



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LA CONSAGRACIÓN
CONSTITUCIONAL DEL
PRINCIPIO DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA.
ALCANCE Y
CONSECUENCIAS.**

ANA MARÍA MUÑOZ ZAMORA

Julio, 2017

RESUMEN

También en el plano de los principios detectamos épocas de mayor o menor auge. En los últimos tiempos hemos atravesado una etapa de especial vigencia de uno de ellos, generalizado a través de su factura más moderna, el de estabilidad presupuestaria. Representa la expresión de una corriente de pensamiento económico que ha tenido éxito en la clase política europea como instrumento de lucha contra la recesión. En nuestro trabajo, analizamos la evolución de su construcción doctrinal, su reflejo en nuestra norma constitucional, y la transformación que este hecho ha representado para nuestro sistema jurídico.

ABSTRACT

Also regarding of the beginnings we detect times of higher and lower peaks. Lately, we have gone through a stage of special validity of one of them, generalized from its most modern invoice, that of budgetary stability. It represents the expression of a trend of economical thought which has been successful in the European political class as an instrument for fighting against the recession. In this work, we analyze the evolution of its doctrinal construction, its reflection in our constitutional norm, and the transformation which this fact has supposed for our juridical system.

Índice	Páginas
1. Introducción.....	3
2. Consideraciones Previas	5
2.1.Estabilidad en el ámbito de los Presupuestos Públicos	10
2.1.1.La estabilidad presupuestaria en la teoría económica	12
2.1.2.Las exigencias de la moneda única	15
2.1.2.1.Los Pactos de Estabilidad y Crecimiento del 97.....	18
2.1.2.2.La crisis económica y su reflejo en los presupuestos	24
3. Reforma del artículo 135 de la Constitución Española.....	27
3.1.Condicionantes de la reforma.....	27
3.2.La polémica doctrinal sobre la técnica legislativa empleada.....	30
3.3.La necesidad de un desarrollo normativo a través de Ley Orgánica	32
4. Conclusiones	35
5. Bibliografía	38
6. Legislación	40
7. Abreviaturas	43

1. Introducción

La reforma del artículo 135 de la Constitución Española, auspiciada por las negociaciones de un nuevo Tratado sobre la materia¹, otorga rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria. Se introdujo una regla fiscal que establece una limitación en el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, supone la expresión normativa de estas transformaciones que empiezan afectando al rango constitucional.

La reforma de la Constitución Española que analizamos aquí, es sin duda la de mayor calado que ha experimentado nuestro texto fundamental². Se realiza de forma precipitada, y recondujo la actuación de todas las Administraciones Públicas --desde el máximo nivel— a la observancia del principio de estabilidad presupuestaria.

Los principios consagrados en el artículo 135 CE, según la interpretación mantenida por el Tribunal Constitucional, no debieran tener carácter absoluto, el legislador ponderaría necesariamente la preeminencia de uno u otro valor, según los intereses en conflicto y en aplicación de los deberes que la propia Constitución atribuye a los poderes públicos. Si adquieren rango constitucional, las limitaciones al déficit y al nivel de endeudamiento público dejan de ser sólo criterios de buen gobierno, erigiéndose en principios de obligado cumplimiento – como el resto de los consagrados en la constitución—obligando restringir y racionalizar el gasto público, con particular fuerza normativa. El paradigma de estabilidad presupuestaria exige determinados comportamientos financieros en todo el sector público. Las Administraciones deben

¹ La reforma precedió incluso a la firma del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*. (TECG) de 2 de marzo de 2012 [Ratificado por Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria [...], firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. (BOE, núm. 178, de 26 de julio de 2012)]. En un clima de crispación política y económica, se efectuó la reforma a modo de aval frente a las solicitudes de ayuda europea.

² Nuestra Constitución, con un sistema de reforma especialmente rígido, se ha modificado hasta ahora como consecuencia de su propio artículo 93. Tanto el art. 13 como el 135, debieron ser reformados por exigencias de nuestra integración en la Unión Europea [Vd. Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992. (BOE, núm. 207, de 28 de agosto de 1992)].

planificar con equilibrio para sortear los controles previos, aprobar sus presupuestos respetando las restricciones que la ley les exige y estar en condiciones de presentar anualmente unas cuentas en las que se evidencie que se ha ejecutado su previsión de gasto con respeto absoluto a la estabilidad y sostenibilidad. Pueden incurrir en superávit, superar con buena gestión las previsiones de ingresos, pero jamás deben sobrepasar el déficit autorizado.

No obstante, los márgenes de acción para los poderes públicos se ven afectados por la delimitación precisa de los conceptos que los limitan. Si hacemos referencia al déficit público tenemos precisar que puede ser cíclico o estructural, y cuál de ellos es el que encarna el mandato del legislador³. Si nos vamos a ocupar de las consecuencias de constitucionalizar un principio, tendremos que empezar analizando el principio mismo, tal y como fue decantado por la doctrina que inspiró al promotor de la norma.

Nuestro trabajo, pues, necesitara de una delimitación conceptual y un análisis de la concreción del criterio de estabilidad en el marco de las corrientes económicas. El legislador siempre se nutre de las elaboraciones doctrinales que más se acompañan con sus intereses coyunturales, aunque rara vez este hecho cierto tenga reflejo en un texto constitucional. Nosotros analizaremos el alcance de cada concepto que deriva de la asunción del principio; contextualizaremos el propio criterio de estabilidad en el marco de las corrientes económicas; hasta llegar a su consagración normativa. Solo después estaremos en condiciones de afrontar con éxito un análisis del propio texto del artículo 135 CE, y de estudiar la traducción legislativa del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la Ley Orgánica 2/2012. Como veremos, por exigencias de aplicación del contenido de esta última, se ha creído necesario explicitar otros principios. Se trataría de la normatización de reglas de comportamiento propias de un buen gobierno en organizaciones complejas, que no suelen alcanzar rango legal. No obstante, el legislador ha creído necesario referirse a ellos expresamente, puesto que facilitarían el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Se trataría de principios instrumentales, como el de coordinación, lealtad institucional... Serán las líneas fundamentales en que basaremos nuestro estudio.

³ La propia normativa, se empeña en proporcionar acercamientos a los conceptos que van a favorecer la aplicación del principio. *Vd.*, respecto al concepto de déficit, el Artículo 11.2 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012).

2. Consideraciones Previas

En 1978, por impulso de Francia y Alemania⁴, se inicia el proceso de creación del Sistema Monetario Europeo, que tenía como finalidad la coordinación de las políticas monetarias de la entonces Comunidad Europea. Se pretendía ganar mayor estabilidad, superando las consecuencias de la interdependencia económica y favorecer el que se preveía largo proceso de integración monetaria⁵.

España comenzó a formar parte del Sistema Monetario Europeo en el año 1989 con el objetivo claro de poder encontrar soluciones e intentar paliar el problema principal de su economía, la inflación. Con la integración, se desplaza el control de la política monetaria, que seguiría las pautas del *Bundesbank*, banco central que respaldaba a la moneda fuerte del sistema, al marco alemán. No obstante, desde 1992 la peseta se convierte en una de las divisas fundamentales del SME, respaldada por una de las principales economías europeas.

La SME consiguió, durante sus primeros catorce años, gran parte de los objetivos de partida. Se controla la inflación, y consigue aproximar las políticas monetarias, creando un marco favorable para la siguiente fase de integración. Pero en España, el objetivo inicial no logra asentarse plenamente, el Banco de España tuvo que intervenir con rebajas de tipos para evitar que la peseta saliera de la banda de fluctuación y tener que revalorarla.

Nuestro país se planteó desde el principio hacer frente al reto de convergencia, poder cumplir con los requisitos del Tratado de Maastricht (TUE), y situarse en buena posición para afrontar la siguiente fase. Con este motivo, el gobierno presenta a las

⁴ Se aprueba definitivamente el 13 de marzo de 1979, aunque ya se asumiera por el Consejo Europeo el día 5 de diciembre de 1978.

⁵ El SME contaba con tres pilares básicos: una unidad de cuenta de referencia (el ECU), un mecanismo común de tipos de cambio y un sistema de crédito para los Estados miembros con problemas de balanza de pagos. El marco se convierte en la moneda fuerte, contagiando al Sistema de los criterios por los que se regían las políticas monetarias alemanas, muy temerosas por la inflación. *Vd. Montoro Romero, C. (1989) "La peseta en el SME, pros y contras de una decisión audaz", Cuenta y Razón, 51-53, pp. 77 y Vidales Picazo, M. (2015) "La Crisis del Sistema Monetario Europeo y la conveniencia de establecerse como moneda única", 3059, Boletín Económico de ICE, pp. 39-40.*

Cortes el que se llamaría “Plan de Convergencia”⁶. Que recogía un conjunto de medidas encaminadas a reducir los desequilibrios de la economía española – en términos macroeconómicos--, y estar en condiciones de cumplir, en la fecha indicada (1996), con los requisitos que establecía el TUE para acceder a la fase final de integración en la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Mientras tanto, en el ámbito europeo, 1993 se inicia con una fuerte crisis del SME, que pone en riesgo las pretensiones del Tratado de la Unión. La consecuencia de todo esto fue la pérdida de credibilidad de los mercados europeos para poder sacar adelante el los objetivos de aproximación de sus economías. Surgen nuevos desequilibrios tenían una dimensión enorme y era urgente tomar decisiones inmediatas que consiguieran establecer la convergencia en Europa porque se acercaba la fecha prevista para poner en marcha la entrada en la Unión Económica y Monetaria⁷.

Con la incorporación de España a la Unión Europea y Monetaria (UEM) en el año 1999, aparece en nuestro ordenamiento jurídico por primera vez la idea de estabilidad presupuestaria. Desde el día 1 de enero de ese mismo año, nuestro marco de referencia ha pasado a ser la UEM. Se produjo un cambio de gran magnitud en la económica española que da lugar a un gran avance donde el país logra uno de los mayores índices de crecimiento del ámbito europeo. El objetivo es alcanzar un mayor y constante crecimiento en la económica española junto con la creación de empleo. De esta manera, aseguraba la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única.

