

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO**

**GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TRABAJO FIN DE GRADO**

**DE LA CRISIS DEL EURO A LA
DEL CORONAVIRUS.**

Gobernanza económica europea y
principio de estabilidad presupuestaria,
especial referencia a la reforma del
artículo 135 de la Constitución Española

Alumno: Pablo Laín Guerrero

Tutora: Ana Ruiz Legazpi

Curso académico: 2020-2021

Fecha de entrega: junio, 2021

A mi familia y a mi círculo de amistades, gracias por el apoyo incondicional. Sois mi motor. Caminamos juntos.

Como ciudadano, también quiero dedicar este trabajo a quienes, exponiéndose al peligro, han luchado por el funcionamiento armónico de la sociedad en medio de la pandemia: desde el personal de los hospitales, centros de salud y laboratorios de investigación científica hasta las personas que posibilitaron que las estanterías de los supermercados estuvieran llenas, pasando por el resto de servicios esenciales para el mantenimiento del orden y la preservación de la vida.

Por último, quiero expresar mi agradecimiento a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid por acogerme en sus aulas y hacerme sentir como en casa en esta etapa de mi vida.

ÍNDICE DE CONTENIDO

<u>Introducción</u>	5
<u>Apartado 1. De la creación de la UEM a la crisis del euro</u>	6
- 1.1 La UEM y la estabilidad presupuestaria en España antes de la crisis del euro	6
- 1.2 Crisis del euro y cambios en la gobernanza económica europea	10
<u>Apartado 2. La reforma del artículo 135 de la Constitución</u>	14
- 2.1 Contexto, intrahistoria y justificación de la reforma	16
- 2.2 Procedimiento de reforma y tramitación parlamentaria	22
o 2.2.1 ¿Cómo se reforma la Constitución Española?	22
o 2.2.2 Tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 CE	24
- 2.3 Auto del Tribunal Constitucional	27
- 2.4 Entrada en vigor del nuevo art. 135 CE y ley orgánica de desarrollo	27
<u>Apartado 3. Críticas a la reforma del artículo 135 de la Constitución</u>	29
- 3.1 Críticas por cuestiones de forma	29
- 3.2 Críticas por cuestiones de fondo	31
<u>Apartado 4. Actualidad: la crisis del coronavirus</u>	34
- 4.1 ¿Estabilidad presupuestaria en tiempos de pandemia? La respuesta a la crisis	34
- 4.2 Debates de futuro	37
<u>Conclusiones</u>	40
<u>Bibliografía</u>	44
<u>Anexos:</u>	58
- Anexo 1	58
- Anexo 2	64

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ATC: Auto del Tribunal Constitucional

BCE: Banco Central Europeo

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

FEEF: Facilidad Europea de Estabilidad Financiera

FMI: Fondo Monetario Internacional

L.O.: Ley Orgánica

LGEP: Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria

LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

MEDE: Mecanismo Europeo De Estabilidad

MEEF: Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera

NGEU: *Next Generation European Union*

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento

PEPP: *Pandemic Emergency Purchase Programme*

PIB: Producto Interior Bruto

SURE: *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*

TC: Tribunal Constitucional

TECG: Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UEM: Unión Económica y Monetaria

Introducción

La presente obra se concibe como un recorrido histórico desde la creación de la Unión Económica y Monetaria hasta la actualidad, poniendo especial énfasis en la crisis del euro y en la del coronavirus, destacando los acontecimientos más importantes desde el punto de vista jurídico y político. En dicho recorrido, me detendré en las cuestiones relacionadas con los cambios en la gobernanza económica europea y con el principio de estabilidad presupuestaria, un principio que en España se constitucionalizó en 2011, en una reforma constitucional no exenta de controversia. Dicha reforma entraba en vigor en su totalidad en 2020, casualmente, el año en el que la pandemia nos golpeó por sorpresa.

Los objetivos de la investigación son: 1) identificar los elementos de la estructura de la Unión Económica y Monetaria y analizar los cambios en la misma, atendiendo a las dudas de índole jurídica que surgen en las respuestas ante las crisis; 2) plasmar las normativas de estabilidad presupuestaria de la UE y de España; 3) contextualizar la reforma constitucional de 2011 y recoger tanto la justificación de la misma como las críticas formuladas desde la academia; 4) reflexionar sobre los retos de futuro a los que se enfrenta la Unión Económica y Monetaria, atendiendo a los debates abiertos a raíz de la crisis del coronavirus.

Apartado 1. De la creación de la UEM a la crisis del euro

El presente apartado, dividido a su vez en dos sub-apartados, tiene el objetivo de recoger, de forma resumida, la historia de la Unión Económica y Monetaria –UEM– desde sus orígenes hasta la crisis del euro, poniendo especial énfasis en aquellas cuestiones relacionadas con los límites de deuda y déficit y con la gobernanza. Llevar a cabo un ejercicio de síntesis de este calibre no es, ni mucho menos, sencillo. Son muchos los acontecimientos sucedidos en las últimas décadas y me veo obligado a establecer prioridades y a ser escueto en las explicaciones. Realizaré este recorrido histórico con un enfoque institucional y jurídico, atendiendo a las grandes decisiones políticas alrededor de la UEM y refiriéndome a textos legales.

Esta introducción histórica, que desemboca en el contexto en el que se reforma el artículo 135 de la Constitución –apartado 2 del trabajo–, es útil como punto de partida para comprender tanto lo sucedido en 2011 como las cuestiones de actualidad –apartado 4 del trabajo–.

1.1 La UEM y la estabilidad presupuestaria en España antes de la crisis del euro

Tras los problemas en torno a la “serpiente” monetaria europea, en 1979 se crea el Sistema Monetario Europeo, que se puede considerar el origen de la Unión Económica y Monetaria –UEM–. Como explican Hix y Høyland (2012), el Sistema Monetario Europeo tenía dos componentes: “una cesta de monedas –el ECU– [...] y un mecanismo de tipos de cambio que consistía en un tipo de cambio central para el ECU con un margen de fluctuación permitida del +/- 2’25 por ciento” (p. 254). Dicho sistema era frágil y resultaba complicado no superar los márgenes de fluctuación, como prueban los sucesos de 1992 ¹.

¹ Tras los ataques especulativos del “miércoles negro”, encabezados por Soros, la libra esterlina y la lira italiana se vieron obligadas a salir del Sistema Monetario Europeo. Más información disponible en “El ataque que ganaron los especuladores”, El País, 14/2/2010. https://elpais.com/diario/2010/02/14/economia/1266102006_850215.html

El **Tratado de Maastricht** ², que entra en vigor en 1993 tras dificultades en su ratificación, establece la Unión Económica y Monetaria como horizonte, fijando el calendario y los criterios de convergencia para formar parte de la misma. Ese calendario consta de varias fases, siendo la última de ellas la introducción del euro, con una política monetaria única dirigida por un banco central independiente cuyo “objetivo primordial” es “mantener la estabilidad de precios”. El Tratado de Maastricht introduce la llamada “disciplina presupuestaria”, que se materializa en el establecimiento de los límites del **3% del PIB como “déficit excesivo” y del 60% del PIB en el caso de la deuda pública**. Estos “valores de referencia” de Maastricht se plasmarían después en el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento** ³ (1997), que recoge la posibilidad de aplicar mecanismos sancionadores contra los Estados en caso de incumplimiento.

No superar estos límites de déficit y deuda era uno de los criterios de convergencia exigidos por el Tratado de Maastricht para formar parte del euro –otros criterios eran: de inflación, de estabilidad monetaria, de tipos de interés–. Como recuerdan Hix y Høyland (2012), “en mayo de 1998, los gobiernos apoyaron la propuesta de la Comisión en el sentido de que la UEM debía comenzar con once estados miembros, aunque **solo tres hubiesen cumplido todos los criterios de convergencia**” (p. 258). De esta forma, el euro se introdujo oficialmente el 1 de enero de 1999.

Poco después, en 2001, llegaría el primer incumplimiento de un Estado –Portugal– del Pacto de Estabilidad y Crecimiento –PEC–, iniciándose una larga y compleja historia de incumplimientos ⁴ por parte de casi todas las economías. Desde muy pronto, ya en 2003,

² A lo largo de todo el trabajo, entiéndase por “Tratado de Maastricht” tanto el Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992 como sus Protocolos anejos.

³ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997 lo forman el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas y el Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. El Estado que impulsó el PEC fue Alemania, mientras que el más reacio fue Francia, como señala Majone (2010) (p. 456).

⁴ Según un informe del Ifo Institute, solo 6 Estados han cumplido siempre el límite de déficit –o cuando lo han incumplido ha sido un incumplimiento “permitido por recesión”–. En ese sentido, el PEC de 1997 fija la “grave recesión económica” como excepción en una “disminución anual del PIB real del 2 %”. El PEC reformado de 2005 hace más compleja la valoración, que ya no depende de una cifra. El informe en cuestión es “Fiscal Governance in the Eurozone”, de Clemens Fuest (2016), Ifo Institute and University of Munich; Franco-German Conference, Paris, July 7-8 2016; los datos referidos se encuentran en la pág. 8. <http://www.cepii.fr/docs/CEPIICOLLOQUES/Materials/2016-07-07CESIFO/Fuest.pdf>.

se produjo una pérdida de credibilidad en cuanto a la amenaza de sanciones al quedar impunes –por decisión del Ecofin y conforme a derecho– los **incumplimientos** de Alemania –paradójicamente, Estado impulsor del PEC– y de Francia; de la Quadra– Salcedo (2004) y Majone (2010) explican a la perfección lo sucedido entonces. A raíz de ello, se impulsó una **reforma** ⁵ **del PEC en 2005** que, como explica Moreno (2019), sirvió “para que los incumplimientos pudieran tener mayor respaldo jurídico” (p. 220), introduciendo factores que podían excusar el cumplimiento de la regla de déficit como los “objetivos a medio plazo” o la “unificación de Europa”, guiño implícito a la reunificación alemana tras la caída del muro de Berlín.

Por su parte, **España**, que desde la entrada en la UEM mantenía déficits muy bajos e incluso superávits ⁶, no sobrepasaría el límite del 3% de déficit hasta 2008, mientras que el 60% de deuda pública no se superaría hasta un par de años más tarde –véase ANEXO 2–. Nuestro país apostó por legislar en materia de estabilidad presupuestaria en paralelo al proceso de asentamiento de la UEM en sus primeros años. En **2001** se aprueban la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y la Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la LGEP. Como señala García (2018), el marco normativo definido entonces **“fue incluso más exigente que los propios acuerdos comunitarios que permitían déficits públicos no excesivos, al establecer el objetivo de déficit cero** para cada una de las Administraciones Públicas” (p. 69). La única excepción prevista era por situaciones excepcionales siempre que se justificara la causa de las mismas y se formulara un plan de saneamiento a medio plazo para volver al déficit cero.

Como bien recuerda Amgar (2017), cabe “destacar la gran oposición que [la normativa de 2001] tuvo por parte de varias Comunidades Autónomas, que se tradujeron en recursos de inconstitucionalidad, [...] recursos que el Tribunal Constitucional desestimó” (p. 21). García (2018) señala que “determinados aspectos pusieron de manifiesto insuficiencias del régimen presupuestario previsto por la LGEP, que exigían su modificación para adaptarlas a una realidad de un Estado descentralizado” (p. 70).

⁵ Reglamento (CE) n° 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

⁶ Fuente: Eurostat, enlaces a los datos disponibles en bibliografía.

Así, en **2006**, con una mayoría parlamentaria distinta, se aprobaría una **reforma** ⁷ en la normativa española sobre estabilidad presupuestaria. Según García (2018), sus principales novedades eran: 1) la flexibilización del ámbito temporal en el que debía alcanzarse el objetivo de déficit cero o superávit a lo largo del ciclo económico, y 2) el procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad de cada comunidad autónoma tenía elementos de negociación bilateral con el Ministerio de Economía y Hacienda.

En el plano internacional, cerca de dos años después nos encontraríamos con los temblores derivados de la caída de Lehman Brothers, uno de los primeros momentos del terremoto que sacudiría a casi todo el planeta: la **Gran Recesión**. Cabe destacar la magistral explicación de Rodrik (2011) sobre la desregulación financiera asociada a un modelo muy particular de globalización como causa de la crisis financiera, el autor incide en ello especialmente en el capítulo 6 de “La paradoja de la globalización”.

Respecto a la Gran Recesión en España, Molero (2011) recuerda que nuestro país era “uno de los pocos capaces de cumplir con el estricto límite de deuda [pública] del 60% del PIB impuesto por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento” (p. 51). En esa línea, Vázquez (2015) afirma que “la deuda de los países periféricos ha tenido poco que ver con el sector público, ha estado más asociada con el sector financiero privado, que concentraba –en promedio– más de 50% de su negocio en actividades vinculadas al sector inmobiliario” (p. 61). El *McKinsey Global Institute* (2010, p. 63) probó cómo cerca de cinco sextas partes de la deuda total de España en 2009 se correspondían con deuda privada –suma de entidades financieras, empresas no financieras y familias–, cifrada en cerca del 300% sobre el PIB. Este **endeudamiento privado**, que “crece desde la entrada en el euro” (Vázquez, 2015, p. 61), se enmarca en un “modelo de crecimiento basado en el aumento del consumo y en el auge del sector inmobiliario”, con un “incremento de la demanda interna, impulsado por las facilidades de crédito en un entorno de apertura de capitales y bajos tipos de interés” (Vázquez, 2015, p. 66). Así, Vázquez (2015) afirma que la posterior “elevada deuda pública es consecuencia del desequilibrio que ha provocado el modelo de crecimiento y no la causa de la crisis” (p. 66), señalando que se “ha dado lugar a un traslado de la deuda privada a la deuda pública, a través del saneamiento de la deuda” (p. 62).

