

Año 2023

Nº 24

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



**C<sub>y</sub> Parlamento  
Constitución**

LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA:  
REFLEXIONES SOBRE UNA DÉCADA DESDE LA REFORMA CONSTITUCIONAL:  
RECENSIÓN DEL LIBRO  
LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DIEZ AÑOS  
DESPUÉS. DELGADO RAMOS, D. Y GORDILLO PÉREZ, L.I. (DIR.),  
ROSADO VILLAVERDE, R. (COORD.), RODRÍGUEZ ZAPATERO,  
J.L. (PR.) Y MONTORO ROMERO, C. (COL.), ARANZADI, NAVARRA, 2022, 392 P.

BUDGETARY STABILITY IN SPAIN:  
REFLECTIONS ON A DECADE SINCE THE CONSTITUTIONAL REFORM:  
BOOK REVIEW  
THE REFORM OF ARTICLE 135 OF THE CONSTITUTION TEN YEARS LATER.  
DELGADO RAMOS, D. Y GORDILLO PÉREZ, L.I. (DIR.),  
ROSADO VILLAVERDE, R. (COORD.), RODRÍGUEZ ZAPATERO,  
J.L. (PR.) Y MONTORO ROMERO, C. (COL.), ARANZADI, NAVARRA, 2022, 392 P.

**Manuel Álvarez Torres<sup>1</sup>**  
*Universidad Rey Juan Carlos*  
*manuel.alvarez@urjc.es*  
ORCID: 0000-0002-3171-1695

#### **Cómo citar/Citation**

ÁLVAREZ TORRES, M., “La estabilidad presupuestaria en España: reflexiones sobre una década desde la reforma constitucional: reseña del libro *La reforma del artículo 135 de la Constitución diez años después*”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*. Cortes de Castilla-La Mancha - UCLM, nº 24, 2023.

Recibido: 20-5-2023

Aceptado: 15-06-2023

**Resumen:** La presente monografía efectúa un excelente y completo análisis sobre el desarrollo y evolución de la reforma del artículo 135 de la Constitución española como fundamento e hilo conductor de la misma, pero examinando diversos temas de máxima actualidad, así como otros de compleja relevancia como son los principios de estabilidad presupuestaria y de equilibrio económico, las políticas económicas exigidas por la Unión Europea, los mecanismos de defensa

<sup>1</sup> Prof. Dr. de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

constitucional más flexibles frente a dichas políticas o los controles sobre las finanzas públicas que garanticen la viabilidad de la eurozona.

**Palabras Clave:** Reforma, Constitución y artículo 135.

**Abstract:** This monograph carries out an excellent and comprehensive analysis on the development and evolution of the reform of Article 135 of the Spanish Constitution, which serves as its foundation and main thread. However, it examines various highly relevant current issues, as well as other topics of complex importance, such as the principles of budgetary stability and economic balance, the economic policies required by the European Union, the more flexible constitutional defense mechanisms against these policies, and the controls over public finances that ensure the viability of the eurozone

**Key Words:** Reform, Constitution, and Article 135.

La obra sobre la que realizo esta recensión es fruto de unas jornadas realizadas en la Universidad Rey Juan Carlos en el mes de noviembre de 2021. En estas jornadas, varios ex responsables políticos y académicos debatieron sobre las consecuencias económicas, políticas y jurídicas, que supuso esta reforma y que garantizó la estabilidad presupuestaria, estableciendo límites para el déficit y el gasto público en un periodo de gran importancia debido a la crisis económica global en la que nos encontramos sumidos.

Este libro se encuentra bajo la dirección de D. Luis Ignacio Gordillo Pérez, Profesor Titular de Derecho constitucional de la Universidad de Deusto y titular de la Cátedra Jean Monnet en Constitucionalismo económico, entre otras, y con D. David Delgado Ramos, Profesor Contratado Doctor de Derecho constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Así como con la coordinación de Dña. Cecilia Rosado Villaverde, Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Todos ellos, juristas con una importante trayectoria investigadora y docente, con numerosas publicaciones científicas.

Asimismo, cuenta con la participación de representantes políticos que tuvieron un papel trascendental en la reforma constitucional, así como con numerosos académicos, grupos de investigación y diferentes líneas de investigación, lo cual proporciona a esta monografía una realización desde una óptica transversal y multidisciplinar.

