado en septiembre de 2024).

Lidner por los liberales; y el de Economía Habeck por los verdes)<sup>31</sup>. Señalaron algunas ideas esenciales: era la primera vez que el Tribunal se pronunciaba respecto las nuevas reglas de endeudamiento, por lo que sería necesario un análisis detenido junto con el *Budestag* para valorar las consecuencias sobre la Federación y los *Länder*; el ministro de Hacienda ordenó la suspensión de las obligaciones que se iban a sufragar con los 60 mil millones previstos en la ley; pero sostuvieron que los planes presupuestarios para el 2024 no se verían alterados.

### 3. La defensa de la constitucionalidad de la ley por parte del Gobierno federal

El Gobierno federal comienza delimitando el parámetro de control y acepta, como hará luego el Tribunal, que ha de existir una relación de causalidad entre la superación de la situación crítica y la toma de crédito. El punto central de su argumentación se apoya en el modo de entender esa conexión de sentido, que para el Ejecutivo debe hacerse en términos teleológicos, circunstancia que le habría de dejar un amplio margen de valoración.

El Gobierno propone distinguir dos tipos de crisis. La de tipo 1 tendría un alcance temporal y sería limitada en el tiempo. Toma como ejemplo las inundaciones que se vivieron en julio de 2021. La de tipo 2, donde encaja el covid, incide en todo el territorio de la Federación y su duración es larga (63<sup>32</sup>). A su vez, el Gobierno recuerda que, a lo largo de la Ley Fundamental, son varios los preceptos que atribuyen a la Federación una responsabilidad general sobre la economía, la cual debe proyectarse en la interpretación del artículo 115.2.6 (65). Además, este precepto tiene que leerse a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha subrayado la dimensión temporal de la responsabilidad medioambiental. Así, la obligación constitucional de contener las cargas financieras para las generaciones venideras ha de situarse en paridad con la obligación, también relativa al futuro, de evitar el cambio climático (66).

Sostiene asimismo el Ejecutivo que la interpretación teleológica no deja margen para enjuiciar la proporcionalidad o adecuación de la medida. La superación de una crisis del tipo 2 es una decisión política de alto voltaje con la finalidad de garantizar la capacidad de actuación del Estado y la política económica de la Federación (68). Por ello, el juicio sobre la

---

<sup>31</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/urteil-zum-nachtragshaushalt-2240768#:~:text=Das%20Bundesverfassungsgericht%20hat%20entschieden%2C%20dass,Bundestag%20aber%20wie%20geplant%20fortsetzen>. (visitado en septiembre de 2024).

<sup>32</sup> Las referencias a la argumentación del Gobierno federal se extraen de la síntesis que ofrece la sentencia.

constitucionalidad de la ley solo puede ser externo, dirigido a verificar que el legislador ha justificado su decisión.

Sentadas estas bases y, en cuanto que era indiscutible la naturaleza catastrófica de la pandemia, el Gobierno se afana en explicar que no afectaba al 115.2.6 el destino a un fondo de gasto plurianual de parte del dinero recabado. Para salvar este obstáculo recalca que la finalidad del artículo 115 es asegurar que las medidas adoptadas superan la crisis, pero no se opone a que el gasto se materialice en un momento posterior al de su ingreso, pues se ignora si en el futuro será posible obtener ese crédito, más aún cuando el final de la pandemia es incierto. Y, en cualquier caso, la emisión de deuda tiene que ser el fundamento para asumir los compromisos, en gran medida plurianuales, e impulsar la superación de la pandemia a través de inversiones privadas (73). En definitiva, la transferencia al fondo EKF sostendría la inversión que permitirá un desarrollo económico duradero (76).

Finalmente, el Gobierno sale al paso del llamativo hecho de que la ley de modificación del presupuesto del 21, se apruebe en el año 22. Entiende que debe distinguirse entre el plan presupuestario, que al año pierde su vigencia, tal y como exige el artículo 110.2 de la Ley Fundamental, y la ley presupuestaria, que no tiene tal vigencia (77). Con esta premisa subraya la existencia, al menos a nivel legislativo, de situaciones que exceptúan el principio de anualidad, previendo reservas o atribuciones a fondos. (78)

Por otro lado, el Gobierno alega que sobre él pesa la obligación de presentar los presupuestos y sus modificaciones antes de final de año, pero no de aprobar la ley, que compete al Parlamento. Subraya que este mandato de puntualidad ha sido tradicionalmente concebido por el Tribunal Constitucional como una cuestión de lealtad interorgánica más que como un precepto del que se puedan derivar consecuencias jurídicas (79). En cualquier caso, se esfuerza por situar el particular contexto político en el que presentó la modificación presupuestaria impugnada: el Ejecutivo se formó el 8 de diciembre, por tanto, la remisión de la modificación fue casi inmediata; el presupuesto se elaboró en una situación de pandemia; y remitir los cambios a la ley de presupuestos del año 22 hubiera retrasado la respuesta durante meses.

#### **IV. LA SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2023**

El Tribunal construye su juicio sobre tres parámetros. El primero verifica que el legislador motiva la conexión de sentido que existe entre la dimensión de la deuda que se asume y la situación excepcional que se quiere superar. El segundo criterio de control evalúa que el destino del crédito se realizará en el año de su emisión. Y el tercero analiza si la modificación presupuestaria se efectúa para un presupuesto en vigor. En las tres hipótesis de juicio, el Tribunal

encuentra razones de inconstitucionalidad, lo cual le lleva a declarar la nulidad de la ley de modificación presupuestaria.

En las páginas anteriores se mostró el impacto inmediato que la sentencia tuvo sobre la acción de la coalición de gobierno. Aún hoy sigue afectando el devenir del Ejecutivo, dentro del cual se ha abierto un debate sobre la necesidad de reformar las reglas constitucionales relativas al equilibrio presupuestario. La doctrina también ha reaccionado a la sentencia. Un grupo de autores ha puesto en cuestión el silencio del Tribunal respecto a una de sus resoluciones más importantes de los últimos años (del primer senado), que ha dado un especial vigor constitucional a la perspectiva intergeneracional de la libertad con relación al cambio climático. Otros estudiosos han criticado el modo en el que el Tribunal entiende su relación con el legislador. Algunos académicos han puesto en cuestión la viabilidad económica de la toma de crédito a partir de esta sentencia. Y en la praxis política, la discusión comienza a poner en tela de juicio la oportunidad de las reglas constitucionales.

## 1. La argumentación de la sentencia

### 1.1. El legislador tiene la obligación de razonar las circunstancias excepcionales habilitadas por la Constitución para la emisión de deuda

La sentencia comienza recordando las dos condiciones necesarias para la emisión de deuda. El requisito formal no plantea problemas, pues el artículo 115 exige la «resolución de una mayoría de los miembros del *Budestag*», que, además, según el Tribunal, no ha de tener forma de ley (101). La verdadera dificultad radica en el entendimiento de los presupuestos materiales que han de darse para habilitar la toma de crédito, los cuales son desgranados minuciosamente en la resolución.

El primer paso que da el Tribunal consiste en precisar los términos «catástrofes naturales» y «situaciones extraordinarias de emergencia», supuestos de hecho que permiten acudir a los mercados financieros. Respecto a la primera categoría, afirma que estamos ante una «catástrofe natural» si se trata «de la amenaza inminente de una situación de riesgo o un daño de considerable magnitud, causados por fenómenos naturales como terremotos, inundaciones, tormentas o enfermedades masivas» (103)<sup>33</sup>. Con relación a las «situaciones extraordinarias de

---

<sup>33</sup> El Tribunal sigue la interpretación que ha establecido para el mismo concepto, presente en el artículo 35 de la Ley Fundamental. Se trata de un precepto que regula los casos de asistencia del *Bund* y la ayuda entre los *Länder*. Dispone el apartado segundo: «[...] Con fines de ayuda en casos de catástrofe natural o cuando se produzca un siniestro particularmente grave, un *Land* podrá solicitar la asistencia de fuerzas de policía de otros *Länder*, de efectivos e instituciones de otras administraciones, así como del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras y de las Fuerzas Armadas.» Y el apartado tercero: «Si la

emergencia», sostiene que consiste en «dificultades extraordinarias de la situación económica financiera» (106)<sup>34</sup>. En este segundo caso, intenta dar más claridad recordando las dos hipótesis planteadas en los debates parlamentarios, «una incidencia súbita y extrema producida por un choque externo» o un acontecimiento de dimensión histórica como fue la reunificación. Y también acota, de nuevo apelando a los debates parlamentarios, que, en cualquier caso, «las oscilaciones cíclicas» no se subsumen bajo los «dificultades extraordinarias de la situación económica financiera» (107).