⁷ Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

1.2 Crisis del euro y cambios en la gobernanza económica europea

La crisis financiera, cual virus, se contagia y muta, adoptando diferentes formas. Me detendré en la crisis del euro –de finales 2009 o inicios 2010 en adelante–, una crisis que tiene componentes de crisis de deuda soberana, con dificultades de varios Estados para acceder a financiación en los mercados.

Como indica Hall (2016), “Grecia, cuyo anuncio, en octubre de 2009, de que su déficit presupuestario iba a ser casi tres veces superior a lo previsto, desencadenó la crisis de confianza en la deuda pública” (p. 51). A medida que los inversores abandonaban sus posiciones en bonos griegos, mientras se visibilizaba la desunión política en la UE, “el nerviosismo se contagió a Irlanda, Portugal y España, donde los préstamos en el sector privado habían aumentado [...] como consecuencia del auge del sector de la vivienda y la construcción, aun cuando los niveles de deuda pública eran relativamente modestos” (Hall, 2016, p. 51).

Son muchas las cuestiones en torno a la crisis del euro –algunas se sobrevolarán más adelante–, pero es momento de preguntarse –volviendo al enfoque jurídico– qué cambios se han dado en la gobernanza económica europea como respuesta a la crisis, centrándonos especialmente en el principio de estabilidad presupuestaria. En ese sentido, Moreno (2019) identifica una “tríada de mecanismos en la juridificación de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea: PEC, MEDE y TECG” (p. 203). Explicaré brevemente dichos mecanismos en las siguientes páginas.

1) **El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se reformó al calor de la crisis del euro**, aprobándose el “*six pack*” y el “*two pack*”⁸. Las principales novedades introducidas son, entre otras:

- Creación del **Semestre Europeo** para la coordinación de las políticas económicas, que emite recomendaciones específicas por país. Se producen grandes cambios en el proceso presupuestario⁹ de los Estados. Como indica Menéndez (2012), “el Parlamento nacional discutirá y eventualmente decidirá sobre la propuesta de presupuesto después de que se hayan pronunciado sobre la misma no sólo las instituciones europeas (y fundamentalmente, la Comisión), sino eventualmente también los actores políticos [...] de otros Estados miembros” (p. 71).
- Nuevo sistema de votación en el Procedimiento de Déficit Excesivo, cuyo nombre es –¿eufemísticamente?– “mayoría cualificada inversa”. Así, las multas se consideran aprobadas¹⁰ por el Consejo salvo si las revoca una mayoría cualificada de Estados miembros. Dicho de otro modo, como señala Menéndez (2012), las decisiones “se adoptan a propuesta de la Comisión por una minoría cualificada de Estados miembros, [...] las sanciones pasan a ser cuasi-automáticas” (p. 66).
- Se incorpora¹¹ como parámetro “el objetivo a medio plazo de un **0,5% sobre el PIB de déficit público estructural**” (Moreno, 2019, p. 235).

⁸ El “*six pack*” es el paquete de actos legislativos aprobados en 2011, consta de cinco reglamentos y una directiva: Reglamentos 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 y 1177/2011; Directiva 2011/85. El “*two pack*” está compuesto por el Reglamento 472/2013 y el Reglamento 473/2013.

⁹ Gabriel Moreno (2019, p. 235) explica a la perfección los cambios en el proceso presupuestario, con un “semestre europeo” y uno “nacional”. La creación del Semestre Europeo introduce un importante elemento de supervisión sobre los Estados en el proceso presupuestario, incluyendo acciones de respuesta ante la “no adopción de medidas de un Estado miembro”, véase artículo 2 bis punto 3 del Reglamento 1175/2011.

¹⁰ Más información en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_13_979.

¹¹ Déficit presupuestario total = déficit *cíclico* + déficit *estructural*, la cifra de 0,5% es para este último tipo de déficit. El déficit estructural es el que no proviene del ciclo económico, no se explica por variables como una caída de ingresos por recesión o un aumento de gasto por activación de estabilizadores automáticos, sino que es fruto de un desequilibrio permanente, estructural. Existe controversia en torno al déficit estructural, desarrollaré esta idea en el apartado 3.2.

- 2) El **MEDE –Mecanismo Europeo de Estabilidad–** es el instrumento utilizado en la crisis del euro para articular los conocidos como “rescates” a los Estados. Este instrumento se creó el 2 de febrero de 2012 mediante la firma de un **Tratado internacional** por parte de los Estados participantes de la moneda única, en una huida del marco jurídico comunitario. “El MEDE [...] confiere funciones a instituciones de la UE sin ser él mismo parte de la Unión” (Moreno, 2019, p. 257).

No obstante, siguiendo el procedimiento de revisión simplificado ¹², **se introdujo un párrafo tercero** ¹³ al artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–, “**intentando cubrir al MEDE de posibles recursos por incumplimiento de la cláusula *no bail-out***” (Moreno, 2019, p. 256). La cláusula *no bail-out* es el artículo 125 del TFUE, que consagra el principio de responsabilidad presupuestaria y fiscal, obstaculizando así la asistencia financiera a Estados.

De todos modos, como indica Picón (2013), dicha **reforma del TFUE entró en vigor después y no antes del Tratado MEDE**, debido al inusual sistema de ratificación de este último, sustituyéndose el requisito de unanimidad para la entrada en vigor por el del depósito del 90% de las cuotas. La situación es compleja desde el punto de vista jurídico. Los dos peculiares mecanismos que antecedían al MEDE desde el inicio de la crisis del euro –**MEEF** ¹⁴ y **FEFF** ¹⁵– tampoco estaban exentos de problemas.

¹² El procedim. de revisión simplificado, regulado en art. 48.6 del Tratado de la UE, habilita la revisión de “las disposiciones de la tercera parte del TFUE, relativas a las políticas y acciones internas de la Unión”.

¹³ Artículo 136.3 del TFUE: “Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=ES>

¹⁴ Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (Reglamento 407/2010). Para esquivar la cláusula *no bail-out*, se acudió al artículo 122.2 TFUE –“ayuda financiera de la Unión” por “catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar”–. La asistencia acarrea estricta condicionalidad, fijada en los *Memorandum of Understanding* (MoU) entre Comisión Europea y Estado.

¹⁵ Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, creada fuera del marco jurídico comunitario, fue una *société anonyme* constituida en Luxemburgo. Estricta condicionalidad, MoU Estado – Comisión Europea en coordinación con el BCE y el FMI. BOE Núm. 164, sec. I, de 11 de julio de 2011, 76137 a 76158: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/07/11/pdfs/BOE-A-2011-11824.pdf>.

Finalmente, en 2012, el Tribunal de Justicia de la UE bendijo la huida del marco jurídico comunitario en el *caso Pringle* ¹⁶. Como indica Urbaneja (2012-2013), se avaló “tanto la reforma del art. 136 TFUE como la celebración del Tratado MEDE y su compatibilidad del Derecho de la Unión” (p. 154). En ese sentido, **la sentencia consolida la estabilidad presupuestaria como principio** (Moreno, 2019), siendo “la condicionalidad estricta que [el MEDE] acompaña en sus programas de asistencia financiera [...] lo que posibilita su compatibilidad con el Derecho UE” (p. 263). Esa condicionalidad está presidida por los objetivos de consolidación fiscal, de ahí la conexión con la estabilidad presupuestaria.

3) **TECG: Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza** ¹⁷ –también conocido como “Pacto Fiscal Europeo” o “Pacto Presupuestario”–.

De nuevo, nos encontramos con la vía intergubernamental para firmar un Tratado independiente de Derecho Internacional Público (Closa, 2012), aunque vinculado a la UE. Como señala Closa (2012), para la ratificación del tratado se “ha prescindido, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, del requisito de la unanimidad para su entrada en vigor. En su lugar, ha introducido la regla de casi $\frac{3}{4}$ ” (p. 1). El TECG recoge elementos ya introducidos en la reforma del PEC vía “*six pack*” y “*two pack*”: el límite de déficit estructural en 0,5% PIB ¹⁸ (artículo 3.1 b)) y el nuevo sistema de votación para el procedimiento de déficit excesivo (artículo 7). Cabe destacar una importante referencia al Derecho nacional en el artículo 3.2 del TECG:

“Las normas establecidas en el apartado 1 [que recoge, entre otros aspectos, el límite de déficit estructural] se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, **preferentemente de rango constitucional**”.

¹⁶ Sentencia TJUE 27 de noviembre de 2012 en el asunto C-370/12 *Thomas Pringle*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0370>

¹⁷ Disponible en BOE Núm. 29, sec. I, de 2 de febrero de 2013, 9078 a 9090.

¹⁸ Esta es la llamada “regla de oro” o “*golden rule*”, la regla de déficit cero o cercano a cero, que procede de la doctrina norteamericana (Moreno, 2019, p. 285, p. 288).

Apartado 2. La reforma del artículo 135 de la Constitución

Después de haber leído el último punto de la sección anterior, alguien podría pensar que la reforma del artículo 135 de la Constitución Española vino obligada por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. No fue así, al menos desde el punto de vista estrictamente jurídico, ya que la reforma constitucional es previa a la firma del TCEG. La Constitución se reformó entre finales de agosto e inicios de septiembre de 2011, mientras que el Tratado se firma el 2 de marzo de 2012 –y surge de los acuerdos del Consejo Europeo del 9 de diciembre de 2011¹⁹, donde se contempla la constitucionalización del límite de déficit estructural–.

Entonces, ¿de dónde viene la reforma del artículo 135 de la Constitución? ¿Con qué argumentos se justificó la misma? ¿Cómo se procedió en las Cortes Generales? Estas preguntas serán contestadas a lo largo del apartado, pero previamente debo hacer un paréntesis para citar el artículo 135 antes y después de la reforma.

¹⁹ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro. Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf

El artículo 135 de la Constitución antes de la reforma:

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.

El artículo 135 de la Constitución después de la reforma:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

2.1 Contexto, intrahistoria y justificación de la reforma

¿Cuál fue la “exposición de motivos”²⁰ de la reforma constitucional? Se puede consultar a continuación:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Más de treinta años después de la entrada en vigor de la Constitución, formando parte España de la Unión Económica y Monetaria Europea, que consolida y proyecta sus competencias en el marco de una creciente gobernanza común, y siendo cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.

Para llegar hasta aquí, la salvaguarda de la estabilidad presupuestaria ya supuso un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal que nos permitió acceder a la Unión Económica y Monetaria y fue posteriormente recogida en normas de rango legislativo.

En el mismo sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.

La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

En la referencia a “la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo” se puede vislumbrar un **mensaje implícito a los actores implicados en el mercado de deuda pública**. Esta consideración es relevante a la hora de explicar el contexto en el que se llevó a cabo la reforma: un contexto de altos intereses de la deuda española, es decir, un **encarecimiento del acceso a financiación por parte del Estado**; España, al igual que nuestros países vecinos, estaba siendo víctima de ataques especulativos²¹.

²⁰ Reforma del artículo 135 de la Constitución Española. BOE núm. 233, sec. I, de 27 de septiembre de 2011, 101931 a 101941. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210

²¹ José Luis Rodríguez Zapatero, en sus memorias sobre la crisis, “El dilema. 600 días de vértigo” (2013), explica que según el entonces presidente del BCE, Jean-Claude Trichet, “había tres billones de dólares en los mercados mundiales dispuestos o predisuestos a atacar al euro” (p. 29).

Uno de los argumentos con los que se justificó la reforma iba en esa dirección. En palabras del portavoz socialista, José Antonio Alonso ²²:

“Las tensiones financieras en toda la Unión Europea han llegado a un límite que, de mantenerse en el tiempo, pondría en riesgo la sostenibilidad del Estado del bienestar. Si usted está por el Estado del bienestar tiene que estar con este razonamiento porque este razonamiento se traduce en un coste de financiación de miles de millones de euros de los que no tendríamos para dedicarlos a políticas progresistas.”

Si bien es cierto que, a efectos de procedimiento –como se explicará en el sub-apartado 2.2–, la reforma procede de la proposición presentada en el Congreso por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular; si esta se llevó a cabo fue por el impulso político y la decisión del entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero. En cuanto al contexto de la reforma, estas son las palabras del dirigente socialista: “teníamos por delante la necesidad de emitir deuda por valor de varios miles de millones para poder sufragar los gastos del Estado, es decir, el desempleo, la educación, la sanidad, los salarios de los empleados públicos...” (Rodríguez, 2013, p. 193).