La obra que comentamos esta acertadamente planteada y organizada, estructurándose en un prólogo, cuatro partes en las cuales se agrupan los estudios, y el epílogo. El objeto de estudio de la presente obra trata sobre la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y de equilibrio económico, analizando más de diez años después, lo que supuso la segunda reforma constitucional desde un punto de vista constitucional, en qué medida se han cumplido las políticas, programas y metas propuestas, así como las diversas actuaciones de las instituciones y Estados miembro de la Unión Europea. Desde el Prólogo, realizado por D. José Luis Rodríguez Zapatero, Expresidente del Gobierno de España entre los años 2004 y 2011, se advierte la relevancia del tema tratado, así como conocer sobre el asunto desde la perspectiva de uno de los protagonistas e impulsores de la reforma constitucional.

La primera parte del libro está compuesta por dos capítulos. Esta parte, titulada "*La configuración europea de la estabilidad presupuestaria*", cuenta con dos estudios, analizando el primero de ellos la evolución y los elementos de los que dispone la Unión Económica y Monetaria para combatir la crisis financiera derivada de

la disparidad en la gobernanza económica en los diferentes Estados, así como por los altos niveles de deuda de estos y también por carecer de competencias plenas en materia económica la UEM. Este estudio es realizado por D. Luis Ignacio Gordillo Pérez y en él nos expone como la estabilidad presupuestaria se ha convertido en un principio fundamental en el contexto europeo, debido a la necesidad de mantener el déficit y la deuda públicos por debajo de ciertos límites, de tal manera que se asegure la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas de todos los Estados miembro. Así pues, nos presentan los diferentes instrumentos implementados para poder cumplir con este principio como, por ejemplo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que dispone un marco para la coordinación de las diversas políticas fiscales de los Estados miembros, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG O TSCG en inglés), que establece un marco legal para la consolidación fiscal y la reducción de la deuda pública, entre otros.

El segundo estudio, que se corresponde con el capítulo segundo y es realizado por D. Elviro Aranda Álvarez, sitúa la estabilidad presupuestaria en el marco de la “constitución” económica europea, tal y como describe el autor, así como exponer que las decisiones en materia económica de las instituciones europeas, producto de la pandemia ocasionada por la Covid-19, puede ser la oportunidad para redirigir las políticas económicas europeas, ya que ha tenido un impacto significativo en la estabilidad presupuestaria de la UE, conllevando un aumento del gasto público, que a su vez ha producido un aumento del déficit y de la deuda pública en varios Estados miembros, lo que afecta a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Es por eso por lo que el autor considera que es la coyuntura idónea para dotar a la gobernanza económica europea de un carácter más social, intentando compatibilizar la eficiencia económica y la equidad social.

La segunda parte de la obra es la más extensa y está formada cinco capítulos en los cuales se indaga sobre la implementación de la estabilidad presupuestaria, al igual que del impacto constitucional interno en los diversos Estados. El capítulo tercero, realizado por D. David Delgado Ramos, analiza los principales motivos o razones por las que se llevó a cabo la reforma del artículo 135 de la Constitución española, su despliegue entre los años 2012 y 2020 y como se ha afianzado tras la reforma el nuevo constitucionalismo económico.

El autor del cuarto capítulo es D. Miguel Cuerdo Mir. En él, realiza un estudio sobre el artículo 135 reformado, comenzando por situar el contexto de la reforma en el contenido del anterior artículo 135 de la Constitución, profundizando en el análisis de la legislación pensada para la estabilidad económica que obliga a la mencionada estabilidad presupuestaria.

El capítulo quinto lleva por título “*La financiación autonómica a examen cuatro décadas después del inicio de la cesión de transferencias*”, en el cual la autora Dña. María Crespo Garrido expone en primer lugar el concepto de autonomía financiera y los límites de la misma en relación con la implantación del principio de estabilidad presupuestaria, ya que supone una controversia provocada porque las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas en materia de gasto público y es precisa cierta flexibilidad para poder hacer frente a las necesidades y demandas de sus ciudadanos, cumpliendo así con las obligaciones exigidas y garantizando la justicia distributiva exigida en el artículo 31.1 de la Constitución española, como bien manifiesta la autora.

