



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LIMITACIÓN PRESUPUESTARIA EN
EDUCACIÓN Y SANIDAD TRAS LA
REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA
CONSTITUCIÓN:
¿TRANSFORMACIÓN DEL MODELO
DE ESTADO?**

Juan Mariano Sáez Hervás

Mayo, 2016

ÍNDICE

	Pág.
1. Introducción	2-3
2. Reforma constitucional	3-16
2.1. Antecedentes a la reforma constitucional	3-6
2.2. Proceso de reforma de la Constitución	6-7
2.3. El artículo 135 de la CE desde una perspectiva analítica	7-10
2.4. Consecuencias inmediatas a la reforma constitucional	10-16
3. Panorama en España tras la reforma constitucional: hacia un nuevo modelo económico	16-22
3.1. Situación económica general en el Gobierno central	16-20
3.2. Visión presupuestaria en el marco autonómico	20-22
4. Limitación presupuestaria y sanidad	22-29
4.1. El derecho a la salud pública	22-23
4.2. La reforma de la sanidad: un tijeretazo a la salud pública	24-30
5. El derecho a la educación	30-43
5.1. Marco introductorio	29-32
5.2. Marco normativo del derecho a la educación en España	32-34
5.3. La nueva Ley de Educación (LOMCE): hacia una educación de mercado	34-37
5.4. La limitación del gasto público en educación	37-43
6. Referencia a la limitación presupuestaria en educación y sanidad en el caso andaluz	43-47
7. Conclusiones	47-51
8. Bibliografía	51-57

Resumen:

El propósito de este trabajo consiste en reflejar como la reforma de la Constitución ha supuesto un cambio en la concepción del Estado social y democrático de derecho, provocando una reducción del gasto de las diferentes Administraciones Públicas. Como la inclusión de la estabilidad presupuestaria ha obligado a un ajuste de su presupuesto y de qué manera se podría decir que esta reducción de la inversión supone un ataque directo a los diferentes derechos sociales como la Educación o a la Salud Pública, reconocidos constitucionalmente.

Abstract: The intention of this work reflects like the reform of the Constitution has supposed a change in the conception of the Social and Democratic State, causing a reduction of the expense of the Public administrations. As the inclusion of the budgetary stability has forced to an adjustment of its budget and like this reduction of the investment supposes a direct attack to social rights like education or public health recognized constitutionally.

Palabras clave: Constitución, Reforma, Estado Social, Estado del Bienestar, Estabilidad presupuestaria, Déficit, Educación, Sanidad, Recortes.

1.-INTRODUCCION

En el verano de 2011 se produce una reforma de la norma suprema de nuestro país, que supondrá una modificación y nueva redacción del artículo 135 de la Constitución. Esta reforma promulgada y respaldada por los partidos políticos mayoritarios y con mayor representación supone un cambio jurídico que se adapta a las necesidades de la Unión Europea para reducir el gasto y déficit público. La nueva redacción de esta disposición proclama una estabilidad presupuestaria y una reducción del gasto para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como para el Gobierno central, para adaptarse a las políticas comunitarias de estabilidad financiera y ahorro. La controversia de esta reforma por parte del resto de grupos parlamentarios, la rapidez y premura de la modificación y la cuestionada necesidad de reforma, son algunas de las cuestiones que han propiciado la crítica por diversos sectores de la sociedad. Las consecuencias de la reforma constitucional siguen dando sus frutos, casi cinco años después de que se produjera la modificación; siendo uno de ellos la ruptura del Estado del Bienestar. No cabe olvidar que en España tras la etapa dictatorial comprendida entre 1940-1978, se produce un cambio radical en la organización tanto territorial como institucional del País, así como en su formación jurídica, proclamándose en el artículo 1.1 de la Constitución como un Estado social y democrático de derecho.¹ Esta configuración como un estado social toma asiento en el constitucionalismo español, a partir de las formulas expuestas en otras Constituciones Europeas tras la II Guerra Mundial, como la Constitución alemana de 1969. Con esta modificación del artículo 135 de la CE se pasa de un Estado con marcada tendencia a favorecer a aquellos

¹ Artículo 1.1 de la Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre: *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”*

ciudadanos y crear un clima de prosperidad social en contra del fuerte arraigo del capitalismo, a una situación que puede poner en entredicho el concepto mismo de Estado de Bienestar entendido este como un “sistema de mediación institucional que contribuye al crecimiento económico, que garantiza la reproducción social y la sustitución solidaria entre generaciones de activos y pasivos, que media en los conflictos de interés entre clases y grupo organizados de la sociedad y que es un factor de legitimidad indudable; que tiene no solo funciones económicas, sino también sociales y políticas. En definitiva puede entenderse como un conjunto de instituciones de regulación, redistribución de recursos e integración política sin el cual no es posible concebir el funcionamiento de las democracias políticas”.² Con la nueva introducción de la estabilidad presupuestaria, consecuencia directa del Pacto Fiscal Europeo, y el establecimiento de límites directos a la política de gasto de las Comunidades Autónomas; el Estado Social o del Bienestar queda en un segundo plano, apareciendo en escena como protagonista la política fiscal, en horas de la política social y de bienestar que se proclama en el artículo 1.1 de la CE. La reducción del gasto público, emisión de deuda y contracción de créditos supone directamente una minoración de los gastos en los principales servicios públicos, “preocupación” inmediata de todas las Administraciones Públicas. Como consecuencia primaria, la reducción en servicios básicos y recortes en derechos como educación, sanidad, empleo o servicios sociales, que supone, una vuelta atrás hacia la economía de mercado, y una preocupación política más por la economía que por la integración de aquellas clases sociales más desfavorecidas. Para comprender este paradigma, hay que observar detenidamente los cambios que se suceden tras la reforma constitucional, es decir, qué supone esta nueva configuración normativa en las políticas públicas de gasto.

2.- REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1- ANTECEDENTES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Anteriormente señalábamos como en el verano de 2011 se lleva a cabo una propuesta de reforma constitucional por los grupos mayoritarios del panorama político en España, sin embargo la idea de modificar la Constitución para adecuar el gasto público y limitar el déficit público estructural y la deuda pública en nuestro país, no fue un pensamiento espontáneo y cuanto menos novedoso, sino que surge más de dos décadas anteriores en el seno de la Unión Europea quedando plasmada la estabilidad presupuestaria en el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht; y seguidamente haciéndose más notorio en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 de la Unión Europea.³ Para comprender mejor la necesidad de esta enmienda constitucional hay que remitirse unos años atrás y observar las premisas y las bases que en política económica y fiscal se asientan en el seno de la Unión Europea y que como

² Rodríguez Cabrero, G. “El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos”, *Editorial Fundamentos*, 2004, pp. 16-17

³ Flores Anarte, L. “El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico a la reforma del artículo 135 de la CE.”, *Revista internacional de pensamiento político-I Época- Vol. 9 -2014* p. 323.

veremos posteriormente se introducen en el constitucionalismo español y en la legislación estatal.

El Tratado de Maastricht firmado en febrero de 1992 supone uno de los principales avances de los países que formaban las anteriores comunidades europeas surgidas en la segunda mitad de siglo, para alcanzar los propósitos de creación de la única Organización Internacional de integración existente actualmente en el mundo, que englobaría en un ente supranacional a numerosos países europeos. Este Tratado fundacional de la Unión Europea marcaría las pautas para la creación de una moneda única y una institución como el Banco Central Europeo, encargada de la regulación de esta moneda, de la estabilidad de los precios y de la política monetaria principal de la Unión. Además de estas funciones el Banco Central Europeo tendría que velar por el cumplimiento de una política presupuestaria de los Estados que respetara los valores recogidos en el artículo 2 del Tratado.⁴ Así a partir de 1994 se empiezan a configurar medidas más estrictas de índole presupuestaria como la prohibición de adquirir deudas por parte de los estados miembros o de la Unión Europea, de otro país miembro. Pero la que más nos atañe en este estudio y se adentra en la estabilidad presupuestaria fue la prohibición de crear un déficit estructural superior al 3% del PIB para el conjunto de Administraciones Públicas o de emisión de deuda pública superior al 60 % del Producto Interior Bruto.⁵ Esta regla fiscal es resultado directo del artículo 104 del mismo Tratado- posteriormente artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea- adquiriendo una mayor fuerza jurídica que los Estados miembro deberán respetar a la hora de medir el gasto público. Así en el tenor literal del mismo, en su apartado primero, “*Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*”, se prioriza esta cuestión. Sin embargo esta prohibición se expone con flexibilidad, de tal manera que si seguimos estudiando el mismo artículo 104 observamos que en su siguientes apartados deja en manos de la Comisión, la decisión de si un Estado pudiera incurrir en déficits excesivos, debiendo de informar de ello al Consejo, órgano que en última instancia decidirá de la existencia o no de déficit excesivo y encargado de exponer al país que ha incurrido en tal déficit, las medidas o recomendaciones necesarias para poner fin a esta situación. Esta flexibilidad lleva a que países económicamente más predominantes, sobre todo Alemania, expongan la necesidad de un ajuste y reestructuración de estas medidas que desemboca en 1997 con la de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento.⁶ Con estos acuerdos políticos entre los entonces países miembros de la Unión, se pretende acrecentar el rigor presupuestario y fiscal, para asegurar la política monetaria y el fortalecimiento de la moneda única, no sólo ya de los entonces países que formaban la

⁴ Artículo 2, Título II Tratado de la Unión Europea, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992*: “*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto empleo y de protección social, la elevación del nivel de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.*”

⁵ Artículo 104 del Tratado de la Unión Europea *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992*

⁶ García Crespo, M. “Los costes de la estabilidad presupuestaria”, *Revista española de control externo*, pp. 15-16.

Organización, sino en vista de aquellos otros nuevos miembros que iban a formar parte en la misma a partir de 1999, configurando la tercera fase de integración de la Unión Europea. Los Estados deberán respetar la estabilidad presupuestaria con situaciones de equilibrio financiero o de superávit, además de elaborar planes de estabilidad y convergencia y adoptar las medidas necesarias en caso de incumplimiento de esta estabilidad presupuestaria.⁷ El fortalecimiento de estas premisas se hace notorio con la promulgación de los dos reglamentos comunitarios que acompañan a los Pactos de Estabilidad y Crecimiento como son el Reglamento de la Comunidad Europea 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, para reforzar la supervisión de las políticas presupuestarias y económicas y el Reglamento de la Comunidad Europea 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, que explicita el déficit excesivo. De esta forma, las exigencias presupuestarias del Pacto, se codifican y se convierten en norma del Derecho comunitario, lo que hace que esto sea de obligado cumplimiento para los Estados miembro.⁸ De esta forma, se procede a la introducción en el Ordenamiento Jurídico de nuestro país, una legislación que contemplase las exigencias de la Unión y reflejara las premisas económicas de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento. Así, siguiendo estos parámetros en enero del año 2000 se aprueba el programa de estabilidad que desembocaría en la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Estas leyes pretenden asentar las bases de la política de estabilidad presupuestaria en nuestro país, pero no solo a nivel del Gobierno central, sino que dada la característica forma territorial del mismo, persiguen la responsabilidad de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para el respeto del objetivo de estabilidad presupuestaria. De hecho la exposición de motivos de la Ley General Presupuestaria de 2001 así lo contempla al establecer “(...) *el marco de la estabilidad presupuestaria que la presente Ley regula tiene carácter básico, resultando en consecuencia aplicable a todas las Administraciones Públicas en sus distintas personificaciones, al objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas (...) permita conseguir la imprescindible estabilidad económica (...)*”.⁹ Hay que destacar también en la propia exposición de motivos, la importancia que el legislador da al equilibrio presupuestario al señalar que “*va a ser la gran contribución de la política presupuestaria a la estabilidad macroeconómica que posibilita seguir desarrollando el verdadero potencial de crecimiento (...)*”. Aparece por tanto, en el Ordenamiento Jurídico español, una Ley que aborda la política presupuestaria consecuencia de las decisiones de la Unión Europea, y que define el Principio de Estabilidad Presupuestaria.¹⁰ Con ello se obliga a mantener el equilibrio financiero

⁷ Fernández López, R.I. “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”, *Hacienda autonómica y local*, Tórculo Edicións, 2003, pp. 108-111.

⁸ Pascua Mateo, Fabio. “Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales”. *Revista de Administración Pública*, núm. 158., pp. 126-132

⁹ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE Núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, pp. 46819-46825

¹⁰ Art. 3.2 y 3.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE Núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, pp. 46819-46825. “(...) *se entenderá por estabilidad presupuestaria 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 (...)*”. “(...) *se entenderá por estabilidad presupuestaria la*

de todas las Administraciones Públicas, no obstante se permitiría incurrir en déficit si se dan una serie de situaciones calificadas de excepcionales, o incluso el incumplimiento de estas reglas fiscales por parte de algunas Administraciones Públicas. Pero si con este incumplimiento, España no cumpliera con sus obligaciones fiscales ante la Unión Europea,¹¹ el Estado obligaría a la Administración que ha incumplido con el objetivo, la parte de responsabilidad que le fuese imputable.¹² Por otro lado, la existencia de una dualidad legislativa en la materia nace, como el legislador expone en la exposición de motivos, por la necesidad de revestir con carácter de Ley Orgánica las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debiéndose interpretar estas leyes de forma conjunta y coordinada como una única norma. Siguiendo el orden cronológico de acontecimientos referentes a la estabilidad presupuestaria, antecedentes mismos de la modificación del artículo 135 de la CE, en el año 2006 se modifican las Leyes anteriormente expuestas apareciendo la Ley 15/2006, de 22 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La razón de esta modificación versó en la necesidad de introducir un nuevo mecanismo de coordinación para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, entre la Hacienda estatal y las Administraciones territoriales, que habían puesto en tela de juicio esta obligación presupuestaria con el principio constitucional de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y Entes locales. De esta manera el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma se acordaría con el Ministerio de Economía y Hacienda, en una relación bilateral, sin perjuicio de que en último lugar fuese el Gobierno o las Cortes Generales quien tomase la decisión definitiva.¹³ Finalmente estas leyes, tanto las de 2006 como las de 2001 quedan derogadas con la promulgación del Real Decreto Legislativo 2/2007 de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Tras esta configuración normativa de la estabilidad presupuestaria, en el verano de 2011 como exponíamos arriba, se abre la posibilidad de reformar la CE con el propósito de configurar en la norma suprema las obligaciones de equilibrio financiero que meses posteriores surgen en el seno de la Unión Europea.¹⁴

posición de equilibrio financiero la que se accederá a través de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas (...)”.

¹¹ Folgado Blanco J. “Endeudamiento de las Entidades locales y estabilidad presupuestaria”, *Revista Española de control externo*, pp. 86-87

¹² Art. 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE Núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, pp. 46819-46825.

¹³ Preámbulo de la Ley 15/2006 de 22 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, pp. 19957-19964.

¹⁴ En ese mismo año, Alemania y Francia, acuerdan la necesidad de introducir reformas en las Constituciones que prevean la estabilidad presupuestaria, siguiendo el ejemplo alemán tras la reforma de la Ley de Bonn en 2009. De tal manera que el 2 de marzo de 2012 se aprueba el “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG)”, que impone a los Estados firmantes del mismo que introduzcan en su Ordenamiento “disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente constitucional, o cuyo cumplimiento esté plenamente garantizado a lo largo de procedimientos presupuestarios”. (art. 3.2 TECG).

2.2- PROCESO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

A finales de agosto de 2011 el entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero propone ante el Pleno del Congreso de los Diputados, la necesidad de realizar una reforma de la Constitución, con motivo de adaptar la norma suprema a los condicionantes económicos de la Unión Europea, así como de ajustar la coyuntura económica española a las necesidades fiscales y atajar los graves problemas de financiación exterior.¹⁵ Junto con el apoyo del líder de la oposición, el ahora presidente Mariano Rajoy¹⁶, comienza el proceso de modificación del artículo 135 mediante la elaboración de una propuesta o proposición de Ley cualquiera que se regiría por el procedimiento del artículo 167 de la Constitución.¹⁷ Esta cuestión propició el debate dada la elección del artículo 167 para la reforma, y no la utilización de la vía agravada del artículo 168, de tal manera que numerosos autores han opinado sobre esta cuestión exponiendo que la modificación del artículo 135 afecta directamente al Título I de la CE; al considerar que puede dañar y poner en entredicho el artículo 1.1 ya que prioriza la estabilidad presupuestaria en detrimento de otras cuestiones sociales que alteran la configuración fundamental del Estado social y democrático de derecho. Se produce un agrio debate en el Congreso, en el cual los dos Grupos parlamentarios mayoritarios (PP y PSOE), muestran la necesidad de reforma y la necesidad de contemplar la estabilidad presupuestaria para el conjunto de Administraciones Públicas en la Constitución; postura que choca con la opinión de los demás Grupos minoritarios que ven una falta de consenso en el procedimiento y una ligera y rápida puesta en marcha de la modificación constitucional. A pesar de ello se aprueba, además por la Mesa del Congreso la tramitación en lectura única y se concede un plazo para enmiendas de dos días y se fija la votación y aprobación de la reforma para el día dos de septiembre. Tras los debates de enmiendas tanto en el Congreso y Senado, finalmente se aprueba por mayoría de tres quintos como refleja el artículo 167.1 de la Constitución y se publica en el Boletín Oficial del Estado el día 27 de septiembre de 2011.¹⁸

2.3-EL ART. 135 DE LA CE DESDE UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA

La reciente constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en España tiene en el derecho comparado su símil en la reforma realizada en Alemania en 2009. Surge con la necesidad de evitar déficits anuales y reducir el endeudamiento tanto en la Federación como en los *Länder*, para así dar cumplimiento a las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, que había sido incumplido por la Federación alemana en diversas ocasiones. Con este propósito la canciller Merkel expone la necesidad de reforma constitucional que se materializa

¹⁵ España se encuentra en una situación al borde del rescate por parte de la Unión Europea, cuya prima de riesgo supera los cuatrocientos puntos.

¹⁶ Presidente en funciones actualmente a espera de celebración de unas nuevas elecciones.

¹⁷ 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(...) de no aprobarse 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, (...) ésta 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”.

¹⁸ Delgado Ramos, D. “La reciente constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. ¿Una reforma necesaria?” *Revista de Derecho Político* núm. 87, 2013, pp. 317-352

con la transformación de diversos artículos de la Ley de Bonn.¹⁹ Así el artículo 109 GG²⁰ se convierte en el sostén principal de la reforma, obligando tanto a la Federación como a los *Länder* a que elaboren un presupuesto equilibrado, sin partidas crediticias que asegure la estabilidad presupuestaria y el equilibrio financiero a medio plazo, con la excepcionalidad-como veremos ahora en el caso de España- de que puedan establecer regulaciones específicas en casos de catástrofe natural o situaciones de emergencia extraordinaria, o incluso en supuestos de una evolución coyuntural anómala.²¹ Siguiendo al país germano, y meses después de que el Tribunal Constitucional rechazara numerosos recursos de inconstitucionalidad llevados a cabo por diferentes Comunidades Autónomas en contra de las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001²², se produce la reforma del artículo 135 de la CE. Hay que señalar, que la anterior redacción de este artículo ya hacía referencia a la deuda pública, a diferencia de otras Constituciones europeas, como Alemania, y que permitía al Gobierno contraer crédito o emitir deuda pública, siempre bajo el mandato de Ley, además de reconocer en la Ley de presupuestos que se aprueban anualmente las partidas que debieran destinarse a satisfacer estos gastos.²³ Este aspecto forma parte de la historia constitucional en nuestro país, puesto que desde la Constitución de 1812 de Cádiz, las sucesivas constituciones²⁴ han contemplado la deuda pública como un elemento esencial bajo la protección de la nación.²⁵ Sin embargo, la nueva enmienda entraría más a fondo de la cuestión sobre la deuda pública y expondrá los avatares exigidos por la Unión Europea, con la novedad respecto a sus predecesores europeos (Alemania), de la extensión de la necesidad de equilibrio presupuestario a los niveles de Gobierno locales.

Como afirma 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 necesariamente”*.²⁶ Esto supone una mayor flexibilidad para el Estado y las Comunidades Autónomas, a la hora de llevar a cabo su política presupuestaria, puesto que al no exigirse el equilibrio presupuestario, entendido este como una situación de superávit estructural o en términos generales como la financiación de los gastos ordinarios con ingresos

¹⁹ Arts. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115 y 143d de la Ley de modificación de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana. (Entrada en vigor el 1 de agosto de 2009).

²⁰ Art. 109.3 LFB: “Los presupuestos de la Federación y los *Länder* deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos crediticios (...)”. *Bundestag alemán*, 2010. Traducción: García Macho R., Sommermann K.P.