El presidente propuso públicamente la reforma constitucional el 23 de agosto de 2011 en el Congreso de los Diputados, en una sesión plenaria extraordinaria que tenía como único punto del orden del día la convalidación o derogación de un Real Decreto–ley: el Real Decreto–ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

En su discurso, Rodríguez Zapatero apenas hizo referencia al Real Decreto–ley en cuestión, sino que realizó una descripción de la situación económica mundial, mostrando especial preocupación por el impacto de “las incertidumbres sobre la situación económica general” en “los mercados de deuda soberana de la zona euro”. Unas incertidumbres que, en palabras ²³ del entonces presidente, originaron

²² Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 255 (Sesión extraordinaria) celebrada el martes 30 de agosto de 2011
https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_269.PDF

²³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 254 (Sesión extraordinaria) celebrada el martes 23 de agosto de 2011. Tanto el discurso de Rodríguez Zapatero como el de Mariano Rajoy se pueden consultar en https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_268.PDF

“fluctuaciones importantes en las primas de riesgo”²⁴, registrándose acusados, preocupantes y no justificados incrementos en los diferenciales de países como España e Italia, pero también en otros, como Bélgica o Francia, cuya prima de riesgo ha alcanzado también sus niveles máximos desde la creación del euro”.

El presidente continuó exponiendo sus planes para el siguiente Consejo de Ministros y explicando su objetivo de apuntalar la “consolidación fiscal” hasta que, en un punto de su discurso, y para sorpresa de muchos, **lanza la idea de la reforma constitucional:**

“El camino está trazado, y cabe confiar en que el Gobierno que salga de las urnas a finales de año, sea del signo que sea, continúe transitándolo en esa dirección. Precisamente, como entiendo que esta es una decisión estratégica de calado, estructural y no coyuntural y muy mayoritariamente asumida por la sociedad española y por sus representantes, deberíamos estar en condiciones de trasladarla a nuestra Constitución. [...] Se trataría de establecer una regla para garantizar la estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazo en relación tanto con el déficit estructural como con la deuda, que vinculara a todas las administraciones públicas. [...] He consultado ya la posibilidad de formalizar esta iniciativa con el líder del principal partido de la oposición y con el candidato socialista a la Presidencia del Gobierno.”

El líder de la oposición, Mariano Rajoy, recoge el guante y señala que apoyará la reforma de la Constitución por “coherencia” con su “trayectoria anterior”. En ese sentido, sus palabras fueron: “El 25 de junio del pasado año 2010 propuse en foro público [...] esa reforma. En concreto afirmé que promovería un consenso político en España para que la Constitución española recogiera los principios de estabilidad presupuestaria, algo parecido a lo que ya han hecho en Alemania.”

Asimismo, Rajoy enuncia a Rodríguez Zapatero la siguiente pregunta:

“Ya que hablamos del Banco Central Europeo, **¿podría informar el presidente del Gobierno de si ha recibido alguna carta de esta institución en las últimas fechas coincidiendo con la compra de deuda española?** Porque si la ha recibido convendría que informara a esta Cámara de su contenido, y yo espero que en su siguiente intervención me pueda decir algo, no a mí sino a esta Cámara que representa la soberanía nacional, sobre el contenido de la carta del Banco Central Europeo.”

²⁴ La prima de riesgo es la diferencia de rentabilidad existente en el mercado secundario entre el bono a 10 años del país en cuestión con respecto al bono a 10 años de Alemania.

¿Existió dicha carta del BCE? De ser así, ¿la carta guarda relación con la reforma constitucional? ¿A qué “compra de deuda española” se refiere Rajoy? Trataré de hacer una breve reconstrucción de lo sucedido con la información disponible, con la cautela y la prudencia de quien escribe sobre hechos relativamente recientes.

Como bien indica, con el **artículo 123 TFUE en mente**, Hall (2016), desde su creación, “al Banco Central Europeo se le encomendó la tarea de mantener la estabilidad financiera, pero se le prohibió comprar deuda pública”, así pues, al inicio de la crisis de 2008, **“carecía de las herramientas de las que disponen la mayoría de los bancos centrales para defenderse de los ataques especulativos en los mercados de bonos”** (p. 51).

Tras numerosos ataques especulativos, tras jornadas nefastas en los mercados de deuda, tras largas discusiones en el Consejo de Gobierno del BCE y tras sugerencias o presiones políticas en distintas direcciones por parte de altos dirigentes europeos, el BCE se lanzó a comprar deuda pública en los mercados secundarios al final de la presidencia de Jean-Claude Trichet, aunque el mayor grado de activismo llegó de la mano de su sucesor: Mario Draghi. **Las compras de deuda pública por parte del BCE han sido avaladas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea**, que ha sentenciado ²⁵ que el BCE no incumple la prohibición de la financiación monetaria del artículo 123 TFUE porque se trata de compras en el mercado secundario y no en el mercado primario. La tabla de la siguiente página, de elaboración propia, trata de mostrar las actuaciones del BCE y su relación con España entre 2010 y 2011.

²⁵ Sentencia TJUE 16 de junio de 2015 en el asunto C-62/14 *Peter Gauweiler y otros*: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-62/14&td=ALL>

Sentencia TJUE 11 de diciembre de 2018 en el asunto C-493/17 *Heinrich Weiss y otros*: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-493%2F17&language=ES>

9/5/ 2010	<i>Securities Markets Programme</i> (SMP), programa para los mercados de valores. El BCE decide intervenir en los mercados secundarios de deuda pública, con la crítica del presidente del Bundesbank, Axel Weber. No se compra deuda española, hay economías más afectadas (Grecia).
21/7/ 2011	<p>En el Consejo Europeo se aprueba que la FEEF y el MEDE puedan “intervenir en los mercados secundarios sobre la base de un análisis del BCE que reconozca la existencia de circunstancias excepcionales de los mercados financieros y riesgos para la estabilidad financiera, así como sobre la base de una decisión por mutuo acuerdo de los Estados miembros de la FEEF/del MEDE para evitar el contagio”. La intervención de FEEF/MEDE conlleva un programa de estricta condicionalidad macroeconómica –como se explicó en el apartado 1 del trabajo–. Se imita el esquema de la asistencia financiera del FMI.</p> <p>José Luis Rodríguez Zapatero (2013): “Al permitir al FEEF y al MEDE intervenir en el mercado secundario de deuda a través de un programa —con estricta condicionalidad, claro está—, parecía sustraerse al BCE de la intervención sin condiciones en ese mismo mercado para ayudar a los países con dificultades. Privar al BCE de ese papel que, aunque de manera limitada, venía desempeñando al comprar bonos en el mercado secundario traía consigo la consecuencia, de indudable trascendencia, de que en el futuro cualquier intervención en ese mercado sólo se podría hacer a través del MEDE y con una adecuada condicionalidad, es decir, con un programa de ajuste, que suele imponer fuertes sacrificios [...] Por el contrario, las intervenciones del BCE no implicaban una condicionalidad estricta y formalizada, sino a lo sumo, como enseguida veremos, compromisos tácitos y recíprocos reflejados en un cruce de cartas.” (p.185).</p>
5 y 6 agosto 2011	5/8/2011, carta de Jean-Claude Trichet (presidente del BCE) a Rodríguez Zapatero. El presidente del Gobierno responde a la carta el día siguiente, 6 de agosto de 2011.
8/8/ 2011	Por primera vez, el BCE compra deuda pública de España en el mercado secundario. Lo hace en el marco del <i>Securities Markets Programme</i> .
17/8/ 2011	Esta es la primera fecha en la que, de acuerdo con sus memorias, encontramos a Rodríguez Zapatero con la decisión de proponer un cambio constitucional tomada. Ese día llama a Rajoy para plantearle la propuesta.
23/8/ 2011	En el pleno del Congreso del 23/8/2011, destinado a convalidar o derogar el Real Decreto-ley 9/2011, el presidente del Gobierno hace pública su intención de reformar la Constitución.

Fuentes ²⁶:

²⁶ 9/5/2010 → Decisión BCE/2010/5 / “El Consejo de Gobierno decidió comenzar a realizar intervenciones en los mercados de deuda pública y privada de la zona del euro”: <https://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/otherdec/2010/html/gc100521.es.html>

21/7/2011 → <https://www.consilium.europa.eu/media/21426/20110721-statement-by-the-heads-of-state-or-government-of-the-euro-area-and-eu-institutions-en.pdf> / Rodríguez (2013, p. 185)

8/8/2011 → Rodríguez (2013, p. 204) / <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr110807.en.html> / <https://www.reuters.com/article/oestp-economia-crisis-resumen-idESMAE77709L20110808>

17/8/2011 → Rodríguez (2013, p. 207).

Las cartas entre Trichet y Rodríguez Zapatero son actualmente públicas. En 2013, ya desde fuera de La Moncloa, el expresidente las remitió a los medios de comunicación y las incluyó en las memorias que escribió. Asimismo, las cartas se pueden encontrar en la web del BCE o directamente en el ANEXO 1 del presente trabajo.

Trichet enumeró una serie de medidas que consideraba “esenciales” para España, especialmente orientadas a la “sostenibilidad de las finanzas públicas” y al “funcionamiento del mercado de trabajo”. Quizá la más chocante de ellas sea la sugerencia de crear “un nuevo contrato de trabajo excepcional con indemnizaciones por despido muy bajas”. En cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas, cabe destacar este párrafo de la carta:

“La introducción de una nueva regla de gasto (limitar el incremento del gasto en tiempos de normalidad a la tasa de crecimiento del PIB tendencial, a menos que se financie por modificaciones de la legislación tributaria) **es bienvenida**. Es fundamental que esta regla se aplique en el futuro a todos los subsectores de la administración”.

En su respuesta, Rodríguez Zapatero reafirmó su compromiso con la “consolidación fiscal”, señalando medidas ya adoptadas al respecto así como sus intenciones de futuro. Asimismo, el presidente español ignoró las recomendaciones más invasivas del BCE, como la del “nuevo contrato excepcional”, y finalizó la carta sugiriendo que “el Banco Central Europeo puede jugar un papel crucial en la reducción de las tensiones a través de la compra de deuda pública española”.

Otro de los motivos por los que se impulsó la reforma constitucional, siguiendo el argumento gubernamental, fue el de evitar el “rescate”, con la consiguiente pérdida de autonomía. Rodríguez (2013), en sus memorias, indica que:

“Ni en la carta ni en ninguna otra comunicación escrita o verbal se planteó al Gobierno de España que reformásemos la Constitución para incorporar la «regla de oro fiscal». Fue una decisión autónoma, adoptada por razones de fondo y con la motivación política inmediata de asegurar nuestra autonomía, nuestra capacidad soberana.” (p. 208).

Asimismo, el expresidente, para defender la reforma, indica que “estudios constatan que los países que han sido más respetuosos con la estabilidad presupuestaria en los últimos lustros, los escandinavos, sean a su vez aquellos que figuran entre los que poseen un Estado social más robusto.” (Rodríguez, 2013, p. 211).

No es intención de este trabajo enjuiciar apresuradamente la reforma constitucional, tampoco lo es discutir sobre el origen de la misma. Con este sub- apartado he pretendido, humildemente, mostrar la información actualmente disponible, facilitando al lector el acceso a la misma.

He creído conveniente hacer una breve descripción del contexto en el que se propone la reforma del artículo 135 de la Constitución, ya que es crucial para entender la misma. Por añadidura, he considerado necesario recoger argumentos de los impulsores del cambio constitucional, además de por razones de honestidad intelectual, ya que en el apartado 3 del trabajo recogeré, por otro lado, las críticas que desde la academia se han formulado a la reforma.

Por último, las menciones al Banco Central Europeo en el apartado están más que justificadas, por ser un actor clave en la crisis del euro y porque tener en cuenta su actuación entonces nos permite poner una pieza más en el relato de la historia de la gobernanza económica europea, una labor que estoy desarrollando a lo largo del trabajo, siendo esta la conexión entre el apartado 1 y el 4 del mismo.

2.2 Procedimiento de reforma y tramitación parlamentaria

2.2.1 ¿Cómo se reforma la Constitución Española?

Antes de explicar los detalles de la tramitación de la reforma concreta que nos ocupa, es preciso hacer un breve paréntesis para explicar, con una visión general, cómo se reforma la Constitución, atendiendo al Título décimo de la misma, “De la reforma constitucional”, que abarca desde el artículo 166 al 169, ambos incluidos.

En primer lugar, es necesario partir de que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico español. Su condición de norma suprema entraña no solo la consecuencia lógica de la supremacía material –consistente en que las demás normas del ordenamiento jurídico sean compatibles con la Constitución–, sino también la consecuencia de la supremacía formal –su reforma se lleva a cabo por un procedimiento especial, distinto y más dificultoso que el previsto para las leyes, lo que se conoce como rigidez constitucional–.

Así, la rigidez constitucional explica que la reforma de la Constitución sea distinta a la de las leyes, pues esta solo se puede modificar por el procedimiento que ella misma determina. En ese sentido, es necesario explicar que, a su vez, existen dos procedimientos distintos de reforma de la Constitución. El artículo 167 recoge uno – conocido como procedimiento ordinario– y el artículo 168 otro –conocido como procedimiento agravado–.

Artículo 167 de la Constitución, que recoge el procedimiento ordinario de reforma:

- 1.Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.
- 2.De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.
- 3.Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

.....

Artículo 168 de la Constitución, que recoge el procedimiento agravado de reforma:

- 1.Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.
- 2.Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.
- 3.Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

La reforma constitucional objeto de este trabajo, la del artículo 135 –que se realizó en 2011–, al no suponer una revisión total de la Constitución ni una revisión parcial que afectase al Título preliminar o a la Sección primera del Capítulo segundo del Título I o al Título II, se llevó a cabo siguiendo el **procedimiento ordinario**. Es decir, **la reforma del artículo 135 de la Constitución se realizó siguiendo el procedimiento del artículo 167**.