En junio de 1997, el Consejo de Ámsterdam convino el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que acotaba el uso del déficit público como mecanismo de política económica de la Unión Económica y Monetaria. Como consecuencia de este Pacto, los Estados miembros de la Unión se proponen lograr a medio plazo el objetivo de

⁶ España se uniría al Mecanismo del Tipo de Cambio el 19 de junio de 1989. El Programa de Convergencia Económica (llamado Plan de Convergencia) se presentó a las Cortes durante el primer semestre de 1992.

⁷Sobre la crisis del SME, que da sus primeros síntomas ya en 1992, su origen (con gran relevancia del proceso de unificación alemán), y los mecanismos puestos en práctica para gestionar sus efectos, *Vd. Vidales Picazo, “La Crisis del Sistema Monetario Europeo...”, pp. 41-44. Vd. además, Viñals, J. (1994) “La construcción de la unión monetaria europea: ¿resulta beneficiosa, en dónde estamos y hacia dónde vamos?”, 9412, Documentos de trabajo del Banco de España, pp. 1-61.*

situaciones presupuestarias cercanas al equilibrio o en superávit. De esta forma, aun cuando los estabilizadores automáticos⁸ actuaran, el déficit se mantendría por debajo del 3%. Se establece la presentación anual de Programas de Estabilidad o Convergencia que contengan las medidas indispensables para lograr ese objetivo.

Las recomendaciones --en junio de 2000-- del Consejo Europeo relativas a las Orientaciones Generales de Política Económica muestran un inusitado optimismo. Recomiendan a los Estados miembros que continúen con su optimización de las cuentas públicas por encima del nivel mínimo para el cumplimiento de las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se fundamentan en la estrategia determinada en el Consejo Europeo de Lisboa, y su empeño es alcanzar los desafíos de restaurar el pleno empleo, fomentar la transformación hacia una economía fundada en el conocimiento y mejorar la cohesión social⁹.

Desde su origen, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha recibido numerosas críticas, que fueron en aumento conforme las circunstancias económicas inestables dificultaban su realización. Además de hacer impracticable su ejecución para gran parte de los Estados miembros. Varios autores señalan la ironía de la alusión al “crecimiento” de este cuerpo normativo, debido al sufrimiento que indirectamente induce en las poblaciones, por la reducción de la inversión pública como mecanismo de ajuste presupuestario, más determinante en épocas de recesión¹⁰.

⁸ Nos referiremos a los déficits automáticos que se producen sin intervención del poder público. En toda recesión es probable que aumente la tasa de desempleo, y por tanto, se disminuyan los ingresos de naturaleza tributaria (menores cotizaciones y menos recaudación de IRPF e IVA, al bajar también el consumo). Por otra parte, aumenta el gasto (prestaciones y subsidios por desempleo, ayudas familiares). El desequilibrio presupuestario se deba aquí a la propia configuración tuitiva del sistema.

⁹ *Vd.* Exposición de motivos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (BOE, núm. 298, de 13 de diciembre de 2001).

¹⁰ *Vd.* López Díaz, J. (2000): “Pacto de Estabilidad y ¿Crecimiento?”, *Hacienda Pública Española*, 153, pp. 87-102. Y, García Menéndez, J. R. (2007): “Integración, convergencia e (in) cumplimientos del pacto de estabilidad y crecimiento: coordinación de políticas económicas en la Unión Europea”, *Integración & comercio*, 26, pp. 261-311.

El principio de estabilidad presupuestaria se incorpora a nuestro derecho interno con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹¹. En sus artículos 3 y 7 encontramos la formulación expresa de este principio. La estabilidad presupuestaria queda definida como “*la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales*” (art. 3.2 LGEP). La posterior evolución legislativa introduce un cambio en la definición del principio. A partir de la Ley Orgánica 2/2012 se entenderá por “*estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural*”¹².

Añadiendo el término “estructural”, en relación con el déficit, nos obliga a determinar que alcance definidor posee esta nueva expresión. Qué tipo de déficit es el que indica un desequilibrio permanente en las cuentas públicas que quedaría fuera de la previsión constitucional que desarrolla la norma. Tanto la Constitución Española como el Pacto Fiscal, se refieren a esta modalidad de déficit, el que resulta de un exceso de gastos estructurales, no coyunturales, y que sólo podrán ser abordados mediante reformas que introduzcan drásticas mutaciones en el sistema. De cualquier modo el déficit, consustancial al propio funcionamiento de la organización, se mantiene incluso durante los ciclos expansivos de la economía.

En esta Ley se siguen manteniendo los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Pero se introducen otros tres nuevos criterios, de carácter instrumental, sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional¹³.

El origen de la existencia del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria lo encontramos en la normativa constitutiva de la Unión Europea y Monetaria. Se precisaba establecer un marco que fomentara la estabilidad y eficiencia

¹¹Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, ya referida. Que, tras sucesivas modificaciones, fue derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 2007), que puso orden en la profusión normativa en materia de estabilidad.

¹²Vd. art. 3.2 de la Ley Orgánica 2/2012.

¹³Lo que resalta el propio Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012.

de las finanzas públicas y era necesario coordinar todas las políticas presupuestarias de los Estados miembros, haciéndolas compatibles con una política monetaria común. La idea de estabilidad presupuestaria es la consecuencia de la Unión Económica y Monetaria, que proviene del Tratado de Maastricht de 1992 (donde se establecieron las bases para establecer una moneda europea); el Protocolo Anejo al Tratado (sobre la limitación de déficit excesivos y niveles de deuda); el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Ámsterdam 1997; y por último, en 2007, el Tratado de Funcionamiento de la Unión. En realidad son todos estos documentos, los que compondrían el corpus normativo al que nos referimos como Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea¹⁴ obliga a todos los Estados miembros a evitar déficit excesivo y les compromete a responder frente a las instituciones comunitarias en caso de que haya un incumplimiento. Pero es en 1997 cuando, con la aprobación por el Consejo de Ámsterdam el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se vincula a todos los países miembros interesados en la Unión Monetaria a facilitar la coordinación de sus políticas presupuestarias y a perseguir a medio plazo el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario, así como al mantenimiento de su deuda dentro de los estándares preestablecidos. So pena de incurrir en infracción con graves consecuencias económicas en forma de sanciones.

En diciembre del año 2001 se incorpora a la normativa española el principio de estabilidad presupuestaria en la Administración Pública con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y también la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Conforme a los principios y reglas de actuación contenidos en la norma deben actuar las Administraciones Públicas, tanto las Estatales, como las Autonómicas y Locales. Será el Reino de España quien responda ante la Unión de cualquier incumplimiento.

La idea de estabilidad presupuestaria marca una pauta de diseño de políticas públicas de gasto y de actuación administrativa, a la que tiene que acomodarse todo el Sector Público, las demás normas técnicas de este ámbito estarían al servicio de este principio principal.

¹⁴Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992 [Versión consolidada a 2016] (*DOUE*, C 202, 7 de junio de 2016).

La Ley Orgánica posterior, derivada de la reforma constitucional en la que centramos nuestro estudio, interpreta la estabilidad como un criterio de sostenibilidad financiera. La planificación de gasto responderá a escenarios previstos dentro de los límites de déficit y deuda que la norma invoca.

El contenido actual del artículo 135 CE, es consecuencia de la evolución de los Tratados, a golpe de realidad. Es decir de su adaptación a las dificultades, puestas de manifiesto por la crisis económica, para la consecución de los objetivos de convergencia.

Con esta reforma se produce un traspaso de soberanía en la temática financiera y presupuestaria hacia la Unión Europea. Semejante trasvase provoca una alteración en el equilibrio de la división constitucional de poderes, en lo relativo a las competencias presupuestarias. El parlamento queda condicionado a lo que acuerde el gobierno con las autoridades europeas, que marcará el diseño de la norma presupuestaria.¹⁵

2.1. Estabilidad en el ámbito de los Presupuestos Públicos

La regulación jurídica de todo lo concerniente al ámbito presupuestario parte de la Constitución Española de 1978 (CE)¹⁶, pero se extiende en una multiplicidad de normas de distinto rango, entre las que se encuentran las que consagran el principio que justifica nuestro estudio. El rango constitucional de esta materia, pues, no se circunscribe sólo al contenido del artículo 134 (principio de legalidad, cronograma de elaboración y aprobación, especialidades de la ley de presupuestos,...), sino que adquiere singular relevancia el efecto que en este ámbito causará el artículo 135, originalmente destinado a consagrar el principio de legalidad en materia de endeudamiento, y tras la reforma operada en 2012¹⁷, referente constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

¹⁵ Es cierto que la iniciativa presupuestaria es prerrogativa exclusiva del gobierno según la constitución, pero las posibilidades de acción parlamentaria sobre el proyecto de ley se ven afectadas por acuerdos *ad hoc* sobre los límites que introduce la normativa europea sobre estabilidad. Reduciendo, como afirmamos, la ya escasa separación de poderes.

¹⁶ Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

¹⁷ Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 (*BOE* núm. 233, de 27 de septiembre de 2011).

La constitución consagra los principios de universalidad, unidad y temporalidad que dirigen la elaboración presupuestaria y determinan el contenido de dicha institución. Los presupuestos estarán formados por la previsión y autorización de la totalidad de los ingresos y gastos del Sector Público Estatal.

La reforma de la Constitución de 1978 en su artículo 135 tuvo gran trascendencia para los presupuestos públicos¹⁸. En él se recoge que “todas las Administraciones Públicas adecuaran sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”, y que “el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus estados miembros”.