²¹ Arroyo Gil, A. y Giménez Sánchez, I. M. “La incorporación constitucional de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. *Revista española de Derecho Constitucional*, 2013, pp. 149-188

²² STC 134/2011.

²³ Art. 135 CE, antes de la reforma de 2011: “1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito”. “2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”.

²⁴ Art. 355 de la Constitución de 1812, art. 75 de la Constitución de 1837, art. 78 de la Constitución de 1845, art. 104 de la Constitución de 1869, art. 87 de la Constitución de 1876, art. 118 de la Constitución de 1931.

²⁵ Delgado Ramos, D. “La reciente constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. ¿Una reforma necesaria?” *Revista de Derecho Político* núm. 87, 2013, pp. 317-352

²⁶ Medina Guerrero, M. “La reforma del artículo 135 CE” *Teoría y realidad constitucional*, núm.29, 2012, pp. 131-164

ordinarios o impositivos, los diferentes Gobiernos autonómicos o el Gobierno central pueden incurrir en déficit estructural siempre bajo el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sin superar la cifra marcada por el legislador orgánico.²⁷ El constituyente deja, por tanto, en manos del legislador orgánico la fijación del déficit máximo permitido, exceptuando los Entes locales que deberán presentar equilibrio presupuestario en todo el ciclo.²⁸ La exigencia de este artículo a las corporaciones locales surge por la necesidad de anular el endeudamiento de éstas, y presentar siempre superávit o “déficit cero”, a pesar de que “*el endeudamiento local no ha llegado a alcanzar los niveles del endeudamiento autonómico, pero su contención era necesaria para asegurar la solvencia financiera de este nivel de Gobierno*”.²⁹ Por otro lado una de las cuestiones que la doctrina se plantea, es el caso de los regímenes financieros forales dada su peculiaridad constitucional, ya que el artículo 135 no los contempla taxativamente. La controversia reside en la sujeción a la estabilidad presupuestaria de estos territorios dados sus derechos “históricos” recogidos constitucionalmente.³⁰ Otro de los aspectos que el artículo 135 suscita más discusión es la que aparece en el apartado 3, al hacer referencia a la imposición obligatoria y prioritaria del pago de los intereses y el capital de la deuda pública.³¹ Esta prioridad que se da constitucionalmente al pago de la deuda o intereses, choca con la prioridad de otros principios constitucionales básicos. Este mismo apartado expone también la necesidad de que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas se adapte al valor marcado por la Unión Europea en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que como anteriormente observamos, se fija en un 60% del total del Producto Interior Bruto, cifra que podría superarse, como en el caso de Alemania en caso de situaciones excepcionales de catástrofe

²⁷ Art 5 CE. “Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

²⁸ Art. 135.2 CE. “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

²⁹ López Martín, M.C. y De los Ríos Berjillos, A. “Estabilidad presupuestaria y endeudamiento de las administraciones territoriales” *Revista de estudios regionales*, núm.66, 2003, pp. 289-305

³⁰ Medina Guerrero, M. “ Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978” *IVAP Oñati*, 1991

³¹ Art. 135.3 CE. “El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

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”.

natural, emergencia extraordinaria o recesión económica grave.³² Este volumen de deuda se convierte en uno de las principales causas que llevaron a las dos agrupaciones políticas mayoritarias a reformar la constitución.³³ En los últimos años anteriores, a 2011, el nivel de deuda privado había ascendido considerablemente, además la deuda pública española tenía una “falta de credibilidad” en los mercados externos, lo que hacían de la situación económica en España un problema estructural (baja productividad, paro estructural, dependencia de un solo sector, etc.). Todo esto, unido al problema de la falta de coordinación a todos los niveles de Gobierno, que suponía una falta de control sobre el déficit y el endeudamiento de las Administraciones territoriales, tanto Comunidades Autónomas como Entidades Locales, fueron detonantes inmediatos que propiciaron que se ajustara la realidad de la economía española a las exigencias del Derecho comunitario introduciendo estas por primera vez en la norma suprema.³⁴

2.4- CONSECUENCIAS INMEDIATAS DE LA REFORMA

Como consecuencias inmediatas a la reforma de la Constitución, se aprueba en abril de 2012 la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de 2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que entraría en vigor el uno de mayo de ese mismo año, y que viene a desarrollar el precepto constitucional del artículo 135, dado el mandato contemplado en el apartado número 5 de desarrollo mediante ley orgánica. Pues bien, esta nueva ley de estabilidad presupuestaria para España recoge los principios y fundamentos principales de manera más concreta y explícita que surgen tras la reforma constitucional, reconociendo en la exposición de motivos los objetivos principales que persigue como 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*”.³⁵ Las principales novedades que esta nueva ley fija respecto a sus predecesoras de 2001, tras la reforma realizada en 2006, son en gran medida consecuencia de los postulados de la Unión Europea fijados en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012 (TECG). Entre ellas hay que destacar el desarrollo más sistemático de los principios presupuestarios, incluyendo nuevos principios como el de sostenibilidad financiera.³⁶ De esta manera, queda fijado un límite máximo de deuda pública del 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, cuya distribución según los niveles

³²Art. 135.4 CE. “*Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados*”.

³³ Además de la subida contante de la prima de riesgo en verano de 2011, que sitúa a España al borde del rescate y la famosa carta que el entonces presidente del BCE manda al presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero, que le insta a que reforme la CE, que fue publicada posteriormente en su libro autobiográfico.

³⁴ Ruiz Almendral, V. “La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria” *Cuadernos de derecho público*, núm. 38, 2009, pp. 89-159.

³⁵ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de 2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE Núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

³⁶ Art. 4 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad y Sostenibilidad financiera. BOE Núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

de Gobierno será del 44% para la Administración central, el 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y del 3% para las Entidades locales. Si la Unión Europea fijase otro porcentaje de deuda, los porcentajes de los diferentes niveles de Gobierno se mantendrán siempre en la misma proporción. Por otro lado se instrumenta el principio de estabilidad presupuestaria de modo que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas se someterá a este principio, de modo que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, entendido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante el déficit estructural podrá alcanzar 0,4% del PIB expresado en términos nominales para el conjunto de Administraciones, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, con la salvedad temporal de incurrir en un déficit superior en los tres supuestos vistos con anterioridad, para el caso de la Administración central y la de las Comunidades Autónomas.³⁷ Otra de las novedades que arroja la nueva ley es la de limitación del gasto público que vincula a todos los entes públicos, es decir la regla del gasto. Según este principio la variación del gasto computable³⁸ de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.³⁹ Además la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, añade otros principios presupuestarios, regulados en su Capítulo II, que se añaden a los existentes en las anteriores leyes de estabilidad (estabilidad presupuestaria, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de recursos), y que son el de sostenibilidad financiera que antes observábamos, plurianualidad, responsabilidad y lealtad institucional.⁴⁰ Pero sin duda, la novedad más importante que refleja la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) es la contemplación de medidas expresas en caso de incumplimiento de los avatares propios de la estabilidad presupuestaria reflejados en la misma. Así se han reflejado medidas preventivas que refleja una limitación al endeudamiento como medida automática, y la advertencia a la Administración para que en un mes tome las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad y no se incurra en déficit estructural al final del ejercicio. Si estas no fuesen suficientes entran en juego diversas medidas correctivas como la elaboración de planes de equilibrio o de un plan económico-financiero, que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla del gasto. Esta plan deberá contener información referente a las causas de incumplimiento de los objetivos fijados; las previsiones tendenciales de ingresos y gastos; la descripción, cuantificación y el calendario de

³⁷ Art. 11.2 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad y Sostenibilidad financiera. BOE Núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

³⁸ Entendemos por gasto computable los empleos no financieros definido en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte de gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias recibidas por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

³⁹ Art. 12 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad y Sostenibilidad financiera. BOE Núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

⁴⁰ Artículos 4, 5, 8 y 9 respectivamente de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad y Sostenibilidad financiera. BOE Núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

aplicación de las medidas incluidas en el plan; las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan; así como un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.⁴¹ Pero además se contemplan medidas de tipo coercitivas, con la imposición de sanciones a la Administración incumplidora, como son la negativa de autorización de operaciones de crédito y la realización de la correspondiente retención de créditos, así como la obligatoriedad de constituir en el Banco de España un depósito con intereses del 0,2% de su PIB, y del 2,8% de los ingresos no financieros para el caso de Entidades locales; que en caso de incumplimiento, supondrá el envío por parte del Gobierno de una comisión de expertos para que presenten una serie de medidas de cumplimiento forzoso. Además hay que destacar que en caso de que persistiera este incumplimiento, se podrá considerar como una gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Entidad Local.⁴² Hay que destacar que todas estas medidas deberán observarse en los próximos años, puesto que el artículo 135 en su disposición final, aprecia que los límites previstos de estabilidad y sostenibilidad no entrarán en vigor hasta enero de 2020.⁴³

Pero una de las consecuencias que más nos interesa en el estudio de este trabajo, y que no supone un resultado visible; es la transformación, tras la introducción en la Constitución de la estabilidad presupuestaria, de la forma del Estado. Es decir, ¿ha cambiado la concepción que describe el artículo 1.1 de la CE del Estado “social” y democrático de derecho?, o desde otro punto de vista, de qué manera podemos decir que se ha visto afectada la sociedad o el cambio que se han producido en los “derechos sociales” y en los servicios básicos al ciudadano, con la nueva obligatoriedad para todas las Administraciones Públicas de no incurrir en déficit y mantener la estabilidad presupuestaria o el equilibrio presupuestario. Nos encontramos en un dualismo de opiniones arrojadas por la doctrina, ya que una parte sustancial expone la realidad de un cambio en la forma del Estado y un ataque directo al artículo 1.1 de la CE- ya lo expondrían así los grupos parlamentarios contrarios a la reforma constitucional en una de las enmiendas a la reforma de la Constitución, que fue rechazada⁴⁴- y por otro lado sin embargo, otra parte doctrinal afirma que la reforma del artículo 135, supone un avance más y una baza a favor del Estado del Bienestar. De esta manera encontramos el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su Auto 9/2012, de 13 de enero, en el cual considera que la reforma del artículo 135 de la CE, no

⁴¹ Art. 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad y Sostenibilidad financiera. BOE Núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

⁴² Estas medidas están previstas en el Capítulo IV de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad y Sostenibilidad financiera. BOE Núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

⁴³ Domínguez Martínez, J.M. y López Jiménez, J.M. “La reforma política de la estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Documento de trabajo 09/2012*, pp. 3-61.

⁴⁴ La reforma es frontalmente antisocial. El apartado 3 del artículo 135 propuesto establece que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones gozará de prioridad absoluta. Esta propuesta supone la modificación encubierta del artículo 1.1 de la Constitución, al introducir el pago de los intereses y el capital de la deuda como un valor superior a los de la justicia y la igualdad en la definición del estado español como Estado Social y Democrático de Derecho. “ *Enmienda a la totalidad por el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya*” (2011), Disponible online: www.izquierda-unida.es

supone una reforma encubierta del Título Preliminar de la norma suprema.⁴⁵ De una manera objetiva analizaremos los fundamentos de ambas posturas para extraer unas conclusiones sólidas sobre las que construir una opinión fundamentada.

En primer lugar, hay que hablar de “Estado del Bienestar”. Esta idea surge tras la recesión económica de finales de los años 30, y sienta sus bases en Europa tras la segunda guerra mundial y el final de los fascismos.⁴⁶ Nace con la necesidad de hacer frente a las desigualdades creadas por el capitalismo, de tal manera que el Estado debe intervenir en la economía de mercado a favor de las clases sociales más necesitadas y con menos recursos. Surge así para paliar la pobreza de estos ciudadanos, establecido por las presiones de la clase trabajadora, como producto del acuerdo de la fuerza productiva o del trabajo y la fuerza del capital.⁴⁷ De esta manera, como describe García Trujillo *“el Estado del Bienestar se fundamenta en cuatro capítulos: los subsidios a los necesitados; los derechos pasivos derivados de cotizaciones previas (pensiones, seguros de paro); los servicios generales subvencionados o gratuitos (educación, ayuda familiar); y la regulación del mercado laboral desde la perspectiva del fortalecimiento de la estabilidad del puesto de trabajo y de los derechos sociales de los asalariados”*.⁴⁸ Aparecen de esta forma un conjunto de derechos sociales destinados a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, suponiendo un cambio en la concepción política, económica e ideológica del siglo XX y que da lugar a una senda basada en varios principios como la orientación al “pleno empleo”, la provisión pública hacia servicios sociales universales, el mantenimiento de un nivel de calidad de vida y una nueva visión sobre el papel del Estado.⁴⁹ Esta concepción del Estado de Bienestar, tiene su base constitucional en nuestro país a través de la configuración que el artículo 1.1. hace en la forma de Estado, al describirlo como un Estado social. De esta manera está reconociendo una forma jurídica marcada por el rasgo de “social”, lo cual lleva implícito el reconocimiento de derechos sociales -principal sustento del Estado del Bienestar. De hecho, estos derechos sociales son reconocidos explícitamente por la Constitución, ya que en el art. 27, se reconoce el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza; el art. 35, el derecho al trabajo; el art. 39, la protección social, económica y jurídica de la familia; el art. 40, la obligación de los poderes públicos a una distribución equitativa de la renta; el art. 41, el mantenimiento de un régimen público de seguridad social; el art.43, reconoce la protección de la salud, el art. 49 reconoce una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos, o el art. 50, que garantiza mediante pensiones, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Con esta gama de derechos se hace efectiva la realidad de un Estado social, sin embargo como afirma la doctrina, desde los años 70 en adelante se está sufriendo una crisis del

⁴⁵ El Tribunal Constitucional inadmite el recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario anteriormente mencionado, puesto que no lesiona el derecho amparado del artículo 23.2 CE que los recurrentes alegan. “Auto 9/2012, de 13 de enero de 2012”, “BOE” núm. 36, de 11 de febrero de 2012, pp. 152-164.

⁴⁶ Flores Anarte, L. “El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico a la reforma del artículo 135 de la CE.”, *Revista internacional de pensamiento político-I Época- Vol. 9 -2014* p. 322

⁴⁷ Farge Collazos C. “El Estado de Bienestar”, *Enfoques XIX, 1-2, 2007*, pp. 45-46

⁴⁸ García Trujillo, S. “La crisis del Estado del Bienestar” *Economiaz, núm. 30, 1994*, p. 279

⁴⁹ Farge Collazos C. “El Estado de Bienestar”, *Enfoques XIX, 1-2, 2007*, pp. 48-49.

Estado del Bienestar, que se acentúa durante la década de los 90 y se hace efectiva tras la crisis mundial de 2007. Este cambio se produce por la transformación de la base productiva, basada históricamente en la mano de obra y en la clase trabajadora, hacia una economía de mercado sustentada en una economía financiera generada a través de movimientos especulativos de capital que es consecuencia de las ideas neoliberales, y que ha provocado la ruptura del pacto entre trabajo y capital, formula esencial para el desarrollo del Estado del Bienestar.⁵⁰ Una de las últimas aportaciones a esta crisis, es la introducción en la Constitución Española de la estabilidad presupuestaria. Sin entrar de nuevo en la crítica a la forma de cómo se llevó a cabo la reforma constitucional⁵¹, y parándonos en el fondo de la cuestión; observamos como los Grupos parlamentarios que llevaron a cabo la reforma, inclinándose por las exigencias realizadas desde la Unión Europea, han modificado indirectamente la forma social del Estado. Cierta doctrina desmiente esta idea, puesto que afirman que la reforma constitucional no supone un ataque directo al Título Preliminar, sino que añade un valor añadido a nuestra Constitución, ya que en ningún caso se configura como un principio constitucional; y hace posible que el Estado social se sustente, pues de otra forma el quiebre de la economía supondría un retroceso para la consolidación de los derechos sociales.⁵² Como añade Ruiz-Huerta “(...) *la norma aprobada (...) no supone un cambio radical ni la introducción de un criterio neoliberal y limitador de la acción del Estado. Como se ha explicado, el contenido material de la reforma, tiene sentido desde una óptica económica, no implica una regulación estricta y rígida, y permite un margen de maniobra a los gobiernos, para llevar a cabo política de signo diverso*”.⁵³ Idea que también expone Coello de Portugal al afirmar “(...) *se trata de una medida puntual del texto de la Constitución, inspirada en causas de concertación económica internacional, intrínsecamente unida a la coyuntura económica actual, y por tanto, que no supone en ninguna medida una aproximación, al resto de cambios en la Constitución. (...) Reforma que en lo positivo ha tenido el rápido entendimiento de las fuerzas políticas mayoritarias, en aras de la persecución (...) del bienestar*

⁵⁰ Rey Pérez, J.L. “La reforma del artículo 135 de la Constitución: una alteración del Título Preliminar (estado social) por la puerta de atrás”, *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, núm.24, 2011, p. 241.

⁵¹ Recordemos que se produce por la vía constitucional del artículo 167 y que “éste es un procedimiento legislativo excepcional, en el que se simplifican los trámites y los tiempos del ordinario y en el que, por tanto, se produce una más que evidente limitación de las garantías de pluralismo y participación (arts. 150 Reglamento del Congreso de los Diputados y 129 Reglamento del Senado). El proyecto, en esta vía, no puede ser objeto de enmiendas al articulado sino sólo al conjunto del texto, además de que pasa directamente al Pleno sin necesidad de cubrir el trámite de Comisión. Es decir, se trata de un procedimiento en el que se limitan enormemente las posibilidades del debate y, en definitiva, la efectiva participación de los distintos grupos parlamentarios”. Salazar Benítez, O., «La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 414.

⁵² Bastida Freijedo, F. J., “ La reforma del artículo 135 CE: Encuesta sobre la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, p. 173

⁵³ Ruiz-Huerta, J. “ Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria, Serie problemas jurídicos contemporáneos, IDP*, 2012, p. 166

de la sociedad española.⁵⁴ Por otro lado una parte mayoritaria argumentan que el reformado artículo 135 es una amenaza inmediata a la forma social del Estado, ya que al no reconocer intrínsecamente en el mismo los bienes y gastos que serán objeto de “recorte” para cumplir con la prohibición de incurrir en déficit, deja una puerta abierta a que se produzcan sobre los diferentes gastos en derechos sociales. Como afirma Rey Pérez, “ *la reforma del artículo 135 limitando la posibilidad del Estado de incurrir en déficit pero no estableciendo la obligación de garantizar un mínimo de gasto para satisfacer los derechos sociales, supone romper el consenso constitucional y de forma fraudulenta alterar el carácter social de nuestro Estado de Derecho asumiendo tesis neoliberales*”. Y continúa “*la reforma constitucional, imponiendo a los Estados el deber de no endeudarse sin distinguir si el tipo de deuda es en bienes de inversión productiva o en gasto corriente y sin paralelamente determinar un nivel de gasto mínimos dedicado a asegurar la garantía de los derechos sociales básicos, como son la educación o la salud, ni establecer una reforma fiscal que diera los recursos necesarios al Estado para conseguir precisamente la estabilidad presupuestaria, se corresponde con la ideología del neoliberalismo, con el papel que éste atribuye al Estado y su negación de los derechos sociales*”.⁵⁵ De hecho, observamos a diario los recortes producidos en educación con la reducción de becas universitarias, ayudas para comedores escolares, reducción del profesorado, de los salarios, etc.; o en sanidad como el famoso copago, o las largas listas de espera para intervenciones o consultas, debido a la falta de personal sanitario y de los medios necesarios. Esto nos demuestra que no es insólito pensar que la introducción de la estabilidad presupuestaria en nuestro texto constitucional, haya desembocado en un cambio de la política económica social, desplazada por los nuevos ideales neoliberales, en horas de una economía libre de mercado. La caracterización económica del Estado social, basada en una política intervencionista del Estado para regular los desajustes de la economía capitalista, y proteger a los más desfavorecidos, siguiendo los avatares del artículo 40 de la CE; parece haber sucumbido antes las premisas supranacionales de la Unión Europea, que llevan a cabo políticas económicas liberales, donde es el mercado el que marca los tiempos. Como afirman algunos autores, podría decirse que más que una reforma estructural de una parte de la Constitución, estamos ante un “*nuevo escenario político institucional de lo económico*”.⁵⁶ O ante un nuevo momento constitucional,⁵⁷ marcado por los diversos cambios políticos, económicos y sociales en nuestro país, que depende de un ente superior como lo es la Unión Europea, de una moneda única y de una política fiscal regulada por el Banco Central Europeo, por una etapa económica de recesión y por un cambio social con ideologías neoliberales más propias de *Buchanan* que rompen con las ideas *keynesianas* de Bienestar. Las actuaciones

⁵⁴ Coello de Portugal, J.M., “Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Foro Nueva época*, núm. 14, 2011, pp. 148-149

⁵⁵ Rey Pérez, J.L. “La reforma del artículo 135 de la Constitución: una alteración del Título Preliminar (estado social) por la puerta de atrás”, *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, núm.24, 2011, p. 242.