2.2.2 Tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 CE

El 26 de agosto de 2011 ²⁷ el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular –que representaban más del 90% de la Cámara– presentan juntos la proposición de reforma constitucional en el Congreso. La proposición es calificada el mismo día por la Mesa de la Cámara y, como con cualquier otra proposición, esta se traslada al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma de consideración, el cual es afirmativo. Al presentarse formalmente como **proposición de reforma constitucional** –es decir, proveniente del Parlamento– y no como proyecto de reforma constitucional –proveniente del Gobierno–, se esquiva la obligatoriedad ²⁸ de consulta al Consejo de Estado propia de los anteproyectos de reforma constitucional.

El 30 de agosto de 2011 ²⁹ el Pleno del Congreso toma en consideración la proposición y acuerda su **tramitación directa por el procedimiento de lectura única**. Ese mismo día, la Mesa ya había acordado la **tramitación por el procedimiento de urgencia**, así como la apertura del plazo de presentación de enmiendas hasta el 1 de septiembre. La utilización de estos dos procedimientos, que reducen el tiempo de tramitación, fue solicitada por los dos grupos parlamentarios que registraron la proposición el día 26.

El 2 de septiembre de 2011 ³⁰ el Pleno del Congreso aprueba la proposición de reforma constitucional, con el voto favorable de Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular y Unión del Pueblo Navarro. El único cambio que se introduce al texto es gramatical, como señala García-Escudero (2012), letrada de las Cortes:

“El Presidente del Congreso propone una «corrección lingüística formal», consultada a la Real Academia de la Lengua, consistente en la sustitución de la expresión «en relación al» por «en relación con». Ningún diputado se opone a la admisión de esta corrección, que se incorpora al texto de la reforma”. (p. 170).

²⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), 26/8/2011, Núm. 329-1, (serie B) https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-01.PDF#page=1

²⁸ Obligatoriedad que se introdujo en la reforma de 2004 del artículo 21.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Dicha reforma se articuló con la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

²⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), 31/8/2011, Núm. 329-2, (serie B) https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-02.PDF#page=1

³⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 256, celebrada el viernes 2 de septiembre de 2011: <http://www.cepc.gob.es/docs/dossieres-tematicos/doc-4.pdf?sfvrsn=0>

El Congreso remite el texto al Senado. **Allí, la proposición no se tramitará por lectura única, procedimiento que queda implícitamente descartado para las reformas constitucionales iniciadas por el Congreso en virtud del artículo 154 del Reglamento del Senado** (García Escudero, 2012, p. 178). Por ende, la proposición se remite a la Comisión Constitucional, acordando la Mesa del Senado un calendario de tramitación ³¹ que señala el 5 de septiembre como fin del plazo de presentación de enmiendas.

La Comisión Constitucional se reúne el 6 de septiembre y acepta como dictamen el texto remitido por el Congreso. El 7 de septiembre el Pleno del Senado ³² aprueba sin variaciones el texto.

Con la reforma aprobada por las Cortes, se procede según el artículo 167.3 de la Constitución. Como indica García-Escudero (2012, p. 172), “en el plazo de quince días presentan petición de celebración de referéndum 29 diputados de los Grupos EAJ-PNV (6), CiU (10), ERC-IU-ICV (5), Socialista (2, Sres. Rascón y Gutiérrez) y Mixto (1 Nafarroa Bai, 1 UPyD, 2 Coalición Canaria, 2 BNG)”. No se alcanza el número exigido de 35 diputados, el 10% de la Cámara, para que la reforma sea sometida a referéndum. En el Senado tampoco se llega al porcentaje.

El 27 de septiembre de 2011 el Rey sanciona la reforma constitucional, publicándose ese mismo día en el BOE y entrando en vigor también el mismo día, sin perjuicio de las partes del nuevo artículo 135 que entran en vigor a partir de 2020 –como se explicará en el sub-apartado 2.4–.

¿Fue la tramitación de la reforma –y todo lo que rodea a la misma– muy distinta de la de 1992, la única otra reforma constitucional que se ha aprobado?
Comparemos con la tabla de la página siguiente, de elaboración propia:

³¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado), 3/9/2011, Núm. 105, pág. 5, exped. procedente de: Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 329.
https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_09_105_655.PDF

³² Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado), 8/9/2011, Núm. 108, pág. 5, exped. procedente de: Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 329.
https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_09_108_738.PDF

Comparación entre reformas constitucionales:

Cuestiones clave	Reforma 1992 (artículo 13.2)	Reforma 2011 (artículo 135)
¿Requerimiento previo al Tribunal Constitucional (TC) o consulta al Consejo de Estado?	Requerimiento al Tribunal Constitucional en virtud del artículo 95.2 CE, que prevé la consulta al TC para que determine si existe o no contradicción entre la Constitución y un Tratado internacional. Se pudo acudir a esta vía porque la reforma constitucional de 1992 trae causa del Tratado de Maastricht.	No se puede requerir al TC. Si la reforma hubiera procedido formalmente del Gobierno y no del Parlamento habría existido obligatoriedad de consulta al Consejo de Estado (art. 21.1 L.O. 3/1980). No fue así. Otra hipotética vía de implicación del Consejo de Estado habría sido la del art. 2.3 L.O. 3/1980 → solicitud de informe por parte del Gobierno, como sucedió en 2006, cuando el Consejo de Estado publicó un informe que le fue solicitado sobre una posible reforma constitucional en cuatro aspectos, reforma que nunca llegó a registrarse por falta de consenso de partida.
Procedimiento de reforma	Ordinario, el del artículo 167 CE	Ordinario, el del artículo 167 CE
¿Proyecto de reforma o proposición de reforma?	Proposición de reforma	Proposición de reforma
Tramitación parlamentaria	Procedimientos de urgencia y lectura única en el Congreso	Procedimientos de urgencia y lectura única en el Congreso
Apoyo a la reforma	Unanimidad de los grupos parlamentarios	Se supera holgadamente la mayoría cualificada
¿Referéndum?	No	No

2.3 Auto del Tribunal Constitucional

Como señalan Bilbao, Rey y Vidal (2018), sobre el control de la reforma: “El Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de las leyes, pero no de la ‘Constitución’ misma (que es un absurdo lógico, parámetro y objeto de control se confundirían). Las nuevas normas se integran directamente en el texto constitucional” (p. 356). No obstante, “hay que entender que la reforma para devenir Constitución ha tenido que regirse por los procedimientos que la misma establece en el Título X, y esa regularidad procedimental es la que cabe revisar. Y dicho control solo puede ejercerse por el Tribunal Constitucional” (Bilbao, Rey y Vidal, 2018, p. 357).

Precisamente, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, varios diputados ³³ acudieron al Tribunal Constitucional, interponiendo un **recurso de amparo** ³⁴ frente a resoluciones y acuerdos emanados del Congreso en la tramitación de la misma. Los recurrentes entendían que la reforma era una “modificación encubierta del Título preliminar de la Constitución” y que por tanto debía tramitarse por el procedimiento agravado de reforma y no por el ordinario. Finalmente, en el Auto 9/2012, **el TC** no encontró lesión del derecho fundamental invocado e inadmitió el recurso de amparo, **respaldando** en el Fundamento Jur. nº 2 **la tramitación** por el procedimiento ordinario.

2.4 Entrada en vigor del nuevo art. 135 CE y ley orgánica de desarrollo

El nuevo artículo 135 de la Constitución **entró en vigor al publicarse en el BOE el 27/9/2011**. **No obstante**, la disposición adicional única de la reforma constitucional establece que hay partes del artículo que entran en vigor **"a partir de 2020"**, concretamente, **"los límites de déficit estructural** establecidos en el artículo 135.2"

El segundo párrafo del art. 135.2 CE y el art. 135.5 CE hacen referencia a una ley orgánica de desarrollo –por sus siglas: **LOEPSF**– que se debía aprobar antes del 30/6/2012. Resumo su contenido en la siguiente infografía, de elaboración propia:

³³ Gaspar Llamazares y Nuria Buenaventura, Grupo Parlamentario Esquerra Republicana - Izquierda Unida - Iniciativa Per Catalunya Verds.

³⁴ El recurso de amparo invocaba la protección de sus derechos como parlamentarios –artículo 23 Constitución–; conexión con el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional.

**Esa ley es la Ley Orgánica 2/2012,
de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

Aspectos relevantes:

"El gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB." (Preámbulo + art. 12, **regla de gasto**)

"En el supuesto de que la **liquidación presupuestaria se sitúe en superávit**, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el nivel de endeudamiento neto..." (Art. 32)

"El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de **prioridad absoluta** frente a cualquier otro gasto." (Art. 14, siguiendo la estela del art. 135.3 CE)

Excepcionalmente, Estado y CCAA podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria [...] apreciadas por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. (Art. 11.3)

"Las **Corporaciones Locales** deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario." (Art. 11.4)

El capítulo 4 recoge las **medidas de control**, de 4 tipos, progresivo aumento del control del Estado sobre la Administración en cuestión a medida que se producen incumplimientos: 1) medidas preventivas, 2) correctivas, 3) coercitivas, 4) de cumplimiento forzoso. Algunas de estas medidas van desde la necesidad de autorización estatal para operaciones de endeudamiento hasta la aplicación del art. 155 de la Constitución o disolución de órganos de la corporación local, pasando por el comité de expertos, el plan de reequilibrio...

.....

Disposición final 7ª: "La presente ley orgánica **entrará en vigor el día siguiente** al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. **No obstante**, los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley entrarán en vigor el 1 de enero de **2020**". Esos límites son:

"Ninguna Administración Pública podrá incurrir en **déficit estructural** [...] No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del **0,4 % del PIB** nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior."

"El volumen de **deuda pública** [...] del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el **60 % del PIB** nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: **44 %** para la Administración central, **13 %** para el conjunto de Comunidades Autónomas y **3 %** para el conjunto de Corporaciones Locales".

La Ley Orgánica 2/2012 –LOEPSF– fue aprobada con los votos favorables de Partido Popular, Convergència i Unió, Unión Progreso y Democracia, Unión del Pueblo Navarro y Foro Asturias –pleno del Congreso, 12 de abril de 2012–.

Como afirma Solozábal (2015), "la **STC 215/2014, dictada por un tribunal partido en dos** [hubo 5 votos particulares], [...] **confirma la constitucionalidad**" de la LOEPSF, "dejando temblando la autonomía financiera de las CCAA", en lo que constituye la "**culminación de la doctrina recentralizadora del TC**". Arroyo (2016) y Orón (2015) también han reflexionado sobre estas cuestiones.

Apartado 3. Críticas a la reforma del artículo 135 de la Constitución

En el presente apartado recogeré las críticas que se han formulado desde la academia a esta reforma constitucional –y a todo lo que rodea a la misma–. Para ello, me centraré principalmente en autores de disciplinas del Derecho, especialmente del Constitucional, aunque trataré de integrar, de forma complementaria, otros enfoques, como el económico.

3.1 Críticas por cuestiones de forma

Parece existir un apoyo mayoritario entre constitucionalistas a la tesis de que esta reforma constitucional, a diferencia de la de 1992 –que consistió en introducir solo dos palabras al texto– era de calado y por ello **merecía una tramitación más lenta**. Asimismo, el hecho de que la reforma no fuera presentada por todos los grupos parlamentarios del Congreso –como en 1992– sino solo por dos de ellos –por mucho que fueran los mayoritarios– parece desaconsejar la tramitación por los procedimientos de urgencia y lectura única, en aras de buscar una deliberación sosegada. Dos encuestas ³⁵, de la Revista Española de Derecho Constitucional y de la revista Teoría y Realidad Constitucional, se extienden sobre las cuestiones mencionadas en este párrafo.

García-Escudero (2012) señala que “si el consenso inspiró el proceso constituyente, debería mantenerse también en las reformas constitucionales o, al menos, tomarse la molestia de intentarlo” (p. 197). Este comentario, que esconde una reflexión de fondo, está, sin embargo, relacionado con las cuestiones de forma, en tanto que “los procedimientos elegidos y la premura en la tramitación han perjudicado [...] la posibilidad de negociación: véase la imposibilidad de tramitar unas enmiendas transaccionales queridas por los dos grupos mayores en el Pleno del Congreso” (p. 179)

Como bien señala López Basaguren (2012), en este debate se puede distinguir entre la vertiente jurídica y la política. En la jurídica no hay dudas sobre la aplicabilidad del procedimiento de reforma constitucional recogido en el artículo 167 CE –especialmente

³⁵ Revista Española de Derecho Constitucional ISSN: 0211-5743, núm. 93, septiembre-diciembre (2011), pp. 159-210

Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, (2012), pp. 11-88

tras el ATC 9/2012–; aunque, al margen de eso, el autor lanza la siguiente advertencia sobre “el trámite de urgencia y la lectura única”:

“El procedimiento parlamentario de reforma constitucional no puede ser radicalmente distinto del procedimiento legislativo; pero la significación de la reforma constitucional no puede llevar a una aplicación *in toto*, de forma subsidiaria, del procedimiento legislativo ordinario, como consecuencia de la falta de previsiones expresas en el Reglamento de la Cámara. La reforma constitucional tiene tanta trascendencia que chirría la aplicación, en esos términos, de las previsiones contenidas en el procedimiento legislativo ordinario que se aplicaron en este procedimiento (urgencia y lectura única)”. (p. 75).