El presupuesto público se sostiene en base a una serie de principios como el principio de publicidad, por el que se dice que todo presupuesto debe estar al alcance del ciudadano que lo desee para su consulta; el principio de universalidad que acuerda el contenido de los ingresos y gastos el Estado en su totalidad; principio de competencia popular que establece que es en el pueblo donde radica la soberanía nacional y que tiene el deber de establecer el pago del Estado; y el principio de especialidad que explica que las cantidades que contienen están orientadas para llevar a cabo los objetivos que vienen establecidos en él.

El déficit estructural, junto con el déficit cíclico, son los que forman el denominado déficit público, que es la situación por la que pasa un país cuando los gastos públicos son mayores que los ingresos no financieros. Este término “estructural” se utiliza dentro del contexto económico para definir un déficit público de naturaleza constante que se origina sobre la renta y los gastos. Este tipo de déficit resulta negativo para la economía de cualquier país, mostrando un mal uso en las políticas económicas de este.

Se establece una excepción respecto a dichos márgenes, que podrán superarse en caso de catástrofe natural, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinarias que perjudiquen la situación financiera o la sostenibilidad económica del Estado.

¹⁸ El término presupuesto público hace referencia a una expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que la administración correspondiente puede en su límite máximo, reconocer y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante un ejercicio económico. La creación del presupuesto está regulada por ley y de este modo se espera que el gobierno no pueda cometer abusos con el dinero público. Además, el presupuesto deberá ser aprobado por el Congreso.

2.1.1. La estabilidad presupuestaria en la teoría económica

Las diferentes sociedades, para abordar los problemas de sus presupuestos públicos, han tenido que elegir históricamente entre el elenco de técnicas presupuestarias proporcionadas por la doctrina científica, y contrastada con su práctica de ejecución.

Cada teoría presupuestaria tiene como objetivo poder enfrentar los problemas económicos de un país de la mejor manera posible y buscar soluciones que gocen de buena acogida por parte de la población. Los sistemas económicos, en cualquier lugar y momento de la historia, han representado la organización de la sociedad con la finalidad era resolver sus problemas básicos.

Conocemos multitud de teorías acerca de qué forma de organización económica es la más efectiva o qué sistema económico sería el más adecuado para cada una de las distintas sociedades. Las principales doctrinas económicas que se han defendido a lo largo de la historia han sido principalmente cuatro: escuela clásica, marxismo, la escuela neoclásica y la escuela keynesiana.

- a. La escuela clásica: comenzó en el año 1776 y su autor principal fue Adam Smith¹⁹ con su obra “La riqueza de las naciones”. Esta doctrina tenía como idea principal que la economía se inclina al equilibrio sin necesidad de una regulación por parte del Estado. Esta escuela venera la idea de que la fuente principal de riqueza viene del comercio.
- b. El marxismo: su autor principal fue Karl Marx²⁰ quien decía que todas las épocas históricas eran el resultado de la estructura productiva de la sociedad. Con su obra “El Capital” realizó una de las aportaciones más destacadas e importantes que fue la teoría del valor-trabajo, según la cual representaba la clave del comportamiento capitalista. Se produjeron grandes crisis que hacían necesaria la intervención del Estado para conseguir la regularización de la

¹⁹Adam Smith (1723-1790) fue un economista y filósofo escocés considerado uno de los mayores exponentes de la economía clásica y es conocido principalmente por su obra “La riqueza de las naciones” de 1776.

²⁰Karl Marx (1818-1883) fue un filósofo, economista, periodista, intelectual y militante comunista prusiano de origen judío. Sus obras más conocidas son “El manifiesto del Partido Comunista” y “El Capital”, la primera en coautoría con Friedrich Engels.

actividad económica, y tuvo como consecuencia una revolución social que dio por finalizado el sistema capitalista dando paso a un sistema comunista.

- c. Escuela neoclásica: surgió a mediados del siglo XIX a partir de la “Teoría marginal del valor”. Podemos hacer mención a varios economistas neoclásicos como William Stanley Jevons, León Walras y Karl Menger. Pero como mención especial aparece el economista británico Alfred Marshall²¹ que, en su obra Principios de Economía del año 1890, explicaba la demanda a partir del principio de utilidad marginal y la oferta a partir del coste marginal. Esta doctrina es conservadora ya que sus defensores quieren que actúen los mercados competitivos antes de que haya una intervención pública.

d. Escuela keynesiana: su autor principal fue John Maynard Keynes²² y su obra “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, publicada en 1936 sirvió de base a muchos ideólogos de esta escuela. Keynes fue alumno de Alfred Marshall y un gran defensor de la economía neoclásica hasta la Gran Depresión, en la década de 1930. Eran necesarias nuevas políticas y Keynes, en su Teoría General de 1936 proporcionó estas nuevas soluciones.

Esta escuela considera que el mercado no es el ideal y que tiene fallos por lo que se hace necesaria la intervención del Estado en la actividad económica para poder mejorar. Keynes es el fundador principal de un sistema mixto de economía y también del Estado del bienestar que actualmente conocemos. Todo lo que Keynes aportó tuvo como consecuencia un nuevo liberalismo que mantenía el sistema de libre empresa pero le otorgaba al Estado un protagonismo que anteriormente tenía negado por los economistas clásicos y neoclásicos. A medida que fue pasando el tiempo, el gasto público de los gobiernos que

²¹ Alfred Marshall (1842-1924) fue el economista británico más brillante de su época y un excelente profesor, ejerciendo gran influencia sobre los economistas de aquella época. Es considerado como uno de los antecesores de la economía del bienestar. Entre sus obras destacan “Principios de Economía (1890) e Industria y comercio (1919)”.

²² John Maynard Keynes (1883-1946) fue uno de los economistas británicos más influyentes del siglo XX. Sus obras fueron “Tratado sobre posibilidades” (1920), “Tratado sobre la reforma monetaria” (1923), “Teoría general del empleo, el interés y el dinero” (1936), “¿Cómo pagar la guerra?” (1940) y otras obras menores como “Ensayos en biografía” y “Ensayos en persuasión”.

adoptaron esta fórmula ha aumentado, y los diversos Estados del Bienestar están volviéndose inviables.

Durante la Gran Depresión, mencionada anteriormente, de los años 30, la teoría económica que había en ese momento no pudo hacer frente a las causas que explicaran el gran derrumbe económico, y fue el economista Keynes quien lideró la revolución del pensamiento económico que hasta entonces había existido. Se encargó de desacreditar la idea de que el mercado libre iba a generar de una forma automática empleo.

El principal razonamiento de la teoría de Keynes consistía en que la demanda agregada es el mecanismo con mayor importancia dentro de una economía. Sustentaba que el mercado libre adolecía de mecanismos de auto equilibrio que lo llevaran al completo empleo y permitían que el Estado interviniera con políticas que estuvieran orientadas a conseguir el empleo y el equilibrio de precios.

La idea revolucionaria era que Keynes alegaba que una demanda general que no fuera adecuada daría como consecuencia períodos de desempleo elevado, pero cuando tiene lugar una recesión aparecen fuerzas que desaniman la demanda a la vez que cae el gasto. Teniendo en cuenta la teoría de Keynes, la participación del estado indispensable para regular los auges y las caídas del ciclo económico.

La economía de Keynes destacó la teoría y la política económica hasta el año 1970, cuando hubo inflación y un lento crecimiento, fenómeno denominado “estanflación”²³ en muchas economías avanzadas. En ese momento, esta teoría perdió admiración porque no daba una solución adecuada para vencer esa situación.

Apareció a mediados de la década de 1970 una escuela clásica que hizo que los postulados keynesianos estuvieran bajo el punto de mira, pero en los años 70 y 80 una nueva generación de keynesianos apareció con el argumento de que aunque los sujetos puedan predecir cambios de esa magnitud, los mercados agregados puede que no se

²³Este término viene a significar un estancamiento económico con inflación elevada, que se produce cuando la economía no está creciendo pero los precios si, por lo que no es una buena situación para que un país pueda recuperarse. (El término se recoge en el *Diccionario del español jurídico*, en el que se añade que el vocablo suele hacer referencia las más de las veces “más bien a una recesión que a un estancamiento”. Vd. Muñoz Machado, S. [Dir.](2016) *Diccionario del español jurídico*, Madrid, RAE. [Disponible on line: <http://dej.rae.es/>]).

lleguen a ajustar de manera instantánea pero la política fiscal podría llegar a ser efectiva a corto plazo.

Con la crisis financiera mundial de los años 2007 y 2008 volvió a surgir el pensamiento y la teoría keynesiana que fue la base teórica para muchas de las políticas económicas que acogieron los gobiernos como una solución o una respuesta a la crisis. Cuando ocurrió la recesión mundial a finales del año 2008, el profesor N. Gregory Mankiw escribió en el New York Times²⁴: *“Si tuviéramos que recurrir a un único economista para comprender los problemas que enfrenta la economía, indudablemente ese economista sería John Maynard Keynes. Aunque Keynes murió hace más de medio siglo, su diagnóstico de las recesiones y depresiones sigue siendo la base de la macroeconomía moderna. Keynes escribió “Los hombres prácticos, que se creen libres de toda influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto”. En 2008, ningún economista difunto es más prominente que el mismo Keynes”*.

2.1.2. Las exigencias de la moneda única

La Unión Económica y Monetaria supone la culminación del proceso de integración europeo y su distribución reposa sobre dos pilares básicos que son la unión económica, sustentada en la coordinación de las políticas económicas de todos los Estados miembros con el objetivo de lograr un mercado único de personas, bienes, capitales y servicios; y la unión monetaria, basada en la existencia de una moneda común, el euro, una política monetaria común y un Banco Central único²⁵.