⁵⁶ Rallo Lombarte, A., “Política, economía y derechos: la independencia de los reguladores. ¿Quo vadis? Reflexiones generadas a partir de la reforma constitucional de 2011”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 30, 2012, p. 228

⁵⁷ Lasa López, A., “La ruptura de la Constitución material del Estado Social: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma”. *Revista de Derecho político*, núm. 90, 2014, pp. 213-248. “

políticas se someten bajo el mandato económico. La constitución económica social, deja paso a una nueva constitución económica, donde las prioridades sociales, sucumben ante el mandato prioritario del artículo 135. Al introducir la obligatoriedad del pago de intereses y el capital de la deuda viva como opción prioritaria en el apartado tercero, está estableciendo un orden constitucional. Esta sobreponiendo un principio al resto de la Constitución. Cada Administración, con este nuevo artículo, deberá priorizar sus gastos al pago de deuda, lo que provoca que al no establecerse una cláusula social en el artículo que exigiera un porcentaje mínimo del PIB o un mínimo de gasto para diferentes políticas y derechos sociales; se está atacando como antes exponíamos la realidad del Estado social. Las políticas sociales que destacan por la intervención del Estado para asegura a aquellos más desfavorecidos el cumplimiento de sus derechos, y por la puesta en marcha de mecanismos de corrección de la economía para asegurar como expone el artículo 40 una redistribución justa de la renta, se ven abocadas por esta priorización constitucional. La inversión y el gasto público en educación, sanidad, protección social, fomento del trabajo, etc., ocupan por tanto un segundo plano, viéndose desplazadas por la obligatoriedad del pago de deuda pública. Como expone Rey Pérez *“Si esta reforma que persigue la estabilidad presupuestaria (...), no se acompaña de una reforma que establezca un mínimo del PIB que el Estado está obligado a gastar en los derechos sociales básicos, entonces lo que se está anulando por la vía de hecho es la protección social y el bienestar, se está utilizando una vía fraudulenta para reformar el Título Preliminar sin seguir la vía del 168”*.⁵⁸ Se observa, como los diversos autores contemplan la posibilidad de cambio de la cláusula social y de la forma de Estado que se proclama en Título Preliminar. Siguiendo esta idea como expone Salazar *“(…) aunque el artículo no contenga referencia alguna a un techo de gasto o recorte de gastos sociales, es como mínimo prudente pensar que si bien la sostenibilidad presupuestaria es una condición para el mantenimiento del Estado del bienestar, también aquella podría ser utilizada como pretexto para su progresiva reducción”*.⁵⁹

3.- PANORAMA EN ESPAÑA TRAS LA REFORMA: HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO

Hablar de los impactos directos que ha supuesto la reforma de la Constitución en España, supone hablar de cifras y datos. ¿Ha cambiado la situación de crisis con esta modificación del texto constitucional? ¿Se ha reducido el déficit? ¿Y la deuda?, ¿Se encuentra España, en una buena situación con la Unión Europea?, ¿se encuentra España más cerca o más lejos del rescate? Todas cuestiones se pueden contestar y ver la reacción que la reforma constitucional ha provocado. Si observamos, todas las cuestiones tienen un marcado acento económico, pero cabría preguntarse

⁵⁸ Rey Pérez, J.L. *cit.* “La reforma del artículo 135 de la Constitución: una alteración del Título Preliminar (estado social) por la puerta de atrás”, *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, núm.24, 2011, p. 242.

⁵⁹ Salazar Benítez, O., «La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 423-424.

también sobre las consecuencias sociales de tal manera que, ¿ las inversiones en derechos sociales como educación se mantienen o se han visto desfavorecida?, ¿ se han llevado a cabo más gastos en sanidad, educación, protección social, o sin embargo se ha priorizado como exige la CE, el pago de la deuda?, ¿ha aumentado la situación de pobreza?, ¿se ha reducido el empleo y los mecanismos de previsión social?, ¿ crisis económica o crisis social? Viendo todas estas premisas y reflexiones, pasemos a responder algunas de ellas con datos y cifras y sacar una idea general de la situación económico-social actual de España y de las consecuencias casi cinco años después de que se produjera la reforma del artículo 135. Observaremos en primera instancia, la situación en general de España, a nivel del gobierno central, para luego centrarnos en la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

3.1- SITUACIÓN ECONÓMICA GENERAL EN EL GOBIERNO CENTRAL

Cuestionábamos en la introducción previa a esta apartado la situación en la que, tras la reforma constitucional, se encontraba la economía española. Nos preguntábamos sobre los grandes indicadores macroeconómicos, entre ellos la variación del déficit o de la deuda pública. En la Tabla 1 observamos la variación del déficit desde el año 2007 al 2015 expresado en millones de euros y su porcentaje sobre el Producto Interior Bruto, recordando que en términos generales el déficit expresa la diferencia entre los ingresos y los gastos totales. Por su parte en la Tabla 2 reflejamos el volumen de Deuda Pública y su variación anual en millones de euros, el porcentaje sobre el PIB, y la deuda per cápita, es decir, cantidad que supone la deuda por cada uno de los ciudadanos.

Tabla 1: Variación del déficit

Tabla 2: Variación Deuda Pública

Año	Millones €	% PIB	Año	Millones €	% PIB	€ Per Cápita
2014	-61.391	-5,80%	2014	1.033.857	97,70%	22.256
2013	-71.291	-6,80%	2013	966.170	92,10%	20.739
2012	-108.903	-10,30%	2012	890.978	84,40%	19.042
2011	-101.265	-9,40%	2011	743.531	69,20%	15.919
2010	-101.445	-9,40%	2010	649.259	60,10%	13.952
2009	-118.237	-11,00%	2009	568.700	52,70%	12.264
2008	-49.385	-4,40%	2008	439.771	39,40%	9.564
2007	21.620	2,00%	2007	383.798	35,50%	8.482

Fuente: Datosmacro.com

En la tabla anterior vemos como se ha reducido el déficit a partir del año 2012 considerablemente pasando a suponer más de un 10% del total del PIB, a no alcanzar en 2014 el 6%, por lo que los datos nos muestran que la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria se ha llevado a cabo conforme expresa la Ley Orgánica 2/2012, teniendo efectos positivos, si bien no alcanza la cifra del 3% del PIB que exige la Unión Europea. Sin embargo a medida que se reduce el déficit, la deuda pública va en aumento hasta llegar a suponer casi la totalidad del PIB, puesto que en 2014 alcanza la cifra del 97, 7%. Esto supone que casi la totalidad del presupuesto de ingresos se destinaría al pago de deuda pública. En la última columna también reflejamos que cantidad de deuda pública correspondería a cada ciudadano, llegando a suponer en 2014 más de 22.000 euros anuales. Si tenemos en cuenta que numerosas familias ingresan al año poco menos de 10.000 euros, la cantidad de deuda por cada uno de ellos supone el doble de sus ingresos.

Pero además vemos la importancia de estas cifras si las comparamos con el resto de los países de la Unión Europea. En la Tabla 3 mostramos el déficit y la deuda pública que tuvieron cada uno de los países de la Unión Europea en el año 2015 expresados en términos porcentuales respecto al PIB. La fila EU28 refleja la media de la Unión Europea, mientras que la fila Euro Área, expresa la media de la zona euro.

Tabla 3: Déficit y deuda pública Unión Europea

País	Déficit	Deuda	País	Déficit	Deuda
Alemania	0,7	71,2	Francia	-3,5	95,8
Austria	-1,2	86,2	Grecia	-7,2	176,9
Bélgica	-2,6	106	Holanda	-1,8	65,1
Bulgaria	-2,1	26,7	Hungría	-2	75,3
Chequia	-0,4	41,1	Irlanda	-2,3	93,8
Chipre	-1	108,9	Italia	-2,6	132,7
Croacia	-3,2	86,7	Letonia	-1,3	36,4
Dinamarca	-2,1	40,2	Lituania	-0,2	42,7
Eslovaquia	-3	52,9	Luxemburgo	1,2	21,4
Eslovenia	-2,9	83,2	Malta	-1,5	63,9
España	-5,1	99,2	Polonia	-2,6	51,3
Estonia	0,4	9,7	Portugal	-4,4	129
EU28	-2,4	85,2	Reino Unido	-4,4	89,2
Euro Área	-2,1	90,7	Rumania	-0,7	38,4
Finlandia	-2,7	63,1	Suecia	0	43,4

Fuente: EUROSTAT

Vemos como el déficit de la mayoría de los países se encuentra por debajo de la media de la Unión o la supera en poco y siempre por debajo del 3% del PIB, pero encontramos tres países que la superan especialmente como son Grecia con más del 7%, España en un segundo lugar con

más del 5%, y tras estos encontramos Reino Unido y Portugal con un 4,4% negativo sobre el PIB. Antes decíamos que el déficit en España se había ido reduciendo considerablemente en los últimos años tras la aprobación de las leyes de estabilidad de 2012, pero sin embargo encontramos que ocupa una segunda posición respecto a los demás países de la Unión Europea. En cuanto a la deuda pública nos encontramos en un quinto puesto, y aunque relativamente lejos de las cifras de Grecia, la deuda española supera la media de la Unión Europea en más de un 10%.

Tras observar estas cifras nos preguntamos si han alcanzado su objetivo las políticas económicas llevadas a cabo en los últimos años, puesto que ni el déficit ni la deuda han alcanzado las cifras demandadas por la Unión Europea. Sin embargo si observamos una reducción del gasto público en los servicios sociales básicos. Es decir, ¿es adecuado reducir los gastos destinados para derechos fundamentales como la educación y la sanidad para el pago de la deuda, cuando está no se ve reducida sino que además va en aumento? En cuatro años de política de recortes, España se encuentra en el ranking de la Unión Europea con mayor déficit y deuda pública. Quizás habría de plantearse otro tipo de reforma, en este caso de carácter estructural, que cambie la estructura y la base de la economía española, puesto que la apuesta por reducir el gasto en derechos sociales para sufragar el déficit y la deuda pública, parece no estar dando sus frutos.

Pero además de la evolución de estas magnitudes también resulta apropiado para nuestro estudio mostrar las cifras representativas de los Presupuestos Generales del Estado, viendo las consignaciones presupuestarias para las diferentes políticas de gasto. En la Tabla 4 mostramos los millones de euros destinados a cada sector agrupado por política de gasto desde el año 2006 al 2015. En ella vemos como la mayoría de las aplicaciones presupuestarias van en aumento desde el año 2006 al 2011 y a partir de este año comienzan a descender. Sin embargo encontramos tres de ellas que van se incrementan progresivamente y son las dedicadas a pensiones y deuda pública. La explicación de la cantidad destinada a pensiones se explica por una cuestión demográfica, de modo que encontramos una población cada vez más envejecida, unido a la baja natalidad de la población española. Otra de las aplicaciones que muestra un mayor gasto es la dedicada a desempleo. Todos sabemos las altas cifras de paro actualmente, pero este desempleo contrasta con la poca financiación que se destina al fomento del empleo puesto que en el año 2015 se destinaron poco más de 4.746 millones de euros, mientras que para el desempleo se destinaron 25.300 millones. Estas son las políticas con mayor dotación presupuestaria junto a las transferencias a otras Administraciones Públicas y las destinadas al pago de la Deuda.

Tabla 4: Políticas de gasto (millones de euros)

Política	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Justicia	1.333	1.451	1.564	1.658	1.819	1.713	1.613	1.543	1.501	1.508
Defensa	7.123	7.696	8.149	7.847	7.357	6.868	6.269	5.786	5.654	5.712
Seguridad Ciudadana e instituciones penitenciarias	7.267	8.138	8.450	8.649	8.873	8.402	8.355	7.903	7.881	7.843
Política exterior	1.437	2.288	3.468	3.677	3.548	2.748	1.681	1.495	1.395	1.422
Pensiones	84.682	91.458	98.012	106.099	108.283	112.216	115.826	121.557	127.484	131.659
Otras Prestaciones Económicas	11.972	12.797	14.085	14.973	14.403	13.576	12.013	11.880	11.604	10.944
Servicios Sociales y Promoción Social	1.650	1.833	2.288	2.509	2.737	2.513	2.119	2.845	1.810	1.944
Fomento del empleo	6.527	7.287	7.684	7.584	7.751	7.329	5.765	3.772	4.074	4.746
Desempleo	13.578	14.471	15.777	19.616	30.975	30.474	28.805	26.994	29.728	25.300
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	1.079	1.248	1.378	1.616	1.498	1.200	820	766	800	587
Gestión y Administración de la Seguridad Social	9.200	10.453	11.233	12.920	6.362	7.771	2.901	4.436	4.377	5.344
Sanidad	3.961	4.200	4.434	4.623	4.635	4.264	3.976	3.856	3.840	3.864
Educación	1.935	2.485	2.933	2.988	3.092	2.843	2.220	1.945	2.175	2.273
Cultura	1.028	1.128	1.220	1.284	1.199	1.104	942	722	718	749
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.479	8.536	8.849	8.861	8.959	8.575	8.455	7.662	7.721	8.580
Industria y Energía	1.891	2.117	2.324	2.875	3.229	2.801	1.897	4.575	5.778	6.028
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.655	1.169	1.196	1.627	1.511	1.433	1.110	890	936	963
Subvenciones al transporte	1.580	1.685	2.266	1.939	1.590	1.619	1.617	1.180	1.615	1.340
Infraestructuras	12.933	14.237	14.690	13.177	14.325	8.859	6.901	5.966	5.454	6.150
Investigación civil	4.869	6.541	7.677	8.203	8.088	7.576	5.629	5.562	5.633	5.668
Investigación militar	1.680	1.582	1.660	1.459	1.183	1.009	758	363	507	727
Otras actuaciones de carácter económico	710	644	877	832	849	808	710	901	1.160	927
Alta Dirección	643	715	769	764	818	654	633	596	594	613
Servicios de carácter general	7.571	8.553	9.029	9.021	9.314	8.014	6.992	29.844	29.906	28.417
Administración Financiera y Tributaria	1.479	1.558	1.627	21.597	1.500	1.409	5.238	5.502	9.705	1.878
Transferencias a otras Administraciones Públicas	56.146	60.993	66.274	66.415	73.599	42.811	49.686	48.317	45.989	47.166
Deuda Pública	17.422	15.925	16.609	17.400	23.200	27.400	28.848	38.590	36.590	35.490
CAPÍTULOS 1 a 8	269.831	291.191	314.522	350.213	350.696	315.992	311.777	345.446	354.626	347.843

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

3.2- VISIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MARCO AUTONÓMICO

Tras la publicación de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las Comunidades Autónomas, han visto modificada su política económica de financiación y gasto, dadas las exigencias y las medidas que contempla dicha legislación. Hay que destacar que esta normativa ha sufrido diversas modificaciones para adaptarla a las necesidades y realidades autonómicas, producidas por el transcurso del tiempo desde su promulgación. Así aparece la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, que modifica la Ley 2/2012, de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera. Las principales novedades que introduce esta Ley con respecto a la anterior, es la contemplación de nuevas medidas de apoyo a las Comunidades Autónomas para su financiación, que suponen un rescate a las Comunidades Autónomas, a cambio de acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste al que debe atenerse para cumplir los objetivos de déficit y deuda pública. Esto supone la financiación por parte del Estado a la Comunidad Autónoma, un plan de rescate de la misma, con lo que el Estado asume parte de su deuda, a través de dos mecanismos. En primer lugar el Fondo de Liquidez Autonómica de carácter temporal, y por otro lado para el caso de las Corporaciones Locales, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores. Además esta nueva ley introduce nuevos mecanismos sancionadores en caso de incumplimiento de los objetivos de deuda y déficit. Pero lo que cabe

destacar, es si con la nueva reforma de la Constitución, las Comunidades Autónomas han cumplido con el objetivo en estos cuatro años, o si por el contrario, ha aumentado su déficit y la deuda pública.

Si apreciamos la Tabla 5, observamos que desde la reforma constitucional, en este periodo transitorio hasta la entrada en vigor de la exigencias del artículo 135, todas las Comunidades Autónomas han visto reducido su déficit estructural, sin embargo la deuda pública ha aumentado en casi todas ellas.⁶⁰

Tabla 5: Déficit y deuda pública por Comunidades Autónomas (% PIB regional)

		2011	2012	2013	2014(1T)
Andalucía	Superávit/Déficit	-3,49	-2,07	-1,55	-0,40
	Deuda	10,0	14,8	17,3	18,5
Aragón	Superávit/Déficit	-2,67	-1,46	-2,06	0,45
	Deuda	10,0	14,2	16,6	18,8
Asturias, Principado de	Superávit/Déficit	-3,66	-1,01	-1,06	0,01
	Deuda	9,5	12,2	14,2	15,9
Balears, Illes	Superávit/Déficit	-4,26	-1,84	-1,28	0,08
	Deuda	16,6	22,3	25,3	27,0
Canarias	Superávit/Déficit	-1,53	-1,11	-1,00	0,10
	Deuda	8,9	11,7	13,1	13,9
Cantabria	Superávit/Déficit	-3,66	-1,52	-1,00	0,12
	Deuda	9,9	16,2	17,6	18,5
Castilla León	Superávit/Déficit	-2,60	-1,39	-1,10	-0,19
	Deuda	9,8	14,0	15,3	17,5
Castilla- La Mancha	Superávit/Déficit	-8,11	-1,54	-2,13	-0,44
	Deuda	18,5	28,2	31,5	33,5
Cataluña	Superávit/Déficit	-4,12	-2,23	-1,96	-0,37
	Deuda	21,7	26,7	29,7	31
Comunitat Valenciana	Superávit/Déficit	-5,12	-3,94	-2,33	0,13
	Deuda	21,0	30,2	32,8	34,8
Extremadura	Superávit/Déficit	-4,81	-1,03	-0,99	-0,69
	Deuda	11,8	14,9	16,2	18
Galicia	Superávit/Déficit	-2,22	-1,28	-1,10	-0,26
	Deuda	12,4	14,9	16,5	18,2
Madrid, Comunidad de	Superávit/Déficit	-1,94	-1,06	-1,01	-0,37
	Deuda	8,1	10,9	12,1	13,1
Murcia, Región de	Superávit/Déficit	-4,68	-3,18	-3,17	-0,36
	Deuda	10,1	17,4	21,0	23,1
Navarra, Comunidad Foral de	Superávit/Déficit	-2,58	-1,73	-1,55	-0,24
	Deuda	13,1	15,8	17,7	20,2
País Vasco	Superávit/Déficit	-2,72	-1,46	-1,08	0,13
	Deuda	8,4	11,3	13,1	14,5
Rioja, La	Superávit/Déficit	-1,46	-1,16	-1,04	-0,24
	Deuda	11,2	13,3	14,7	16
Total CCAA	Superávit/Déficit	-3,41	-1,86	-1,54	-0,25
	Deuda	13,6	18	20,2	21

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Banco de España

⁶⁰ Ruiz Almendral, V. y Cuenca, A. “Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la Reforma de la Constitución”. *Cuadernos de información económica*, núm. 241, 2014, pp. 35-44

Estos datos nos muestran que las exigencias del artículo 135 de la Constitución, por las cuales las CCAA deben mantener la estabilidad presupuestaria y reducir el déficit estructural, en gran medida se están cumpliendo, pero hay que observar que la deuda pública se acentúa cada vez más, con lo que la reducción del déficit, es un indicador ficticio, pues a menudo que se reduce, la deuda aumenta progresivamente.

4.- LIMITACIÓN PRESUPUESTARIA Y SANIDAD.

En este apartado reflejamos la situación actual en el marco de la sanidad en España. Como el derecho a la salud pública se ha visto dañado o perjudicado a raíz de la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y las exigencias de reducción del déficit. Observamos de qué manera, estas obligaciones impuestas, han propiciado que los diferentes Gobiernos, ya sea a nivel central o Autonómico, han reducido el presupuesto en las partidas de gastos dedicadas al fomento de la sanidad, y la garantía de esta como derecho, propiciado por una política de recortes, que ponen en tela de juicio la consideración social del Estado y el “bienestar” de los ciudadanos.