El supuesto de hecho, de acuerdo con el apartado segundo del artículo 115, debe generar dos consecuencias para que se completen las condiciones que habilitan la emisión de crédito. De un lado, la «catástrofe natural» o las «situaciones extraordinarias de emergencia» han de estar fuera del control del Estado, lo que para el Tribunal significa que las «las crisis previsibles o causadas por la mano pública no pueden ser financiadas con crédito» (109). De otro lado, tienen que gravar «considerablemente la situación financiera estatal», hasta el punto de que las circunstancias sean insuperables por las vías ordinarias de recorte de gastos o incremento de ingresos tributarios (110).

Además, el Tribunal exige una conexión de sentido entre la «catástrofe natural» o la «situación de extraordinaria emergencia» y la necesidad de financiación que se materializa en la autorización parlamentaria, a la postre argumento central para declarar inconstitucional la modificación presupuestaria (126 y 127). La sentencia se ocupa de reconstruir el parámetro, dado que no hay en la Ley Fundamental una exigencia literal de esa conexión de sentido. Sin embargo, el Tribunal considera que se deduce implícitamente en virtud del artículo 109.3 de la Constitución, el cual advierte de que cabe «una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia», siendo la preposición «para» de la que se infiere esa conexión de sentido (127). También encuentra el Tribunal el camino a través de la interpretación sistemática, pues, en definitiva, la toma de crédito es una excepción, de manera que el único modo de preservar su singularidad es que la emisión de deuda esté conectada a la situación que la provoca (129).

---

catástrofe natural o el siniestro pusieren en peligro el territorio de más de un *Land*, el Gobierno Federal podrá ordenar a los gobiernos de los *Länder*, en la medida de lo necesario para combatir eficazmente el peligro, que pongan a disposición de otros *Länder*, fuerzas de policía, así como emplear unidades del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras y de las Fuerzas Armadas para prestar su apoyo a las fuerzas de policía [...].»

<sup>34</sup> Descarta que sea sinónimo de otra noción prevista en el artículo 35, la de «siniestro particularmente grave», en la que se subsumen accidentes de avión o tren, fallos de alimentación eléctrica con incidencia sobre ámbitos vitales importantes o un accidente en una central nuclear.

En estas circunstancias, la cuestión capital consiste en fijar la intensidad del control que va a ejercer el Tribunal sobre esa conexión de sentido. Siguiendo su doctrina previa, admite que el legislador cuenta con un amplio margen de valoración para determinar la situación que fuerza a tomar crédito, así como la dimensión de este (137). No hay lugar para un juicio de la proporcionalidad, que queda reservado al control político (144); y tampoco es factible evaluar si hubiera sido posible implementar otras medidas (146). El Tribunal tan solo ha de verificar que el legislador cumple con su obligación de «mostrar» el diagnóstico de la situación justificativa de la emisión de deuda y de explicar cómo se superará con la toma de crédito. Es decir, ha de «mostrar» el sentido y la finalidad de la actuación excepcional para evitar que se trate como singular lo que es una mera crisis económica (150). Deber de motivación que es más exigente cuanto más dure la situación de hecho y, consecuentemente, la dimensión del crédito sea mayor (151) o cuando el dinero recabado se aplique a otros asuntos distintos de los inicialmente previstos (152).

Desde estas premisas, el Tribunal concluye que la ley es inconstitucional. Admite que el legislador acertó al calificar la pandemia como una «catástrofe natural»: el covid ni fue previsible, ni resultado de la acción humana; desde el principio se evidenció que tendría consecuencias considerables sobre el presupuesto y así lo explicó el *Bundestag*, que, además, cumplió con la exigencia de acompañar la toma de crédito de un plan de amortización (189-192). Sin embargo, el Tribunal le reprocha al legislador que no haya justificado suficientemente la conexión de sentido entre la autorización de crédito y las medidas adoptadas para superar la situación excepcional (195). La sentencia asume las tesis del Gobierno, según la cual el uso del crédito serviría a la financiación de inversiones públicas y privadas encaminadas a la transformación digital y a la lucha contra el cambio climático, que habrían de galvanizar la economía para superar la pandemia (198). Pero es ahí donde el Tribunal encuentra los problemas de justificación. Considera que el *Bundestag* no expresa con claridad si las medidas que ha de sufragar la ley son las mismas que se utilizaron con éxito en el año 2020; y también le reprocha que no aclare si el producto interior bruto creció gracias a esas medidas (202). Además, censura que tampoco se explique por qué no se usaron en el año 2021 los 60 mil millones de euros sobrantes (203). En definitiva, la sentencia entiende que no se distingue entre una «situación de extraordinaria emergencia» y una coyuntura cíclica (205).

## 1.2. Las autorizaciones de deuda deben ser anuales

En este punto, el Tribunal inicia su argumentación subrayando tres principios del derecho financiero: el presupuesto es una planificación anual (*Jährlichkeit*), por tanto, sus créditos son habilitaciones de gasto para ese arco temporal (*Jährigkeit*) y, en consecuencia, los ingresos y

gastos previstos se han de recoger y ejecutar en ese periodo (*kassenwirksamen Fälligkeit*) (158-163).

La novedad de la sentencia consiste en que el Tribunal traslada esos principios presupuestarios al instituto del crédito. Esta conclusión la alcanza, primero, desde una lectura literal del apartado segundo del artículo 115, el cual dispone que la emisión de deuda se hará por ley federal, que habrá de tener como contenido necesario «[...] el cálculo del límite máximo de la toma neta de crédito anual» (165). A su vez, la sentencia señala que el apartado primero del artículo 115 condiciona «la obtención de créditos [...] que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros» a una ley federal, de lo que infiere el mandato de anualidad como mecanismo para proteger a los legisladores del mañana (169), para que no queden sometidos al presente (170). Por todo ello, la deuda ha de emitirse, ingresarse y gastarse en el mismo año (166-168).

El Tribunal da todavía un paso más e impone el criterio de anualidad incluso cuando la deuda se emite en los supuestos excepcionales de las «catástrofes naturales» y las «situaciones de emergencia extraordinaria». Considera que, de lo contrario, el crédito quedaría desligado de la situación que lo autorizó (173). Además, añade que tampoco cabe desplazar estas reglas mediante la creación de fondos especiales, como, por ejemplo, el de Energía y Clima (177). Esto es una diferencia sustancial respecto al régimen anterior a 2009, pues hasta entonces la Ley Fundamental permitía expresamente rebasar los principios de anualidad mediante la creación de fondos, posibilidad que ahora ha sido omitida, razón por la que no la acepta el Tribunal.

Finalmente, el Tribunal considera que estos principios deben proyectarse mediante un estricto control de constitucionalidad. Así las cosas, resuelve que la ley evaluada incumple los artículos 109 y 115 desde el momento en que ella misma anuncia que el crédito será utilizado en los años venideros (208). Sostiene el Tribunal que si en el futuro se dan las circunstancias que justifican la toma de crédito, esta habrá de realizarse año a año (211). Y censura que el *Bundestag* no haya explicado por qué las situaciones de crisis no pueden ser superadas con una toma anual de crédito (212).

### 1.3. Las modificaciones de la ley de presupuesto deben aprobarse en el año presupuestario

La sentencia analiza las consecuencias que para las leyes de modificación presupuestaria tiene el mandato de que el presupuesto sea aprobado antes del comienzo del

año<sup>35</sup>. Nos recuerda que esta dimensión temporal garantiza la función directiva del presupuesto y el control político, asegurando así la eficacia de la potestad parlamentaria (214 y 216).