El objetivo que tenía la política monetaria era crear una moneda única y asegurar la estabilidad de precios. La creación de esta moneda se llevó a cabo en tres periodos progresivos:

- La primera etapa comenzó el 1 de julio de 1990, cuya característica principal era la destrucción de las barreras internas a la libre circulación tanto de bienes, como de personas, de servicios y capitales entre todos los Estados miembros de la

²⁴Mankiw, N. G. (2008), “What Would Keynes Have Done?”, Nov. 28, *The New York Times* (Disponible on line: <http://www.nytimes.com/2008/11/30/business/economy/30view.html>)

²⁵ Sobre la materia, es interesante el trabajo publicado por la Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea, encargada del estudio de la materia para preparar las acciones del Estado, *Vd. SGAEFUE (2007) “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro”, Boletín Económico de ICE, 2905, p.3.*

Unión Europea. Se intentó en esta etapa, progresar en la convergencia económica a través de la vigilancia multilateral de las políticas económicas de estos Estados miembros. El 7 de febrero de 1992 se firmó el Tratado de la Unión Europea en Maastricht pero no entro en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993.

- El comienzo de la segunda fase tuvo lugar el 1 de enero de 1994 con la fundación del Instituto Monetario Europeo²⁶ (IME), fundador del Banco Central Europeo (BCE). y esto supuso la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros. En esta etapa tuvo lugar la realización del proyecto técnico para el preámbulo de la moneda única. En 1996 en el mes de diciembre se exhibieron los modelos de los billetes que entraría en vigor en 2002.

De igual forma, el IME enseñó un informe al Consejo Europeo que afianzaba las bases para la innovación del mecanismo de cambio que se aprobó en junio de 1997. En este mismo año, el Consejo Europeo autorizó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que tenía como objetivo asegurar la disciplina presupuestaria.

- El 1 de enero de 1999 se inició la última etapa con la consolidación de los tipos de cambio entre las monedas de los países²⁷ que cumplían las condiciones necesarias para acoger al euro como moneda común. El Consejo de Gobierno del BCE aceptó la tarea de encabezar la política monetaria única de la zona del euro. El 1 de enero de 2001, Grecia ingresó a la zona del euro.

El día 1 de enero de 2002 finalizó la transacción hacia el euro y se produjo la nueva realidad para los ciudadanos con la puesta en circulación de monedas y billetes. El euro es la moneda única que comparten los Estados miembros de la Unión Europea que

²⁶ El Instituto Monetario Europeo se formó por orden del Tratado de Maastricht en el año 1994 con el objetivo de construir un foro de cooperación monetaria entre los bancos centrales de la Comunidad Europea. Tuvo su sede en Fráncfort y formaron parte de él los bancos centrales de todos los países de la Unión Europea. El 1 de junio de 1998 desaparece al crearse el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo del Banco Central.

²⁷ Se trata de once países: Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

forman parte de la zona euro, a excepción de dos países (Dinamarca y Reino Unido) que optaron por acogerse a la cláusula de “exclusión voluntaria²⁸”.

El Banco Central Europeo (BCE) es el organismo encargado de la política monetaria única de todos estos países, fija el tipo de interés que es común a todos, y se perfecciona mediante políticas presupuestarias armonizadas y políticas económicas coordinadas.

Es evidente que para poder formar parte de la zona euro y participar de la moneda común los países tuvieron que cumplir con una serie de requisitos, denominados “criterios de convergencia” que estaban relacionados con presentar unas economías equilibradas ya que lo que se pretendía era evitar que un Estado miembro pusiera en peligro la estabilidad de los demás Estados.

Estos criterios, cuya finalidad es que las económicas de estos Estados estuvieran preparadas para la adopción de la moneda única, estaban establecidos en el Tratado de Maastricht que incluyen determinados requisitos que son los siguientes:

- a. En la estabilidad de precios se establecía que la tasa de inflación no podía exceder en más de 1,5% la media de las tasas de inflación de los tres Estados miembros que registren la inflación más baja;
- b. Respecto de los tipos de interés a largo plazo no pueden variar en más de un 2% en relación con la medida de los tipos de interés de los tres Estados miembros, cuyos tipos de interés sean los más bajos;
- c. Los déficits deben ser inferiores al 4% del Producto Interior Bruto (PIB);
- d. La Deuda pública no puede ser superior al 60% del PIB;
- e. Estabilidad del tipo de cambio debe mantenerse durante los dos años anteriores dentro de los márgenes de fluctuación autorizados.

Igualmente, es necesario que todos los países que se establezcan a apadrinar el euro tengan la obligación de acatar todas las formalidades que instauran los tratados de la UE, sobre todo los que se describen la independencia y las funciones de sus correspondientes bancos centrales.

²⁸ Esta cláusula está contemplada en el propio Tratado. Con ella se le exime de participar en la zona del euro, mientras que el resto todavía no cumplen las condiciones para adoptar la moneda única. Una vez que lo hagan, sustituirán su moneda nacional por el euro.

En el momento que un país dispone de un informe de convergencia positivo, los Gobiernos nacionales aprueban la resolución final que está fundada en una propuesta de la Comisión Europea, una vez que ha sido consultado con el Parlamento Europeo.

España lleva a cabo la firma del Acta Única en el año 1993 para el establecimiento de un Mercado Único Europeo. De esta manera, España se introduce en un mercado común sin aranceles. Se produce la liberalización comercial y su introducción de lleno en la económica mundial lo que hace que las empresas españolas afrontan una competencia interna del país pero no se encuentran preparadas para operar con éxito en los mercados exteriores. Esto es como consecuencia de los problemas asociados con el reducido tamaño de las empresas españolas y a una inadecuada política comercial empresarial. La base de esta política es la competencia en el precio y no tenía en cuenta aspectos trascendentales para la penetración en los mercados, como por ejemplo la realización de una adecuada política de diferenciación de productos.

2.1.2.1. Los Pactos de Estabilidad y Crecimiento del 97

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su artículo 104, abarca el sistema jurídico básico de la estabilidad presupuestaria habilitando el método para su control y los resultados de la falta de cumplimiento.

Desde que tiene lugar la aceptación del Tratado de Maastricht en 1992 y hasta la creación del Pacto de Estabilidad en 1997, el marco jurídico vigente para poder controlar el déficit estaba formado por el Reglamento 3605/1993 del Consejo²⁹ que soportaría posteriormente una serie de modificaciones.

Con la intención de homogeneizar las economías de lo que en el futuro sería la Zona Euro, algunos estados miembros de la Unión Europea acordaron ajustar sus políticas presupuestarias a las previsiones de lo que se denominó Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)³⁰, que es el marco normativo de las políticas fiscales nacionales dentro de la Unión Económica y Monetaria.

²⁹ Reglamento (CE) n° 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOUE, L 145/1, de 10 de junio de 2009).

³⁰ El “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, que empezaría a gestarse en 1994, en realidad no es un documento único. Bajo esta denominación encontramos varias fuentes normativas: una resolución del

El denominado PEC, adquirido en junio de 1997, en el Consejo Europeo de Ámsterdam es un acuerdo integrado por dos Reglamentos³¹ y una Resolución³², creado con la finalidad de evitar la presencia del déficit público excesivo y poder asegurar la confluencia económica sostenida de los Estados miembros.

La creación del Pacto reside en el alegato de los siguientes razonamientos:

- Las normas fiscales acuerdan evitar que el gasto público tenga una inclinación ascendente.
- Monopolio de la política monetaria que es fundamental para asegurar un déficit estructural reducido.
- Es necesario prever las preferencias demográficas que pueden estimular subidas de gastos y bajadas de ingresos públicos a medio plazo.
- Si el nivel de deuda es limitado se podrán ejecutar las inversiones públicas que están establecidas en la Estrategia de Lisboa para acrecentar la productividad.
- Si un país adapta políticas fiscales excesivamente abiertas va a complicar el empleo de la política monetaria única y de esta manera dañar a otros países.

Debido a todo lo anterior, la política fiscal tiene su base en el control y modificación del Presupuesto del Estado, gastos e ingresos en forma de impuestos, para poder lograr un volumen apto de demanda agregada. La política fiscal expansiva contiene las medidas fiscales cuyo objetivo es conseguir un incremento de la demanda agregada, mientras que la política fiscal contractiva se basa en aquellas medidas fiscales que conducen a obtener un descenso de la demanda agregada.

Consejo Europeo (adoptada en 1997) y dos reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997, en los que se detallan las modalidades técnicas (uno sobre la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, y otro sobre la aplicación del procedimiento de déficit excesivo).

³¹ Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. (*DOCE*, L 209/6, 2 de agosto de 1997). Y, Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. (*DOCE*, L 209/1, de 2 de agosto de 1997).

³² Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Ámsterdam, 17 de junio de 1997 (*DOCE*, C 236 de 2 de agosto de 1997).

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento³³ es un acuerdo de los Estados miembros de la Unión Europea en relación con su política fiscal. Se pactó un marco regulatorio que preparara el establecimiento de una moneda única y asegurara su sostenibilidad, sin alteraciones que pudieran proceder de erráticas políticas individuales de cada una de las soberanías comprometidas con tal propósito. Los Estados miembros se comprometen a conservar una situación presupuestaria cercana al equilibrio a medio plazo, y a obedecer una serie de criterios como son: mantener un ratio de déficit público por debajo del 3% del PIB y un ratio de deuda inferior al 60% del PIB.

El PEC asignó un doble propósito: por un lado, los Estados miembros tienen la obligación de acotar el déficit público al 3% del PIB a corto plazo; y de otro lado, ya a medio y largo plazo, presionar a los países para que logren alcanzar el equilibrio o superávit presupuestario.

Sin embargo, el Pacto admite que los Estados incurran en déficit extraordinarios y de manera temporal que sean superiores al porcentaje establecido anteriormente cuando se deba a circunstancias poco comunes extrañas a su voluntad o a una recesión económica grave.

En la etapa anterior a la tercera fase de la UEM brotaron inquietudes acerca de las disposiciones del Tratado, y si serían aptas para garantizar una disciplina fiscal cuando se formara parte de la UEM. Debido a estas inquietudes, los estados miembros firmaron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la reunión del Consejo de Ámsterdam de Junio de 1997. El Pacto se basa en dos Reglamentos y una Resolución del Consejo Europeo, que fueron modificados por primera vez en 2005.