4.1- EL DERECHO A LA SALUD PÚBLICA

El derecho a la protección de la salud aparece constitucionalmente reflejado en el artículo 43.⁶¹ La situación del mismo, en el Título Primero que recoge los derechos y deberes fundamentales, nos da una idea sobre la importancia del mismo. Sin embargo, la situación de este en el Capítulo III (de los Principios rectores de la política social y económica), expone la realidad del constituyente al no reflejarlo como un derecho fundamental, sino como un principio rector, y considerarlo como un derecho social. La diferencia entre unos y otros viene regulada el artículo 53 de la CE⁶² que aborda las garantías para el cumplimiento de tales derechos. Esta ubicación constitucional tiene su razón histórica en los años 70 del siglo pasado y de la situación política y económica en nuestro país. La explicación de la ubicación como principio rector y no como derecho fundamental, como otro derecho prestacional reconocido como fundamental como la educación, hay que buscarla en la preocupación del constituyente por la garantía de tales derechos. En 1978 la garantía y efectividad del derecho a la educación era factible, sin embargo no se podía garantizar la sanidad y la protección de la salud al ciudadano como derechos subjetivos; por lo que dejaron en manos del legislador, la posibilidad de avanzar en este derecho y convertirlo en un derecho fundamental real, que fuera garantizado. Hoy en día, como afirma García Roca, *“nuestros poderes públicos, tienen la posibilidad de garantizar tal derecho y subirlo al orden constitucional como un derecho fundamental que está íntimamente relacionado*

⁶¹ Art. 43 de la CE: “1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. 3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

⁶² Art. 53.3 de la Constitución Española de 1978: El reconocimiento, respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informarán a la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

con dos de los derechos fundamentales por excelencia como el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE)".⁶³ Aún así, el derecho a la salud pública, sigue configurado constitucionalmente como un principio rector, que deja en manos del legislador su desarrollo. De esta manera, encontramos en 1986 la promulgación de la Ley General de Sanidad, que explícita el derecho a la salud pública y sienta las bases de su efectividad, garantía y practicidad, a través de un modelo como es el Sistema Nacional de Salud (SNS). Con este sistema se pretende a principios de la década de los 90, conseguir la universalización de la sanidad pública en España y extenderla a todos los agentes sociales en nuestro país; de tal forma que se incluyeron como titulares del derecho a la salud pública, no solo a los ciudadanos españoles y a extranjeros, sino que también se extendió la sanidad a aquella población inmigrante indocumentada. Pero el principal problema, que acusaba el SNS, es que se asentaba sobre las bases de una ideología dirigida hacia tres puntos diferentes entre sí, y que causan conflicto entre ellos. En primer lugar, la búsqueda de la universalización del sistema sanitario, de manera que se extendiera a toda una gama de titularidades del derecho a la salud pública, postulándose como un objetivo distributivo de tal servicio. Por otro lado, la búsqueda de la racionalización del modelo, que permitiera la sostenibilidad del mismo sin déficit, ni pérdidas, en busca de un modelo eficaz y eficiente; que concluye en la cada vez más acentuada privatización de los servicios. Como influencia principal hacia esta nueva gestión pública privatista, hay que destacar los intereses privados, la oferta mercantil no lucrativa en el sistema, y la aparición de nuevas demandas llevadas a cabo por aquella parte de la población con niveles altos de rentas. Y por último, como tercer pilar sobre el que sustenta el SNS, destacamos la amplia descentralización del modelo, provocada directamente por la característica descentralización territorial de nuestro país en tres niveles de Gobierno como el Estatal, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Esta lógica de descentralización del modelo sanitario tiene su explicación en el objetivo del SNS de asegurar un acercamiento del derecho de salud pública al ciudadano, de tal manera que fuese plenamente garantizado, consiguiendo así su objetivo primero como la universalización; y en otro extremo, tiene su causa en el reparto competencial que expone propiamente la CE. Este reparto competencial surge con la necesidad de distribuir el control, las responsabilidades y los costes en los diferentes niveles territoriales de Gobierno y entre las diferentes instituciones.⁶⁴ A pesar de estos problemas estructurales del SNS, causa inmediata de su déficit económico y su deficiente racionalización; aparece en 2012 la reforma del Sistema Sanitario, que surge para reducir los costes y el gasto sanitario en nuestro país, sin tener en cuenta estos problemas de tipo estructural y llevando a cabo medidas de austeridad centradas más en el recorte y la reducción del derecho a la salud pública.

⁶³ García Roca, J., "Pautas para una reforma Constitucional Informe para el debate". Instituto de derecho parlamentario, Universidad Complutense de Madrid. *Thomson Reuters Aranzadi*, p. 40.

⁶⁴ Rodríguez Cabrero, G. (coord.), "Transformaciones, cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España (2000-2013). Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea., *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, FOESSA*, 2014, pp. 330-333

4.2- LA REFORMA DE LA SANIDAD: UN TIJERETAZO A LA SALUD PÚBLICA

En la reciente crisis económica, y tras la inclusión constitucional de la estabilidad presupuestaria, los poderes públicos observan que el Sistema Sanitario Español sufre un gran déficit y posee una deuda insostenible que debe reducirse. Entre los principales factores que han provocado esta situación, Martín, M. señala los siguientes: el envejecimiento de la población, el incremento de los procesos crónicos degenerativos, el mayor uso de los centros sanitarios, la mayor cantidad y calidad de los servicios ofrecidos, la superespecialización profesional, la medicalización de los problemas sociales y la falta de normas adecuadas de planificación y control.⁶⁵ Por ello, se producen importantes modificaciones en este ámbito para intentar aflorar un ahorro considerable, que produce consecuentemente unos cambios trascendentales en la configuración del derecho a la salud pública. Estas medidas de ahorro, se reflejan con la publicación del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para mejorar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad de sus prestaciones. Estas nuevas medidas cambian el anterior modelo sanitario en nuestro país, con importantes modificaciones que afectan esencialmente a la universalización de la sanidad, uno de los principales objetivos que perseguía cuando se instauró el modelo; a la gratuidad del servicio, por formulas más propias de la economía del mercado, que de la preocupación por la integración social que proclama el Estado del Bienestar; y a la reducción de la titularidad del derecho a la salud pública. Además de estas, se han producido otras que no afectan solo al acceso del ciudadano a la asistencia sanitaria; sino que también se han producido modificaciones en el personal estatuario sanitario, en la estructura organizativa de centros sanitarios, o incluso la reducción de la esfera pública de numerosos medicamentos. Para entender estas consecuencias o éstos recortes en un derecho social fundamental, hay que hablar en primer lugar de cifras. Es decir, como las medidas de austeridad de los Gobiernos, tras la reforma constitucional y la exigencia de obligatoriedad en el pago de intereses y de deuda pública, ha propiciado un recorte presupuestario en las partidas destinadas a los gastos públicos en sanidad. Así en la Tabla 6, vemos como se ha ido reduciendo desde 2006, año anterior a la explosión de la crisis financiera, hasta la actualidad, los gastos destinados a sanidad. En el cuadro comparamos estos gastos destinados a sanidad, con los gastos destinados a satisfacer la deuda pública española. Observamos que a medida que se reducen las inversiones sanitarias, aumentan las cantidades destinadas a satisfacer la deuda pública de España. Esto nos muestra gráficamente, la preferencia de la política económica para satisfacer la deuda en decremento de las demás partidas de gasto. En este caso, solo hemos apreciado la partida de sanidad por ser el tema que nos aborda, pero hay que destacar que las demás partidas como justicia, defensa, educación, han visto reducida su dotación presupuestaria.

⁶⁵ Martín Mateo, R., “Medicina preventiva, Economía y Derecho. Un sistema inescindible”, *Revista de Administración Pública*, núm. 145, 1998, p. 39.

Tabla 6: Política de gasto en sanidad y Deuda Pública (en millones de euros).

Políticas de gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sanidad	3.961	4.200	4.434	4.623	4.638	4.264	3.976	3.856	3.840	3.864
Deuda Pública	17.422	15.923	16.609	17.400	23.200	27.400	28.848	38.590	36.590	35.490

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Como se puede observar en la Tabla 6, a partir del año 2012 los gastos en Sanidad se reducen, concretándose con la publicación de la Ley 16/2012, de medidas urgentes para mejorar la sostenibilidad del SNS; y también podemos apreciar como aumenta en más de diez mil millones los gastos destinados para satisfacer la deuda pública. Recordemos que en ese mismo año, se aprueba la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el precepto constitucional del artículo 135.

Siguiendo con los recortes en sanidad, pasamos a concretar como se ha configurado el derecho a la salud pública con la reforma de 2012, apreciando más concretamente las consecuencias directas de esta nuevo Real Decreto Ley. Como antes decíamos, se ha atacado a la sanidad por dos frentes diferentes que son esenciales en ella. Así destacábamos como principal recorte a la gratuidad de la sanidad, y por otro lado a la universalización de la misma. En cuanto a la primera, se han llevado a cabo medidas para conseguir el ahorro de los servicios sanitarios a través de la introducción de la formula de copago sanitario, o lo que es lo mismo, el pago por parte de los usuarios que utilizan el sistema nacional de salud, o por la dispensación de fármacos. Este copago también se ha extendido a pensionistas a través de la aportación dineraria para productos farmacéuticos, o a aquellos enfermos no hospitalizados que dispensen medicamentos en la farmacia hospitalaria, para lo que deberán abonar una cantidad. Esto supone una gran crítica, ya que pone en entredicho la aseguración de la salud pública, sobre todo a aquellos enfermos crónicos, oncológicos, enfermos de ELA (esclerosis lateral atrófica), que no poseen los medios económicos suficientes para acceder a tales prestaciones, poniendo en evidencia la precariedad de la sanidad y el grave problema para estos colectivos. Otra consecuencia que ataca la gratuidad del sistema, es la desaparición de la esfera pública de numerosos medicamentos. Al no ser estos financiados en todo o en parte por el Estado o por las Comunidades Autónomas, su precio ha subido para el ciudadano considerablemente, lo que supone en gran medida que éste no pueda seguir tratamientos que tenía asignados, deje de tomar medicaciones diarias necesarias para su desarrollo íntegro, con el perjuicio que puede suponer para aquellos enfermos crónicos sin los cuales supone un grave riesgo vital.

Consecuencia que tiene relación directa con la gratuidad de los servicios de salud públicos, es la continua extensión de la externalización de los mismos; es decir, la gestión de los servicios sanitarios públicos por el sector privado. Esta es una cuestión con amplia controversia, puesto que amplios sectores de la sociedad mantienen su opinión de que esta externalización de la

gestión de los servicios públicos se dirige hacia una concesión prestacional de los mismos a empresas privadas, es decir, hacia una privatización de los mismos. Esto puede generar una ruptura con el valor público de la sanidad, ambos incompatibles, derivada por la necesidad de “ánimo de lucro” que inspira a la empresa privada, en contra de la integración social y la búsqueda del bienestar social que debe asegurar el servicio público.⁶⁶ Por tanto esta acepción de privatización, la gestión indirecta del servicio por parte de la empresa privada que está ligada a la Administración de la cual emana el servicio sanitario a través de concesiones de servicios, es la que ha suscitado la crítica en España; ya que la privatización por el sistema de conciertos con empresas privadas para la gestión de diversos aspectos sanitarios ha sido utilizada frecuentemente en nuestro país. La peculiaridad principal de este sistema de conciertos es que la Administración Pública que concede el servicio se abstiene de hacer un desembolso dinerario para sufragar los costes que se deriven de tales servicios, de manera que este coste se sufraga con el pago de los usuarios. Es decir, son los usuarios, en este caso, los enfermos que acudan a la utilización del servicio, los que deben de realizar el pago por la utilización del mismo, con lo que pone en entredicho el literal del artículo 43 de la CE al asegurar el acceso al derecho a la salud pública.⁶⁷ Sin entrar más en el fondo de esta cuestión, hemos apreciado diferentes consecuencias que obstaculizan la gratuidad del sistema sanitario. En cuanto a la universalidad de la sanidad podemos destacar diversos resultados, consecuencia directa de las nuevas medidas de ahorro introducidas por el Real Decreto Ley de 2012.

En lo referente a la universalización de la sanidad, lo más destacable ha sido la nueva formulación de la titularidad del derecho a la salud. Este derecho que se extendía a todos los colectivos de Españoles y extranjeros con permiso de residencia, además de a todas las personas inmigrantes sin documentación; ha variado tras la aparición en escena de una nueva normativa⁶⁸ que cambia el concepto de titular del derecho y lo divide a su vez en dos. Por un lado encontramos la figura del asegurado y por otro la de beneficiario, propiciando la exclusión de un sector de la población. Encontramos de esta forma la figura de asegurado que retorna históricamente de la Seguridad Social, órgano encargado de la asistencia sanitaria antes de la proclamación de la CE de 1978. Esta acepción abarca a varios tipos de colectivos entre los que distinguimos: 1. Trabajadores por cuenta ajena o propia, afiliados a la Seguridad Social y que se encuentren en situación de alta laboral. 2. Pensionistas del Régimen de la Seguridad Social. 3. Ser perceptor de otras prestaciones de la Seguridad Social, como el subsidio por desempleo. 4. Estar inscrito como demandante de empleo, una vez agotado el subsidio. La característica fundamental del asegurado, es la relación existente entre tal condición, con la afiliación a la Seguridad Social, consecuencia de la realización de un trabajo. Se exige por tanto que el

⁶⁶ Cantero Martínez, J. “Constitución y derecho a la protección de la salud. ¿Existe algún límite frente a los recortes sanitarios?” *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 8, 2013, pp. 2-5

⁶⁷ Menéndez Rexach, A. “La gestión indirecta de la asistencia sanitaria pública. Reflexiones en torno al debate sobre la privatización de la sanidad”. *Revista administrativa sanitaria*, n. 6, 2008, pp. 269-278

⁶⁸ Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos a través del SNS., BOE, núm. 186, de 4 de agosto de 2012, pp. 55775-55786

asegurado esté dado de alta, ya sea como consecuencia de encontrarse en un puesto de trabajo, haber trabajado y en el momento estar desempleado, haber cumplido la edad máxima o las condiciones exigidas para alcanzar la jubilación, o estar inscrito como demandante de empleo. Por otro lado, encontramos la figura de beneficiario que corresponderá al cónyuge o ex cónyuge que dependa económicamente del asegurado, a los hijos de éste menores de 26 años, o a aquellos que tengan una discapacidad igual o superior al 65%. ¿Qué ocurre con el resto de grupos de ciudadanos que no cumple con estos requisitos? El Reglamento 1192/2012, de 3 de agosto, antes citado, expone que *“aquellos que no cumplan con la condición de asegurado o beneficiario en los términos anteriormente expuestos, ostentarán la condición de asegurado siempre y cuando no tengan ingresos superiores en el cómputo de un año de cien mil euros (...), y cuando cumplan las siguientes condiciones: 1. Tener nacionalidad española y residir en el territorio español. 2. Ser nacionales de algún estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, y estar inscritos en el Registro Central de Extranjeros. 3. Ser nacional de un país distinto a los anteriores, o apátrida, y titulares de una autorización para residir en territorio español (...)*”.⁶⁹ Como se ve en la redacción de este artículo, los extranjeros de países extracomunitarios, que no estén en posesión de una autorización de residencia, es decir aquellos inmigrantes ilegales, no están incluidos en ninguno de los casos expuestos, con lo cual este grupo queda excluido de la asistencia sanitaria. Si bien, el Real Decreto Ley 16/2012, reconoce tres supuestos de atención primaria a este grupo en el caso de urgencia por accidente o enfermedad grave; menores de 18 años; y asistencia al embarazo, parto y postparto.⁷⁰ Estos requisitos exigidos por la normativa estatal, han propiciado que numerosas Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias se nieguen al cumplimiento reglamentario, alegando entre otros motivos problemas de salud pública general, por no atender a los distintos grupos sociales que se encuentran excluidos.

Siguiendo con los recortes acusados en sanidad, tras las diferentes reformas normativas, vemos como otro grave problema que sufre el sistema sanitario es el que se refiere a la organización estructural de los centros y del personal al servicio de la salud. Observábamos antes como numerosos centros sanitarios habían cerrados sus puertas, por franjas horarias, o incluso definitivamente; como se reducía el personal sanitario, o como se congelaban y minimizaban los salarios de este personal. Para comprender esto vemos en la Tabla 7, los fondos destinados por el Estado a la Sanidad, dividido por capítulos y partidas, en una comparativa de diferentes años.

⁶⁹ Art. 2.1.b) del Real Decreto 1192/2012 de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos a través del SNS.

⁷⁰ Aguado i Cudolà, V. y Prado Pérez, R., “Derecho a la protección de la salud y exclusión a la asistencia sanitaria: la crisis económica como pretexto para la limitación del acceso a los servicios y prestaciones del estado del bienestar”. *R.V.A.P.*, núm. Especial 99-100, 2014, pp. 88-92

Tabla 7: Clasificación económica de sanidad (en millones de euros).

Capítulos	Presupuesto 2011	% sobre el Total	Presupuesto 2012	% sobre el Total	% Variación
	Importe		Importe		2012/2011
I. Gastos de personal	905,32	21,2	859,55	21,6	-5,1
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	2.235	52,4	2.222,63	55,9	-0,6
III. Gastos financieros	0,69	0	0,68	0	-1,4
IV. Transferencias corrientes	953,53	22,4	806,59	20,3	-15,4
Operaciones corrientes	4.094,82	96	3.889,44	97,8	-5
VI. Inversiones reales	151,45	3,6	69,96	1,8	-53,8
VII. Transferencias de capital	16,69	0,4	15,6	0,41	-6,5
Operaciones de capital	168,14	3,9	85,56	2,2	-49,1
OPERACIONES NO FINANCIERAS	4.262,96	100	3.975,00	100	-6,8
VIII. Activos financieros	0,62	0	0,62	0	0
TOTAL CAPÍTULOS	4.263,58	100	3.975,62	100	-6,8

Capítulos	Presupuesto 2013	% sobre el Total	% Variación	Presupuesto 2014	% sobre el Total	% Variación
	Importe		2013/2012	Importe		2014/2013
I. Gastos de personal	850,41	22,1	-1,1	843,35	22	-0,8
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	2.232	57,9	0,4	2.233,04	58,2	0
III. Gastos financieros	0,12	0	-81,8	0,11	0	-8,8
IV. Transferencias corrientes	699,5	18,1	-13,3	1697,16	18,2	-0,3
Operaciones corrientes	3.782,18	98,1	-2,8	3.773,65	98,3	-0,2
VI. Inversiones reales	57,37	1,5	-18	64,15	1,7	11,8
VII. Transferencias de capital	15,6	0,4	0	1,33	0	-91,5
Operaciones de capital	72,97	1,9	-24,7	65,48	1,7	-10,3
OPERACIONES NO FINANCIERAS	3.855,15	100	-3	3.839,13	100	-0,4
VIII. Activos financieros	0,62	0	0	0,62	0	0
TOTAL CAPÍTULOS	3.855,77	100	-3	3.839,13	100	-0,4

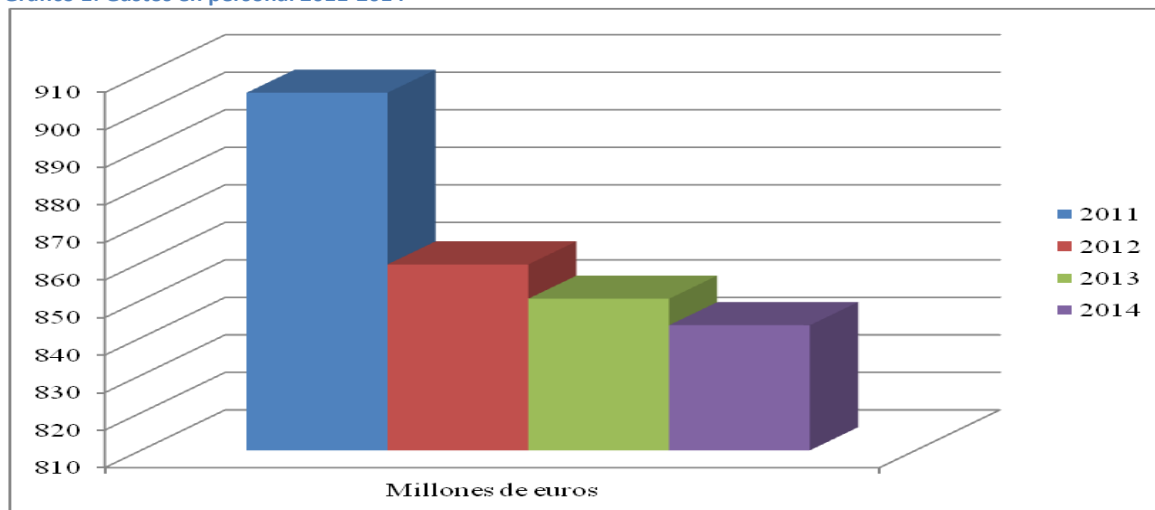
Fuente: Informe económico financiero que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como se puede observar en la Tabla 7, se ha sucedido una reducción dineraria en las distintas aplicaciones presupuestarias destinadas a Sanidad a partir de 2011. La columna % de variación nos muestra la diferencia en porcentaje de los millones de euros destinados a cada uno de los

capítulos, entre el año posterior y el anterior. De esta manera observamos que cada año el presupuesto es menor ya que arroja un porcentaje negativo, exceptuando el año 2014 en que las inversiones reales fueron más elevadas que en 2013, pero situándose en las cifras del año 2012. Estas reducciones ponen de relieve las medidas de ahorro que se suceden a partir de 2012, como consecuencia de la publicación del Real Decreto Ley 16/2012, de introducción de medidas de ahorro en el Sistema Nacional de Salud.