El problema consiste, sin embargo, en saber cómo se aplica este mandato a las leyes de modificación. El Tribunal lo resuelve afirmando que se transforma en un deber de puntualidad («*rechtzeitiger*»), que veda el retraso arbitrario de las modificaciones o adaptaciones presupuestarias (216)<sup>36</sup>. Pero concluye que, en cualquier caso, aprobar una ley de modificación cuando ha terminado el año contradice la función planificadora, de manera que no cabe ningún efecto retroactivo (220 y 227).

Desde estas premisas la inconstitucionalidad es evidente. No se trata de evaluar el retraso dentro del año presupuestario en curso, sino simplemente de verificar que el legislador aprobó en el año 2022 una ley de modificación para el presupuesto del 2021. Además, no acepta que la modificación se interprete como un instrumento para el cierre presupuestario; las correcciones necesarias habrán de realizarse mediante el presupuesto del año en curso o leyes de modificación para el presupuesto de ese año (226).

## 2. La reacción a la sentencia

### 2.1. En la praxis política

Al estudiar el significado político de la ley sometida a control de constitucionalidad, se señaló la inmediata repercusión de la sentencia, que incluso provocó una comparecencia conjunta del canciller, el ministro de Finanzas y el ministro de Economía. Tiempo después, la decisión del Tribunal continúa erosionando a la coalición. En los primeros meses del 2024, empezaron a surgir voces entre los socialdemócratas y los verdes que reclamaban una reforma de la Ley Fundamental para cambiar la orientación de los límites a la deuda<sup>37</sup>. En cambio, los

---

<sup>35</sup> Dispone el apartado segundo del artículo 110: «El presupuesto será fijado por la ley de presupuesto para uno o varios ejercicios económicos, separado por años, antes de que comience el primer ejercicio. Para partes del presupuesto podrá preverse que rijan por períodos diferentes, divididos en ejercicios económicos».

<sup>36</sup> Y una segunda cuestión que se plantea el Tribunal versa sobre la eficacia del mandato para controlar la constitucionalidad de la ley, pues hasta entonces se había utilizado como manifestación de lealtad federal en un conflicto entre órganos (217).

<sup>37</sup> Tagesschau de 10 de abril de 2024.

liberales se opusieron, alineándose en este punto con la oposición de la CDU-CSU (aunque los Gobiernos de los *Länder* bajo control de la CDU no tienen una posición unánime<sup>38</sup>).

Más aún, en agosto de 2024, el líder de los liberales Christian Lindner, ministro de Finanzas, tensó la colación erigiéndose durante la negociación del presupuesto en garante de su constitucionalidad. La cuestión política residía en encontrar los recursos para frenar el precio del gas y renovar las redes ferroviarias y de carreteras, dos asuntos especialmente sensibles en la economía alemana<sup>39</sup>. El ministro afirmó:

*«quiero un presupuesto en el marco de la Constitución, tengo la responsabilidad política de las finanzas de nuestro Estado, acepté un compromiso de la coalición rechazado por Karlsruhe y eso no me va a pasar una segunda vez [...] todos deben sacar la lección de que hubo un presupuesto que aplicaba medidas socialdemócratas, con ideas del SPD y que fue anulado por Karlsruhe, no se me puede reprochar que yo quiera respetar la Constitución [...] nuestro presupuesto tiene que ser económicamente razonable y constitucional»<sup>40</sup>.*

## 2.2. En la doctrina

Un grupo de autores ha cuestionado que el Tribunal no haya utilizado el método de concordancia práctica para integrar el mandato de equilibrio presupuestario con otros principios

---

Ya antes, los verdes habían presentado una proposición en el *Bundestag* para que se afrontara una reforma de la Constitución que habilitase una inversión financiada con deuda de hasta el 1%, siempre que se respetará el límite europeo del 60%. Drucksache 19/16841, 28.01.2020.

<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/schuldenbremse-108.html> (visitado en septiembre de 2024).

<sup>38</sup> Sobre la posición del líder Merz y las distintas posiciones de los *Länder*, m. 3:00.

[<sup>39</sup> ZDF de 16 de agosto de 2024.](https://www.ardmediathek.de/video/morgenmagazin/merz-die-schuldenbremse-ist-richtig/das-erste/Y3JpZDovL2Rhc2Vyc3RILmRIL21vcmdlbn1hZ2F6aW4vMDE2ZGMxZjltYWYyNy00ZGRKLThiZjQtOTI4ZmEyOWI2MjZ (visitado en septiembre de 2024).</a></p></div><div data-bbox=)

<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/haushalt-ampel-einigung-lindner-100.html> (visitado en septiembre de 2024).

<sup>40</sup> Minutos 7:00, 8:22, 8:55, 9:40 y 15:55.

<https://www.zdf.de/politik/berlin-direkt/sommerinterview-lindner-fdp-haushalt-ampel-5-milliarden-100.html> (visitado en septiembre de 2024).

constitucionales. Sobre todo, se ha criticado<sup>41</sup> que haya prescindido de la relevante sentencia del primer senado que, en el año 2021, de conformidad con la protección «de los fundamentos naturales de la vida» (art. 20.a de la Ley Fundamental), reconoció «una garantía intertemporal de los derechos fundamentales» y en consecuencia añadió que «la Ley Fundamental obliga bajo determinadas circunstancias a proteger, a lo largo del tiempo, la libertad garantizada por los derechos fundamentales y el reparto adecuado de las posibilidades de libertad»<sup>42</sup>. En conexión con esta apreciación, se ha discutido que el Tribunal tampoco haya tenido en cuenta el principio constitucional de lealtad internacional en relación con las obligaciones financieras que ha asumido el Estado alemán en la lucha contra el cambio climático<sup>43</sup>.

Otras valoraciones han censurado la posición que asume el Tribunal respecto al legislador. Así, dada la importancia política del presupuesto, se considera que el control debería haberse limitado a verificar el respeto de las reglas procedimentales, sin enjuiciar los contenidos políticos que articulan las cuentas públicas<sup>44</sup>; se ha afirmado incluso que el Tribunal ha matado la posibilidad del pensamiento político a largo plazo<sup>45</sup>. También se ha puesto el acento en la declaración de nulidad que conlleva la sentencia. Se entiende que, cuando la inconstitucionalidad puede repararse de diversas maneras, se tendría que ofrecer al legislador un periodo de adaptación. Que un Gobierno ignore en noviembre cuál es su presupuesto no es una crisis de coalición, sino una crisis de Estado, y el Tribunal debería haber actuado con responsabilidad, moldeando los efectos de su decisión<sup>46</sup>.

Asimismo, se ha puesto en cuestión la rigidez en la aplicación del límite temporal anual en la emisión de deuda para los casos de catástrofes naturales<sup>47</sup>. SÜDEKUM ejemplifica el problema desde el punto de vista económico: si, por ejemplo, en diciembre se produce una riada

---

<sup>41</sup> STARKE, 2023; FRANKENBERG, 2023;

<sup>42</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021- 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, 83

[https://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](https://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html)

Un acercamiento excelente a la sentencia en nuestra doctrina, PALOMBINO, 2024: 352 y ss. para lo referido a la dimensión temporal de la libertad.

<sup>43</sup> SAUTER, 2024.

<sup>44</sup> LANGFRIED, 2024.

<sup>45</sup> MARTIN y MÜLBACH, 2023.

<sup>46</sup> PREUß, 2023; MARTIN y MÜLBACH, 2023.

<sup>47</sup> MEICKMANN, 2023.

que necesita una inversión, es recomendable que la deuda se tome de una sola vez, aunque el gasto tenga que ejecutarse en cuatro o cinco años. Sin embargo, la doctrina recogida en la sentencia obliga a fragmentar la emisión de deuda en esos cinco años, impidiendo una clara planificación del gasto<sup>48</sup>.