Asimismo, el capítulo sexto, realizado por D. Óscar Romera Jiménez, analiza el principio de estabilidad presupuestaria en la Administración local y su relación con el artículo 135 de la Constitución. De esta manera, el autor expone la dificultad del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por parte de los entes locales debido a su menor capacidad de generación de ingresos y la dependencia que tienen de las subvenciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, generando tensiones entre las necesidades y demandas de los ciudadanos a nivel local y las restricciones presupuestarias impuestas por el principio de estabilidad. El autor analiza la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su relación con diferente normas y reglamentos como, por ejemplo, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, o cuatro Reales Decretos-Ley, 4/2012, 4/2013, 8/2013 de pago a proveedores y 8/2013 de medidas extraordinarias a favor de los municipios con problemas financieros.

El séptimo y último capítulo de esta segunda parte es obra de Dña. Esther González-Hernández, en el que se expone el cómo y porqué de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, su relación e importancia con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la que se establecen una serie de principios a lo largo de su articulado como el principio de sostenibilidad financiera, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia, el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, el principio de responsabilidad y el principio de lealtad institucional. Además, establece sanciones y medidas correctoras en caso de incumplimiento de los límites de déficit y deuda pública. Entre estas medidas, se incluyen desde la intervención económica del Estado hasta la suspensión de competencias autonómicas en materia presupuestaria.

En definitiva, de esta segunda parte podemos concluir que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria supone un importante avance en la gestión de las finanzas públicas y la sostenibilidad de las cuentas del Estado, de tal manera que se garantice y asegure dicha sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

La tercera parte de la monografía es también extensa y está formada por cuatro capítulos que tratan la estabilidad presupuestaria y la gestión de las políticas públicas.

El primer estudio de esta parte corresponde al capítulo octavo y es obra de D. Manuel Fondevila Marón. En él el autor expone de manera deductiva las consecuencias que comportan el cómo y el porqué de la reforma del artículo 135 de la Constitución en los conceptos, principios y categorías que fundamentan el derecho constitucional y que en base a ellos se estructura. De este capítulo deducimos que la interpretación del artículo 135 debe ser coherente con el principio de igualdad y la protección de los derechos sociales y si bien es verdad que dispone la obligación de cumplir con la deuda pública y de mantener un equilibrio presupuestario a medio plazo, es cierto también, que este deber prioritario no puede ser contrario a la protección de los derechos de las minorías políticas y sociales.

El capítulo noveno trata sobre los mecanismos de defensa de la Constitución y de su uso no tan rígido. En él, D. Luis Jimena Quesada reflexiona sobre la interpretación del principio de estabilidad económica y su relación con la defensa de la Constitución, estando dicha estabilidad al servicio de la estabilidad del orden constitucional, por eso debe ser cuidadosa y coherente con los principios democráticos. En palabras del autor, debe estar a disposición de los derechos fundamentales en general y de los derechos sociales en particular como expresión del Estado y Modelo Social Europeo.

D. Carlos Vidal Prado es el autor el décimo capítulo del libro, en el que analiza la estabilidad presupuestaria en relación con la crisis económica de 2008 y la restricción del gasto público y presupuestario, lo que provocó recortes en algunos derechos y prestaciones sociales como el derecho a la educación, concretamente, a la educación universitaria y a su autonomía en el ámbito económico y financiero. En este sentido, podemos deducir la necesidad de garantizar la estabilidad presupuestaria sin comprometer la calidad y la igualdad en la educación. Por ello, el autor manifiesta la necesidad de aumentar la autonomía, teniendo bastantes limitaciones y controles por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, y una financiación estable, flexible con compromisos a medio plazo. Ejemplo de ello son los programas de excelencia que se llevan a cabo en Alema-

nia y que vinculan la financiación a los resultados, con lo que se puede garantizar una mejoría en la calidad universitaria al fomentar la mejoría de resultados.

El capítulo once cierra la tercera parte y es realizado por D. Jorge Sainz González y Jesús Vázquez Abad. En él, los autores plantean el control constitucional del gasto público y cuál es el impacto económico que puede generar. Para ello analizan la huella que ha dejado la reforma constitucional del artículo 135 en el gasto social, concretamente en el ámbito educativo, centrándose en el efecto que han provocado las medidas adoptadas en la Comunidad Autónoma de Galicia. Los autores, después de un profuso análisis de los indicadores existentes en la materia, establecen como conclusión que la Comunidad Autónoma de Galicia uno de los sistemas educativos más equitativos y de calidad del conjunto del Estado.