En el Gráfico 1, hemos querido resaltar, como estas medidas han reducido los gastos en el personal al servicio de la Sanidad. Como se puede observar a simple vista, la diferencia entre el año 2011, en el que se destinaron más de novecientos millones de euros para gastos de personal (sueldos y salarios, nuevas contrataciones, altas en la Seguridad Social, etc.), con el gasto destinado en 2014, varía considerablemente, pues se reduce en un siete por ciento; produciéndose en el año 2012 la principal reducción.

Gráfico 1: Gastos en personal 2011-2014



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe económico financiero que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Esta reducción de los costes de personal se ha llevado a cabo, entre otros ajustes, mediante la limitación de la tasa de reposición de jubilaciones. Es decir, se ha reducido la cantidad a través de la negación al personal médico de prorrogar su situación de servicio activo, que ha dado lugar a jubilaciones masivas. Además se ha reducido también el número de personal, que ha conducido entre otras consecuencias, a que el ciudadano español deba esperar en torno a los 100 días en lista de espera para operaciones quirúrgicas según un informe del Ministerio de Sanidad a principios de 2013. Este informe también contemplaba otra cifra: la de más de 570.000 personas que se encontraban en lista de espera para pasar por el quirófano. En ese mismo año la OCDE, publica el informe sobre salud *Health at a glance 2013*, en el que como reflexiones finales expone que los recortes en los servicios públicos de salud y en sus costes, están afectando gravemente a la atención sanitaria. Así las personas con rentas más bajas, probablemente los más necesitados en

temas de salud, son los más perjudicados; situación que a largo plazo puede tener consecuencias negativas para la salud y la economía de los grupos más vulnerables.⁷¹

5.- EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

5.1- MARCO INTRODUCTORIO

Uno de los aspectos sobre los que la reforma de la Constitución de 2011 ha incidido con gran arraigo, es la educación. A diferencia de la sanidad, este derecho no se configura como un principio rector que proclama la Constitución, ni se cataloga como un derecho social, sino que reviste de mayor importancia, ya que se describe como un derecho fundamental recogido en el Capítulo I sobre Derechos Fundamentales. El porqué de su inclusión en este estudio, en el que nos referimos a la repercusión de la reforma en el gasto social y en el derrumbe del Estado Social o del Bienestar, tiene su razón como afirma Ruiz-Huerta en que *“Tal vez se puede aceptar que, en sentido estricto, la educación no sea un gasto de protección social al ser reconocida como un derecho consagrado de los ciudadanos e integra claramente el concepto de bienes preferentes, los cuales, por motivos de equidad categórica, son objeto de una protección especial por parte de los poderes públicos. Sin embargo, la enorme importancia de la educación a efectos de igualdad de oportunidades y como mecanismo de compensación y búsqueda del equilibrio social, hace difícil excluir a la educación del concepto más amplio de gasto social. En consecuencia, en una perspectiva amplia, la educación debe computarse como uno de los capítulos integrantes de la noción de gasto social”*.⁷² Pero además de esta afirmación, si tenemos en cuenta que estamos hablando de un derecho fundamental, universalmente reconocido por la carta de Derechos Humanos, la reducción de su financiación y su presupuestación, supone un ataque directo contra tal derecho y sus garantías. Tal es así, que la Constitución lo recoge en su artículo 27,⁷³ que se enmarca dentro del Título I, de los derechos y libertades fundamentales y expone en su apartado primero: “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. En esta redacción, se contempla como el constituyente prioriza tal derecho, al referirse al sujeto de la

⁷¹ Acosta Gallo, P., “La nueva regulación de la tarjeta sanitaria individual y los problemas financieros de la sanidad pública”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 8, 2013, pp. 33-34

⁷² Ruíz-Huerta Carbonell, J. “El déficit de los servicios sociales. ¿Qué pasó con el gasto social en España?”, *Circunstancia: revista de investigación de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, núm. 4, 2004, pp. 4-5.

⁷³ Art. 27 de la CE. “1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. 7. Los profesores, padres, y en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca. 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca. 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.

frase: “Todos”. Esta afirmación nos marca la pauta sobre la titularidad del derecho, ya que todos son sujetos, y con todos se refiere a menores, mayores, hombres y mujeres, nacionales y no, disminuidos, y todos aquellos sectores sociales más desfavorecidos; es decir a todo el conjunto de ciudadanos que se encuentran en España. Otra característica importante de este primer apartado es el reconocimiento de libertad de enseñanza. Los ciudadanos son libres de recibir enseñanza, por tanto, no pueden ser obligados a prescindir de ésta, ya que se consagra como una libertad fundamental reconocida constitucionalmente. Nos hemos detenido en estas afirmaciones, porque posteriormente señalaremos el grave peligro que actualmente están padeciendo tanto los titulares o sujetos del derecho, como la libertad de enseñanza, que con las nuevas medidas financieras y reformas educativas que están llevándose a cabo a partir del año 2012, merman en cierto grado estas premisas y ponen en tela de juicio la efectividad y la garantía del derecho a la educación y la universalización del mismo.

Como antes señalábamos, el derecho a la educación, es un derecho fundamental, reconocido no solo en la Constitución Española como tal, sino reconocido internacionalmente en numerosos Tratados y Pactos Internacionales, centrándose como un eje principal en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Así se contempla en el artículo 26⁷⁴ al afirmar que “*Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental*”. Este precepto se configura como uno de los derechos humanos universales reconocidos, y garantizarlo pasará a ser una de las exigencias impuestas a todos los países que firmaron esta Declaración. Se observa en este apartado primero, la configuración de la educación de forma gratuita. Este será otro de los conflictos que abordaremos, ya que con las exigencias europeas de reducción del déficit, el Estado, ha cambiado el desarrollo de este con la nueva normativa en materia educativa, que cambia la gratuidad, pasando a ser un elemento económico más de mercado. Este reconocimiento de la educación como un derecho universal, así como la gratuidad del mismo, también lo podemos encontrar en otros Pactos o Tratados Internacionales con una redacción similar a la que se configura en el artículo 27 de la Constitución. De esta manera, el artículo 28.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, recoge el derecho a la educación para el niño, así como la obligatoriedad y la gratuidad de la misma en la educación primaria.⁷⁵ El pacto Internacional de

⁷⁴ Art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. “1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrumentación elemental será obligatoria. La instrumentación técnica y profesional deberá ser generalizada, el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre, de 1948, París.

⁷⁵ Art. 28.1 Convención de Naciones Unidas de Derechos del niño de 1989: “1. Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales

Derechos Civiles y Políticos también reconoce el derecho a la educación, en su artículo 18.4,⁷⁶ así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al reconocer en el primer apartado del artículo 13 el reconocimiento del derecho de toda persona a la educación.⁷⁷ Además de estos instrumentos jurídicos internacionales, el derecho a la educación ha sido nombrado y reconocido en otros como observamos en la Carta Social Europea o en el Protocolo Adicional al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Observamos por tanto, la importancia internacional que se le ha querido dar a este derecho fundamental y las garantías jurídicas de las cuales se blinda. En España, el desarrollo normativo de este derecho se fundamenta en diversas normas, de carácter Estatal, así como el reconocimiento del mismo tanto en los Estatutos de Autonomía, como en las propias leyes autonómicas que lo desarrollan. De una manera breve, vemos cual es el marco normativo que ha regido el derecho a la educación en nuestro país, en la breve historia constitucional desde 1978, y las sucesivas reformas de las leyes sobre educación llevadas a cabo según la ideología en cada momento de los poderes públicos que se asientan en el Gobierno.

5.2 - MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA.

En 1985 entra en juego en España, siguiendo los antecedentes históricos de las anteriores leyes de Educación la LODE⁷⁸. En esta nueva Ley de Educación para España, se introduce ya el precepto constitucional del artículo 27. Esta Ley viene a desarrollar el derecho constitucional a la educación mediante su desarrollo legislativo, y hace realidad las premisas constitucionales expuestas en el artículo 27. Como características fundamentales que expone esta Ley para el sistema educativo podemos destacar la aparición de una nueva red de centros escolares, que se distinguirá entre centros de titularidad pública, centros de titularidad privada que se rigen por las leyes competitivas de mercado, y centros de titularidad privada financiados con fondos públicos, que reciben la caracterización de centros concertados. Otra de las novedades que introduce la Ley es el reconocimiento de la implicación de todos los sectores relacionados con la educación, en la

como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasa de deserción escolar. UNICEF COMITÉ ESPAÑOL, Nuevo Siglo, 2006, pp. 22.

⁷⁶ Art. 18.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. “4. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. INSTRUMENTO DE RATIFICACION DEL PACTO DE 1966. BOE NUM 103, DE 30 DE ABRIL DE 1977, PP. 9337-9343

⁷⁷ Art. 13.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”. Instrumento de ratificación... pp.9343-9347

⁷⁸ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de junio, reguladora del Derecho a la Educación. “BOE”, núm. 159, de 4 de julio de 1985.

organización y buen funcionamiento de la misma, para lo cual reconoce la posibilidad de creación de asociaciones, federaciones, etc., de padres y alumnos. Por otro lado, el Gobierno Socialista de finales de los ochenta y principio de la década de los noventa, observa que la normativa concerniente a la regulación de la estructura y el funcionamiento de todos los sectores educativos, no plasma las realidades sociales del momento; por lo que en 1990 aparece en escena la LOGSE⁷⁹. Esta nueva Ley de reorganización del sistema, sienta las bases sobre la estructura educacional en los diferentes niveles. Así se introduce la nueva estructura del sistema que se dividiría en Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria -comprendida tanto por la etapa obligatoria, como el bachillerato y la formación profesional de grado medio- la Formación Profesional de Grado Superior y la Formación Universitaria. Establece las etapas de educación obligatoria y gratuita que abarca desde la Educación Primaria, hasta la Secundaria, es decir desde los 6 años a los 16; además de contemplar de manera unitaria los objetivos, métodos, competencias y sistemas de evaluación para todo el territorio. Por otro lado, para la Gestión de los centros educativos con financiación pública, su organización y funcionamiento, se aprueba en 1995 la LOPEG⁸⁰, que principalmente se encarga de la regulación de los órganos de gobierno de dichos centros y de la participación de la comunidad educativa en ellos.⁸¹ Con todo esto, en el año 2002, el entonces gobierno popular de Aznar, lleva a cabo un proyecto de Ley para la reforma educativa en España; sin embargo la nueva ley educación (LOCE), no llega a ponerse en práctica puesto que dos años más tarde, gana las elecciones el partido socialista liderado por el entonces presidente Rodríguez Zapatero, que sustituye esta reforma por una nueva ley educativa. La LOE⁸², se aprueba en el año 2006, y deroga a la anterior LOCE, la LOPEG, y la LOGSE, entre otras. Además esta nueva Ley introduce características importante en cuanto a la impartición de asignaturas en primaria y secundaria; siendo la más polémica la reducción de la importancia de la asignatura de Religión en los colegios e institutos, y la creación de la asignatura de Educación para la ciudadanía, como una asignatura que transmitiera las nuevas relaciones sociales y las nuevas realidades sociales y culturales de la época. En el preámbulo de la misma se expone de manera resumida, las necesidades que han llevado al ejecutivo a la proposición de esta Ley y a su elaboración, destacando como premisa principal, la búsqueda de la calidad educativa. Como observaremos seguidamente en un análisis a la nueva ley educativa conocida como “Ley Wert”, la calidad que se proclama en la misma, tiene en esta ley de 2006 su precedente más inmediato. Pues bien, esta búsqueda de la calidad del sistema educativo por parte de los poderes públicos, no es sino una exigencia para el aumento del nivel tan bajo de la educación española respecto al resto de países europeos de su entorno. Así lo demuestran los datos en las diferentes encuestas y los principales indicadores, dejando a España en una situación muy baja con respecto a otros países desarrollados. En el preámbulo se exige una calidad, unida a la equidad; es decir,

⁷⁹ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. “BOE”, núm. 238, de 4 de octubre, pp. 28927-28942.

⁸⁰ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. “BOE”, núm., 278, de 21 de noviembre, pp. 33651-33665.

⁸¹ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. “Evolución del sistema educativo español”, *El sistema educativo español*, 2004, pp. 8-9.

⁸² Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación., BOE., núm. 104, de 4 de mayo de 2006, pp. 17158-17207.

que debe garantizarse una igualdad educativa para todos los ciudadanos, sobre todo para aquellas clases más desfavorecidas y con un acceso más complejo a la educación; pero sin que esta equidad se separe de la calidad de los centros públicos. También se introduce la necesidad de adaptar el sistema educativo español, a los condicionamientos que supone el proceso integrador de la Unión Europea.⁸³ Por lo que observamos la Unión Europea marcará las pautas en este sector, como lo ha ido realizando en otros muchos. Todas estas vicisitudes preambulares tienen como fondo la preocupación de los poderes públicos por los bajos rendimientos académicos en España, de ahí la búsqueda de la calidad, pero sin dejar a un lado la equidad. Sin embargo como ahora observaremos, la nueva ley educativa, aún siguiendo las pautas de las demás leyes en educación, introduce nuevos términos, enlazados también con la búsqueda de la calidad, pero una calidad marcada por las pautas económicas, de manera que se consiga una educación eficiente más en términos monetarios, que académicos.

5.3- LA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN (LOMCE). HACIA UNA EDUCACIÓN DE MERCADO.

El nueve de diciembre de 2013, es publicada la nueva Ley para la mejora de la calidad educativa.⁸⁴ La conocida como “Ley Wert”,⁸⁵ pese a sus opositores y las grandes polémicas causadas, reforma el sistema educativo modificando la anterior LOE. Esta nueva normativa marca las pautas en educación en nuestro país, siguiendo los postulados neoliberales que se han producido en los últimos años en nuestro país. Se une esta a las ideas seguidas por la Unión Europea en detrimento del Estado del Bienestar y a favor de la economía de mercado, como se observa en los últimos procedimientos legislativos producidos a partir de la reforma de la Constitución (véase la ley 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para mejorar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, etc.). Todas estas normativas, la mayoría adoptando la forma de Reales Decretos leyes, que no exigen el consenso parlamentario de los demás grupos políticos; han plasmado en su articulado las exigencias constitucionales tras la reforma del artículo 135, en algunos casos de una forma camuflada en el lenguaje, en otros, de una manera resaltada de modo que reflejan un contenido tendiente a los recortes presupuestarios en las materias que atienden. Esta ha sido la política legislativa seguida desde el año 2012 en adelante, en todos los ámbitos políticos. Y han sido tan numerosos, que como señalábamos en otras partes del texto, han alcanzado a derechos sociales fundamentales como sanidad y educación. La LOMCE pone en práctica lo anteriormente dicho en relación con el derecho a la educación. Ya en la exposición de motivos se observa de una manera clara la utilización de términos económicos al exponer la educación como instrumento prioritario y fundamental para el desarrollo económico del país. Somete la educación a la economía, y no al revés, la economía al servicio de la educación. La

⁸³ Preámbulo LOE, pp. 17158-17167

⁸⁴ Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE., núm. 295, de 10 de diciembre, pp. 97858-97921

⁸⁵ Apellido del ex ministro de Educación, Cultura y Deporte, José Ignacio Wert, impulsor de la LOMCE.

orientación de la educación hacia el mercado económico, también se contempla al establecer nuevas medidas de inserción del alumno hacia vías de estudio relacionadas con el mercado laboral y empresarial, de forma que la educación se convierta en medio imprescindible para los ciudadanos para la salida laboral, introduciendo nuevas asignaturas que fomenten la capacidad emprendedora; como otras diseñadas por las necesidades empresariales que operan en el mercado para que la formación de los alumnos se realice bajo estas vicisitudes, en horas de la adquisición de los conocimientos humanitarios y sociales o artísticos que pierden peso e importancia con esta Ley. Los pensamientos neoliberales se plasman en todo el documento como afirma el Colectivo Baltasar Gracián “ (...) *la educación es considerada prioritaria y fundamentalmente como instrumento para la competencia económica (claro está, ligada a la destrucción de garantías y derechos laborales); b) desaparece su consideración como derecho incondicional y la responsabilidad primordial del Estado para garantizarlo (el sistema educativo abarca, al mismo nivel y de forma explícita, a todos los agentes, iniciativas y ofertas educativas, reservando a las administraciones públicas un papel subsidiario en la prestación de «servicios educativos»); c) se asienta como principio la desigualdad de base y su prolongación a lo largo del sistema educativo, (...) que marcará los límites de la formación a la que podrá acceder; d) el sistema se encargará de encauzar esos diferentes talentos por distintas vías formativas, con más anticipación, con itinerarios más diferenciados, con más trabas selectivas académicas y económicas... de modo que el resultado final se adapte a las necesidades «flexibles» del mercado, etc.*”⁸⁶

Estos aspectos neoliberales que expone el autor anterior, se muestran más claramente ya en el articulado de la Ley. Concretamente en su artículo 2.bis, apartado 4, que expondrá los principios por los cuales se rige el Sistema Educativo Español entre los que aparece entre otros la eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas. Estos principios más propios de la Ley de Estabilidad presupuestaria y de marcado carácter económico, no hacen sino ahondar en la idea mercantilista de la educación. Por otro lado podemos destacar, que la búsqueda de la calidad, como antes explicábamos con la LOE, se hace más presente en este texto, pero entendida esta como sinónimo a la eficiencia. La calidad para esta nueva Ley supone hacer más con menos, es decir la calidad se consigue con la eficiencia de los recursos públicos orientada a los resultados. Por tanto, no supone la calidad el desarrollo de los alumnos como personas, con un alto grado de intelectualidad y conocimiento; sino la eficiencia en la asignación de recursos que suponga un mayor rendimiento de los alumnos de cara a los informes internacionales de educación.⁸⁷ Y este rendimiento, como entiende el legislador, está íntimamente relacionado con la empleabilidad. Como expone Bernal Agudo y Vázquez Toledo, “*el objetivo de la educación no va a ser el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, como nos obliga el artículo 27.2 de nuestra Constitución, sino la competitividad, la empleabilidad y el*

⁸⁶ Colectivo Baltasar Gracián, “ Los procesos de privatización de la enseñanza”, *Revista Tempora*, 16, 2013, p. 31

⁸⁷ Informes PISA

éxito profesional”.⁸⁸ Se orienta por tanto el derecho a la educación, hacia la mercantilización, de manera que se convierten los centros en empresas, los alumnos en mercancía y los profesores se entienden como costes laborales.⁸⁹ En relación con esta idea, podemos detenernos en la afirmación de la conversión de los centros públicos en empresas. Desde hace unos años, se está siguiendo un proceso introducido en primer lugar por la LOE, y de manera más clara por la LOMCE, de privatización de la educación. Como veíamos anteriormente en el caso de la sanidad, los criterios utilizados en educación emanan del mismo pensamiento ideológico. Se está produciendo una privatización a favor de aquellos centros concertados o privados, financiados enormemente por el Estado, mermando las posibilidades de los centros públicos. Además esto se ve también en la externalización de muchos servicios relacionados con el sistema educativo como por ejemplo la cesión de los comedores escolares a empresas privadas, o el transporte público de alumnos. Además esta privatización coge más fuerza con la política de recortes llevados a cabo en las escuelas públicas (disminución de recursos, aumento de la ratio profesor-alumno, bajada de sueldos, disminución de ayudas para comedores o libros, etc.). Pero además, este proceso privatista se observa en la forma de gestión de los colegios y centros públicos, en los que se introducen mecanismos de la empresa privada para su organización y funcionamiento exigiendo una mayor autonomía financiera; una conversión de los directores de los centros en gerentes, especialistas en la gestión económica y de recursos humanos; o la orientación hacia la competitividad entre centros en búsqueda de la calidad. Esta competitividad más propia en términos económicos, se traslada a los colegios públicos premiando a aquellos centros públicos que tengan un alto rendimiento y que administren sus recursos de manera más eficiente. De tal modo, que los centros públicos compiten entre sí para alcanzar el número del ranking como “mejor centro” o de “mayor calidad”, puesto que los centros públicos que no alcancen unos niveles mínimos que se preverán con evaluaciones periódicas estandarizadas, se le aplicaran medidas correctoras que pueden suponer la disminución de fondos para su financiación entre otros ajustes. Esta competitividad supone que los centros compitan entre sí e intenten atraer hacia ellos los alumnos más capacitados para no bajar en el ranking. De esta forma los colegios con más recursos económicos tendrán más recursos tecnológicos y materiales, por lo que serán más atractivos para los alumnos, a pesar de que los medios humanos estén peor cualificados. Y los centros con menos recursos deberán conformarse con los alumnos menos capaces, lo que dará lugar, a su descenso en el ranking y por tanto menor financiación. Esto es lo que la LOMCE persigue, que las escuelas públicas se dediquen a recibir solo a alumnos de clases sociales más desfavorecidas, alumnos de familias inmigrantes con difícil acceso a la educación, y en definitiva a alumnos con necesidades más especiales; diferenciando así una élite de colegios y de alumnos, de otra clase más empobrecida. La desigualdad que esto supone es una violación directa al artículo 27.2, que proclama el respeto a los derechos fundamentales, y en consonancia al artículo

⁸⁸Bernal Agudo, J.L. y Vázquez Toledo, S., “La Nueva Gestión Pública (NGP/NPM): El desembarco de las ideas neoliberales con la LOMCE”, *Revista Tempora*, 16, 2013, p. 49.