En ocasiones, el debate acepta que la sentencia no podía tener otro tenor dado el artículo 115, y, entonces, la discusión se proyecta sobre la necesidad de reformar la Ley Fundamental, planteando importantes cuestiones de teoría constitucional. Por ejemplo, se interroga sobre el fundamento, más allá del mero texto constitucional, que impide a una mayoría parlamentaria ordinaria diseñar una política presupuestaria a medio plazo, mientras que una mayoría parlamentaria de dos tercios sí puede delimitar los intereses de las generaciones futuras<sup>49</sup>. En otro orden de cosas, se presenta la necesidad de reformular el concepto constitucional de crisis. A resultas del cambio climático, la migración, la guerra y la pandemia, se señala que estas crisis se caracterizan porque no tienen solución posible con las reglas presupuestarias ordinarias; a su vez es difícil concebir un regreso a la normalidad; y su evolución es incierta<sup>50</sup>. Finalmente, todavía en relación con el concepto de crisis, se plantean al menos dos cuestiones instrumentales: ¿pueden afrontarse los retos de futuro desde un punto de vista presupuestario sólo con los ingresos ordinarios?<sup>51</sup>, ¿es posible actuar preventivamente o dada las reglas presupuestarias solo cabe actuar cuando la crisis ya ha estallado?<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> SÜDEKUM, 2023.

<sup>49</sup> BREUER, 2021.

<sup>50</sup> FRANKENBERG, 2023.

<sup>51</sup> HOHNERLEIN, 2023.

<sup>52</sup> MARTIN y MÜLBACH, 2023.

## V. PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

### 1. La naturaleza de la dirección política en el ámbito de la economía

#### 1.1. La creciente normativización de la política económica

La configuración jurídica de la emisión de deuda pública es una manifestación específica de la regulación constitucional de la economía que, a su vez, se incardina en el asunto teórico clásico de las relaciones entre el Estado y la Sociedad<sup>53</sup>. Desde luego, la aproximación a este tema ha ido variando en el tiempo, aunque analíticamente repite siempre al menos tres premisas. Primera, sostiene que el Estado y la Sociedad operan en ámbitos separables, según las capacidades de cada uno para resolver determinados problemas. Segunda, esa distribución de espacios es viable en tanto que ambas realidades responden a lógicas de funcionamiento diversas. Y, finalmente, se asume que existen zonas de conexión entre lo social y lo estatal.

Hoy consideramos que el punto crucial reside en el modo en cómo se coordinan el Estado y la Sociedad, y asumimos que esa ligazón ha de armarse a través del principio democrático y formalizarse mediante el derecho público. Así se cierra el círculo de la legitimidad política: el cuerpo electoral y los órganos representativos impulsan la dirección del Estado, que usa sus potestades para darle un sentido a ese empuje. Sin embargo, actualmente, en un tiempo de identidades personales y colectivas fragmentadas, sería demasiado simplista reducir el entramado Estado-Sociedad a un arquetipo. Es obvio que no se despliega igual en el ámbito religioso, que en el de la investigación, la educación o las relaciones familiares.

En esta diversidad, también la economía ha ofrecido un aspecto singular en el engranaje del Estado y la Sociedad. Desde luego ese acople fue clave tras la Segunda Guerra Mundial, pues permitió superar el conflicto entre capital y trabajo que había devorado al Estado liberal. La

---

<sup>53</sup> La necesidad de dotar de sentido a la Constitución del 78 y el conocido desgaje metodológico frente a otras disciplinas, quizá explique que en nuestra doctrina este asunto no se presente de modo explícito. En cambio, sí se trataba con atención singular en los manuales de autores que habían desarrollado su carrera antes del 78, por ejemplo SÁNCHEZ AGESTA, 1986, cuya primera parte lleva por título «Introducción. Sociedad, Política, Estado y Derecho»; GARCÍA PELAYO, 1984: 120 que en el capítulo de la «Estructura constitucional» tiene un epígrafe titulado «La constitución y los demás componentes de la estructura del Estado y la Sociedad»; sin olvidar sus trabajos recopilados en su libro sobre las *Transformaciones del Estado contemporáneo*, GARCÍA PELAYO, 1977.

En Alemania, sin embargo, es este un asunto clásico, véase como ejemplo HESSE, 2011; BÖCKENFÖRDE, 1991. El problema, hoy, se plantea con aristas nuevas, relevantes para nuestro trabajo, en el que la cuestión se marca en un ámbito global. En este sentido, una corriente sociológica reclama la superación del concepto normativo de constitución, renovando su uso «premoderno» y desvinculado del Estado, CRUZ VILLALÓN, 2024b: XVI y ss. Para una presentación de esa constitución sin Estado y sin política, GOLIA y TEUBNER, 2021.

idea de disolver esa tensión a través de mecanismos de autocomposición, garantizados incluso mediante derechos fundamentales (huelga, sindicación y negociación colectiva), fue una pieza elemental en la consolidación del constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX. A su vez, se entendió que las necesidades básicas debían estar bajo control público. Y, en fin, yendo a la raíz de la sentencia que comentamos, paulatinamente el Estado fue responsabilizándose de la estabilidad económica, para lo que afinó su política fiscal y monetaria.

El tema de los presupuestos equilibrados adquirió un significado sobresaliente a finales de los años ochenta. La estanflación de la década anterior dio paso a la búsqueda de soluciones al margen del keynesianismo, que se verían reforzadas por el descalabro del socialismo real<sup>54</sup>. Poco a poco se instaló como paradigma el llamado «consenso de Washington», un modelo que tenía entre sus principios basilares el control del déficit y la deuda<sup>55</sup>. En ese mismo momento, el proyecto de unión económica y monetaria fue un paso decisivo, con el que se juridificó, queriendo ahormar a las mayorías de gobierno, lo que hasta ahora habían sido postulados de política económica. Entender el significado de esta creciente densidad de la ordenación de la economía y su proyección sobre el crédito requiere aclarar antes la naturaleza de la categoría «dirección de la política económica», en especial, su estructura interorgánica, límites y textura<sup>56</sup>.

## 1.2. La dirección de la política económica

La concepción del presupuesto como «plan de gobierno en forma de ley»<sup>57</sup>, basta para resaltar el juego orgánico que se despliega en la dirección de la política económica<sup>58</sup>. La superposición del Ejecutivo y el Parlamento, con la mediación imprescindible de los partidos, nos

---

<sup>54</sup> THER, 2016: 45 y ss. MORENO GONZÁLEZ, 2019: 36-78.

<sup>55</sup> Para una breve revisión del concepto en palabras de su creador, WILLIAMSON, 1997: 61, en especial para el sumario de las medidas.

<sup>56</sup> Justo antes se había probado otro esfuerzo por ordenar la economía, si bien en un sentido distinto, buscando fijar en la constitución objetivos y derechos sociales, dando a la norma suprema una función programática. Para recordar la profundidad constitucional del debate, GOMES CANOTILHO, 1995.

<sup>57</sup> «Regierungsprogramm in Gesetzesform», expresión tomada del propio Tribunal Constitucional alemán, en su descripción del presupuesto, véase BVerfGE 79, 311, 65.

<sup>58</sup> Para la conformación histórica y presente del concepto de dirección política en el ámbito de la economía, SALMONI, 2024.

muestra a todas luces el principio político del Estado constitucional contemporáneo, la dicotomía mayoría/oposición<sup>59</sup>.

Los límites a la dirección de la política económica también presentan particularidades. En principio, la barrera natural serían los derechos fundamentales relativos al proceso productivo, que por lo general tienen un estrecho contenido, circunstancia que siempre abonó la idea de la constitución como marco de posibilidades<sup>60</sup>. Se hablaba de neutralidad para expresar que la norma suprema no imponía ningún modelo, más allá del respeto a los pilares del sistema capitalista. Sin embargo, la noción de marco de posibilidades dejaba a un lado el planteamiento que hacía de la constitución un orden de valores, que precisamente en Alemania había propiciado una expansión de los derechos fundamentales a terrenos hasta entonces inimaginados<sup>61</sup>. Así las cosas, la colonización de los derechos fundamentales se detenía en el ámbito de la economía, conservando su manifestación típica de derechos de libertad.