El PEC se adentró en una crisis el 25 de noviembre de 2003 como consecuencia de la falta de aprobación por parte del ECOFIN³⁴ de la propuesta para que Francia y

³³ Sobre este tema, consúltese, Dasí González, R.M. (2011) “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista Española de Control Externo*, 39, pp.65-104.

³⁴ El significado de las siglas ECOFIN corresponden al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros. Es la formación del Consejo de la Unión Europea que se encarga de todos los asuntos que tienen relación con la Unión Económica y Monetaria, a la fiscalidad y al presupuesto de la Unión Europea, formado por los ministros de Economía y Finanzas de todos los Estados miembros de la zona euro, así como por los ministros de Presupuestos cuando se debate sobre cuestiones presupuestarias. Es presidido por turno

Alemania subsanaran su déficit excesivo ya que a lo largo de tres años seguidos estuvieron presentando niveles exageradamente altos y como consecuencia la Comisión Europea expuso recomendaciones a ambos países.

Debido a esto, los días 22 y 23 de marzo de 2005 en el Consejo Europeo de Bruselas se aceptó por conformidad unánime reformar el PEC, reflejado en los Reglamentos (CE) números 1055/2005 y 1056/2005. Este novedoso Pacto no introdujo modificaciones ni en los valores ni la definición de déficit público y tampoco incluyó el criterio de déficit estructural.

Con esta reforma³⁵ del PEC aparecen tres modificaciones principalmente:

- Se produce la supresión del propósito de déficit cero y el reemplazo por finalidades concretas e individualizadas dependiendo de la situación de cada país.
- Se incrementan las ocasiones que excluyen las sanciones.
- Se amplían los intervalos para corregir el déficit excesivo, de esta manera, los países que cuenten con “circunstancias económicas especiales” pueden disfrutar de un año complementario, y si aparecen “eventos inesperados adversos” el plazo puede ser indeterminado.

En definitiva, el Pacto se fundamenta en un control fiscal de los países miembros, y en un régimen sancionador por el quebrantamiento de algunas de las condiciones que están incluidas en él. Está compuesto por dos Reglamentos y una Resolución, y fue acogido en junio de 1997 para consolidarse después de la entrada del euro la continuidad de la política fiscal que se había instaurado entre los países candidatos a la entrada a la moneda única con los denominados “Criterios de Convergencia³⁶”.

Los Criterios de Convergencia son una serie de condiciones que tienen el deber de realizar todos los países que pertenezcan a la UE para continuar en la Eurozona.

semestral por cada Estado miembro. *Vd.* Muñoz Machado, S. [Dir.](2016) Diccionario del español jurídico, Madrid, RAE. (Disponible on line: <http://dej.rae.es/>).

³⁵*Vd.* Walton, D., Ubide, A. y Hallerberg, M. (2004) “¿Qué habría que hacer para reformar el PEC?”, *Finanzas & Desarrollo*, 6, pp. 26-28.

³⁶ Los criterios de convergencia se exponen en el artículo 121, apartado 1, del TCE. Se trata de cuatro criterios (estabilidad de precios, situación de las finanzas públicas, tipo de cambio y tipos de interés a largo plazo).

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento decreta una disciplina presupuestaria cuyo principal objetivo es asegurar una óptima gestión presupuestaria dentro de la zona euro y de esta manera obstaculizar un posible relajamiento de la política fiscal de algunos Estados miembros que puedan ocasionar un perjuicio o una penalización para el resto de Estados miembros participantes en el euro.

Si se origina esta situación, aparece el Banco Central Europeo produciendo un incremento de los tipos de interés y un descenso de la confianza depositada en el euro.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento está formado por dos partes: una parte preventiva y una parte correctiva.

- La parte preventiva concentra la supervisión lateral por el Consejo de las situaciones presupuestarias de los diferentes Estados miembros:
 - Todos los Estados miembros que forman parte de la zona euro tienen que presentar cada año un Programa de Estabilidad donde se observe el objetivo de equilibrio presupuestario y cuál es el camino para poder obtenerlo.
 - Los Estados miembros que no forman parte de la zona euro tiene el deber de realizar cada año los “Programas de Convergencia” donde el objetivo fundamental es el respeto en un ámbito temporal de los criterios de convergencia.
- La parte correctiva está compuesta por el procedimiento de déficit excesivo que se activa si un Estado miembro infringe el criterio de déficit público máximo establecido en el 3% del PIB.

La Comisión Europea es la encargada de la vigilancia y la adecuada aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Si un Estado miembro incumpliera sus responsabilidades, el Consejo expide una “recomendación específica al Estado correspondiente”, la cual, si no es seguida por el Estado en cuestión, será el Consejo el encargado de formular una advertencia al Estado, y si no se cumple surge la idea de que se adopten medidas sancionadoras.

Así mismo, el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) lo encontramos en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y se ha visto

modificado recientemente para el marco de la negociación del denominado *six pack*³⁷ de gobierno económico, que entró en vigor en 2011 y veremos más adelante. Se ha llevado a cabo la reforma de los reglamentos 1466/97 y 1467/97 que contenían las normas de cumplimiento del PDE³⁸.

Como hemos dicho anteriormente, en verano del 2005 se lleva a cabo las primeras modificaciones de los Reglamentos³⁹ y comienzan a estar en vigor los nuevos, en los que se apoya su última reforma jurídica.

Esta reforma se produjo con dos objetivos claros: por un lado reforzar la parte preventiva del PEC; y por otro lado mejorar la eficacia en la aplicación del Procedimiento de déficit excesivo.

El resultado obtenido ha sido una modificación sustancial del Pacto en su concepto de inicio pero sin llegar a alterar el articulado del Tratado de la Unión que se encarga de su regulación ni tampoco los valores de referencia que están establecidos en el Pacto. La reforma del PEC entró en vigor en 2006 y constituye una solución de compromiso entre las posiciones defendidas por los distintos Estados miembros.

En 2011 se lleva a cabo la segunda reforma que entró en vigor en diciembre de ese mismo año. Se estableció un procedimiento de desequilibrios que forman un paquete de seis instrumentos denominado “paquetes de los seis” o *six pack*. Este procedimiento está compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva.

El referido *six pack* establece, como su nombre indica, seis medidas legislativas a través de las cuales se formaron un grupo de leyes nuevas. Su seguimiento se encuentra

³⁷SGAEFUE (2007) “El *six pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea” (2012), Boletín Económico de ICE, 3022, pp. 3-13.

³⁸ Reglamento (CE) No 1055/2005 Del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. (DOUE, L 174/1, de 7 de julio de 2005). Y, Reglamento (UE) No 1177/2011 Del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. (DOUE, L 306/33, de 23 de noviembre de 2011).

³⁹ Reglamento (CE) No 1056/2005 Del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. (DOUE, L 174/5, de 7 de julio de 2005).

dentro de las normas del PEC en el “Código de Conducta”. Estas medidas fueron continuadas por el *2-pack* que se encarga de la mejora de las medidas de supervisión presupuestaria en la zona euro.

Se observa que la vigilancia fiscal no era bastante y se incluye un nuevo procedimiento de vigilancia de los desequilibrios económicos macroeconómicos, que también pueden terminar en sanciones. Hay cuatro instrumentos concernientes a la política fiscal: dos reglamentos que transforman el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), un tercero que establece sanciones en caso de incumplimiento de las precedentes en países de la zona euro y una directiva que exige que los marcos fiscales nacionales cumplan unas formalidades mínimas. Quedan dos reglamentos, de los cuales, uno engendra un novedoso procedimiento de identificación y rectificación de los desequilibrios macroeconómicos desmesurados y el otro se encarga de normalizar la probabilidad de aplicar sanciones en ciertos casos de incumplimiento a países de la zona euro.

La Comisión planteó el denominado *six pack* a finales de septiembre de 2010. Desde entonces, tuvieron lugar las negociaciones en el ámbito del Consejo y, posteriormente, entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Se llegó a un acuerdo sobre el paquete en septiembre de 2011. La entrada en vigor del paquete implica que en 2012 se aplicará ya el procedimiento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos, añadiendo a la supervisión tradicional de la política económica un nuevo procedimiento reglado, que probablemente constituya el cambio de mayor calado de esta reforma.

2.1.2.2. La crisis económica y su reflejo en los presupuestos

Interpretamos crisis económica como el desgaste pronunciado de los indicadores económicos principales como puede ser el descenso del PIB, el incremento de la tasa de paro, aumento de la deuda, etc. y es considerada como la fase más depresiva de la evolución de un proceso económico recesivo. Recesión⁴⁰ es interpretada como el movimiento periódico decadente de la economía que abarca al menos dos trimestres de

⁴⁰ Este término hace referencia a una de las cuatro etapas del ciclo económico que está caracterizado por la disminución de la actividad económica. La recesión aparece como consecuencia de un crecimiento negativo del PIB.

continuo descenso del PIB real. El PIB progresa de forma cíclica repartiendo cada ciclo en cuatro etapas: recesión, depresión, recuperación y auge.

En España no sólo se ha producido una crisis económica sino también una crisis financiera, una crisis de la deuda soberana, una crisis inmobiliaria, una crisis bancaria y una crisis crediticia.

Este deterioro obtuvo una índole global cuando se puso de manifiesta que la exhibición al sector de las hipotecas *subprime* estadounidenses⁴¹ afectó también a las entidades europeas, aunque en principio se creyó que el problema era de Estados Unidos particularmente.

La crisis mundial tuvo su origen en el año 2007 en Estados Unidos debido a las hipotecas *subprime* que tenían como factor principal un alto riesgo. Empezó siendo una crisis económica pero finalmente se extendió a toda la economía mundial. Está considerada como el detonante de las crisis financiera y económica de 2008.