⁸⁹ Bayona, B., “Los ejes de la LOMCE”. *Forum Aragón*, núm. 7, 2013, pp. 3-5.

9.2 de la CE.⁹⁰ Pero también pone el peligro la titularidad del derecho a la educación. Como antes exponíamos, el artículo 27 en su apartado primero, refleja la subjetividad del derecho extendiéndolo a todos. La nueva ley al distinguir entre aquellos alumnos más capaces de aquellos con menos “talento”, pone en entredicho el alcance del derecho, ya que aquellos por su situación desigual o por su condición tendrán unas dificultades añadidas para recibir una educación en las mismas condiciones de igualdad que el resto de sujetos. Si además tenemos en cuenta la gratuidad de la misma, como se observa en la configuración del derecho, ya no solo constitucionalmente, sino desde la perspectiva internacional de Tratados de Derechos Humanos, y Pactos Internacionales sobre Derechos; el acceso a esta es cada vez más difícil debido a las condiciones económicas que supone (antes observábamos la reducción de ayudas familiares para libros, comedores escolares, etc.). La gratuidad de la educación se ve en peligro con las nuevas medidas de recortes adoptadas por el Gobierno en torno a la educación. Veámos la procedencia y justificación de las mismas, tras la reforma de la Constitución y los nuevos ideales neoliberales que sobreponen la economía de mercado configurando un Estado “económico”, frente a los caracteres propios que configuran a España como un Estado Social, basado en las premisas keynesianas de Estado del Bienestar.

5.4- LIMITACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

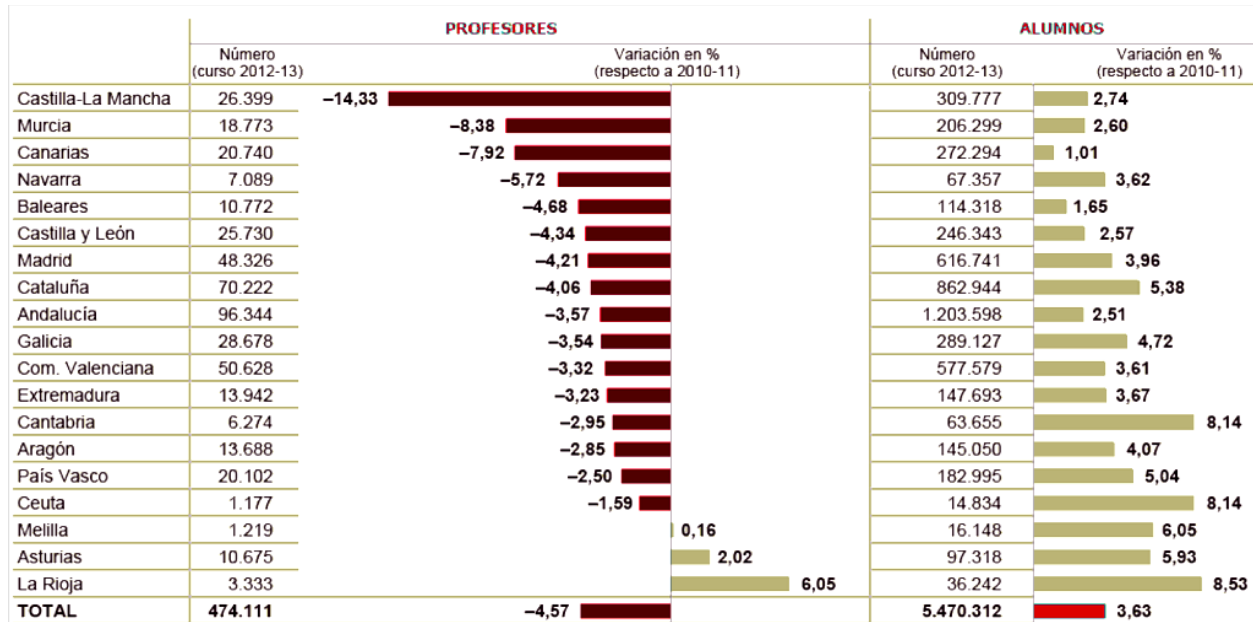
Una vez observado el marco normativo que regula la educación en España, y de ver los diferentes ajustes introducidos para asegurar una educación más eficiente económicamente hablando, debemos fijarnos en la limitación del gasto público en esta materia, a consecuencia de la búsqueda de la estabilidad económica. De esta manera, se ha llevado a cabo una “política de recortes” con el fin de sufragar la deuda pública española y asegurar la confianza en España por parte de los inversores extranjeros. Como en el caso de la sanidad antes observado, para el caso de la educación, se sigue el mismo procedimiento legislativo para disminuir el gasto público en este sector, que no es otro, que la utilización del Real Decreto-ley. Así el día 21 de abril de 2012 se publica en el BOE el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.⁹¹ En el preámbulo del mismo, se expone la necesidad de su promulgación que deriva de las exigencias de la Unión Europea para la reducción del déficit presupuestario, de ahí que las medidas expuestas se justifiquen para que la educación se ajuste a las necesidades de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigidas. Las principales medidas que se han adoptado en este Real Decreto-ley, aunque afectan al ámbito universitario, no han dejado sin embargo de incidir en otros campos educativos. Así en lo concerniente a la educación no universitaria, como principales exigencias que se reflejan en el mismo, podemos destacar el aumento de alumnos por aula respecto a cada profesor, el aumento de la jornada lectiva, o el aumento a diez días lectivos para el nombramiento de profesores interinos para la sustitución por bajas, así como el retraso de la implantación de enseñanzas de formación

⁹⁰ Artículo 9.2 de la CE: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (...).

⁹¹ Publicado en el “BOE”, núm. 96, de 21 de abril, pp. 30977-30984

profesional que estaban previstas para el curso 2012-2013. Si observamos la Ilustración 1 vemos como el profesorado se redujo considerablemente para el curso escolar comprendido entre 2012 y 2013, mientras que aumentaba el número de alumnos. Esto nos muestra la primera reforma expuesta, como aumentado la ratio profesor-alumno, lo que ha supuesto un aumento de alumnos por aula, que incide de manera directa en la formación educativa del alumnado, ya que la atención personalizada del profesor no puede ser igual que con un número más reducido de alumnos.

Ilustración 1: Profesorado y alumnos por CCAA



Fuente: Bernal Agudo, y Vázquez Toledo, p. 46, a partir de Ministerio de Educación y El País.

Esta reducción del profesorado que se observa en la ilustración arriba mostrada, no es sino una consecuencia directa de la disminución de fondos por parte del Estado para la educación, que ha incidido en la reducción del personal educativo. El presupuesto destinado para educación según datos del MINHAP ha ido variando desde 2006. Así lo reflejamos en la Tabla 8.

Tabla 8: Política de gasto en Educación y Deuda Pública (en millones de euros).

Políticas de gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educación	1.935	2.485	2.933	2.988	3.092	2.843	2.220	1.945	2.175	2.273
Deuda Pública	17.422	15.923	16.609	17.400	23.200	27.400	28.848	38.590	36.590	35.490

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Observamos como los gastos presupuestarios destinados a educación difieren mucho de los destinados al pago de la deuda pública, como reflejábamos en el caso de la sanidad; si bien, en

este caso los gastos para educación que alcanzan el mínimo en 2013, empiezan a remontar a partir del siguiente año, y progresivamente en 2015, pero muy alejados de los valores que se encontraban en 2010. Pero si nos fijamos en los gastos de personal se han ido reduciendo considerablemente desde el año 2012, ya que en ese mismo año se produjo un incremento importante en los gastos de personal aumentado casi en un 6 por ciento en relación con 2011.

Tabla 9: Gastos de personal en educación (en millones de euros).

Capítulos	Ppto. 2011	% Total	Ppto. 2012	% Total	% Var.	Ppto. 2013	% Total	% Var.	Ppto. 2014	% Total	% Var.
	Importe		Importe		12/11	Importe		13/12	Importe		14/13
I. Gastos de personal	406,99	14,3	431,17	19	5,94	415,48	21,4	-3,6	411,89	18,9	-0,9

Fuente: Informe económico financiero que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si observamos más cifras, vemos la gran reducción presupuestaria entre el año 2012 y 2013 en todos los programas de gasto en educación (tabla 10), ya que todas ellas a excepción de las enseñanzas especiales arrojan un porcentaje negativo en la variación entre los millones de euros destinados en 2013, respecto al año anterior.

Tabla 10: Programas de gasto de educación (en millones de euros).

PROGRAMAS					
	2012 (mill.)	2013 (mill.)	% Var. 13/12	2014 (mill.)	% Var. 14/13
Direc. Y Serv. Grales. De la Educación	120,7	107,88	-10,6	98,96	-8,3
Form. Permanente del profesorado de Educ.	4,22	3,45	-18,2	3,94	14,1
Educación infantil y primaria	167,13	159,84	-4,4	159,36	-0,3
Educ. Secundaria, form. Profesional y EE.OO. de idiomas	175,79	108,49	-38,3	100,93	-7
Enseñanzas universitarias	149,66	122,47	-18,2	120,56	-1,6
Enseñanzas artísticas	7,38	5,37	-27,2	5,49	2,3
Educación en el exterior	108,58	100,1	-7,8	99,8	-0,3
Educación compensatoria	169,79	53,26	-68,6	53,66	0,8
Enseñanzas especiales	1,91	2,2	15,1	2,38	8,5
Deporte en edad escolar y en la Universidad	13,31	1,85	-86,1	2,37	28,3
Otras enseñanzas y act. Educativas	76,74	52,34	-31,8	53,12	1,5
Becas y ayudas a estudiantes	1.270,05	1.222,17	-3,8	1.467,15	20,04
Serv. Complementarios a la enseñanza	5,64	5,45	-3,4	7,28	33,5
TOTAL	2270,9	1944,87	-14,4	2175	7,04

Fuente: Informe económico financiero que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Vemos como entre el periodo de 2012 a 2014, en apenas dos años, los gastos estatales destinados a Educación Infantil y primaria; Educación Secundaria, formación profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas; y Educación Universitaria ha ido disminuyendo progresivamente, a pesar

que otros programas de gasto en 2014 se han incrementado respecto a años anteriores. Estos programas, que se consideran fundamentales para el desarrollo educativo de las personas y extienden a todos el derecho a la educación, se han visto mermados en su financiación estatal, a favor de otros programas como Becas y ayudas a estudiantes, que son los que a priori producen en la ciudadanía una mayor satisfacción o crítica. Se lleva a cabo una política enmascarada, puesto que suben los gastos destinados a aquellos programas que tienen una incidencia económica más directa en las familias, pero se reducen los que sufragan la parte más importante del sistema educativo. Pero sin duda una de los programas que más ha descendido ha sido el de educación compensatoria. Este programa como se expone en el Informe económico financiero que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, *“tiene como objetivo promover determinadas actuaciones que contribuyan a prevenir y compensar las derivadas de factores sociales, culturales, económicos, étnicos, geográficos o de cualquier otro tipo.”*⁹² La reducción de gasto para estos fines pone de manifiesto, una vez más, las desigualdades creadas en torno al derecho a la educación, puesto que estas desigualdades innatas, que reducen las posibilidades de los colectivos, no son tenidas en cuenta y suponen en última instancia un cambio sociológico en la configuración intervencionista del Estado; característica propia del modelo de Estado Social donde el Estado es el encargado primero de que las desigualdades sociales no se aseverarán y de solucionar estos avatares propios del capitalismo.

En lo referente a los recortes que se han llevado a cabo en el campo universitario, a raíz de la publicación del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21, de diciembre, de Universidades; hay que destacar los ámbitos sobre los que se ha incidido con mayor arraigo. Destacamos la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas por parte de todas las Universidades, el cambio en la Financiación de becas y ayudas al estudio y la fijación de los precios públicos, y en tercer lugar lo concerniente a las relaciones de trabajo del profesorado. Nos detendremos en las dos incidencias primeras por su mayor relación con la limitación presupuestaria que abordamos, sin olvidar que el cambio en la relación del personal al servicio de las Universidades ha supuesto un agravante directo debido a la reducción de profesores, el aumento de las horas lectivas con menores recursos didácticos, y la disminución de salarios o congelación de los mismos, cifras que contemplábamos anteriormente en la Tabla 5.

La incidencia de la reforma constitucional del artículo 135, que como antes reflejábamos, ha supuesto un cambio normativo en todos los sectores, de hecho también se ha extendido a las Universidades. Estos organismo públicos tienen la exigencia de cumplir, al igual que el resto de Administraciones con el objetivo de estabilidad presupuestaria marcado por el Gobierno, de tal forma que el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades ha sido modificado para hacer cumplir estos mandatos estatales de manera que queda redactado de la siguiente forma: “2.

⁹² Informe Económico Financiero que acompaña al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado de 2014, publicados en el BOE mediante la “Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuesto Generales del Estado para el año 2014”, “BOE”, núm. 309, de 26 de diciembre de 2013.

*El presupuesto será público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos. Para garantizar un mejor cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las Universidades deberán cumplir con las obligaciones siguientes: a) Aprobarán un límite máximo de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse. b) Los presupuestos y sus liquidaciones harán una referencia expresa al cumplimiento de equilibrio y sostenibilidad financiera”.*⁹³ Por tanto, se exige que las Universidades aprueben un techo máximo de gasto que no puedan sobrepasar, ni incurrir de esta forma en déficit, con lo cual, al igual que a los Entes Locales, se les obliga al equilibrio presupuestario, además de incluir en sus presupuestos este equilibrio de forma expresa.

En lo referente a la reformulación de la financiación de becas y ayudas al estudio, y la fijación de precios públicos y tasas, la modificación del párrafo primero del apartado b) del artículo 81.3, ha supuesto un incremento de las aportaciones que el estudiante debe de realizar en primeras matriculaciones llegando hasta el 25% del total del coste efectivo, hasta el 40% en segundas matriculaciones, el 75% de los costes en terceras matriculaciones y de hasta el 100% a partir de la cuarta matriculación y que abarcan tanto titulaciones de Grado como Máster. Además para aquellos estudiantes extranjeros sin condición de residentes en España, que no sean nacionales de un país miembro de la Unión Europea, las tasas serán en todos los casos del 100%. Esta subida de las tasas ha provocado el riesgo de exclusión de muchos estudiantes que no puede pagar las altas tasas de sus matriculas. Además se han llevado a cabo actuaciones en muchas Universidades de pagos fraccionados, financiados o incluso mecenazgos como solución rápida para estos problemas. En cuanto a la política de becas y ayudas hay que destacar que se dirige más hacia la búsqueda de resultados y la excelencia académica, que hacia la igualdad de oportunidades y ruptura de las desigualdades sociales. La explicación deriva de la ayuda a aquellos estudiantes que a cambio demuestren un mayor rendimiento, es decir, se le entregará la beca si a cambio ofrece unos umbrales académicos. El debate hoy en día se encuentra no en la exigencia de un mínimo académico, y de aprovechamiento de fondos públicos, sino en la igualdad de oportunidades existentes entre aquellos estudiantes hijos de clase obrera con grandes restricciones económicas, a los que se les exige un rendimientos académico para poder sufragar sus estudios, de aquellas otros estudiantes hijos de clases altas como un ministro, el cual puede pagar sus estudios sin necesidad de ayudas y sin exigencias de rendimientos académicos. El componente económico es el que diferencia a estos dos estudiantes, con una desigualdad de oportunidad de acceso a la consecución de un título universitario por parte del primero. Como afirma Langa Rosado y Río Ruiz *“los cambios recientes en el sistema de becas se enmarcan en una apuesta política por una fórmula de universidad pública que, además de regresiva en términos de igualdad de oportunidades, es injusta y clasista, ya que está basada en la exigencia de más meritocracia para poder acceder o continuar en la universidad, pero sólo a los estudiantes que están en peores condiciones socioeconómicas. A lo que asistiríamos, entonces, es a un intento de cambio de modelo en el que únicamente se trataría de ganar en eficiencia aumentando las*

⁹³ Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo., BOE, núm. 96, de 21 de abril de 2012, pp. 30981.

exigencias para los estudiantes de clases populares".⁹⁴ Estas exigencias de rendimiento académicas expuestas por las nuevas reformas en las becas y ayudas, son un exponente más de la política de privatización que antes señalábamos y de las ideas neoliberales, en contra de la igualdad de oportunidades propios de los derechos sociales. Estos recortes en ayudas, son una vez más la puesta en escena de reducción del déficit que supone un sistema público educativo, pero aún así los cambios introducidos no solucionan los graves problemas que se suceden en España respecto a la política de becas y que se vienen acusando desde la década de los ochenta. Los autores anteriores exponen cuatro motivos principales, problemas más del tipo estructural de la configuración de las becas, que del tipo económico financiero, de tal manera que *"la insuficiencia de la mayoría de las becas a la hora de compensar los costes derivados de la dedicación plena al oficio de estudiante, un elemento clave que opera en las estrategias de familias y estudiantes de clases populares a la hora de proyectarse o no hacia la universidad, supone el primer problema en la configuración tradicional de las ayudas. El segundo: la existencia de exigentes y pocos modulados umbrales económicos para poder acceder a estas ayudas, especialmente a las de mayor cuantía. El tercero: los retrasos en la resolución burocrática y percepción de las ayudas, hechos generadores de perversas inseguridades si tenemos en cuenta que quien no recibe la beca solicitada ha de pagar luego matrícula además de otras posibles deudas. El cuarto: la existencia de minoritarios, pero variados, casos de fraude que deterioran la imagen de todo un colectivo ante la sociedad más amplia"*.⁹⁵ Pero además de estos señalados, hay que destacar, la diferenciación entre las becas destinadas a la educación universitaria y las ofertadas al resto de los niveles educativos. Martínez afirma que *"el grueso de los programas se destina a la educación superior, nivel en el que las barreras al acceso ya han causado la mayor parte de sus efectos clasistas como producto de la imbricación de factores económicos y socioculturales"*.⁹⁶ Esta concesión de becas, en los niveles básicos de la educación, es una obligación por parte de los poderes públicos para contribuir a romper las barreras de la desigualdad y asegurar una mayor escolarización en los ámbitos donde la educación debe ser obligatoria y gratuita como se expone en el artículo 27 de la Constitución y la configuración internacional del derecho a la educación. La gratuidad por tanto va íntimamente unida en estos niveles obligatorios, junto a la concesión de ayudas y becas. Y más es así, dado que los poderes públicos deben asegurar que todas las clases sociales obtengan una educación, derivada de la obligatoriedad del precepto constitucional en estos niveles básicos; que no consiste solo en el ofrecimiento gratuito de plazas escolares, sino que lleva consigo impuesta una sucesión de gastos económicos que muchas familias no pueden hacer frente (libros de texto, materiales, transporte, comedores, etc.). De hecho el Tribunal Constitucional en STC 188/2001 ha reconocido la obligación de los poderes públicos de conceder becas y ayudas para garantizar la efectividad y garantía del derecho a la educación, que aunque no se explicita concretamente en el artículo 27

⁹⁴ Langa Rosado, D. y Río Ruiz, M.A., " Los estudiantes de clases populares en la Universidad y frente a la Universidad de la crisis: persistencia y nuevas condiciones"., Revista Tempora, 16, 2013, p. 87

⁹⁵ Langa Rosado y Río Ruiz, "Los estudiantes de clases populares...", pp. 84-85

⁹⁶ Martínez García, J.S., "Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas". Revista de Educación, núm. 342, pp. 287-306.

de la CE, se considera básico para la función prestacional del derecho.⁹⁷ Esta concesión de becas y ayudas podríamos encauzarla dentro de la “programación general de la enseñanza” que si viene recogida constitucionalmente (art. 27.5 CE), y que el Tribunal viene reconociendo como una obligación de la Administración del Estado, al subrayar en la programación de la enseñanza como una de sus dimensiones “el establecimiento de un sistema de becas que permita el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos”.⁹⁸ Con esta afirmación se pone una vez más de manifiesto la necesidad de que la política de becas y ayudas vaya condicionada a la ruptura de desigualdades sociales y económicas y se redirija hacia la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos.