En verdad, las disposiciones constitucionales llamadas a ocupar un lugar central en el campo de la dirección de la política económica fueron los «*Staatszielebestimmungen*»<sup>62</sup>, en

---

<sup>59</sup> Por ejemplo, afirma nuestro Tribunal Constitucional, STC 3/2003, FJ. 4: «De lo anterior se deduce que, incluyendo los presupuestos generales del Estado «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE) y constituyendo el «instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno», mediante su «examen, enmienda y aprobación», las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC 76/1992, de 14 de mayo [F. 4 a)]. A través de ella, cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración.». También, STC 223/06, FJ. 5: «La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto [...]».

<sup>60</sup> La idea de la constitución como marco de posibilidades aparece de una manera especialmente interesante en el párrafo 144 de nuestra sentencia: «La Ley Fundamental da al legislador solo un marco en el que se desenvuelve su espacio de conformación de la actuación política, puesto que aquí [se refiere al artículo 115] no se trata de intervenir sobre derechos o ámbitos de libertad».

<sup>61</sup> La idea de los derechos fundamentales como orden de valores no es un mero lema, sino que contiene tras de sí un profundo sentido constitucional que ha ido permeando muchas categorías dogmáticas, véase para su construcción histórica y proyección técnica, RENNERT, 2014.

<sup>62</sup> «Normas constitucionales con eficacia jurídica vinculante que estipulan al Estado la realización y continuado respeto de determinadas tareas -objetivos materiales», según la definición establecida en el año 81 por la *Sachverständigenkommission Staatszielebestimmungen*. Lo tomo de MAURER, 2005:177. Para una revisión actual del concepto en relación con otros, FERNÁNDEZ GAZTEA, 2023:104 y ss.

nuestra Constitución los principios rectores<sup>63</sup>. Sabemos que cumplen una variada función normativa. Orientan y dirigen la acción estatal, que deja de ser enteramente libre en sus fines y ahora debe perseguir ciertos objetivos. Por ello, los principios son también fundamento de legitimidad del poder público. Junto a la tradicional justificación de origen (poder constituyente), de procedimiento (reglas de elaboración de la ley y derechos fundamentales), se incluye una dimensión teleológica, clave a lo largo del siglo XX, primero en el contexto de guerra fría y luego en el de globalización. Precisamente por ser objetivos de interés general, habilitan la intervención legislativa sobre los derechos fundamentales. Y, además, los principios rectores también pueden ser límites al legislador, en tanto que cuentan con un contenido intangible.

La ordenación constitucional de la emisión de deuda pública concita estas dos particularidades, bien conocidas, relativas a la estructura orgánica y los márgenes de la dirección política. No obstante, su correcta comprensión exige un paso más, destinado a aclarar la textura de este tipo de acción política y cómo influye en ella el giro jurídico acontecido hace un par de décadas y del que el caso que comentamos es un buen ejemplo.

La dirección de la política<sup>64</sup> conlleva elección de bienes y medios. Este dilema, si es resuelto con éxito<sup>65</sup>, se materializa en una decisión vinculante articulada a través del sistema de fuentes. Pero antes, en un contexto democrático, se asume que la toma de posición ha sido precedida por la deliberación entre diversas opciones a través de un procedimiento específico, hoy, en esencia, el parlamentario<sup>66</sup>. En definitiva, la dirección de la política se nutre de un tipo específico de argumentación que da forma a la razón política<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> También la categoría de principio rector, en sus inicios, refleja un importante debate de fondo, BIGLINO CAMPOS, 2020: 58 y ss. La categoría ha visto renovado su interés por su utilización el apartado 5 del artículo 52 de la Carta y los problemas de aplicación jurisprudencia que está provocando, AZPITARTE SÁNCHEZ, 2019: 1668.

<sup>64</sup> Uso el término en la conformación que esencialmente le ha dado la doctrina italiana, véase una revisión del concepto, GIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2008; SALMONI, 2021. En cualquier caso, es una categoría fácilmente identificable en la doctrina alemana, en el que se describe el gobierno como una función del Estado, por todos NUßBERGER, 2022: 12 y ss.

<sup>65</sup> En el fondo trabajamos con un doble concepto de política, que lógicamente se entrecruza. La política como decisión colectiva capaz de transformar la realidad y la política como actividad para obtener los recursos de poder necesarios para adoptar esa decisión.

<sup>66</sup> El conflicto y los argumentos pueden dar lugar a diversos tipos de decisiones, según el modo en el que se han imbricado los argumentos. Encontramos resoluciones de consenso, cuando el acuerdo suma y reúne diversas posiciones; de compromiso, si el objeto de decisión admite el acomodo parcial de intereses; o una mera decisión de la mayoría, en aquellos casos en los que el debate simplemente constata un conflicto irreductible. Hago parcialmente mía la distinción de FRANZÉ y otros, 2014: 61.

<sup>67</sup> La razón política no existe aislada. Otras razones, por ejemplo, la moral o la técnica, la permean e incluso pueden suplantarla.

Esta brevísima revisión nos vale para recordar, como ya se ha anticipado, que la unión monetaria y económica generó un movimiento encaminado a intensificar los límites jurídicos a la dirección política en la economía<sup>68</sup>. También hemos visto que los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental se incardinaron en esa corriente y son actualmente un excelente ejemplo de la intención de dar a la constitución la fuerza directriz necesaria para guiar el camino de la política. Ya no basta con fijar un conjunto de objetivos generales que amplían las posibilidades de la actividad estatal. Se da un paso más, ciñendo objetivos por materias con excepciones específicas; la dinámica regla general/excepción ahora también excluye la utilización de ciertos medios.

El verdadero problema en este intento de ordenar la dirección de la economía reside en la juridificación de conceptos de política económica que, por antonomasia, tienen contornos difusos. Es evidente en el uso de categorías como las de equilibrio presupuestario o déficit excesivo. La experiencia de la Unión nos ha mostrado que la dificultad consiste en saber cuál es el arco temporal en el que han de medirse esos parámetros (¿un año, el medio plazo?)<sup>69</sup>. Esa flexibilidad también se hace patente en los medios a utilizar, pues siempre es discutible, por ejemplo, el crédito necesario, su finalidad, el tiempo de amortización, etc. En definitiva, la reglamentación de la economía se ha construido sobre parámetros que primero tuvieron lugar en el ámbito de la política y que, pese a convertirlos en norma, no pierden su carácter abierto.

El lector podrá pensar que la alternativa pasa por reforzar la densidad normativa hasta el punto de introducir criterios numéricos, como en parte hacen los artículos 109 y 115, siguiendo la estela que marcó el derecho de la Unión<sup>70</sup>. Sin embargo, precisamente las nuevas reglas de gobernanza europea van apartándose de esta solución, que contiene el riesgo evidente de una crisis de normatividad. ¿Qué hacer cuando un Estado miembro no respeta límites bien claros,

---

<sup>68</sup> El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, de 2012, sería su máxima expresión, en cuanto que ordenó la incorporación de las reglas de equilibrio presupuestario en disposiciones «preferentemente de rango constitucional», artículo 3.2. MORENO GONZÁLEZ, 2022: 107 y ss., habla de «monismo económico» para explicar la incidencia de este Tratado sobre las constituciones nacionales.

<sup>69</sup> Esta es una de las preocupaciones esenciales de las nuevas reglas europeas de gobernanza, véase *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, Brussels, 9.11.2022 COM(2022) 583 final* que propone lo que finalmente han sido los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, recogidos en el artículo 11 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º. 1466/97 del Consejo.