En agosto de 2007 empezó a crearse una pérdida de confianza de los mercados hipotecarios de Estados Unidos debido a la deuda que tenían varias entidades destinadas al otorgamiento de hipotecas *subprime*, que tenían muy baja calidad crediticia. Esta pérdida de confianza alcanzó carácter global cuando se conoció que las hipotecas *subprime* no sólo afectó a las entidades americanas sino que también afectó a las europeas.

El día 9 de agosto de 2007 es considerado como el día que comenzó la crisis económica mundial, y en España por esas fechas se comenzó a hablar del estallido de la burbuja inmobiliaria.

En 2008, en España, se comenzó a observar un deterioro de los principales indicadores macroeconómicos, y es lo que denominamos crisis económica española. Las consecuencias de esta crisis se han extendido hasta nuestros días en diferentes planos a parte del económico como por ejemplo en el plano económico y social. El comienzo de la crisis en España coincidió también con el estallido de la burbuja inmobiliaria, con una crisis bancaria y con un gran aumento del desempleo.

⁴¹ Para apreciar la percepción del fenómeno en los países de su área de influencia, *Vd. Osorio, J.A. (2008) "La burbuja inmobiliaria en Estados Unidos", Coyuntura Nacional, 10, pp. 1-8.*

El Gobierno exhibió en el año 2009, en el mes de enero, el denominado Plan E⁴² que era el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo que radicaba en la formación de un fondo de tres mil millones de euros para sectores estratégicos, y, además, un fondo de inversión de carácter local de ocho mil millones de euros para obras públicas. Después de la inversión de grandes cantidades de dinero público en planes de choques para frenar la crisis, el Gobierno optó por cambiar de política económica.

En el mes de abril de 2010 tuvo lugar el inicio de la crisis que estaba perjudicando a toda la Unión Europea y cuyo origen estaba en el alto déficit que se estaba creando en todos los países miembros de la Unión Europea. Se ampararon en una serie de pactos y medidas destinadas a luchar contra estos déficits y para procurar obedecerlos acuerdos instaurados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que colocaba el déficit público en un 3% en su punto máximo.

Varias han sido las consecuencias de esta crisis pero la primordial ha quedado evidenciada en el deterioro de los presupuestos públicos de la mayor parte de los países desarrollados, llegan a obtener máximos históricos. Este desgaste ha sido como consecuencia de la colisión presupuestaria en aquellas medidas de incentivo económico como al efecto de los estabilizadores automáticos.

La réplica de los países a la crisis económica ha estado encauzada mediante dos grupos de medidas: medidas fiscales de apoyo a la demanda o a la actividad productiva; y medidas de apoyo al sector financiero (engloban inyecciones de capital a los bancos u otras instituciones financieras, adquisición de activos y financiación por parte del Tesoro, etc.).

Un países que ha efectuado un gran esfuerzo fiscal ha sido España propiciado por la situación beneficiosa de abandono de las finanzas públicas, plasmada en un nivel de deuda pública por debajo del 40% del PIB en 2008, casi 30 puntos por debajo de la media de la eurozona.

⁴²El Gobierno adopta una serie de medidas para enfrentarse a la crisis económica que se articularon en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo. Este plan cuenta con cuatro ejes de actuación. Estas medidas las encontramos en el Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (*BOE*, 57, de 7 de marzo de 2009).

Los Presupuestos Generales del Estado se recogen en la Ley 47/2003 de 26 de noviembre donde se pueden definir los como *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el Ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que formar parte del sector público estatal⁴³”*.

El año 2008 es un año de transición que representa el paso de una época de bonanza a una de recesión profunda, todo esto enmarcado en un contexto internacional de incertidumbre caracterizado por la crisis en el año 2007 de las hipotecas *subprime* en EEUU.

La confección de los PGE correspondientes al año 2008 se llevó a cabo en este entorno económico. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el presupuesto del año 2008 es diferente a los anteriores en el sentido de que se cambia su estructura cualitativa, orientándola al crecimiento, la productividad y el gasto social. Se trataba de hacer que la Administración Pública fuera más eficiente.

Los Presupuestos Generales del Estado son el exponente claro de la política económica que se va a desarrollar en un ejercicio determinado y, como tal, están condicionados por el entorno económico y presidido por las políticas que ante dicha situación se quieren acometer.

3. Reforma del artículo 135 de la Constitución Española

3.1. Condicionantes de la reforma

El pensamiento sobre la modificación de la Constitución surge en el seno de la Unión Europea cuando, en el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, queda reflejada la idea de estabilidad presupuestaria. Esta idea de modificación surge para poder acondicionar el gasto público y limitar el déficit público estructural y la deuda pública de nuestro país.

A partir de 1994 comenzó a constituirse una serie de medidas mucho más severas y estrictas de carácter presupuestario como por ejemplo la prohibición de adquirir deudas por parte de los estados miembros o de la Unión Europea de otro país miembro. También se prohibió crear déficit estructural que fuera superior al 3% del PIB para el

⁴³ Vd. Artículo 32 de la Ley 47/2003.

conjunto de las Administraciones Públicas o de emisión de deuda pública superior al 60% del PIB⁴⁴.

La consecuencia del artículo 104 del mencionado Tratado fue esta regla fiscal que alcanzó una gran fuerza jurídica que los Estados miembros deben respetar a la hora de medir el gasto público. Pero esta prohibición se expone con flexibilidad y como consecuencia lleva a países como Alemania, que son predominantes económicamente, que manifiesten la necesidad de un ajuste y reestructuración de estas medidas que desemboca en 1997 con la de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento⁴⁵.

Se pretende aumentar el la dureza presupuestaria y fiscal para confirmar la política monetaria y el fortalecimiento de la moneda única para los países que ya formaban parte de la Organización y también para los nuevos miembros que iba a tener a partir de 1999, con la tercera fase de integración de la Unión Europea.

Todos los Estados deberían respetar la estabilidad presupuestaria y para ello era necesario mantener unas situaciones de equilibrio financiero o de superávit, crear planes de estabilidad y convergencia y acoger las medidas suficientes para los casos de incumplimiento de esta estabilidad.⁴⁶

En agosto del 2011 se llevó a cabo una reforma de nuestra norma suprema que tiene como objetivo la modificación y la nueva redacción de su artículo 135, que buscaba acomodarse a las necesidades de la Unión Europea para reducir el gasto y déficit público. En su nuevo articulado divulga la estabilidad presupuestaria y un descenso del gasto para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y también para el Gobierno Central, para poder acogerse a las políticas comunitarias referentes a la estabilidad financiera y ahorro.

⁴⁴ Artículo 104 del TUE.

⁴⁵Vd. García Crespo, M.M. (2003) “Los costes de la estabilidad presupuestaria”, *Revista española de control externo*, 13, pp. 15-16.

⁴⁶ Consúltese, Fernández López, R.I. (2004) “Las exigencias del Derecho comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las comunidades autónomas y las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho local*, 5, pp. 107 a 124.

La reforma comenzó en agosto como hemos dicho anteriormente pero no fue hasta el 27 de septiembre⁴⁷ de este mismo año cuando entró en vigor. Con esta reforma se ha otorgado rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria, y a las limitaciones al déficit y al nivel de endeudamiento público que ya imponía el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Pero realmente este principio ya estaba vigente dentro del ordenamiento jurídico español desde su introducción en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Esta reforma, que surgió teóricamente por la Unión Europea, mantuvo el tronco de la redacción originaria en materia de créditos pero añadió una serie de modificaciones muy relevantes en materia presupuestaria y en materia crediticia.

La idea de llevar a cabo la modificación de la Constitución no apareció de la nada sino que surgió en décadas anteriores, concretamente en el seno de la Unión Europea pactando la estabilidad presupuestaria en el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht y posteriormente, de forma más notoria, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 de la Unión Europea⁴⁸.

Como hemos indicado anteriormente, en agosto de 2011, el presidente en ese momento José Luis Rodríguez Zapatero sugirió delante del Pleno del Congreso de los Diputados, la necesidad de confeccionar una reforma constitucional con el objetivo de acomodar nuestra norma suprema a las circunstancias económicas de la Unión Europea, al igual que para adaptar la coyuntura económica española a las necesidades fiscales y acortar los difíciles problemas de financiación exterior⁴⁹.

De acuerdo con los artículos 166 CE y 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados, dos grupos parlamentarios tienen potestad para anunciar una Proposición de Reforma a la Constitución. De este modo, el día 26 de agosto de 2011, los líderes de los

⁴⁷ Disposición final única de la Reforma del artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011. En el *BOE* de 27 de septiembre, se publica la segunda reforma que la Constitución española de 1978 ha registrado desde su entrada en vigor, y que afectó al artículo 135 de la misma.

⁴⁸ *Vd.*, Flores Anarte, L. (2014) "El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico a la reforma del artículo 135 de la CE.", *Revista internacional de pensamiento político*, 9 pp. 323.

⁴⁹ España se encuentra en una situación al borde del rescate por parte de la Unión Europea, cuya prima de riesgo supera los cuatrocientos puntos.

grupos parlamentarios, socialista y popular, presentaron la Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución. De esta manera, José Luis Rodríguez Zapatero contó con la ayuda del líder de la oposición, el actual presidente de España Mariano Rajoy, y se inició el proceso de transformación de dicho artículo que se guiaría por el procedimiento del artículo 167 de la Constitución⁵⁰.

Debido a la elección del artículo 167 para la reforma se inició un debate en el que han opinado muchos autores sobre esto manifestando que la alteración del artículo 135 perjudicaba abiertamente al Título I de la CE. A pesar del debate que se generó, ambos grupos parlamentarios mayoritarios expresaron la necesidad de llevar a cabo la reforma y de apreciar la estabilidad presupuestaria para las Administraciones Públicas en la Constitución. Esta actitud es contraria al resto de partidos minoritarios que creen que hay una falta de consenso en dicho procedimiento y un veloz comienzo de la modificación constitucional.