6- REFERENCIA A EDUCACIÓN Y SANIDAD EN EL CASO ANDALUZ.

El artículo 148.1 que refleja las materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, contempla en su apartado 21º la Sanidad e higiene como materias sobre la que cada Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias. Así en el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 42.1 expondrá: *“Corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el presente Título, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto”*.⁹⁹ Este artículo habilita por tanto a Andalucía a ejercer diferentes competencias cedidas por el Estado sobre diferentes materias, entre las que destacamos por nuestro interés, las referidas a la Educación y a Sanidad. Así se expondrán en su art. 55 las referidas a Salud, sanidad y farmacia con la siguiente redacción. *“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios, así como en el marco del artículo 149.1. 16º de la Constitución la ordenación farmacéutica. Igualmente le corresponde la investigación con fines terapéuticos, sin perjuicio de la coordinación general del Estado sobre esta materia. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular y sin perjuicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 61, la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias, sociosanitarias y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para toda la población, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral, la sanidad animal con efecto sobre la salud humana, la sanidad alimentaria, la sanidad ambiental y la vigilancia epidemiológica, el régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público, así como la formación sanitaria especializada y la investigación científica en materia sanitaria. 3.*

⁹⁷ STC 188/2001, de 20 de septiembre de 2001. FJ. 4º.

⁹⁸ Vidal Prado, C., “El derecho a la educación en tiempos de crisis”, *Nuevas políticas públicas, Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, p. 74.

⁹⁹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía., BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007, pp. 11871-11909.

Corresponde a Andalucía la ejecución de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos. 4. La Comunidad Autónoma participa en la planificación y la coordinación estatal en materia de sanidad y salud pública con arreglo a lo previsto en el Título IX”.

Como expone el artículo del Estatuto andaluz, tiene amplias competencias sobre sanidad, si bien hay que distinguir el apartado primero del mismo de su segundo apartado, ya que en el primero expone las competencias que ejercerá de forma exclusiva siendo esta la referente esencialmente al funcionamiento, control, organización y evaluación de los centros sanitarios; es decir de hospitales, consultorios y centros de salud pública. Mientras que en el segundo apartado, mucho más amplio, expone las competencias compartidas con el Estado. En este sentido, podemos clasificar las materias compartidas por grupos. En un primer lugar los servicios y prestaciones referentes a la sanidad, su funcionamiento, organización, etc. Un segundo grupo estaría formado por todos aquellos aspectos destinados a proteger, promover y preservar la salud pública.¹⁰⁰ La tercera división estaría formada por la competencia en materia de formación y régimen del personal al servicio de la sanidad, y por último añade la investigación científica. Si observamos estas competencias compartidas, vemos que las reformas llevadas a cabo por el Estado en materia sanitaria para reducir el déficit del Sistema Nacional de Salud, inciden sobre las competencias compartidas entre Comunidades Autónomas, en este caso Andalucía y el Estado. Nos referíamos antes a recortes en asistencia sanitaria y prestaciones sanitarias, reducción de personal y jubilaciones masivas, o incluso cierre de centros que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Veamos entonces, como han influido estas medidas en Andalucía y en que parte el Gobierno andaluz ha seguido la política marcada por el Gobierno central. Reflejamos si se han producido recortes similares en estas materias, o si en cambio se ha apostado por una política social en contra de una política financiera y económica. Para ello lo primero que debemos reflejar, es la consignación presupuestaria que Andalucía ha destinado a sanidad desde el comienzo de la crisis, para observar si se ha reducido considerablemente como en el caso estatal o si se ha ido manteniendo. En la Tabla 11 reflejamos en millones de euros la cantidad asignada a sanidad.

Tabla 11: Presupuesto para Sanidad

Año	Miles de euros	Variación interanual
2007	8.730.590	
2008	9.565.458	9,56
2009	9.826.539	2,73
2010	9.827.380	0,01
2011	9.379.092	-4,56
2012	9.420.021	0,44
2013	8.474.981	-10,03

¹⁰⁰ Esta redacción del artículo, nos muestra como el legislador autonómico ha puesto de manifiesto la importancia del derecho constitucional de salud pública al reflejarlo como tal en el texto estatutario y al explicitar la protección de la salud pública, preservarla y promoverla.

2014	8.204.893	-3,19
2015	8.458.779	3,09

Fuente: Ministerio de Sanidad, servicios sociales e igualdad

Vemos así en la tabla como la consignación presupuestaria ha ido en aumento desde el año 2007, llegando a su máxima en el año 2012, pero como a partir de este año la cantidad asignado a las aplicaciones presupuestarias relativas a la sanidad pública andaluza han ido en decreciendo a partir de este momento. Como exponíamos en puntos anteriores, la reforma constitucional se produce en 2011, si bien es a partir del año 2012 cuando se suceden una serie de leyes y sobre todo Reales Decretos dedicados a la racionalización de los servicios públicos. Estos números no son sino reflejo de la puesta en práctica de tal normativa, y de los recortes masivos que se han producido en esta Comunidad Autónoma en sanidad, sobre todo en ámbitos como en la disminución de la plantilla sanitaria, reducción salarial o descenso en las inversiones para infraestructuras. Según informe de CCOO ¹⁰¹, Andalucía se encuentra entre las siete Comunidades Autónomas con más reducción de gastos para sanidad, propiciando como consecuencias directas para los ciudadanos la disminución de camas hospitalarias, el aumento de las listas de espera, el empeoramiento de las infraestructuras sanitarias y sobre todo la pérdida de más de 7.000 empleos de trabajo, debiendo tener en cuenta además la baja de calidad del empleo, puesto que la temporalidad en el empleo representa más de un 30 por ciento del total de la plantilla sanitaria.

En lo concerniente a la educación, la Constitución refleja en su artículo 149.1 las competencias que serán exclusivas del Estado. Así en el apartado 30, se expondrá *“La Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*. De este modo, la Constitución en este caso atribuye el desarrollo normativo del derecho a la educación de manera exclusiva al Estado, a diferencia del derecho a la salud pública sobre el cual la Comunidad Autónoma podía ejercer competencias propias. Sin embargo el propio artículo 148.2 habilita a las Comunidades, para que en el periodo de cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, a la ampliación de competencias contempladas en el artículo 149 de la CE. De esta manera el artículo 50 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece las competencias que en materia de enseñanza no universitaria le corresponderán a Andalucía, el artículo 10.3.2º, garantiza el acceso a una educación de calidad y permanente y el artículo 21 del mismo, los derechos que deberán respetarse y garantizarse en esta materia. Actualmente la educación andaluza se regula por la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía y en cuya exposición de motivos marcaba una serie de objetivos en busca de una educación de calidad y adaptada a las modernizaciones que se demandaban desde la Unión Europea. Entre estos objetivos encontramos la modernización de los centros educativos, mediante la introducción de las tecnologías de la

¹⁰¹ Caballero, P., Álvarez, I., Álvarez, L., Gómez, M. “Análisis de Presupuestos Sanitarios 2015”. *Federación Estatal de Sanidad y Sectores Sociosanitarios de CCOO*, 2015; pp. 108-127.

información y la comunicación; el impulso de los idiomas en busca de una juventud bilingüe; la incorporación de comedor social, aula matinal o el fomento de las actividades extraescolares. Además añade una importante dotación de recursos humanos y materiales a la formación permanente del profesorado. La creación de empleo y de nuevos puestos de profesorado, es uno de los objetivos principales que acuña esta Ley para el desarrollo de una educación de calidad. Sin embargo, transcurridos apenas ocho años de vigencia de esta Ley, parecen haber caído en el olvido los objetivos marcados por la misma, y las intenciones desde el Parlamento andaluz se hacían eco en esta Ley. Así se pone de manifiesto en los diferentes ajustes llevados en esta materia en Andalucía. Si la Ley 17/2007 tenía como objetivo el aumento del profesorado y la creación de empleo, esta afirmación se ha quedado como una nebulosa en el espacio, puesto que en los últimos años, desde que la educación quedara al servicio de la economía, se ha visto reducido el número de puestos de trabajo dedicado al personal de apoyo en los centros docentes. Pero no solo eso, el número de plazas recortadas oscila entre las 800 y las 1000 plazas según estudios de UGT, incidiendo directamente el aumento de alumnos por aula, por lo que la mejora de calidad y la atención en cada uno de los alumnos se han visto mermada. No se puede obviar que en una clase con más de 30 alumnos, la dedicación del profesor en cada uno de ellos es inferior, por no decir nula. Pero además se ha reducido la dotación para los centros bilingües. Parece una paradoja que ocho años antes el Gobierno Andaluz se fije como uno de los grandes objetivos educativos el de la consecución de una juventud bilingüe, y posteriormente decida disminuir los recursos para estos centros, tanto económicos como de personal. Pero además de esto encontramos los recortes en las pagas extras, las nuevas adaptaciones del profesorado a la LOMCE si recursos didácticos, la disminución en las aplicaciones presupuestarias para los gastos de funcionamiento de los centros escolares, el aumento de la jornada laboral, recortes en otras prestaciones como los complementos en situación de baja por enfermedad, o la congelación de ofertas de empleo público docente.¹⁰² En la siguiente tabla, observamos las cifras en miles de euros que Andalucía ha destinado a educación desde el año 2011.

Tabla 12: Presupuesto Educación para Andalucía

Año	Miles de euros	Variación interanual
2011	7.039,96	-
2012	7.191,88	2,16
2013	6.573,35	-8,60
2014	6.423,88	-2,27
2015	6.588,44	2,56

Fuente: Consejería de Educación de Andalucía

Observamos de esta manera como a pesar de que en este pasado año la cantidad asignada a educación ha aumentado un 2,56 por ciento más que en 2014, la cantidad es muy inferior si

¹⁰² Gabinete Técnico FETE-UGT Enseñanza, “Informes y memorias. Curso 2012-2015”. Disponible online: www.feteugt.es/estudios_e_informes

comparamos con el año 2012. A pesar de la defensa contra los recortes en educación por parte del Gobierno Andaluz, en la realidad observamos como las cifras representativas de las aplicaciones presupuestarias para educación reflejan lo contrario. Se ha disminuido la inversión en educación como antes exponíamos, siguiendo la estrategia del gobierno central y las directrices marcadas por este, además de la propia iniciativa de la Comunidad Autónoma por reducir los gastos tanto en sanidad como educación. Exponíamos antes como uno de los principales ajustes que se han producido en educación, había sido la congelación de ofertas de empleo público, la reducción de salarios y la disminución de personal docente. Así las cantidades asignadas al personal estatutario, funcionario y laboral se vieron reducidas entre el año 2012 y 2013, puesto que la dotación presupuestaria para personal funcionario en 2012 era de 12.308.258 euros, en 2013 bajaron hasta los 11.541.965 euros. De igual forma se produce una reducción para el personal laboral, no tan significativa en este caso, de los 808.778 euros a los 808.640 euros. Hay que destacar que a partir de 2014 la Consejería de Educación abarca además de esta materia, las competencias de Cultura y Deporte, por lo que las cifras en gastos para personal aumentan considerablemente, sin embargo no reflejan una imagen real de la cantidad concerniente a Educación puesto que abarcan los gastos correspondientes tanto a Cultura y Deporte, que suponen más de la mitad si observamos los presupuestos de años anteriores, por lo que la asignación presupuestaria para gastos de personal funcionario y labora de educación, en porcentaje respecto a años anteriores, va en descenso.¹⁰³

7. CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio hemos ido observando como la reforma del artículo 135 de la Constitución ha incidido en diferentes sectores y aspectos de la sociedad. La introducción en el Ordenamiento Jurídico español de la regla fiscal de eliminación del déficit público de carácter estructural y la reducción del capital de la deuda pública a los límites establecidos por la Unión Europea, no ha tenido como consecuencias únicas la aprobación de nuevos instrumentos fiscales y económicos que aseguren la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, entendida como la capacidad de financiar nuevos y precedentes compromisos de gastos dentro de estos límites; sino que también como veíamos en los apartados anteriores, ha propiciado la introducción de nuevos mecanismos de ajuste en todas las políticas de gasto. La actual crisis económica ha puesto de manifiesto la incapacidad de las Administraciones Públicas para hacer frente a los gastos derivados de sus políticas públicas, por lo que, siguiendo los avatares procedentes de la Unión Europea, se han ido sucediendo las reformas y modificaciones en la legislación española para incrementar la capacidad de la economía española. La crítica de este estudio se centra, no ya, en la necesidad o no de realizar ajustes para “sacar a flote” el país, sino más bien en la forma de llevarlo a cabo y a costa de que. Así, hemos observado cómo se han

¹⁰³ Consejería de Hacienda y Administración Pública. “Presupuestos 2010-2015”. Disponible online: www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/secc-planif_presup.html Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Banco de España. (s.f.).

producido numerosas reducciones en gastos dedicados a las políticas sociales, en nuestro caso hemos visto como las inversiones y los gastos destinados a materias tan importantes en la sociedad de hoy en día, como educación y sanidad se han visto minoradas, mermadas y en algunos aspectos casi desaparecidas. Es impensable no apreciar que actualmente España vive una situación económica complicada, pero para atajar estos desajustes financieros y coyunturales ¿es necesario atacar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución? ¿La recuperación económica pasa por arrojar a la basura años y años de progreso social en estos ámbitos? Durante los últimos treinta años se han conseguido numerosas garantías y avances sociales que anteriormente no habían visto la luz. Los logros conseguidos en educación y sanidad han prosperado, no solo ya por la investigación y los nuevos medios globales para conseguirlo, sino que también han acompañado los pensamientos y fuerzas de numerosas personas para lograr que actualmente exista una sanidad pública que garantice la salud a todos, y una educación que permita que las generaciones futuras puedan adquirir los conocimientos suficientes para ser capaces y dueños de sus propias ideas y pensamientos, para que nadie pueda “manejarlos como simples marionetas” para conseguir su enriquecimiento, ya sea éste económico, político o social. Me aventuro a decir que este puede que sea el pensamiento de muchas de las personas con influencia internacional, no solo políticos, sino propietarios de grandes industrias y empresas, y personas con poder, capaces de dominar e influir en los gobiernos para llevar a cabo sus objetivos. Quieren personas más preocupadas en poder sobrevivir, que preocupadas por lo que ocurre más allá de su umbral de pobreza, de su entorno más cercano y de otras preocupaciones que la de poder alimentarse cada día. La educación es la que nos nutre de nuestros propios pensamientos e ideales. La educación no solo nos enseña a sumar y restar, a saber leer y a adquirir conocimientos sobre diferentes ramas científicas o sociales, sino que la educación forma a las personas como personas, forja en ellas una identidad capaz de cuestionar y plantear las decisiones tomadas por otros y formar una idea con conocimiento para proponer alternativas. Quizás esto sea lo que desde el poder, ya sea poder político o económico, no quieren que se produzca. Una sociedad con menos conocimiento, con menos educación, en definitiva una sociedad “analfabeta”, es más fácil de manejar, más rápido de introducir en ellos pensamientos que quieren que piensen y de hacer lo que demanden. El poder quiere formar un ejército de títeres a los cuales llevar por aquí y por allí, que asientan en todo lo que digan y que no cuestionen sus decisiones, mientras ellos pueden hacer y deshacer a su antojo sin que nadie se lo impida. Desde un pensamiento muy “amanerado” me he planteado la cuestión de si, con la nueva Ley de Educación (LOMCE), con la que se persigue el fomento de la educación desde una perspectiva laboral, ya que veíamos en apartados anteriores como se busca la inserción laboral y el impulso de la formación profesional en horas de los conocimientos humanísticos y sociales; se pretende que las nuevas generaciones, ya desde la enseñanza primaria, vayan encaminadas a la salida profesional, a la realización de un trabajo, a la conversión de las personas en simples maquinas de una cadena de montaje que son programadas desde un ordenador central. Es decir, si con esta nueva Ley lo que se está pretendiendo desde la clase política es la sustitución de personas con una serie de conocimientos y adquisiciones capaces de pensar por sí mismos y saber lo que quieren y lo que no, por personas que solo sigan las ordenes como brazos ejecutores de otras que

son los que aportan los pensamientos. De nuevo reiteramos, que una población sin una educación mínima difícilmente será capaz de formar sus propias ideas, y menos aún si se trata de una población que tiene un acceso difícil a la educación dadas sus condiciones socio-culturales. Quién sabe si entre ellos está el próximo Bill Gates, pero lo cierto es que sin oportunidad nunca lo podremos saber. En definitiva los recortes en educación pueden tener una base más profunda que simplemente la de asegurar la capacidad económica de España, puesto que además de lo anteriormente dicho, merman las ilusiones de muchos jóvenes por alcanzar sus sueños y metas.

Pero no solo la educación se ha visto dominada por la reforma constitucional, sino que también el aspecto social tan vulnerable e importante a su vez como la salud, ha visto como estas políticas económicas han ido influenciando en su pleno desarrollo. Así lo observábamos anteriormente en las cifras dedicadas a las aplicaciones sanitarias. La reducción del gasto público en esta materia ha propiciado que muchos enfermos crónicos no tengan acceso a los fármacos que necesitan a diario para su pleno desarrollo vital, pero a pesar de que este pueda ser el impacto más inmediato, los recortes en sanidad han hecho que personas con enfermedades emergentes no puedan atajar a tiempo estas debido a las largas listas de espera que se producen en la sanidad pública, por lo que cuando llega su cita, ya es tarde para combatir el estado avanzado de la enfermedad. También hemos visto como en los últimos años la fuga de cerebros españoles en el ámbito sanitario ha ido en aumento. La causa la encontramos en la reducción continua y constante de la inversión en investigación. Son muchos los profesionales y expertos en el campo de la investigación científica los que han tenido que emigrar a otros países para poder desarrollar sus ideas y proyectos, ya que el apoyo económico y financiero que tales trabajos necesitan se han visto reducidos o incluso eliminados en nuestro país. Habría de plantearse este ajuste económico en investigación, puesto que los avances que pudiesen surgir en esta rama, repercutirían positivamente en la economía española, sin embargo parece haberse omitido este pensamiento, exportando materia prima tan importante como el conocimiento que otros países occidentales están sabiendo aprovechar. Quizás sea este el pensamiento de la Unión Europea para España. Convertirla en una gran fábrica de “genios” en cada campo y cada rama. Hacer el “trabajo sucio” de formar a grandes profesionales para luego exportar su talento a los países que tienen el mando de la Unión Europea, mientras tanto en España se queda la clase obrera, con pocos estudios y recursos para poder manejar a su antojo. En síntesis con esta afirmación encontrábamos anteriormente como uno de los objetivos de la LOMCE el de la apuesta por la Formación Profesional, ya que nuestra oferta de personas con conocimientos universitarios es elevada para la poca demanda que se necesita en nuestro país, además de la elevada exportación que generamos.