Salazar (2012) considera que pese a que el **artículo 146 del Reglamento del Congreso** –que trata la reforma constitucional– deje abierta la posibilidad de usar cualquiera de los procedimientos urgentes previstos, **el espíritu de la norma es claro**. Así, la reforma constitucional de 2011 **difícilmente encaja “en el presupuesto que marca el art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados”** (p. 414) –dicho artículo recoge la tramitación en lectura única–.

Más tajante se muestra Contreras (2012):

“Si no fuera mucho pedir a los partidos políticos, sería deseable [...] que la reforma de nuestra Constitución fuera llevada a cabo de forma más seria y meditada, desde el punto de vista participativo y procedimental, que la última «urgencia estival» que modificó nuestra Constitución por segunda vez.” (p. 16)

Respecto a las cuestiones de técnica jurídica, Gavara (2012) hace el siguiente apunte:

“El art. 135.3 CE en el último inciso introduce una nueva regla en el sentido de que el volumen de deuda pública en relación al PIB de todas las Administraciones Públicas no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esta última mención incurre en dos errores, ya que dicho valor de referencia se regula en uno de los protocolos adjuntos y por otra parte se hace mención a un tratado concreto. Un mínimo de conocimiento del Derecho originario de la Unión Europea permite conocer que el nombre de dichos tratados ha ido variando desde su origen y que coyunturalmente dicho nombre es en la actualidad el que menciona el precepto constitucional, pero que puede variar en un futuro con una relativa facilidad, lo que puede implicar la necesidad de recurrir a un criterio interpretativo contrario al tenor literal del precepto.” (p. 64).

3.2 Críticas por cuestiones de fondo

Como señala Femia (2015, p. 107), en agosto de 2011 se abre un **debate entre diferentes posiciones doctrinales polarizadas**:

“De un lado, quienes sostienen que la fórmula utilizada supone una determinada opción por una concreta política económica ³⁶; de otro, aquellos que consideran que no estamos ante una decisión de carácter ideológico, sino ante una simple exigencia de la razón que no constriñe la libertad de elección política, pues no prescribe un equilibrio presupuestario *stricto sensu* ³⁷” (p. 107).

En opinión de Cámara (2011):

“Es también enteramente rechazable desde la perspectiva de los principios que inspiran el Estado social y democrático de Derecho que se constitucionalice sin ningún temperamento que el pago del capital y los intereses de la deuda pública «gozará de prioridad absoluta», toda vez que podrían existir situaciones excepcionales que generen necesidades a las que haya que atender con recursos con carácter prioritario incluso al pago de la deuda.” (p. 180).

En esa misma dirección apunta Sánchez (2013):

“Puede entonces argumentarse que la propia subsistencia del Estado social depende de tal equilibrio presupuestario, pero la prelación del pago de la deuda bien supone, por el contrario, la prelación de los acreedores frente a las personas; si al menos la reforma constitucional hubiera venido acompañada con alguna referencia a una otra garantía del necesario/ mínimo gasto social, sin duda nuestro parecer hubiera sido otro (como parece plantearse en el caso del modelo italiano)” (p. 696)

Para Albertí (2011), la reforma constitucional tiene claro significado ideológico, consagrando una línea de pensamiento económico “que sacraliza el equilibrio presupuestario, en sentido de eliminación del déficit, por encima de cualquier otra consideración”; algo que, a su juicio, “**casa mal con el carácter abierto que tiene la Constitución económica** en España y resta flexibilidad a las posibilidades de actuación económica de los poderes públicos” (p. 164-165). En esa línea, Closa (2014) enmarca la reforma constitucional española en un proceso más amplio de viraje de la constitución

³⁶ Entre otros véanse Martínez, M.Á. (2011) y Albertí, E. (2011).

³⁷ Véase Tajadura, J. (2011).

económica europea “hacia un mercado carácter monetarista con una casi ilegalización, en paralelo, del keynesianismo” (p. 65).

En opinión de Femia (2015):

“Se habla de techo de gasto, pero se omite cualquier alusión al suelo de ingresos. Es aquí, precisamente, donde radica el principal escollo y donde, en adelante, debe incidirse. Sólo de esta manera podrá garantizarse la pervivencia del Estado social en un marco de estabilidad presupuestaria.” (p. 118).

Desde un punto de vista más técnico, economistas como Martín (2014) han desaconsejado la inclusión del **déficit estructural** en normas jurídicas vinculantes por ser un concepto “de **difícil precisión** técnica y sujeto a diferentes interpretaciones”. Uxó y Álvarez (2018) profundizan en la problemática metodológica del concepto.

Desde un plano más teórico, Moreno (2019) señala los problemas de ejecutoriedad derivados de constitucionalizar la estabilidad presupuestaria a raíz de la experiencia estadounidense (“¿jueces haciendo cuentas?”, p. 185). En ese sentido, en el caso español, habida cuenta de que contra una Ley de Presupuestos Generales del Estado cabe recurso de inconstitucionalidad por no cumplir el artículo 135 CE, conviene preguntarse qué sucedería si dicha ley se declarase inconstitucional cuando ya hubiese decaído por la publicación de unos nuevos presupuestos (Luengo, 2019).

Respecto a la efectividad de la reforma constitucional aprobada en 2011 buscando generar confianza en la economía española, Santiago (2015) subraya que “si tenemos en cuenta la prima de riesgo, parece que **la medida no calmó a los mercados, por lo menos a corto plazo**, ya que esta alcanzó en 2012 su record situándose en 649 puntos básicos” (p. 28). En realidad, la reducción sostenida en los intereses de la deuda no llegó hasta que **Draghi** pronunció su famoso “*whatever it takes*”³⁸, que marca el inicio de una serie de potentes actuaciones del BCE claramente decididas a comprar deuda pública en el mercado secundario y que desembocarían, años después, en el *Quantitative Easing*. De todas formas, es complicado demostrar causalidad entre una

³⁸ ¿En qué se traduce el “*whatever it takes*” pronunciado en julio de 2012? En el anuncio del programa *Outright Monetary Transactions* (OMT), de 2012. Este programa, que –entre otros requisitos– precisaba para su activación de la firma de un *Memorandum of Understanding* que plasmara estricta condicionalidad macroeconómica, nunca fue puesto en marcha. No obstante, su mero anuncio sirvió para calmar los mercados.

medida adoptada en un Estado y el comportamiento en el mercado de deuda, ya que en él operan múltiples variables. Nunca sabremos si la prima de riesgo habría sido todavía más alta si no se hubiera reformado la Constitución. El expresidente Rodríguez Zapatero (2013, p. 225-226) señala dicha reforma como **una de las causas de que la prima de riesgo española estuviera por debajo de la italiana** a partir del 5 de agosto de 2011, cuando hasta entonces era al revés. En todo caso, ese impacto es muchísimo menor al del activismo del BCE.

Por último, debido a su importancia desde el punto de vista económico pero también constitucional ³⁹, conviene destacar las **críticas a la LOEPSF**, que se aprueba en virtud de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135.5 CE. Sin ánimo de ser exhaustivo, me limito a indicar que autores como González (2017), Silva (2020) o González y Molero (2017), entre otros, señalan como negativos para el bienestar social tres aspectos de la ley: 1) supone agravio comparativo para las entidades locales frente a la administración central, las administraciones más cercanas al ciudadano cargan con el peso mayoritario del ajuste, recibiendo un trato desigual, siendo la gestión municipal la que, principalmente, ha permitido al Estado cuadrar las cuentas ante la UE; 2) bajo amenaza de intervención por parte del Ministerio de Hacienda, se prohíbe a la administración autonómica y local incrementar el gasto por encima del crecimiento, pasado y previsto, del PIB, incluso si estas presentan superávit, lo cual es contraproducente en tiempo de crisis, retrasando la salida de la misma; 3) en línea con lo anterior, con carácter general, se impide que los ayuntamientos utilicen sus superávits, que quedan inaccesibles para los gestores municipales.

³⁹ La LOEPSF, en virtud de su disposición adicional tercera, “se postula como parte del bloque de constitucionalidad al aludir a la vulneración de los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en ella” (García-Escudero, 2013, p. 104).

Apartado 4. Actualidad: la crisis del coronavirus

4.1 ¿Estabilidad presupuestaria en tiempos de pandemia? La respuesta a la crisis

La Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia de COVID-19 el 11 de marzo de 2020. El coronavirus ha dejado víctimas mortales a lo largo y ancho del planeta, ha colapsado sistemas sanitarios enteros y ha paralizado la economía mundial. Dejando de lado las cuestiones estrictamente sanitarias –que engloban importantes medidas como la compra conjunta de vacunas– y centrándonos en el plano macroeconómico... ¿Cuál ha sido la respuesta de la UE a la crisis? Responderé a esta pregunta en términos generales y atendiendo a las cuestiones que han sido centrales a lo largo del trabajo.

- Se ha activado ⁴⁰, por primera vez, la **cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento** –PEC–. Esta cláusula se introdujo en 2011 en la reforma “*six pack*”. ¿Qué implica su activación? Para paliar los efectos de la pandemia, se da vía libre a los aumentos de gasto público, permitiendo a los Estados desviarse temporalmente de los límites de déficit y deuda, sin que ello suponga incumplir el PEC. No obstante, los gastos del presente siguen contabilizándose a efectos estadísticos y –salvo sorpresa mayúscula– llegará el momento en que se plantee una senda de reducción del endeudamiento.
- El BCE ha actuado mucho más rápido que en la anterior crisis, poniendo en marcha el programa PEPP –*Pandemic Emergency Purchase Programme*–. Ello ha permitido que los Estados no sufran problemas de acceso a financiación, pudiendo colocar bonos a tipos bajísimos o incluso negativos ⁴¹. Esto ha sido posible gracias a

⁴⁰ Comunicación iniciativa Comisión Europea, COM / 2020/123 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX:52020DC0123> / Respaldo del Consejo de la UE: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁴¹ Escribano, G. y Calavia, M. (2020, diciembre 10). El Tesoro coloca deuda a diez años a un interés negativo por primera vez. *Cinco Días, El País*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/12/10/mercados/1607596140_766662.html

la desestigmatización ⁴² de las compras de deuda del BCE. Dichas compras siguen produciéndose en el mercado secundario, manteniéndose el lucrativo negocio para los intermediarios entre Estado y BCE. El PEPP durará, al menos, hasta marzo de 2022.

- Por otro lado, se ha activado una **línea de crédito del MEDE** específica para la pandemia –el MEDE es el mecanismo articulador de los rescates en la pasada crisis–. El préstamo tiene una –digámoslo así– condicionalidad suave. El único requisito para acceder al mismo es que los Estados solicitantes se comprometan a utilizarlo para “respaldar la financiación de los costos directos e indirectos de atención sanitaria, cura y prevención del COVID-19” ⁴³. Se trata de una condición estándar y suave que evita la negociación país a país, propia de la crisis del euro, eliminándose –en principio– los Memorandos de Entendimiento específicos. Hasta el momento, ningún Estado ha solicitado la línea de crédito activada ⁴⁴.
- Creación del programa SURE ⁴⁵: *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. Se trata de préstamos en condiciones favorables para que los Estados financien parcialmente sus “regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo [...] y las correspondientes medidas relacionadas con la salud”; en el caso de España: los ERTE.
- Por último, pero no por ello menos importante, el *Next Generation EU*, un complemento de 750.000 millones de euros que se añade al presupuesto ordinario de la UE. Como indican Feás y Steinberg (2021), dicha cifra se divide en: 390.000 millones en transferencias a los Estados y 360.000 millones en préstamos, estos

⁴² Si bien es cierto que dicha “desestigmatización” no es, ni mucho menos, total, se sigue topando con obstáculos, véase el reciente choque del Tribunal Constitucional alemán con el TJUE y el BCE, explicado por la catedrática A. Mangas (2020), consultar en bibliografía.

⁴³ Declaración Eurogrupo 8/5/2020 y *term sheet*: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/#_ftn2

⁴⁴ Antes de su activación, autores como Dani y Menéndez (2020) cuestionaron hasta qué punto es viable jurídicamente un préstamo MEDE sin condicionalidad o con condicionalidad suave, habida cuenta de la literalidad del art. 136.3 TFUE y de la jurisprudencia del TJUE –sentencia *Pringle*–.

⁴⁵ Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19.

últimos se contabilizan como endeudamiento público. ¿Cómo se financia el NGEU? Mediante la salida a los mercados de la Comisión Europea para obtener financiación en nombre de la UE, facultada por la reciente ratificación de todos los Parlamentos nacionales de la Decisión 2020/2053 de recursos propios. En dicha Decisión, se crea una nueva fuente de ingresos de la UE “en función de los **residuos de envases de plástico no reciclados**”. Se prevé que los primeros fondos del NGEU ⁴⁶ lleguen a los Estados en el verano de 2021. Nuestro país –el 2º que más fondos opta a recibir, tras Italia– se enfrenta a un desafío: nunca antes se ha enfrentado a gestionar una cantidad tan grande de fondos europeos en un espacio de tiempo tan corto. **Los antecedentes no son alentadores**, como señala Pazos–Vidal (2020), “España ya tiene enormes dificultades para gastar incluso la mitad de los 40.000 millones de euros de los fondos estructurales asignados entre 2014 y 2020”.