Finalmente, a pesar de todo esto, se produjo la aprobación de la reforma por mayoría de 3/5 y su majestad el Rey, sancionó y promulgó la Reforma el día 27 de septiembre de 2011, llevándose a cabo la correspondiente publicación el mismo día en el Boletín Oficial del Estado⁵¹.

3.2.La polémica doctrinal sobre la técnica legislativa empleada

La consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en nuestro país su símil en el derecho comparado en la reforma que se llevó a cabo en Alemania en el año 2009, donde surgió con la necesidad de poder evitar déficits anuales y disminuir la deuda para poder llevar a cabo el cumplimiento de las exigencias establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, exigencias que habían sido incumplidas varias veces por Alemania. Con este objetivo, Merkel manifestó la

⁵⁰ Art. 167 de la CE. “Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de 3/5 de cada una de las Cámaras (...) pero si no se aprobase mediante el procedimiento anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de 2/3, podrá aprobar la reforma, (...) que será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”.

⁵¹Entre las voces críticas a la reforma, *Vd.* Delgado Ramos, D. (2013) “La reciente constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. ¿Una reforma necesaria?” *Revista de Derecho Político*, 87. pp. 317-352.

necesidad de una reforma en su constitución que se materializó con la modificación de varios artículos de la Ley de Bonn.

Siguiendo los pasos de Alemania se hizo realidad la reforma del artículo 135 de la CE, pero nuestra norma, a diferencia de la constitución alemana, sí que hacía referencia a la deuda pública y admitía bajo el mandato de Ley que el Gobierno adquirir crédito o enviar deuda pública.

Esta característica es parte de nuestra historia constitucional porque, desde la Constitución de Cádiz en el año 1812 hasta nuestros días, las constituciones que se han ido desarrollando progresivamente han apreciado la deuda pública como un aspecto fundamental bajo la protección de la nación.

Como establece Medina Guerrero “lo primero que debe destacarse del reformado art. 135 es que no impone como regla general el principio de equilibrio presupuestario (salvo para los entes locales), sino el de estabilidad presupuestaria (...) un concepto que aunque puede englobar al primero no lo presupone necesariamente⁵²”.

Esto produce una flexibilidad mayor para el Estado y las Comunidades Autónomas para llevar a cabo su política presupuestaria porque si no se pide un equilibrio presupuestario los diferentes Gobiernos pueden caer en déficit estructural bajo el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

Con el otorgamiento del rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria se producen una serie de limitaciones al déficit y al nivel de endeudamiento público que acarrearán la obligación de reducir el gasto público pero no sólo en momentos de crisis económica sino que se lleva a cabo con carácter permanente.

En la nueva redacción del artículo 135 de la CE se hace alusión al déficit estructural por lo que es posible que termine apareciendo contradicciones entre este nuevo principio constitucional y los mandatos prestacionales también constitucionalizados, lo que originaría una gravedad especial si se llegara a poner en entre dicho el núcleo de las prestaciones esenciales que se comprenden aseguradas constitucionalmente por estar constituidas sobre la dignidad de la persona.

⁵² Medina Guerrero, M. (2012) “La reforma del artículo 135 CE” *Teoría y realidad constitucional*, 29, pp. 131-164.

Esta reforma está rodeada de ardua polémica que afecta no solo al fondo sino al mismo procedimiento empleado. Alarma el contraste entre el estilo rígido de reforma elegido por nuestra constitución, y la celeridad con la que se llevó a cabo esta modificación concreta. Con el efecto de sustraerla del debate público que su fondo exigiría. Sus señorías no tuvieron ocasión de discutir los nuevos planteamientos, la oportunidad de constitucionalizarlos y el mismo estilo normativo. El carácter de intocable con que se presentó el texto, evidencia la dependencia absoluta del parlamento respecto al poder ejecutivo, cuando debiera gozar de la centralidad que atribuye ser el depositario último de la soberanía. Además, no debemos obviar su función de cámara de resonancia, de divulgación hacia la opinión pública de las decisiones que terminan afectando al conjunto de la ciudadanía. Por otra parte, si nos centramos en el contenido del texto de reforma, observamos que no se trata de una modificación puramente estética, implica un cambio de paradigma, la adopción de un nuevo marco referencial que condicionará en el futuro la interpretación de todo el texto constitucional. Incluso se ha llegado a afirmar que la nueva opción ideológica constitucionalizada redefine la propia definición del estado, cuestionando el significado habitualmente atribuido a la referencia del art. 1.1. CE⁵³.

3.3.La necesidad de un desarrollo normativo a través de Ley Orgánica

La reforma constitucional tuvo una serie de consecuencias inminentes como la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que comenzó a estar en vigor el día 1 de mayo de ese mismo año. Esta nueva Ley para España agrupa los principios y fundamentos principales que aparecen tras la reforma de una manera más precisa y clara en su exposición de motivos y establece en ella que los objetivos principales que pretende son: “*Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria*”⁵⁴.

⁵³ La opinión expuesta es ampliamente compartida, *Vd. Vgr.* López Reyes, J. L. (2011) “La reforma del artículo 135: una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás” *RJUAM*, 24, pp. 231-245 y Salazar Benítez, O. (2012) “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 409-432.

⁵⁴ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de 2012, antes citada.

Las novedades principales que establece esta ley son consecuencia, en su mayor medida, de los razonamientos de la Unión Europea que están establecidos en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y Monetaria de 2012. Podemos resaltar el avance más metódico de los principios presupuestarios, añadiendo principios novedosos como el de sostenibilidad financiera⁵⁵.

De este modo se asigna un 60% del PIB como límite máximo para la deuda pública, y aunque la Unión Europea establecería otro porcentaje diferente, los porcentajes de los distintos niveles de Gobierno se conservaran en la misma medida, es decir, 44% para la Administración Central, 13% para el total de Comunidades Autónomas y el 3% para las Entidades Locales. De igual modo, queda establecido que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y todo el resto de conductas que perjudiquen a los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas quedan sujetas a este principio, y por lo tanto ninguna Administración Pública puede cometer déficit estructural. Este tipo de déficit puede llegar al 0,4% del PIB en casos excepcionales como por ejemplo en caso de modificaciones estructurales cuya consecuencia presupuestaria sea a largo plazo, con la excepción provisional de incidir en un déficit superior en los tres casos de extraordinarios que hay establecidos, para los casos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas⁵⁶.

Otra novedad que encontramos en la nueva ley es la acotación del gasto público que relaciona a los entes públicos, es decir, se trata de la regla del gasto, según la cual la variación del gasto computable de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la económica española⁵⁷. Además, esta nueva Ley incorpora otros principios que se encuentran regulados en su Capítulo II y que se integran junto a los ya existentes en las anteriores leyes de estabilidad que son: el de sostenibilidad financiera, plurianualidad, responsabilidad y lealtad institucional.

Dentro del proceso de constitucionalización de este principio hacemos referencia al primer apartado de la nueva redacción después de la reforma que establece que las

⁵⁵ Art. 4 L.O. 2/2012, de 27 de abril.

⁵⁶ Art. 11.2 L.O. 2/2012.

⁵⁷ Art. 12L.O. 2/2012.

Administraciones Públicas, de forma incondicional, van a ajustar sus actos al principio de estabilidad presupuestaria, pero este pronóstico por sí solo no es suficiente porque no establece de forma concreta en qué consiste el principio. Para poder saber en qué consiste este principio tenemos que irnos a los apartados siguientes del mismo artículo que hacen referencia a los límites al déficit estructural y al volumen de la deuda pública.

La Constitución comprende por estabilidad presupuestaria que tanto el déficit como el volumen de la deuda pública de las Administraciones se mantienen dentro de unos límites, pero para todas las entidades locales esta exigencia es más estricta como se puede comprobar en el apartado segundo en su último inciso del párrafo segundo que les requiere la presentación de un equilibrio presupuestario.

Todo esto supone un límite al gasto público porque si los ingresos no alcanzan para cubrir un determinado nivel de gasto y los límites de déficit estructural y deuda se hubieran superado, la única salida posible es la disminución del gasto.

El segundo apartado del nuevo artículo 135 dice textualmente que “el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus miembros”. De esta forma vemos que no se añade un límite al déficit estructural sino que se hace una remisión al que pueda imponer la Unión Europea, por eso, la forma en que se fijan estos límites es singular⁵⁸.

Esto es parecido a lo que sucede con el endeudamiento público en el tercer apartado del mismo artículo. Se hace una ampliación del texto original para añadir expresamente a las Comunidades Autónomas. El capital de la deuda de las Administraciones Públicas va a disfrutar de prioridad absoluta, añadiendo finalmente que “el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Lo característico de todos estos pronósticos está en que son innecesarias porque el desempeño de las obligaciones que proceden de la pertenencia de España en la Unión Europea ya son constitucionalmente preceptivos en virtud de los artículos 93 y 96 de

⁵⁸Miguez Macho, L (2012) “Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula del Estado social”. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 117, pp. 111-119.

nuestra norma suprema. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria tendría una relevancia jurídica escasa si su único contenido fuera un recordatorio de tener que respetar los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público que exige la Unión Europea. Pero la nueva redacción del artículo 135 añade otros espacios con una trascendencia jurídica constitucional muy amplia.

En el apartado segundo, en concreto en su segundo párrafo prevé que una ley orgánica fijara el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su PIB e incorpora en su apartado quinto que una ley orgánica va a desarrollar los principios a los que se refiere el artículo, como también la participación en los respectivos procedimientos de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. No queda muy expreso ni claro si las dos leyes orgánicas pueden ser una o no pero está claro que estos apartados abarcan mandatos explícitos al legislador estatal e incluye una cláusula de atribución de competencias al Estado.