<sup>70</sup> Aunque la versión final del Reglamento (UE) 2024/1263, en sus artículos 7 y 8 mantiene criterios numéricos que han de guiar la reducción de la deuda y el déficit, el artículo 6 utiliza los conceptos flexibles como el de «riesgo específico», «senda descendente verosímil», «niveles prudentes» o «por debajo de dicho valor de referencia a medio plazo» para fijar una trayectoria de referencia.

pero la consecuencia jurídica es imposible de ejecutar pues a todas luces incrementaría la severidad de la situación económica? ¿Qué ocurre si gran parte de los Estados miembros incumplen? El desacople entre la coyuntura económica y la premisa normativa aboca en el mejor de los casos a situar la realidad siempre en la excepción, es decir, a hacer de la anomalía la regla. Esto explica que en el nuevo modelo de gobernanza de la Unión se haya apostado por flexibilizar la comprensión de los parámetros normativos.

En el derecho constitucional no es nuevo que sus categorías jurídicas provengan de la praxis política y su teoría. A la dogmática le ha tocado ir decantando su sentido jurídico para hacerlas operativas como instrumentos capaces de ordenar el ejercicio del poder. Este es el camino que toma el Tribunal Constitucional en la sentencia analizada, que se afana en extraer el significado de los conceptos de «catástrofe natural» y «situaciones extraordinarias de emergencia». Y lo hace con una metodología clásica, deslindando los supuestos de hecho que se subsumen y los que quedan fuera. Sin embargo, deja abierto el flanco de la adecuación de los medios a los fines. ¿Sirve una concreta toma de crédito para resolver las consecuencias económicas de la pandemia? Ante este problema caben esencialmente dos tipos de juicio. Uno a posteriori, cuando se han ejecutado las medidas y se puede verificar si su resultado es el esperado. Otro, el que despliega el Tribunal, a priori, que analiza si el legislador ha aportado razones suficientes. En el siguiente punto quiero abordar este segundo tipo de control, sus implicaciones y sus dificultades.

## **2. Los implícitos político-constitucionales del control de razonabilidad**

### **2.1. El deber de motivación según la jurisprudencia**

La sentencia objeto de estudio, como ya hemos visto, reprocha que no se haya motivado la conexión entre el crédito (la medida) y la «catástrofe natural» a superar (el supuesto de hecho). Sin embargo, la resolución no se explaya en el sentido de esa necesaria justificación de la ley y se limita a reenviar a la jurisprudencia previa. Debemos, por tanto, retornar a la decisión de 1989 para hallar una argumentación más extensa, según la cual:

*«la evaluación y valoración del legislador no solo debe estar libre de arbitrariedad; también ha de ser comprensible y justificable en virtud de los datos económicos con los que se cuenta, el fundamento de las declaraciones de los órganos legalmente previstos para la formación de la opinión en política financiera y económica [...] y las posiciones científicas en política económica y financiera» (104)*

continúa diciendo

*«el margen de valoración y evaluación se corresponde con la carga del legislador presupuestario de exponer formalmente en el procedimiento legislativo qué razones y en qué modo hace uso de la competencia que le reconoce el artículo 115.1. Esta responsabilidad, a la luz del carácter excepcional de esta competencia, tiene su fundamento en la obligación de publicidad del presupuesto, garantizada constitucionalmente, y en la función de control y legitimidad que realiza la deliberación y adopción del presupuesto» (105)*

y concluye

*«en la Constitución no se prescribe ninguna forma determinada para este deber de motivación. En tanto que no exista ninguna regla específica, se puede realizar en un dictamen o manifestación por parte de los órganos implicados en el procedimiento legislativo, así como en las sesiones plenarias del Bundestag o del Bundesrat. Sin embargo, la motivación debe hacer reconocible que la mayoría parlamentaria, con la aprobación del presupuesto, asume la responsabilidad de fundamentar la elevada toma de crédito». (107)*

El deber de motivación, por tanto, hace posible la función de control y genera legitimidad. Además, es el fulcro de la relación entre el legislador y el Tribunal Constitucional, en la medida en que este último garantiza que la decisión parlamentaria se adopta con la calidad necesaria. Tal comprensión contiene importantes implicaciones propias del modelo típico de democracia deliberativa<sup>71</sup>. Quiero detenerme brevemente en ellas.

## 2.2. El deber de motivación y sus implícitos<sup>72</sup>

Exigir razones a la mayoría supone aceptar que su decisión no es legítima en sí misma y que, por tanto, hay una justificación correcta para cada problema o al menos una mejor que otras. Este implícito supera la comprensión tradicional del constitucionalismo contemporáneo, que sencillamente postula el sometimiento de la mayoría a los límites de la norma suprema. Va más allá porque asume que una ley conforme con el texto de la constitución puede ser ilícita no

---

<sup>71</sup> Por todos, HABERMAS, 1998: 363. SCHWARZ, 2023, considera que la sentencia conlleva una «repolitización de la política», pues obliga «a asumir decisiones duras y controvertidas sobre cómo debe ser nuestra sociedad, sin compromisos formales, sin trucos, sin aplazar la responsabilidad política dejándosela al Tribunal».

<sup>72</sup> Aunque no sigo completamente su análisis, la idea de un implícito o precomprensión en la resolución del Tribunal Constitucional la tomo de DANN, 2010, que, además, expone distintos casos en los que el Tribunal ha hecho uso del control de la ley a través de la racionalidad.

solo por arbitraria, sino también por carecer de razones suficientes<sup>73</sup>. Así las cosas, el deber de motivación, tal y como es expuesto por el Tribunal Constitucional, implica que la democracia necesita y genera buenas razones<sup>74</sup>. Ahora bien, la bondad de la ley no se deduce de un principio material superior, sino que se reconstruye a lo largo del procedimiento parlamentario, a través de la propuesta de la mayoría y su contraste con la oposición. En definitiva, los mejores criterios no los aporta la constitución; los descubren las Cámaras.

El anterior sobreentendido lleva a otro: el procedimiento legislativo, cumplido correctamente, puede resultar en decisiones inmotivadas e incluso arbitrarias; el trámite parlamentario no asegura el pedigrí de la ley. Aparece aquí un novedoso concepto material de ley, de suerte que no es ley todo lo que surge de las Cámaras, ni siquiera si tiene los rasgos de generalidad y abstracción<sup>75</sup>; se exige, además, que al texto legal lo sostengan razones suficientes. En definitiva, de acuerdo con el Tribunal, la Ley Fundamental construye cortafuegos durante la legislatura, con los que se vigila si el Parlamento mantiene un nivel de motivación, un estándar en el ejercicio de la democracia<sup>76</sup>.

Llegamos así al tercer implícito, según el cual, allí donde los términos normativos son inciertos, el Tribunal garantiza la calidad de la democracia. En este sentido, sabemos que el *topoi* de lo «razonable» como parámetro de constitucionalidad es un viejo conocido. Estuvo presente en la construcción de la jurisdicción constitucional en Europa durante el periodo de entreguerras; cuando todavía no se había desarrollado el modelo concentrado de control judicial de la ley, se proponía que los jueces se desligaran de ella por su injusticia o falta de razonabilidad<sup>77</sup>. Y creo que es fácil aceptar que el principio de proporcionalidad, dominante desde hace décadas en la

---

<sup>73</sup> MARCILLA CÓRDOBA, 2013: 72, habla de una garantía adicional a la justicia constitucional.

<sup>74</sup> Ciertamente el Tribunal impone un deber de motivación que parece tener, en este caso, un sentido de razón instrumental (adecuación de medios a fines). El análisis de la racionalidad legislativa puede ser mucho más rico, según el ámbito en el que se proyecte: la claridad del texto, su integración en el sistema jurídico, la adhesión que recibe. MARCILLA CÓRDOBA, 2013: 58.

<sup>75</sup> El concepto general de ley ha evolucionado desde la necesidad de incorporar reglas generales y abstractas, SCHMITT, 1996: 152; hasta la idea de calidad de la ley, CRUZ VILLALÓN, 2013: 148.153.