En España, la crisis del coronavirus arrojó en 2020 la mayor caída del PIB desde la Guerra Civil. Si hablamos del principio de estabilidad presupuestaria en tiempos de pandemia debemos mencionar que, siguiendo la estela europea de la activación de la cláusula de escape del PEC, el Congreso apreció ⁴⁷ que **se dan las condiciones extraordinarias previstas en el punto 4 del artículo 135 de la Constitución y en el artículo 11.3 de la LOEPSF para suspender temporalmente los objetivos de estabilidad y deuda, así como la regla de gasto**. Ello permitió, además, que los ayuntamientos puedan hacer uso de sus remanentes –asunto polémico tras la derrota parlamentaria que sufrió el Gobierno un mes antes al no convalidarse el Real Decreto-ley 27/2020 de 4 de agosto–.

España cerró 2020 con un 120% de deuda pública y un 11% de déficit, ambos porcentajes sobre el PIB ⁴⁸.

⁴⁶ Dos consideraciones extra sobre el NGEU: 1) su gobernanza es compleja, en ella cobran un papel importante las recomendaciones del Semestre Europeo, para más información acudir a Fernández (2020); 2) el Parlamento Europeo propuso un plan de recuperación mucho más ambicioso, véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de mayo de 2020, sobre el nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación.

⁴⁷ Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 51, celebrada el martes 20 de octubre de 2020.

⁴⁸ Fuente: Eurostat, enlaces a los datos disponibles en bibliografía.

4.2 Debates de futuro

Este 2021 los límites de déficit y deuda del PEC siguen suspendidos temporalmente. A espera de confirmación oficial, todo apunta a que en 2022 sucederá lo mismo; siendo 2023 el año de la posible reactivación de las normas presupuestarias.

Las cifras del 60% de deuda y el 3% de déficit están desfasadas. Actualmente hay un debate abierto en torno al PEC. Algunos Estados –España y Francia ⁴⁹, entre otros– **piden que se reformen las normas antes de su reactivación.**

Por otro lado, hay posiciones más inmovilistas, como la del actual gobierno alemán. Habrá que prestar atención a las próximas elecciones del país, que se celebran en otoño: una victoria de Alianza 90/Los Verdes podría impulsar la agenda reformista.

El célebre Olivier Blanchard ⁵⁰, execonomista jefe del FMI, acaba de publicar junto a Leandro y Zettelmeyer (2021) su propuesta de reforma del PEC: cambiar las actuales reglas cuantitativas por estándares cualitativos. Martin, Pisani-Ferry y Ragot (2021) proponen un tratamiento diferenciado para cada país, con metas a cinco años en función de su situación y de la sostenibilidad de su deuda, evitando objetivos numéricos uniformes para todos los países. Desde la OCDE (2021) también se considera que hace falta una “reforma urgente” del PEC, señalando las normas actuales como “rígidas, complejas y procíclicas” (p. 53), es decir, incapaces de minimizar los efectos del ciclo económico.

Odendahl y Tooze (2021), en un interesante texto sobre cómo “aprender a vivir con la deuda”, enumeran una serie de razones por las que el viejo consenso sobre los riesgos de la deuda pública ya no se sostiene. Los autores hacen un análisis de la actual situación y proponen un nuevo consenso, uno de sus pilares sería el crecimiento –y no la austeridad– como la mejor herramienta para estabilizar la deuda.

Asimismo, frente a las prisas austriacas y alemanas por reactivar el PEC, Martín (2021) recuerda que en “la anterior crisis económica, la presión por una consolidación fiscal acelerada supuso una vuelta a una recesión que se podría haber evitado en 2010 si el

⁴⁹ El objetivo de Francia es conseguir la reforma del PEC durante su presidencia rotatoria del Consejo de la UE, de enero a junio de 2022.

⁵⁰ Uxó (2019) resume otras interesantes propuestas de Blanchard sobre el futuro de la UEM.

proceso de reducción del déficit se hubiera planificado a medio y largo plazo”⁵¹. Sobre esta cuestión, Frankel (2015) afirmó: “Como predijeron la mayoría de economistas independientes, los programas de austeridad fiscal agravaron las recesiones. Como resultado, las relaciones deuda / PIB aumentaron después de 2009, en lugar de disminuir” (p. 433).

Por otro lado, la crisis actual está abriendo **debates sobre la fiscalidad como herramienta para la recuperación**. El FMI (2021a) sugiere: 1) “incrementar la progresividad”; 2) “aumentar el recurso a impuestos sobre sucesiones/donaciones y la tributación inmobiliaria”; 3) “contribuciones para la recuperación de la COVID-19 e impuestos sobre beneficios empresariales excesivos”; 4) “impuestos sobre el patrimonio si las medidas anteriores no son suficientes”.

En paralelo, Joe Biden ha relanzado el debate sobre el impuesto mínimo global de sociedades y la tributación de las multinacionales, con el rechazo de la Casa Blanca a los impuestos sobre los servicios digitales de fondo –España creó hace escasos meses este impuesto, conocido coloquialmente como “tasa Google”, a nivel UE también se lleva tiempo diseñando un impuesto digital, que ayudaría a pagar la deuda emitida para financiar el NGEU–. Mientras escribo estas líneas nos encontramos en medio de negociaciones al respecto en los foros internacionales, el orden previsto es: G-7, G-20 y OCDE.

Como señala Brun (2021), “tanto la Comisión como el Parlamento Europeo abogan desde hace años por aumentar y armonizar la imposición corporativa a través de tres instrumentos: BICCIS, FTT y DST”. Ninguno de ellos ha sido implementado. El requisito de unanimidad en el Consejo de la UE ha impedido avances en fiscalidad –podría explorarse el artículo 116 TFUE como instrumento para evitar bloqueos–. La última propuesta, de hace semanas, es el BEFIT⁵², que sustituye al BICCIS. G. Jorrín (2021), basándose en un informe del FMI (2021b), resume a la perfección el proceso por el cual llevamos “tres décadas desmontando el impuesto sobre sociedades”, dando lugar a una competición desigual entre empresas domésticas y multinacionales.

⁵¹ Krugman (2013) profundizó en esa idea, desmontando mitos sobre la relación crecimiento – deuda, mostrando cómo “la obsesión por la austeridad” puede llevar a cometer graves errores de cálculo –lo que denomina “La depresión del Excel”–.

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2430

A este respecto ⁵³, conviene tener presente que “las recomendaciones del Semestre Europeo insisten en recordar a unos cuantos Estados miembros de la UE que se comportan como paraísos fiscales –la Comisión, más sutil, los llama «Estados miembros que permiten una planificación fiscal agresiva de las multinacionales»–” (Feás, 2021). Como afirma Feás (2019a), “en un mercado único con libre circulación de capitales y mercados financieros integrados no tiene ningún sentido que la estructura del impuesto de sociedades y las implicaciones fiscales del derecho societario no estén armonizadas”. La actual ausencia de armonización perpetúa el *dumping* fiscal, permitiendo esquemas como el “doble irlandés” o el “sándwich holandés” (Feás, 2019b).

⁵³ “Cerca del 40% de las ganancias de las multinacionales se transfieren a paraísos fiscales cada año”. Zucman, G., Tørsløv, T., Wier, L. (2020).

Conclusiones

En el presente trabajo he trazado un recorrido histórico desde la creación de la Unión Económica y Monetaria hasta nuestros días, sin perder de vista, paralelamente, la situación de España en materia de estabilidad presupuestaria, adoptando un enfoque jurídico–institucional.

Como se puede apreciar, las limitaciones normativas al déficit y la deuda están presentes desde la creación de la UEM; si bien es cierto que los cambios en la gobernanza económica producidos a raíz de la crisis del euro suponen un claro salto adelante respecto al Tratado de Maastricht en cuanto a la supervisión de las cuentas públicas de los Estados y del cumplimiento de objetivos de reformas en pos de la “sostenibilidad de las finanzas públicas” en aquellos Estados que solicitaron asistencia financiera. Una asistencia condicionada que, con un enfoque intergubernamental, se articuló fuera del marco jurídico comunitario –aunque se produjera una reforma del art. 136.6 TFUE–. En esa línea, la creación del MEDE dio lugar a una consolidación por parte del Tribunal de Justicia de la UE del principio de estabilidad presupuestaria.

En dicha crisis, el BCE –tras superar dudas de índole jurídica y política– se adentró en terreno inexplorado para estabilizar la eurozona y evitar un efecto dominó; si bien es cierto que hasta que no llegó su intervención en los mercados secundarios varios Estados, España entre ellos, fueron víctimas de numerosos ataques especulativos, teniendo problemas de acceso a la financiación en una situación de caída de los ingresos públicos y aumento del gasto por activación de estabilizadores automáticos como las ayudas a personas desempleadas.

En ese contexto hay que enmarcar la reforma del artículo 135 de la Constitución realizada en 2011. Una reforma criticada por cuestiones de forma y de fondo, siendo especialmente destacables, desde el punto de vista constitucional, entre otras: 1) las críticas a la premura con la que se llevó a cabo –premura que se refleja en los procedimientos escogidos en el Congreso–; 2) las críticas que señalan que la Constitución económica debe ser más abierta y no limitar tanto la libertad de elección política. El Tribunal Constitucional avaló la tramitación de la reforma en el ATC 9/2012.

España ya disponía de leyes de estabilidad presupuestaria y, de hecho, no incumplió hasta relativamente tarde –en comparación con otros socios europeos– el Pacto de Estabilidad y Crecimiento –véase ANEXO 2–. No obstante, la reforma del art. 135 CE de 2011 constituye un cambio de paradigma, elevando a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria. Asimismo, la LOEPSF, cuya constitucionalidad fue avalada por un Tribunal Constitucional fraccionado –STC 215/2014–, supuso una importante limitación a la autonomía presupuestaria y financiera de las CCAA (Arroyo, 2016).

Aunque los límites de déficit estructural –controvertido concepto– y los del reparto entre administraciones del volumen de deuda pública –fijados en la LOEPSF– oficialmente entraran en vigor “a partir de 2020”, en la práctica, la gestión de las Administraciones Públicas ha estado condicionada por los mismos durante casi toda la década pasada, cayendo gran peso del ajuste sobre los ayuntamientos.

Llega 2020 y nos encontramos con una nueva crisis económica, esta vez causada por una pandemia, provocando caídas del PIB superiores a las de la crisis anterior. Para afrontarla, se ha dado, de momento, vía libre a los aumentos de gasto público tanto en Europa como en España, por medio de la activación de las distintas cláusulas de escape por situación excepcional previstas tanto en el PEC como en la Constitución y en la LOEPSF. Ello ha servido para desplegar, sin restricciones, políticas anticíclicas –de momento–.

Jean Monnet solía decir que Europa se forja en las crisis. Esta aseveración debe ir acompañada del obvio recordatorio de que nunca hay una sola receta para afrontarlas, sino que se produce una batalla de las ideas en las que unas opciones se terminan imponiendo sobre otras. Así, las medidas adoptadas serían el reflejo del pensamiento económico–político dominante de la época. No descubrimos ningún secreto si afirmamos la inevitable relación entre la influencia política de economistas y la ideología –en el sentido amplio de la palabra–, como bien reconocen, en mayor o menor grado, con honestidad, economistas que durante la Gran Recesión no fueron tan tenidos en cuenta en Europa: Rodrik (2011), Piketty (2019), Stiglitz (2016) o Krugman (2012), con sus interesantes reflexiones sobre la crisis del euro.

En ese sentido, si Europa se forja en las crisis, cabe preguntarse si la UE se reforzó en la del euro o simplemente sobrevivió a ella, si el proyecto sigue adelante gracias a la

gestión de la crisis o más bien a pesar de la misma, o incluso si podemos hablar de un reforzamiento institucional paralelo a una pérdida temporal de apoyo popular en unos años muy concretos.

La política es indisociable de la batalla de las ideas en el pensamiento económico. Ahora, en plena crisis del coronavirus, nos encontramos en ese preciso momento, en el del debate. No sabemos cuándo se volverá a aplicar el PEC en su totalidad ni si esa reactivación se hará con unas normas y enfoques distintos ni cómo se materializará el principio de estabilidad presupuestaria.

Como bien indican Sequeiros, Sánchez y Castellanos (2012), la eurozona no es un área monetaria óptima, concepto de Mundell (1961). Estados de la UEM sufren problemas estructurales que proceden de la época del Tratado de Maastricht, que supuso “empezar la casa por el tejado” (Majone, 2010, p. 451), construyendo el proyecto sin unión fiscal ni política, algo sobre lo que también han reflexionado los economistas citados anteriormente.