En efecto, aunque los límites al déficit y al nivel de endeudamiento público los establezca la Unión Europea, el desarrollo de los mismos en el ámbito interno es inequívocamente competencia del legislador estatal, que ve reforzadas así sus facultades para limitar el gasto de todas las Administraciones Públicas, por la relación que, como ya se ha apuntado en este trabajo, existe entre limitación del déficit y del endeudamiento y restricción del gasto público.

Señala a este respecto el apartado sexto de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias. En materia de servicios públicos de carácter social y asistencial esto tiene gran relevancia, porque en la actualidad son las Comunidades autónomas las que financian y organizan la prestación de la mayor parte de aquéllos.

4. Conclusiones

Una vez finalizado nuestro trabajo que ha estado dedicado a la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, y conforme a los objetivos y planteamiento inicialmente propuestos, se formulan las siguientes conclusiones generales:

En el año 2011, los dos principales partidos políticos de nuestro país se ponen de acuerdo para llevar a cabo la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Un precepto, antaño dedicado a reconducir la deuda pública al principio de legalidad, y que ahora se eleva el rango normativo de una política económica regida por las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Disciplina el gasto público hasta, haciéndolo dependiente de directrices que escapan al control de nuestra soberanía interior, con los efectos que, la previsible falta de empatía exógena hacia la idiosincrasia española, puede ocasionar en el mantenimiento y mejora de los servicios públicos.

Esta reforma está rodeada de una polémica que afecta, no solo al fondo, también al procedimiento empleado. Alarma la celeridad con la que se llevó a cabo, que contrasta con la rigidez constitucional frente a su reforma. Algo no poco relevante, puesto que la sustrajo del debate público que exigía su contenido. Nuestros representantes no tuvieron ocasión de discutir los nuevos planteamientos, ni la oportunidad de constitucionalizarlos, ni siquiera la redacción del precepto. El carácter de intocable con que se presentó el texto, evidencia la dependencia absoluta del parlamento respecto al poder ejecutivo, cuando debiera gozar de la centralidad que atribuye ser el depositario último de la soberanía. Además, no debemos obviar su función de cámara de resonancia, de divulgación hacia la opinión pública de las decisiones que terminan afectando al conjunto de la ciudadanía.

Por otra parte, si nos centramos en el contenido del texto de reforma, observamos que no se trata de una modificación puramente estética, implica un cambio de paradigma, la adopción de un nuevo marco referencial que condicionará en el futuro la interpretación de todo el texto constitucional. Incluso se ha llegado a afirmar que la nueva opción ideológica constitucionalizada redefine la propia definición del estado, cuestionando el significado actual de “Estado social y Democrático de Derecho”.

También tiene consecuencias sobre la legislación ordinaria. Esta cristalización constitucional de la normativa y las políticas de la UE, cambiado completamente el marco de significación de nuestro el Derecho presupuestario, vinculándolo aún más con la coyuntura económica.

En definitiva, reconoce explícitamente la cesión de soberanía en materia financiera y presupuestaria a la UE. Erigiéndola en depositaria del gobierno económico de su ámbito de influencia. Será la UE quien diseñe el marco general de las políticas públicas en

materia presupuestaria, la encargada de coordinar las políticas económicas nacionales y de supervisar sus presupuestos, comprobando previamente los déficit excesivos para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El principio de estabilidad presupuestaria adquiere, con su constitucionalización, un carácter estructural de nuestro ordenamiento. Condicionando el estilo de las futuras políticas y limitando las opciones de los gobernantes futuros. Funciona como una limitación para la acción, que vincula a todos los poderes públicos del Estado. Quien se hace responsable, frente a una autoridad exterior, su obediente observancia.

La responsabilidad que asume el Reino de España, exige el desarrollo de técnicas de control y supervisión del grado de cumplimiento, que afectarán a los distintos niveles de organización territorial. Esas medidas, así como las pautas de ejecución, se recogen en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de desarrollo del art. 135 C.E., un mecanismo jurídico eficaz para asegurar el cumplimiento de las normas relativas al déficit excesivo y al límite de endeudamiento de las Administraciones públicas.

La propia LO, cree necesario explicitar nuevos principios --- comúnmente asumidos como reglas de buen gobierno- que habrán de regir el comportamiento de todas las instituciones. En una etapa histórica de fuerte tendencia descentralizadora y crispación territorial, cree el legislador que es necesario la consagración legal de principios como el de coordinación, colaboración o lealtad institucional. De ello depende la eficacia del sistema y la limitación del riesgo de responsabilidad frente a la UE.

5. Bibliografía

- Dasí González, R.M. (2011) “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista Española de Control Externo*, 39, pp.65-104.
- Delgado Ramos, D. “La reciente constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. ¿Una reforma necesaria?” *Revista de Derecho Político* núm. 87, 2013, págs. 317-352.
- Fernández López, R.I. (2004) “Las exigencias del Derecho comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las comunidades autónomas y las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho local*, 5, pp. 107 a 124.
- Flores Anarte, L. (2014) “El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico a la reforma del artículo 135 de la CE.”, *Revista internacional de pensamiento político*, 9 pp. 321-346.
- García Crespo, M.M. (2003) “Los costes de la estabilidad presupuestaria”, *Revista española de control externo*, 13, pp. 15-31.
- García Menéndez, J. R. (2007): “Integración, convergencia e (in) cumplimientos del pacto de estabilidad y crecimiento: coordinación de políticas económicas en la Unión Europea”, *Integración & comercio*, 26, pp. 261-311.
- López Díaz, J. (2000): “Pacto de Estabilidad y ¿Crecimiento?”, *Hacienda Pública Española*, 153, pp. 87-102.
- Mankiw, N. G. (2008), “What Would Keynes Have Done?”, Nov. 28, *The New York Times* (Disponible on line: <http://www.nytimes.com/2008/11/30/business/economy/30view.html>)
- Medina Guerrero, M. (2012) “La reforma del artículo 135 CE” *Teoría y realidad constitucional*, 29, págs. 131-164.
- Medina Guerrero, M. (2016): “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, *Revista De Estudios Regionales*, 105, (2016), pp. 73-102.
- Miguez Macho, L. (2012) “Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula del Estado social”. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 117, pp. 111-119.

- Montoro Romero, C. (1989) “La peseta en el SME, pros y contras de una decisión audaz”, *Cuenta y Razón*, 51-53, pp. 77.
- Muñoz Machado, S. [Dir.](2016)*Diccionario del español jurídico*, Madrid, RAE, 1728 pp. [Disponible *on line*: <http://dej.rae.es/>].
- Osorio, J.A. (2008) “La burbuja inmobiliaria en Estados Unidos”, *Coyuntura Nacional*, 10, pp. 1-8.
- SGAEFUE (2007) “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro”, *Boletín Económico de ICE*, 2905, pp.3-20.
- SGAEFUE (2007) “El six pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea” (2012), *Boletín Económico de ICE*, 3022, pp. 3-13.
- Vidales Picazo, M. (2015) “La Crisis del Sistema Monetario Europeo y la conveniencia de establecerse como moneda única”, 3059, *Boletín Económico de ICE*, pp. 39-44.
- Viñals, J. (1994) “La construcción de la unión monetaria europea: ¿resulta beneficiosa, en dónde estamos y hacia dónde vamos?”, 9412, *Documentos de trabajo del Banco de España*, pp. 1-61.
- Walton, D., Ubide, A. y Hallerberg, M. (2004) “¿Qué habría que hacer para reformar el PEC?”, *Finanzas & Desarrollo*, 6, pp. 26-28.

6. Legislación

- Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992. (*BOE*, núm. 207, de 28 de agosto de 1992).
- Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 (*BOE* núm. 233, de 27 de septiembre de 2011).
- Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (*BOE* núm. 126, de 27 de mayo de 2006).
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (*BOE*, núm. 298, de 13 de diciembre de 2001).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (*BOE*, núm. 284, de 27 de noviembre de 2003).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (*BOE*, núm. 103, de 30 de abril de 2012).
- Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (*BOE* núm. 299, de 14/12/2001).
- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (*BOE*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2007).
- Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (*BOE*, 57, de 7 de marzo de 2009).
- Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. (*DOCE*, L 209/1, de 2 de agosto de 1997).

- Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. (*DOCE*, L 209/6, 2 de agosto de 1997).
- Reglamento (CE) No 1055/2005 Del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. (DOUE, L 174/1, de 7 de julio de 2005).
- Reglamento (CE) No 1056/2005 Del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. (DOUE, L 174/5, de 7 de julio de 2005).
- Reglamento (CE) n° 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea(*DOUE*, L 145/1, de 10 de junio de 2009).
- Reglamento (UE) No 1177/2011 Del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.(DOUE, L 306/33, de 23 de noviembre de 2011).
- Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Ámsterdam, 17 de junio de 1997 (*DOCE*, C 236 de 2 de agosto de 1997).
- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. (TECG) de 2 de marzo de 2012 [Ratificado por Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria [...],firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. (*BOE*, núm. 178, de 26 de julio de 2012)].
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 25 de marzo de 1957 [Versión consolidada a 2016] (*DOUE*, C 202, 7 de junio de 2016).

- Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992 [Versión consolidada a 2016] (*DOUE*, C 202, 7 de junio de 2016).

7. Abreviaturas

BCE	Banco Central Europeo
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado.</i>
CE	Constitución Española
DOCE	<i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i>
DOUE	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> Económica y Monetaria.
EEUU	Estados Unidos
ICE	<i>Información Comercial Española</i>
IEE	Instituto de Estudios Económicos
IME	Instituto Monetario Europeo
LGEP	Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LO	Ley Orgánica
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
PDE	Procedimiento de Déficit Excesivo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
RAE	Real Academia Española
<i>RJUAM,</i>	<i>Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid</i>
SGAEFUE	Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea
SME	Sistema Monetario Europeo
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea

UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
<i>Vd.</i>	<i>vide</i> (véase)
Vgr.	Verbigratia (por ejemplo)