Como conclusión a esta tercera parte, se desprende que la estabilidad presupuestaria es un principio fundamental para la gestión de las políticas públicas y como tal debe ser compatible con la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución. Por todo ello, los mecanismos de defensa y los controles constitucionales al gasto público son aspectos clave para garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos del Estado, asegurando que la estabilidad económica esté al servicio de la estabilidad constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

La cuarta y última parte de la obra está dedicada a la exposición de tres prácticas diferentes a la hora de implementar el principio de estabilidad presupuestaria en tres sistemas constitucionales de referencia como son el de Alemania, Francia e Italia. En este sentido, diversos países europeos incorporan el principio de estabilidad presupuestaria en sus respectivos ordenamientos jurídicos y es por ello por lo que la estabilidad presupuestaria haya adquirido una especial relevancia como principio básico que garantice la estabilidad monetaria en la eurozona, así como la cohesión económica y social de la Unión Europea.

El capítulo doce abre esta cuarta parte efectuando una aproximación al concepto constitucional de estabilidad presupuestaria en Alemania. Este estudio es realizado por D. Alberto Oehling de los Reyes y en él se analiza cómo ha sido el origen y la consolidación del concepto constitucional de estabilidad presupuestaria y económica, así como las reformas llevadas a cabo en Alemania en los años 2006 y 2009. Las cuales consistieron en constitucionalizar determinados progresos en materia de integración europea, implementando medidas para la mejora de la sostenibilidad fiscal alemana. El estudio también analiza los conceptos de equilibrio económico y la propia estabilidad presupuestaria en relación con la crisis del Covid-19 y con el conflicto entre Ucrania y Rusia.



El capítulo trece es autoría de Dña. Cecilia Rosado-Villaverde, en el que realiza una comparación de la implementación de la estabilidad presupuestaria en España y Francia, explicando cómo ha sido dicha implementación en ambos países, siendo la exposición de España más superficial y centrándose en el caso francés, donde sitúa la constitucionalización de este principio en 2008, mediante la reforma constitucional conocida como “regla de oro”, la cual en rasgos generales, pretendía establecer objetivos plurianuales para reducir el déficit y la deuda pública, adoptando medidas que garanticen su cumplimiento. Esta reforma fue objeto de discusión por parte de diferentes sectores y la autora expone la evolución y desarrollo de cómo se fue implementado dicho principio.

El último capítulo del libro y que cierra esta cuarta parte es el capítulo catorce. D. Daniel Capodiferro Cubero efectúa un análisis sobre la constitucionalización del principio de la estabilidad presupuestaria, llevada a cabo mediante la reforma constitucional del año 2012, la cual fue objeto de un intenso debate político y jurídico. El autor realiza también un análisis de la ley 243/2012, que desarrolla la regla de equilibrio presupuestario, así como examina la relación entre dicho equilibrio y la realización de los derechos sociales.

Para finalizar la obra, el epílogo es realizado por otro de los protagonistas y defensor destacado de la reforma, el que fuera Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas del gobierno de Mariano Rajoy en el año 2011, cuenta desde su punto de vista lo que supone el principio de estabilidad presupuestaria.

En resumen, se trata de una obra muy completa, que expone la complejidad e importancia de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en España y en otros Estados miembro de nuestro entorno, estableciendo diferentes medidas, políticas y reformas, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad fiscal, la estabilidad y el crecimiento económico, en un momento concreto de incertidumbre financiera, política y social, como fue la crisis del 2008, pero también para evitar la repetición de esa incertidumbre en desafíos futuros, contribuyendo a la estabilidad financiera y la cohesión económica en Europa.

En mi opinión, esta monografía es muy recomendable debido al indudable interés que genera el tema de estudio, así como por los participantes de la obra, empleando una comunicación clara y eficaz, que permite al lector conocer con certeza las situaciones, hechos, sujetos y características que afectan al tema propuesto. Desde el prólogo hasta el epílogo se observa la calidad científica y de investigación, lo que puede resultar muy útil tanto para el ámbito docente, como para el investigador o simplemente para el enriquecimiento personal.