Como señala Closa (2014), la paradoja es que la UE “tiene alergia a construir un sistema federal en las dimensiones políticas pero el modelo de control fiscal sobre los estados [...] crea un modelo federal fiscal mucho más fuerte que el que existe en la Constitución americana (Fabbrini 2013)”. Ahí se encuentran los retos de futuro: en superar esa “alergia” y que no solo haya control sobre los Estados y sus gastos sino también armonización por el lado de los ingresos para evitar la erosión de bases imponibles entre socios europeos (Feás, 2019a); además de dotar a la UEM de un “mecanismo permanente de estabilización fiscal que permita afrontar futuras crisis sin la necesidad de acuerdos políticos *ad hoc*” (p. 20), como afirma Hernández de Cos (2021) –gobernador del Banco de España–, “los fondos europeos aprobados durante esta crisis pueden ser un buen embrión de este mecanismo” (p. 20), de su buena o mala gestión dependerá la viabilidad política de ese hipotético futuro mecanismo permanente estabilizador, que supondría un aumento en el tamaño del presupuesto de la UE.

Todos esos procesos deberían ir de la mano del de la construcción de la unión política, en opinión de autores como Otero y Steinberg (2019), que realizan una interesante reflexión desde la teoría cartalista del dinero, introduciendo nociones de poder, legitimidad y soberanía: “las uniones monetarias no sobreviven sin una autoridad política legítima” (p. 146).

La crisis del coronavirus podría ser una oportunidad para acelerar debates en esas direcciones. El futuro no está escrito.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, E., Albertí, E., Aragón, M., Bastida, F.J., Cámara, G., de Carreras, F., Cascajo, J.L., de Esteban, J., Pérez, J., Rubio, F. (2011). La reforma del artículo 135 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, pp. 159-210. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3830477>

Amgar, M. (2017). La reforma del artículo 135 de la Constitución Española. La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. (Trabajo de Fin de Grado. Universidad Autónoma de Barcelona. Cataluña.). Recuperado de: https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2017/171143/TFG_mamgaramhare_dret.pdf

Arroyo, A. (2016, marzo 18). Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial. *Agenda Pública*. Recuperado de: <https://agendapublica.es/estabilidad-presupuestaria-y-autonomia-territorial/>

Bilbao, J.M., Rey, F. y Vidal, J.M. (2018). *Lecciones de Derecho Constitucional I* (4ª ed.). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Blanchlard, O., Leandro, Á., Zettelmeyer, J. (2021). Ditch the EU's fiscal rules; develop fiscal standards instead. *VOXEU Centre for Economic Policy Research*. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/ditch-eu-s-fiscal-rules-develop-fiscal-standards-instead>

Brun, L. (2021, enero 25). UE: una agenda económica para después de la pandemia. *Agenda Pública*. Recuperado de: <https://agendapublica.es/ue-una-agenda-economica-para-despues-de-la-pandemia/>

Closa, C. (2012). Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari15-2012

Closa, C. (2014). Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales)*, 165, pp. 65-94. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4860262>

Contreras, M., García, E., Gavara, J.C., López B., A., López P., A. (2012). Sobre la reforma de la Constitución. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 11-76. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3962787>

Dani, M. y Menéndez, A.J. (2020, abril 3). Las razones de un no rotundo al MEDE. *CTXT*. Recuperado de: <https://ctxt.es/es/20200401/Politica/31802/Marco-Dani-Agust%C3%ADn-José-Menéndez-UE-Italia-Espa%C3%B1a-Merkel-Europa-coronavirus-covid.htm>

de la Quadra-Salcedo, T. (2004). La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales)*, 126, pp. 151-176. ISSN: 0048-7694. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1096583>

Escribano, G. y Calavia, M. (2020, diciembre 10). El Tesoro coloca deuda a diez años a un interés negativo por primera vez. *Cinco Días, El País*. Recuperado de: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/12/10/mercados/1607596140_766662.html

Fabbrini, F. (2013). The Fiscal Compact, the ‘Golden Rule’ and the Paradox of European Federalism. *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 36 (núm. 1), pp. 1-38. Recuperado de: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol36/iss1/1/>

Feás, E. (2019a, enero 30). La tiranía de la unanimidad fiscal en Europa. *Voz Pópuli*. Recuperado de: https://www.vozpopuli.com/opinion/tirania-unanimidad-fiscal-europa_0_1213680077.html

Feás, E. (2019b, junio 19). Paraísos fiscales en la UE: un terreno de juego desequilibrado. *Voz Pópuli*. Recuperado de: https://www.vozpopuli.com/opinion/paraisos-fiscales-ue-terreno-juego-desequilibrado_0_1255675672.html

Feás, E. (2021, mayo 7). La tributación de las multinacionales tras la pandemia. *Voz Pópuli*. Recuperado de: <https://www.vozpopuli.com/opinion/tributacion-multinacionales-pandemia.html>

Feás, E. y Steinberg, F. (2021). Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2021-feas-steinberg-cifras-para-espana-del-plan-de-recuperacion-europeo

Femia, L.C. (2015). Un lustro de consolidación normativa en materia de estabilidad presupuestaria en España. Análisis crítico, balance y perspectivas de futuro. *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, vol. 18, (núm. 1), pp. 81-123. DOI: 10.5209/rev_FORO.2015.v18.n1.49692 . Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/49692>

Fernández, A.M. (2020). La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional. *Papers Club Tocqueville*, 1. Recuperado de: <https://clubtocqueville.com/la-gobernanza-del-plan-europeo-de-recuperacion-next-generation-eu-una-triple-red-de-control-intergubernamental-para-un-paquete-financiero-excepcional>

FMI (2021a). Informes del Monitor Fiscal: abril de 2021. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#ExeSum>

FMI (2021b). Crivelli, E., de Mooij, R.A., de Vrijer, J.E.J., Hebous, S., Klemm, A.D. Taxing Multinationals in Europe. Departmental Paper No. 2021/012. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/05/25/Taxing-Multinationals-in-Europe-50129?cid=em-COM-123-43126>

Frankel, J. (2015). The euro crisis: Where to from here? *Journal of Policy Modeling*, 37 (3), pp. 428-444. DOI: 10.1016/j.jpolmod.2015.03.006. Recuperado de: <https://scholar.harvard.edu/frankel/publications/euro-crisis-where-here>

Fuest, C. (2016). Fiscal Governance in the Eurozone. En Franco-German Conference, Paris: July 7-8 2016. Paris: Ifo Institute and University of Munich. Recuperado de: <http://www.cepii.fr/docs/CEPIICOLLOQUES/Materials/2016-07-07CESIFO/Fuest.pdf>

García, E. (2018). *La estabilidad presupuestaria y el principio de especialidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales*. (Tesis doctoral. Universidad de Alicante. Comunidad Valenciana.). Recuperado de: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/95589/1/tesis_elena_garcia_martinez.pdf

García-Escudero, P. (2012). La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 165-198. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3962803>

García-Escudero, P. (2013). Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. *Crónica Presupuestaria*, 1, pp. 94-105. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7256811>

G. Jorrín, J. (2021, mayo 26). El FMI avisa: Europa lleva tres décadas desmontando el impuesto sobre sociedades. *El Confidencial*. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/economia/2021-05-26/fmi-avisa-europa-lleva-tres-decadas-desmontando-impuesto-sociedades_3098807/

González, S. (2017, diciembre 20). Montoro y la elección del campo de batalla. *CTXT*. Recuperado de: <https://ctxt.es/es/20171220/Firmas/16847/Montoro-ayuntamiento-Madrid-cuentas-Bruselas.htm>

González, S. y Molero, R. (2017, diciembre 13). Adiós al sinsentido de la regla de gasto. *Público*. Recuperado de: <https://blogs.publico.es/dominiopublico/24700/adios-al-sinsentido-de-la-regla-de-gasto/>

Hall, P. (2016). La crisis del euro y el futuro de la integración Europea. En BBVA OpenMind, *La búsqueda de Europa: visiones en contraste* (pp. 46-67). Recuperado de: <https://www.bbvaopenmind.com/libros/la-busqueda-europa-visiones-contraste/>

Hernández de Cos, P. (2021). La política monetaria del Banco Central Europeo: respuesta frente a la crisis pandémica y desafíos futuros. En *Diálogos con la Cultura, Universidad Autónoma de Madrid: 3 de marzo de 2021*. Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/hdc030321.pdf>

Hix, S. y Høyland, B. (2012). *Sistema político de la Unión Europea* (3ª ed.). Madrid: McGraw-Hill Interamericana.

Krugman, P. (2012, abril 29). Eurodämmerung: el crepúsculo del euro. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/economia/2012/04/27/actualidad/1335547220_456230.html

Krugman, P. (2013, abril 21). La depresión del Excel. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/economia/2013/04/19/actualidad/1366398440_370422.html

Luengo, M. (2019, diciembre 17). La farsa y el fracaso de la estabilidad presupuestaria. *CTXT*. Recuperado de: <https://ctxt.es/es/20191211/Firmas/30134/135-constitucion-montoro-estabilidad-presupuestaria-deficit.htm>

Majone, G. (2010). La Unión Europea y la crisis financiera global: ¿el fracaso de la gobernanza supranacional?. *Foro Internacional*, vol. L, (núm. 2, abril-junio), pp. 446-474. ISSN: 0185-013X. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921039010>

Mangas, A. (2020). El Tribunal Constitucional alemán y su “fuego amigo” sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari72-2020-mangas-tribunal-constitucional-aleman-fuego-amigo-sobre-tribunal-de-justicia-ue-y-bce

Mars, A. (2010, febrero 14). El ataque que ganaron los especuladores. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2010/02/14/economia/1266102006_850215.html

Martín, J.M. (2014, diciembre 1). ¿Qué es el déficit estructural y por qué no debe estar en una norma vinculante? *Economistas Frente a la Crisis*. Recuperado de: <https://economistasfrentealacrisis.com/que-es-el-deficit-estructural-y-por-que-no-debe-estar-en-una-norma-vinculante/>

Martín, J.M. (2021, abril 26). ¿Reformar las reglas fiscales de la Unión Europea? *El Plural*. Recuperado de: https://www.elplural.com/economia/reformar-reglas-fiscales-union-europea_264956102

Martin, P., Pisani-Ferry, J., Ragot, X. (2021). Reforming the European Fiscal Framework. *Les notes du conseil d'analyse économique*, nº 63 (april). Recuperado de: <https://www.cae-eco.fr/en/pour-une-refonte-du-cadre-budgetaire-europeen>

Martínez, M.Á. (2011). Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, pp. 10-21. Recuperado de: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=411745&texto=

McKinsey Global Institute (2010). Roxburgh, C., Lund, S., Wimmer, T., Amar, E., Atkins, C., Kwek, J.-H., Dobbs, R., Manyika, J. Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences. Recuperado de: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/employment%20and%20growth/debt%20and%20deleveraging/mgi_debt_and_deleveraging_full_report.pdf

Menéndez, A.J. (2012). La mutación constitucional de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 96, pp. 41-98. Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=1296&IDA=36449>

Molero, R. (2011). ¿Por qué hay amenazas sobre España si su deuda pública no es elevada? En Medialdea, B., Sanabria, A., Buendía, L., Álvarez, N., Molero, R., *Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan. Once respuestas para entender la crisis* (pp. 49-55). Barcelona: Icaria Editorial. Recuperado de: https://icariaeditorial.com/archivo/pdf_libros/Quienes%20son%20los%20mercados.pdf

Moreno, G. (2019). *Estabilidad presupuestaria y Constitución. Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Mundell, A. R. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, vol. 51, (núm. 4, sept.), pp. 657-665. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1812792?origin=JSTOR-pdf&seq=1>

Odendahl, C. y Tooze, A. (2021). Learning to live with debt. *Centre for European Reform* (policy brief, 18/5/2021). Recuperado de: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2021/learning-live-debt>

OCDE (2021), OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 1: Preliminary version , No. 109, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/edfbca02-en>. Recuperado de: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2021/issue-1_edfbca02-en;jsessionid=ZPOS70IMDY3SbCLeOA2DZ9bY.ip-10-240-5-109

Orón, G. (2015). Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y la ausencia de valoración del art. 153 CE. *Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva época*, vol. 18, núm. 1, pp. 395-407. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/49734>

Otero, M. y Steinberg, F. (2019). Lecciones de la crisis financiera global para fortalecer la Unión Económica y Monetaria. *Revista de Economía ICE, Información Comercial Española*, 906, pp. 139-153. DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.906.6771> . Recuperado de: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6771>

Pazos–Vidal, S. (2020, junio 17). React-EU and reality. *Agenda Pública*. Recuperado de: <https://agendapublica.es/react-eu-and-reality/>

Picón, A. (2013). *El régimen jurídico de los mecanismos de rescate en la Eurozona: su repercusión en el estatus de independencia del Banco Central Europeo*. (Trabajo de Fin de Máster. Universidad Complutense de Madrid, Madrid). Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/25683/>

Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Barcelona: Deusto.