Todos estos pensamientos son solo hipótesis tras el estudio de diversos documentos realizados por los expertos, que no adquieren el valor de afirmación, pero que nos hacen reflexionar sobre aspectos no tan visibles pero que son consecuencia inmediata de la introducción en nuestra Constitución de obligaciones mercantilistas y económicas. Una de estas hipótesis que anteriormente hemos observado y que muchos autores se cuestionan, es la transformación del actual modelo de Estado. Como mostrábamos, España se constituye en un Estado Social y

Democrático de Derecho, contemplándolo en el artículo 1.1 de la CE. Este modelo de Estado es el desarrollo del llamado Estado del Bienestar que introduce el intervencionismo del Estado para reparar los desajustes sociales derivados del capitalismo, como su gran objetivo. Pues bien este Estado Social se caracteriza por el reconocimiento de una serie de derechos sociales que permitan la igualdad para todos los ciudadanos y un reparto equitativo de la riqueza, pero ¿tras todas las afirmaciones antes realizadas, podemos decir que nos encontramos ante este modelo de estado? ¿se asegura una igualdad a todos los ciudadanos? ¿se realiza un reparto equitativo de la riqueza? Ya hemos observado como esto no se produce, pero además se está aún más desmantelando el modelo de estado tras la introducción de una clausula fiscal y económica de carácter prioritario y obligatorio, en detrimento de otros principios constitucionales básicos. Con una educación y una sanidad cada vez más privativas, más selectivas y menos igualitarias estamos viendo como la clausula “social” va perdiendo intensidad. No puede hablarse de un Estado social donde miles de niños sufren la pobreza y la malnutrición, donde miles de ellos no tienen medios suficientes para acceder a una educación adecuada y menos aún para permitirse el “lujo” de caer enfermos. Así la clausula social que define nuestra forma de Estado parece ir mutando hacia lo que parece una nueva forma estatal económica, donde las prioridades económicas y mercantilistas van situándose en la cima de la pirámide dentro de los objetivos políticos, y en los círculos del poder. Ejemplo de esta transformación lo observamos en la comparativa de personas con las empresas. Aquellas empresas que no producen lo suficiente, no ofertan un producto atractivo para la demanda y realizan su actividad en un sector con gran competencia, acaban abandonando el mercado donde actúan incapaces de continuar con sus funciones. Igual sucede en la sociedad actual con las personas. Aquel sector de la población que no puede ofrecer unos conocimientos o habilidades que demanda el “poder”, no tienen acceso a los recursos financieros para poder ofertarlo, o intentan alcanzar sus objetivos en un sector donde la competitividad es muy amplia, acaban por abandonar el mercado en busca de otros nuevos mercados donde poder actuar; es decir abandonan el país puesto que las oportunidades que tienen de desarrollar sus habilidades en él son muy difíciles. Se ve en este ejemplo como las técnicas de la empresa privada no solo se han introducido en la gestión de los servicios públicos, sino que han hecho eco en todos los aspectos de la sociedad hasta llegar a la conversión del Estado social, en un Estado dominado por la economía. Pero no solo es cuestionable la acepción de “social” de nuestro modelo de Estado. También debemos fijarnos en la de democrático. Es cierto que vivimos en un Estado democrático donde la soberanía popular reside en el pueblo, donde los ciudadanos votamos a nuestros representantes políticos que dirigen el país. Pero hasta qué punto puede hablarse de democracia cuando la mayoría de reformas de gran calado como la reforma Constitucional se han llevado a cabo sin consenso y sin tener en cuenta a la sociedad. Qué decir de que la mayoría de los ajustes realizados en derechos esenciales como educación y sanidad se hayan producido por la vía de Reales Decretos sin el apoyo de los demás grupos parlamentarios que representan una cifra muy importante de votantes. Pero además qué democracia representa nuestra clase política tras las últimas elecciones de 2015, donde los ciudadanos con su voto han expuesto la realidad de llegar a acuerdos entre todos. Los votantes han manifestado su voluntad de que para gobernar el país será necesario un pacto entre todos los partidos, pero estos no han sido capaces en cuatro meses de

llegar a ninguno, dada sus ganas de estar en el poder, de gobernar y mandar, sin que nadie ponga trabas ni objeciones. Su falta de acuerdo nos lleva a nuevas elecciones, un nuevo gasto económico que como ya hemos visto en ocasiones pasadas, se realizará en detrimento de otras realidades sociales más necesarias.

Es por todo esto, por lo que podemos concluir diciendo que tras la reforma constitucional de 2011 se ha producido una transformación de la sociedad, caracterizada hasta ahora por su inclusión en un modelo de Estado denominado del Bienestar. Transformación que no ha sido inmediata y cuanto menos directa, sino que viene desmantelándose desde hace años y que se hace más presente en nuestros días con la crisis económica y con la desaparición de los avances alcanzados en los derechos sociales que caracterizan nuestro modelo social y democrático de derecho; hacia un nuevo modelo económico donde la prioridad de procurar una mejor redistribución de la renta y unas mayores prestaciones sociales para los más desfavorecidos, ha cambiado por el objetivo principal que tiene toda empresa que opera en el mercado y que se configura como un mandato directo de la Unión Europea, que no es otro que no tener déficit ni deuda. Es por todo esto por lo que nos planteamos una modificación de la Constitución, pero en este caso del Título Preliminar, del artículo 1.1. No podemos seguir definiendo a España como un modelo de Estado Social, cuando carece en este sentido de social, definamos a nuestro país como un Estado “de Mercado y Económico de pleno Derecho” Cambiemos por tanto el artículo 1.1. CE y llamemos a las cosas por su nombre.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA GALLO, PABLO (2013). “La nueva regulación de la tarjeta sanitaria individual y los problemas financieros de la sanidad pública”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo* n° 8/2013, pp. 27-41
- AGUADO i CUDOLÀ, VICENÇ y PRADO PÉREZ, RAQUEL (2014). “Derecho a la protección de la salud y exclusión de la asistencia sanitaria: la crisis económica como pretexto para la limitación del acceso a los servicios y prestaciones del estado del bienestar”. *R.V.A.P., núm. Especial 99-100*, pp. 87-110
- AGUILAR DE LUQUE, LUIS y ROSADO IGLESIAS, GEMA (2001). “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”. *Cuadernos de Derecho Público, n°. 12 (enero-abril, 2001)*, pp.10-61
- ALDEGUER CERDÁ, BERNABÉ (2014). “Autonomía local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera local y control presupuestario local en España. (2008-2014)”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública Vol. 1, Núm. 2.*, pp. 181-218
- ARROYO GIL, ANTONIO y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, ISABEL (2013). “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. *Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98*, pp. 149-188

- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (2011). “La reforma del artículo 135 CE: Encuesta sobre la reforma constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, pág. 173
- BAYONA, B. (2013). “Los ejes de la LOMCE”. *Forum Aragón*, núm. 7, 2013, pp. 3-5.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, ENRIQUE (2012). “Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución”. *Teoría y realidad constitucional*, nº 29, pp. 261-288
- BERNAL AGUDO, JOSÉ L. y VÁZQUEZ TOLEDO, SANDRA (2013). “La nueva gestión pública (NGP/NPM): El desembarco de las ideas neoliberales con la LOMCE”. *Tempora. Revista de Sociología de la Educación: segunda época*, pp. 35-58
- BLANCO MORENO ÁNGELA (2009). “Estabilidad presupuestaria en tiempos de crisis”. *Revista Española de Control Externo*, pp. 23-7
- CABALLERO, P., ÁLVAREZ, I., ÁLVAREZ, L., GÓMEZ, M. (2015) “Análisis de Presupuestos Sanitarios 2015”. *Federación Estatal de Sanidad y Sectores Sociosanitarios de CCOO, 2015*; pp. 108-127.
- CANTERO MARTÍNEZ, JOSEFA (2013). “Constitución y derecho a la protección de la salud ¿existe algún límite frente a los recortes sanitarios?”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo nº 8/2013*, pp. 1-26
- CARAZO LIÉBANA, Mª JOSÉ (2015). “El derecho a la educación en tiempos de crisis: una reflexión al hilo de algunas cuestiones jurisprudenciales”, en AA.VV., *Diritti sociali r crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, pp. 657-692
- CASTELLÓN LEAL, ENRIQUE. “El marco general de la Sanidad”. *Lecciones de Derecho sanitario*, pp. 135-147
- COELLO DE PORTUGAL, JOSÉ M. (2011). “Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”. *Foro, Nueva época*, núm. 14/2011, pp. 145-149
- COLECTIVO BALTASAR GRACIÁN (2013). “Los procesos de privatización en la enseñanza”. *Tempora. Revista de Sociología de la Educación: segunda época*, pp. 13-34
- CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (2010-2015) “Presupuestos 2010-2015”. Disponible online: www.juntadeandalucía.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/secc-planif_presup.html
- CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS DE DERECHOS DEL NIÑO DE 1989. *Unicef Comité Español, Nuevo Siglo*, 2006, pp. 22.
- CUENCA, ALAIN (2012) “Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis”. *CDP, Cuadernos de Derecho Público nº 38*, pp. 161-175
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS (2013). “¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera?”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, pp.59-68

- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. Asamblea *General de Naciones Unidas. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre, de 1948, París.*
- DEL PINO, ELOISA (2007). “Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado de Bienestar”. *Política y Sociedad, Vol. 44 Núm. 2*, pp. 185-208
- DELGADO RAMOS, DAVID (2013). “La reciente constitucionalización de la Estabilidad presupuestaria: ¿una reforma necesaria?”. *UNED. Revista de Derecho Político, núm. 87*, pp. 317-352
- DÍEZ GUTIÉRREZ, ENRIQUE (2013). “La comercialización de la educación”. *Tempora. Revista de Sociología de la Educación: segunda época*, pp. 59-70
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, MÓNICA (2013). “Formas de gestión indirecta de los servicios sanitarios y privatización de la Sanidad pública (especial referencia al plan de medidas de la Comunidad de Madrid)”. *RJUAM, núm. 27*, pp. 111-142
- EC.EUROPA.EU/EUROSTAT
- ESTEVE PARDO, M^a LUISA (2013). “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales”. *Fundación Democracia y Gobierno Local, Institu de Dret Público*, pp. 153-172
- FARGE COLLAZOS, CARLOS (2007). “El Estado de bienestar”. *Enfoques XIX, 1-2*, pp. 45-54
- FERNÁNDEZ CASTRO, BELÉN (2004). “El equilibrio presupuestario: las restricciones sobre el déficit”. *Universidad de Santiago de Compostela, P.T.Nº 30/04, Instituto de Estudios Fiscales*
- FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO (2004). “Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico”. *Proyecto de Investigación "Descentralización, coordinación y convergencia" del Ministerio de Educación y Ciencia. Departamento de Economía. Universidad de Oviedo*, pp. 3-47
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, ROBERO IGNACIO (2004). “Las exigencias del Derecho comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las comunidades autónomas y entidades locales”. *Fundación Democracia y Gobierno Local, QDL, 5 junio de 2004*, pp. 107-124
- FLORES ANARTE, LAURA (2014). “El ataque constitucional al Estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución española”. *Revista Internacional de Pensamiento Político- I ÉPOCA- Vol. 9*, pp.- 321-346
- FOLGADO BLANCO, JOSÉ (2011) “Endeudamiento de las Entidades locales y estabilidad presupuestaria”. *Revista Española de Control Externo*, pp. 79-95
- GABINETE TÉCNICO FETE-UGT ENSEÑANZA. (2012-2015). “Informes y memorias. Curso 2012-2015”. *Disponible online: www.feteugt.es/estudios_e_informes*
- GALERA VICTORIA, ADORACIÓN (2013). “El legislador autonómico y el principio de estabilidad presupuestaria”. *Sumario UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 31, 2013*, pp. 609
- GARCÍA CRESPO, MILAGROS (2003). “Los costes de la Estabilidad Presupuestaria”. *Revista Española de Control Externo*, pp. 15-31

- GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL (2013). “Del Federalismo competitivo al Federalismo global de mercado”. *UNED. Revista de Derecho Político* N° 88, septiembre-diciembre 2013, pp. 13-49
- GARCÍA ROCA, J. (2014). “Pautas para una reforma Constitucional. Informe para el debate”. *Instituto de derecho parlamentario, Universidad Complutense de Madrid. Thomson Reuters Aranzadi*, p. 40.
- GARCÍA ROCA, JAVIER y MARTÍNEZ LAGO MIGUEL A. (2014). “El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones”. *Nueva época DA, n° 1, enero- diciembre 2014*, pp. 1-15
- GARCÍA TRUJILLO, S. (1994). “La crisis del Estado del Bienestar”. *Economiaz, núm. 30*, 1994, págs. 279
- GARCÍA, GUILLERMO (2012). “El derecho a la educación, incluida la superior o universitaria, y sus obstáculos, incluido el Plan Bolonia”. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 34, pp. 1-15
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE (2012). “La reforma del artículo 135 de la Constitución española”. *Revista de Administración Pública, núm. 187*, pp. 31-66
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD (2012). “La reforma del artículo 135 ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?”. *Cuadernos de Derecho Público, núm. 38*, pp. 79-88
- HIDALGO ANTEQUERA, JOSÉ RAMÓN (2005). “La calidad en la provisión de la sanidad. Derechos de los pacientes como parámetro de calidad del servicio de salud”. *Revista Administrativa Sanitaria, núm. 3*, 2005, pp. 447-453
- INFORME ECONÓMICO FINANCIERO QUE ACOMPAÑA AL PROYECTO DE LEY DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2014, PUBLICADOS EN EL BOE MEDIANTE LA “LEY 22/2013, DE 23 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTO GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2014”. “*BOE*”, núm. 309, de 26 de diciembre de 2013.
- LANGA ROSADO, D. Y RÍO RUIZ, M.A. (2013). “Los estudiantes de clases populares en la Universidad y frente a la Universidad de la crisis: persistencia y nuevas condiciones”. *Revista Tempora*, 16, 2013, p. 87
- LASA LÓPEZ, AINHOA (2014). “La ruptura de la Constitución material del Estado social: la constitucionalización de la Estabilidad presupuestaria como paradigma”. *Revista de Derecho Político, núm. 90*, pp. 213-248
- LEY 15/2006 DE 22 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, págs. 19957-19964.
- LEY 18/2001, DE 12 DE DICIEMBRE, GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. *BOE Núm. 298*, de 13 de diciembre de 2001, págs. 46819-46825
- LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA. (2009). *Bundestag alemán*, 2010. Traducción: García Macho R., Sommermann K.P.

- LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN. *BOE.*, núm. 104, de 4 de mayo de 2006, pp. 17158-17207.
- LEY ORGÁNICA 2/2007, DE 19 DE MARZO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. *BOE*, núm. 68, de 20 de marzo de 2007, pp. 11871-11909.
- LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL DE 2012, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. *BOE Núm. 103*, de 30 de abril de 2012, págs. 32653-32675.
- LEY ORGÁNICA 8/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA. *BOE.*, núm. 295, de 10 de diciembre, pp. 97858-97921
- LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO (2012). “De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres””. *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 29, pp.199-218
- LÓPEZ JIMÉNEZ, JOSE M. (2011). “Estado de bienestar, sostenibilidad y algunos riesgos”. *EXtoikos 70*, n.º. 1, pp. 70-73
- LÓPEZ JIMÉNEZ, JOSÉ M. y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M. (2012). “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. *Instituto Universitario de análisis económico y social. Documento de trabajo 9/2012*, pp.1-61
- LÓPEZ MARTIN, M.C. Y DE LOS RÍOS BERJILLOS, A. (2003) “Estabilidad presupuestaria y endeudamiento de las administraciones territoriales” *Revista de estudios regionales*, núm.66, 2003, págs. 289-305
- LÓPEZ MARTIN, M^a CARMEN (2003). “Estabilidad presupuestaria y endeudamiento de las administraciones territoriales”. *Revista de estudios regionales n.º 55*, pp.289-300
- MARBÁN GALLEGO, VICENTE (2007). “Tercer sector, Estado de Bienestar y política social”. *Política y Sociedad*, Vol. 44 Núm. 2, pp. 153-169
- MARTÍN MATEO, R. (1998) “Medicina preventiva, Economía y Derecho. Un sistema inescindible”, *Revista de Administración Pública*, núm. 145, 1998, p. 39.
- MARTÍNEZ GARCÍA, JOSÉ S. (2007). “Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas”. *Revista de Educación*, núm. 342, pp. 287-306.
- MEDINA GUERRERO, MANUEL (1991) “Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978” *IVAP Oñati*, 1991
- MEDINA GUERRERO, MANUEL (2012). “La reforma del artículo 135 CE”. *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 29, pp.131-164
- MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL (2008). “La gestión indirecta de la asistencia sanitaria pública. Reflexiones en torno al debate sobre la privatización de la sanidad”. *Revista Administrativa Sanitaria*, núm. 8, 2008, pp. 269-296
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2004). “Evolución del Sistema Educativo español. *MECD/CIDE*, pp. 1-12
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. *Instrumento de ratificación del Pacto de 1966. BOE núm. 103*, de 30 de abril de 1977, pp. 9337-9343

- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Instrumento de ratificación del Pacto de 1966. BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977*, pp. 9343-9347
- PASCUA MATEO, FABIO (2002). “Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales”. *Revista de Administración Pública*, núm. 158., pp. 119-185
- PUELLES BENITEZ, MANUEL (2008). “Las grandes leyes educativas de los últimos doscientos años”. *CEE Participación Educativa*, 7, pp.7-15
- RALLO LOMBARTE, ARTEMI (2012). “Política, economía y derecho: la independencia de los reguladores (¿quo vadis?). Reflexiones generadas a partir de la reforma constitucional de 2011”. *Teoría y realidad constitucional*, nº 30, pp.225-258
- REAL DECRETO 1192/2012, DE 3 DE AGOSTO, POR EL QUE SE REGULA LA CONDICIÓN DE ASEGURADO Y DE BENEFICIARIO A EFECTOS DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN ESPAÑA CON CARGO A FONDOS PÚBLICOS A TRAVÉS DEL SNS. *BOE*, núm. 186, de 4 de agosto de 2012, pp. 55775-55786
- REAL DECRETO-LEY 14/2012, DE 20 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO. “*BOE*”, núm. 96, de 21 de abril, pp. 30977-30984
- REQUERO IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS (2003). “Estabilidad presupuestaria y servicios públicos locales (estado de la doctrina)”. *Fundación Democracia y Gobierno Local, QDL*, 3 de octubre de 2003
- RIDAURA MARTÍNEZ, M^a JOSEFA (2012). “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”. *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 29, pp. 237-260
- RODRÍGUEZ CABRERO, GONZALO. (coord.). (2014). “Transformaciones, cambios institucionales e impactos sociales en el Estado de bienestar en España (2000-2013). Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, FOESSA, 2014*, pp. 330-333
- RODRÍGUEZ CABRERO, GONZALO (2004). “El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos”. *Editorial Fundamentos, 2004*, pp. 16-17
- RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA (2012). “La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, pp.89-159
- RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA y CUENCA, ALAIN (2014). “Estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”. *Información económica*, 241, *Economía y finanzas españolas*, pp. 35-44
- RUIZ PÉREZ, JOSÉ LUIS (2011). “La reforma del artículo 135: una alteración del Título Preliminar (estado social) por la puerta de atrás”. *RJUAM*, nº 24, pp. 231-245
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2012). “Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”. *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria, Serie problemas jurídicos contemporáneos, IDP*, 2012, pág. 166

- RUÍZ-HUERTA CARBONELL, J. (2004). “El déficit de los servicios sociales. ¿Qué pasó con el gasto social en España?”, *Circunstancia: revista de investigación de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, núm. 4, 2004, pp. 4-5.
- SALAZAR BENÍTEZ, OCTAVIO (2012). “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”. *UNED. Teoría y realidad Constitucional*, núm. 29, pp. 409-432
- SANZ ARCEGA, EDUARDO (2014). “El sistema competencial y la financiación del Estado Autonómico en el marco de la estabilidad presupuestaria: algunas propuestas de reforma”. *Fundación de las Cajas de Ahorros. Documento de Trabajo n° 761/2014*, pp. 1-77
- SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 134/2011, DE 20 DE JULIO DE 2011. *BOE núm. 197, de 17 de agosto*, pp. 131-174
- SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 188/2001, de 20 de septiembre de 2001. FJ. 4°. *BOE núm. 197, de 18 de agosto de 2005*, pp. 103-114
- STSJ DE GALICIA DE 12 DE ABRIL DE 2013, N° REC. 4512/2012 (2013). “Límites económicos del Derecho a la Asistencia sanitaria”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo n° 8/2013*
- TORRES LÓPEZ, JUAN (2005). “Pactos de estabilidad y Estado de Bienestar: una nota sobre su dudosa compatibilidad”. *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrónica 2ª época, Vol. 9, Ene.-Abr. 2005*, pp. 29-49
- TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (TECG)
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992*
- URÍA FERNÁNDEZ, FRANCISCO (2001). “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”. *Cuadernos de Derecho Público, n°. 12 (enero-abril, 2001)*, pp.118-117
- VIDAL PRADO, CARLOS (2013). “El derecho a la educación en tiempos de austeridad”. *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, pp. 67-75

WWW.DATOSMACRO.COM