<sup>76</sup> JOUANJAN, 2019: 223-227, propone una sugerente distinción en la que podría ubicarse esta sentencia. Hasta la reunificación, dominó en el Tribunal Constitucional un concepto jurídico-constitucional de democracia claramente influido por las tesis de Leibholz, que partía de la idea de una sociedad pluralista que construye libremente su voluntad política con la mediación de los partidos, siendo el momento electoral y el derecho de asociación los elementos claves. Tras la reunificación, el concepto de pueblo ocupa el lugar central, es el sujeto del que parte la «cadena de legitimidad». Concluye que en este segundo modelo es factible el control jurídico de esa «cadena de legitimidad» con consecuencias claras sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley. Este juicio sobre las condiciones constitucionales de la democracia es mucho más frágil, impensable incluso, en el primer modelo.

<sup>77</sup> En verdad, se trata de la racionalidad a través de la igualdad, CRUZ VILLALÓN, 1985: 85 y ss; MARTÍN, 2023.

jurisprudencia constitucional, es un modo estructurado de verificar la razonabilidad de la decisión bajo control.

Sin embargo, estamos ahora ante una situación distinta. El control externo de motivación habilita al Tribunal para intervenir allí donde el texto constitucional emplea conceptos jurídicos indeterminados. Le sirve para dar un amplio espacio al legislador y a la vez concretar el sentido normativo del principio de equilibrio presupuestario y las prohibiciones que conlleva. En definitiva, la función de la jurisdicción constitucional garantiza la calidad de la democracia constitucional como democracia deliberativa que aporta las mejores razones<sup>78</sup>.

### **3. Buenas razones e incertidumbre económica: la paradoja de la constitución dirigente en la globalización financiera**

La sentencia que se ha presentado intenta maximizar, con un esfuerzo encomiable, el sentido de una disposición constitucional modificada para reforzar los límites a la emisión de deuda. La decisión es coherente con la jurisprudencia previa, en la que se había vertido una descarnada crítica frente a la inoperatividad de los preceptos de la Ley Fundamental<sup>79</sup>. Se podrá estar en desacuerdo con uno u otro matiz, e incluso con la aplicación al caso concreto, pero creo que era imposible esperar una resolución que no explorase la mayor intensidad normativa de los nuevos artículos. Sin embargo, deja un poso de escepticismo.

En primer lugar, pese a la reforma, no parece que se haya ganado claridad en el control de constitucional. Aunque se han precisado los supuestos de hecho que permiten la toma de crédito («catástrofe natural» y «situaciones extraordinarias de emergencia»), el núcleo de la evaluación (la conexión de sentido entre el supuesto de hecho y la concreta emisión de deuda) sigue supeditado a un juicio de racionalidad (proscripción de la arbitrariedad y deber de

---

<sup>78</sup> Obviamente, hay lecturas alternativas a esta comprensión de la función de la jurisdicción constitucional. DANN, 2010: 643 y ss. sugiere una posición distinta en la que el procedimiento legislativo se define por la búsqueda del compromiso (no del consenso), de manera que la posición del Tribunal constitucional quedaría limitada a garantizar las condiciones formales del procedimiento legislativo (no su resultado). La Constitución sería marco de posibilidades antes que orden de valores y la relación del Tribunal con el legislador resultaría de una adecuada articulación de sus funciones.

<sup>79</sup> BÜTTNER, 2024: 10, indica que ya existían señales de que el Gobierno estaba haciendo una jugada constitucionalmente arriesgada: el *Staatsgerichtshof* de Hesse había invalidado el uso de un fondo especial para combatir el cambio climático y la transformación digital; el Consejo de estabilidad -su grupo asesor- y el Tribunal de Cuentas habían puesto en duda usar un fondo especial para canalizar los ingresos de deuda no utilizados.

motivación). La concreción del parámetro no avanza en la identificación de elementos que guíen con seguridad la futura actuación de la mayoría gobernante.

Ese escepticismo, en segundo lugar, se hace palpable en atención a los efectos políticos que provoca la decisión del Tribunal. Sitúa al Gobierno de coalición en una posición marginal respecto a las políticas económicas puestas en marcha tras la pandemia, en especial, bajo el impulso de la Unión Europea. Como es sabido, la expansión necesaria para superar el covid se ha articulado rompiendo el tabú de la toma de crédito por parte de la Unión, a la vez que se levantaba temporalmente a los Estados el límite de déficit y deuda pública. Y, sobre todo, se extrajo la conclusión de redefinir las reglas de gobernanza, matizando el rigor presupuestario dadas las necesidades de inversión. Contracorriente, el Gobierno alemán se ve forzado a utilizar el recorte de gasto para articular políticas de crecimiento. Pero hay un dato todavía más importante, la sentencia llega justo cuando la gobernanza de la Unión está virando paulatinamente desde un modelo normativista a otro de supervisión política. Se aleja la idea de que la política económica puede ordenarse dentro del silogismo supuesto de hecho-consecuencia jurídica; cobra la norma un renovado sentido bajo la lógica de un control distinto, el de la vigilancia y la coacción financiera. En efecto, la Unión, mediante el semestre europeo y los distintos mecanismos de supervisión, tutela, impulsa, orienta e incluso condiciona, partiendo de preceptos que marcan objetivos a desarrollar negociadamente en el contexto de cada momento.

El Tribunal Constitucional, en cambio, continúa actuando bajo una dogmática clásica, que parte de la centralidad parlamentaria, sometida a la primacía jurídica de la constitución y, desde ahí, construye el modelo ortodoxo de control, basado en un contraste de normas. Aspira a hacer lo mismo cuando se trata de aplicar la regulación de la emisión de deuda. Sin embargo, aquí ha de trabajar con categorías económicas que, pese a haber sido juridificadas, su significado es cambiante por una serie de variables extrajurídicas.

Desde luego, la variable temporal. Por ejemplo, el significado del equilibrio presupuestario difiere si se mide en el plazo de un año o de cuatro. También, el contexto económico. La idea de equilibrio no es igual al salir de una recesión que después de un periodo de bonanza. Igualmente, el ámbito internacional propio de toda política económica. Así, los desequilibrios presupuestarios merecen un juicio distinto si forman una pauta común en toda Europa o son un hecho singular en comparación con el crecimiento del resto de países. Además, el elemento de prognosis, de orientación al futuro, que implica toda acción que quiere incidir en el devenir económico; de este modo, las actuaciones para equilibrar el presupuesto varían según las previsiones económicas. Y, finalmente, la fuerte influencia de las valoraciones que hacen instituciones oficiales o científicas. Basta con recordar las previsiones del Fondo Monetario

Internacional o de la Comisión como elementos que constriñen la posición del Gobierno de un Estado.

Estos condicionantes de toda norma que quiere regular la economía dan un carácter poliédrico al significado posible del texto, que, en cualquier caso, no puede fijarse de una sola vez. Cambia si se modifica la variable temporal o vira el contexto económico e internacional, etc. Pero, sobre todo, las razones ya no se ponen en juego solo en el circuito bidireccional de la mayoría parlamentaria y el Tribunal. Se añaden criterios de peso institucional que enmarcan la razón legislativa.

Tal dinamicidad de la norma debería llevar a otro tipo de control de constitucionalidad, abierto a prácticas procesales y probatorias más flexibles, que incluyesen apreciaciones científicas de naturaleza económica. El salto cualitativo es de tal magnitud, que no parece viable. Pero sí que explica y justifica la transición experimentada en la Unión, que ahora usa la norma para articular una supervisión política con una suerte de coacción fiscal. Se podría concluir, entonces, que si la constitución dirigente quiere seguir siendo funcional, seguramente habrá de reforzar el control de otros organismos, abriendo la puerta a una evaluación híbrida, entre lo jurídico, lo político y lo económico<sup>80</sup>.

\*\*\*\*\*

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2019). Artículo 52. En A. López Castillo (Ed.), *La carta de derechos fundamentales de la Unión. Diez años de jurisprudencia*. (1621–1682). Tirant lo Blanch.
- ARROYO GIL, A. (2010). La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales* (10) 40-71.
- ARROYO GIL, A. y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. (2013). La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (98), 149–188.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2020). Principios rectores, legislador y tribunal constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (119), 53–84.

---

<sup>80</sup> Piénsese, por ejemplo en el papel que las nuevas reglas de gobernanza europea dan a las instituciones fiscales independientes, art. 23 del Reglamento nº 2024/1263.

- BÖCKENFORDE, E. (1991). Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart. En *Recht, Staat, Freiheit* (209–243). Suhrkamp.
- BREUER, C. (2021). Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen? *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 490–91. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10273-021-2948-8> (visitado en septiembre de 2024)
- BÜTTNER, T. (2024). Gestiegene finanzpolitische Unsicherheit: Zur Finanzpolitik des Bundes nach dem Urteil zum zweiten Nachtragshaushalt 2021. *Wirtschaftsdienst (Hamburg)*, 104(1), 9–13. <https://www.econstor.eu/handle/10419/284436> (visitado en septiembre de 2024).
- CRUZ VILLALÓN, P. (1987). *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Centro de Estudios Constitucionales.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2003). Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley. *Derecho privado y constitución*, (17), 147–168.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2024). Epílogo: la constitución (del Estado miembro de la UE) como logro evolutivo. En N. Luhmann, *La constitución como logro evolutivo*, (XLIX-XCI), Tecnos.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2024b). Introducción: A propósito de, Niklas Luhmann, la constitución como logro evolutivo. En N. Luhmann, *La constitución como logro evolutivo*, (IX–XLI). Tecnos.
- DANN, P. (2010). Verfassungsgerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Rationalität. *Der Staat*, 49(4), 630–646.
- FERNÁNDEZ GAZTEA, J. K. (2023). Las Verwaltungsaufgaben: las funciones o tareas administrativas en el derecho público alemán. *Revista de Administración Pública*, (221), 93–120.
- FRANKENBERG, G. (2023). Schulden- statt Notbremse. <https://verfassungsblog.de/schulden-statt-notbremse/> (visitado en septiembre de 2024).
- FRANZÉ, J., LÓPEZ DE LIZAGA, J. L., BENEDICTO, R., HERRERO, M., y LESGART, C. (2014). Agonismo y deliberación: Diferencias conceptuales entre dos perspectivas sobre política y conflicto. *Andamios*, 11(24), 59–82.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1984). *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1996). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial.
- GOLIA, A. Jr. y TEUBNER, G. (trad. D. Dobre) (2021). El constitucionalismo social: una década de fragmentos constitucionales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (35), 155–203.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. (2018). Indirizzo politico, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (18), 83–108.
- GOMES CANOTILHO, J. J., (trad. F. Caamaño) (1995). ¿Revisar la/o romper con la constitución dirigente? defensa de un constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (43), 9–23.
- GUERERO VÁZQUEZ, P. (2016). Gobernanza económica y régimen sancionador en caso de incumplimiento en la Eurozona. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (26), 87–122.
- HABERMAS, J. (trad. M. Jiménez Redondo, M.) (1998). *Facticidad y validez*. Trotta.

- HESSE, K. (trad. M. Azpitarte) (2011). Observaciones sobre la actualidad y el alcance de la distinción entre Estado y Sociedad. En Cruz Villalón, P. y Azpitarte Sánchez, M. (Ed.), *Escritos de derecho constitucional* (117–130). CEPC/Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- HEUN, W. (2000). Art. 109. En H. Dreier (Ed.), *Grundgesetz-Kommentär, Vol. III* (840–858). Mohr Siebeck.
- HEUN, W. (2018). Art. 109. En H. Dreier (Ed.), *Grundgesetz-Kommentär, vol. III* (1113–1144). Mohr Siebeck.
- HÖHNERLEIN, J. (2023). Schuldenbremse und Klimawandel: Warum es dringend einer Verfassungsänderung bedarf. <https://verfassungsblog.de/schuldenbremse-und-klimawandel/> (visitado en septiembre de 2024)
- JOUANJAN, O. (2019). Demokratietheorie als Verfassungslehre. *Der Staat*, 58(2), 223–241.
- KIRCHHOF, G. (2018). Art. 109. En Mangoldt/Klein/Starck (Ed.), *Grundgesetz-Kommentär*. (1490–1549). C.H. Beck.
- LANGFRIED, C. (2024). Das letzte Wort? <https://verfassungsblog.de/das-letzte-wort/> (visitado en septiembre de 2024).
- MARCILLA CÓRDOBA, G. (2013). Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (47), 43–83.
- MARTIN, L. y MÜLBACH, C. (2023). Katalysator der Polykrise. Das Staatsschuldenrecht und seine verfassungsgerichtliche Überprüfung als Hindernis politischer Gestaltungskraft. <https://verfassungsblog.de/katalysator-der-polykrise/> (visitado en septiembre de 2024).
- MARTÍN, S. (2023). Die Gleichheit vor dem Gesetz. Orígenes políticos del control de constitucionalidad. *Quaderni Fiorentini*, (52, Tomo II), 965–994.
- MAURER, H. (2005). *Staatsrecht I* (4ª Ed.). C.H. Beck.
- MAYER, C. (2011). Greift die neue Schuldenbremse? *Archiv des öffentlichen Rechts*, 136(2), 266–322.
- MEICKMANN, T. V. (2023). Das Ende der Großzügigkeit. [https://intr2dok.vifa-recht.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir\\_derivate\\_00016082/Das\\_Ende\\_der\\_Groezigkei\\_t.pdf](https://intr2dok.vifa-recht.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00016082/Das_Ende_der_Groezigkei_t.pdf) (visitado en septiembre de 2024)
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2019). *Fundamentos teóricos y proceso de juridificación de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea*. Tesis doctoral. Disponible en <https://producciocientifica.uv.es/documentos/5da997aa2999527bba178dec> (visitado en septiembre de 2024).
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2022). La internacionalización de la constitución económica nacional: la problemática recepción del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (126), 89–118.
- NUßBERGER, A. (2022). Regieren: Staatliche Systeme im Umbruch? En *Veröffentlichungen der vereinigung der deutschen staatsrechtslehrer* (7–62). Walter de Gruyter GmbH.
- OEBBECKE, J. (2024). *Rechtsgutachten zur vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme, 2019*. [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_oebbecke.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf) (visitado en septiembre de 2024)

- PALOMBINO, G. (2024). La dimensión constitucional del cambio climático en la sentencia del Tribunal constitucional alemán de 24 de marzo de 2021. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (131), 333–362.
- PREUß, U. (2023). Nur vier Zeilen. <https://verfassungsblog.de/nur-vier-zeilen/> (visitado en septiembre de 2024).
- RENNERT, D. (2014). Die verdrängte Werttheorie und ihre Historisierung. Zu „Lüth“ und den Eigenheiten bundesrepublikanischer Grundrechtstheorie. *Der Staat*, 53(1), 31–59.
- RUFFERT, M. (2011). The European debt crisis and European union law. *Common Market Law Review*, 48(6), 1777–1805.
- SALMONI, F. (2021). Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana. *Nomos*, (3), 1–13.
- SALMONI, F. (2024). Indirizzo politico economico e forma di governo. *Revista AIC*, (1), 51–106.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1986). *Principios de teoría política*. (7ª Ed.). EDERSA.
- SAUTER, P. (2024). Die Schuldenbremse im Spannungsverhältnis mit dem internationalen Klimaschutzregime. <https://verfassungsblog.de/sparen-auf-kosten-des-volkerrechts/> (visitado en septiembre de 2024)
- SCHMITT, C. (trad. F. Ayalta). (1982). *Teoría de la constitución*. Alianza Universidad.
- SCHWARZ, D. (2023). Die repolitisierung des Politischen. <https://verfassungsblog.de/die-repolitisierung-des-politischen/> (visitado en septiembre de 2024)
- SÜDEKUM, J. (2023). The economic distortions of the Federal constitutional court's debt brake decision. <https://verfassungsblog.de/the-economic-distortions-of-the-federal-constitutional-courts-debt-brake-decision/> (visitado en diciembre de 2024)
- THER, P. (2016). *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa*. Suhrkamp.
- THRÄNHARDT, D. (1996). *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Suhrkamp.
- WILLIAMSON, J. (1997). The Washington consensus revisited. En L. Emmerij (Ed.), *Economic and social development into the XXI century* (48–61). Inter-American Development Bank.