Rodríguez, J.L. (2013). *El dilema. 600 días de vértigo*. Barcelona: Planeta. Versión libro electrónico de 332 páginas: planetadelibros.com

Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Salazar, O. (2012). La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 409-432. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6998/6696>

Sánchez, J.F. (2013). La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 46, (issue 137), pp. 679-712. DOI: 10.1016/S0041-8633(13)71146-3. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0041863313711463>

Santiago, M. (2016). Economía y democracia: reforma del artículo 135 de la Constitución Española y TTIP. (Trabajo de Fin de Grado. Universidad de La Laguna. Islas Canarias). Recuperado de: <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/1500>

Sequeiros, J.G., Sánchez, J.M, Castellanos, P. (2012). La creación de un área monetaria óptima en la zona euro: diferenciales de inflación y desequilibrios públicos. *Revista de Economía Mundial*, 30, pp. 25-57. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3912444>

Silva, F.M. (2020). Impacto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las competencias de las administraciones locales en materia de derechos sociales (2011-2019). *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, vol. 10, (núm. 2), pp- 631–681. DOI: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5079>. Recuperado de: https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/5079

Solozábal, J.J. (2015, marzo 10). Últimos tópicos sobre el Estado Autonómico. *El Imparcial*. Recuperado de: <https://www.elimparcial.es/noticia/148822/opinion/ultimos-topicos-sobre-el-estado-autonomico.html>

Stiglitz, J.E. (2016). *El Euro: Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa*. Madrid: Taurus.

Tajadura, J. (2011). Reforma constitucional e integración europea. *Claves de Razón Práctica*, 216, pp. 20-28. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3745622>

Urbaneja, J. (2012-2013). El mecanismo europeo de estabilidad. Análisis a través de la jurisprudencia comunitaria en el asunto Pringle. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, 30, pp. 123-159. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4827944>

Uxó, J. (2019, junio 26). ¿Podemos resucitar la política fiscal en Europa? *CTXT*. Recuperado de: <https://ctxt.es/es/20190626/Firmas/26909/Jorge-Uxo-La-paradoja-de-Kaldor-economia-Europa-deficit-deuda.htm>

Uxó, J. y Álvarez, N. (2018, noviembre 19). La paradoja de la deuda (o cómo evitar caer de nuevo en el error de la austeridad). *Agenda Pública*. Recuperado de: <https://agendapublica.es/la-paradoja-de-la-deuda-o-como-evitar-caer-de-nuevo-en-el-error-de-la-austeridad/>

Vázquez, M. (2015). Una aproximación a la actual crisis de deuda en España. *Economía UNAM* vol. 12 (núm. 34, enero-abril), pp. 53-67. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1665952X15300049>

Zucman, G., Tørsløv, T., Wier, L. (2020). The Missing Profits of Nations. Recuperado de: <https://missingprofits.world/>

Legislación, resoluciones, sentencias y autos:

Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera. BOE Núm. 164, sec. I, de 11 de julio de 2011, páginas 76137 a 76158. <https://www.boe.es/boe/dias/2011/07/11/pdfs/BOE-A-2011-11824.pdf>

Auto 9/2012, de 13 de enero, del Tribunal Constitucional. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22717>

Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la activación de la cláusula de escape general del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. COM / 2020/123 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX:52020DC0123>

Constitución Española.

Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom. Diario Oficial de la Unión Europea L 424/1, 15 de diciembre de 2020. <https://www.boe.es/doue/2020/424/L00001-00010.pdf>

Decisión BCE/2010/5, de 14 de mayo de 2010, por la que se crea el programa para mercados de valores. Diario Oficial de la Unión Europea L 124/8, 20 de mayo de 2010. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:124:0008:0009:ES:PDF>

Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea L 306/41, 23 de noviembre de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0085>

Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE Núm. 126, sec. I, de 27 de mayo de 2006, páginas 19957 a 19964.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE Núm. 298, sec. I, de 13 de diciembre de 2001, páginas 46819 a 46825.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. BOE Núm. 239, sec. I, de 5 de octubre de 1979, páginas 23186 a 23195.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE Núm. 103, sec. I, de 30 de abril de 2012, páginas 32653 a 32675.

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. BOE Núm. 100, sec. I, de 24 de abril de 1980, páginas 8964 a 8967.

Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. BOE Núm. 313, sec. I, de 29 de diciembre de 2004, páginas 42199 a 42202.

Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. BOE Núm. 126, sec. I, de 27 de mayo de 2006, páginas 19939 a 19944.

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. BOE Núm. 299, sec. I, de 14 de diciembre de 2001, páginas 47149 a 47153.

Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. BOE Núm. 211, sec. I, de 5 agosto de 2020, páginas 63716 a 63763.

Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011. BOE Núm. 200, sec. I, de 20 de agosto de 2011, páginas 93143 a 93168.

Reforma del artículo 135 de la Constitución. BOE núm. 233, sec. I, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210

Reglamento (CE) nº 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Diario Oficial de la Unión Europea L 174/5, 7 de julio de 2005. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32005R1056>

Reglamento (CE) nº 1466/1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Diario Oficial de la Unión Europea L 209/1, 2 de agosto de 1997. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31997R1466>

Reglamento (CE) nº 1467/1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Diario Oficial de la Unión Europea L 209/6, 2 de agosto de 1997. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467&from=ES>

Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19. Diario Oficial de la Unión Europea L 159/1, 20 de mayo de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672>

Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea L 306/1, 23 de noviembre de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1173&from=RO>

Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea L 306/8, 23 de noviembre de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1174&from=ES>

Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Diario Oficial de la Unión Europea L 306/12, 23 de noviembre de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175&from=ES>

Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Diario Oficial de la Unión Europea L 306/25, 23 de noviembre de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:es:PDF>

Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Diario Oficial de la Unión Europea L 306/33, 23 de noviembre de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1177>

Reglamento (UE) nº 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera. Diario Oficial de la Unión Europea L 118/1, 12 de mayo de 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32010R0407>

Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Diario Oficial de la Unión Europea L 140/1, 27 de mayo de 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0472&from=EN>

Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea L 140/11, 27 de mayo de 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0473>

Reglamento del Congreso de los Diputados.

Reglamento del Senado.

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de mayo de 2020, sobre el nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación. (2020/2631(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_ES.html

Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, del Tribunal Constitucional. http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24271#complete_resolucion&completa

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea 11 de diciembre de 2018 en el asunto C-493/17 *Heinrich Weiss y otros*. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-493%2F17&language=ES>

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea 16 de junio de 2015 en el asunto C-62/14 *Peter Gauweiler y otros*. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-62/14&td=ALL>

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea 27 de noviembre de 2012 en el asunto C-370/12 *Thomas Pringle*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0370>

Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). BOE Núm. 239, sec. I, de 4 de octubre de 2012, páginas 70375 a 70397. <https://www.boe.es/boe/dias/2012/10/04/pdfs/BOE-A-2012-12378.pdf>

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. BOE Núm. 29, sec. I, de 2 de febrero de 2013, páginas 9078 a 9090.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Versión consolidada: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=ES>

Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Texto original 1992 y Protocolos anexos: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf
Versión consolidada Tratado de la Unión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

Datos, declaraciones oficiales, diarios de sesiones y otros recursos bibliográficos:

Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), 26/8/2011, Núm. 329-1, (serie B) https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-01.PDF#page=1

Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), 31/8/2011, Núm. 329-2, (serie B) https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-02.PDF#page=1

Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado), 3/9/2011, Núm. 105, pág. 5, exped. procedente de: Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 329. https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_09_105_655.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado), 8/9/2011, Núm. 108, pág. 5, exped. procedente de: Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 329. https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_09_108_738.PDF

Datos Eurostat:

- Déficit público 1995-2020:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_1026739/default/table?lang=en
- Deuda pública 1995-2020:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_1026740/default/table?lang=en

Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro Consejo Europeo, 21 de julio de 2011. <https://www.consilium.europa.eu/media/21426/20110721-statement-by-the-heads-of-state-or-government-of-the-euro-area-and-eu-institutions-en.pdf>

Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro, Consejo Europeo, 9 de diciembre 2011. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf

Declaración de los ministros de Hacienda de la UE sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento habida cuenta de la crisis de la COVID-19, 23 de marzo de 2020: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

Declaración del Eurogrupo sobre el apoyo en la crisis pandémica, 8 de mayo de 2020, incluye hoja de términos sobre la línea del MEDE: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/#_ftn2

Declaración del Presidente del BCE, 7 de agosto de 2011. “El BCE aplicará activamente su programa de mercados de valores” <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr110807.en.html>

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 255 (Sesión extraordinaria) celebrada el martes 30 de agosto de 2011. https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_269.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 254 (Sesión extraordinaria) celebrada el martes 23 de agosto de 2011. https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_268.PDF

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 51 celebrada el martes 20 de octubre de 2020. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-54.PDF

Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión plenaria núm. 256 celebrada el viernes 2 de septiembre de 2011. <http://www.cepc.gob.es/docs/dossieres-tematicos/doc-4.pdf?sfvrsn=0>

Hoja informativa: La gobernanza económica de la UE al detalle (contexto crisis del euro): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_13_979

Nota de prensa sobre la propuesta BEFIT de la Comisión Europea: “Business in Europe: Framework for Income Taxation”. 18 de mayo de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2430

Nota del BCE, inicio de intervenciones en los mercados de deuda pública 9 mayo de 2010. <https://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/otherdec/2010/html/gc100521.es.html>

Reuters. *El BCE apoya a Italia y España; las autoridades prometen actuar.* <https://www.reuters.com/article/oestp-economia-crisis-resumen-idESMAE77709L20110808>

ANEXO 1:

Intercambio de cartas entre Jean-Claude Trichet y José Luis Rodríguez Zapatero.

Carta de Jean-Claude Trichet el 5 de agosto de 2011:



STRICTLY CONFIDENTIAL

Reclassified for release on 19 December 2014

Mr. José Luis Rodríguez Zapatero
Prime Minister
Presidente del Gobierno de España
Complejo de la Moncloa
Avenida de Puerta de Hierro, s/n
28071 Madrid
Spain

Frankfurt/Madrid, 5 August 2011

Dear Prime Minister,

The Governing Council of the European Central Bank discussed on 4 August 2011 the situation in Spain's government bond markets. The Governing Council considers that for Spain pressing action by the Spanish authorities is essential to restore the credibility of the sovereign's signature in capital markets.

We recall that the Euro area Heads of State or Government summit of 21 July 2011 concluded that "*all euro countries solemnly reaffirm their inflexible determination to honour fully their own individual sovereign signature and all their commitments to sustainable fiscal conditions and structural reforms*". The Governing Council considers that Spain needs to urgently underpin the standing of its sovereign signature and its commitment to fiscal sustainability and structural reforms with credible evidence.

At the current juncture, we consider the following measures to be essential:

1. We see a need for further significant measures to improve the **functioning of the labour market** with a view to making clear progress towards reducing the very high rate of unemployment.

a) The wage-bargaining reform bill adopted by the Spanish government on 10 June 2011 should more effectively strengthen the role of firm-level agreements, with a view to ensuring an effective decentralisation of wage negotiations. During the forthcoming parliamentary process, the law should be amended in order to reduce the possibility for industry-level agreements (at national or regional level) to limit the applicability of firm-level agreements.

b) Furthermore, we remain very concerned that the government has not taken any measures to abolish inflation-adjustment clauses. Such clauses are not an appropriate feature for labour markets inside a Monetary Union as they are a structural obstacle to the adjustment of labour costs and thereby contribute to hampering competitiveness and growth. We encourage the government to take bold and exceptional steps to exclude the use of such clauses in view of the current crisis.

c) The government should also take exceptional action to encourage private sector wage moderation, following the significant cuts in public wages agreed last year. We invite the government to explore all possible avenues to this end.

d) We also suggest reviewing other labour market regulations at short notice, with a view to speeding up the reintegration of unemployed into the labour market. We see strong benefits in introducing an exceptional new labour contract with only very low severance payments, to be applied for a limited period of time. In addition, we suggest eliminating all restrictions for the roll-over of temporary contracts for a certain period of time.

In view of the severity of the financial market situation, we regard as crucial that action in the above fields be taken as soon as possible, but at the latest by end-August.

2. The government also needs to take bold measures to ensuring the **sustainability of public finances**.

a) The government should clearly demonstrate with actions its unconditional commitment to meeting its fiscal policy targets independent of the economic situation. To this end, we urge the government to announce already in August additional structural fiscal consolidation measures for the remainder of 2011 of above 0.5% of GDP as a minimum with a view to convincing markets that the 6% deficit target for 2011 will be reached under all circumstances. At the same time, strict implementation of the national fiscal rules to ensure control of regional and local government budgets (including the authorisation of regional government debt issuance) must continue and additional adjustments to regional and local government consolidation plans implemented swiftly when needed.

b) The recent publication of quarterly data on the budget execution of regional governments is an important step forward in terms of transparency; but it does not go far enough. The government should publish in the short term national accounts for each government sub-sector in conjunction with the publication of quarterly government finance statistics. In addition, in the medium-term, the government should encourage the publication of monthly national accounts data for other government sub-sectors with the same detail and timeliness as for central government.

c) The introduction of a new spending rule (limiting spending increases in normal times to the trend growth rate of GDP, unless financed by changes to tax legislation) is welcome. It is key that this rule applies in the future to all government sub-sectors.

3. Finally, we encourage the government to undertake further **product market reforms**. Several elements should be addressed here:

i) increasing competition in the energy sector, so that prices better reflect the cost of energy, as well as taking measures to reduce the high energy dependence of the Spanish economy;

ii) promoting the rental market for housing, by improving the regulation of contracts; and

iii) increasing competition in the services sector, by specifically addressing the regulation of professional services.

Overall, we trust that the Spanish government is aware of its very high responsibility for the smooth functioning of the euro area at the current juncture and will decisively undertake all necessary measures to regain market confidence in the sustainability of its policies again. Such actions, together with all measures underway to restructure and recapitalise the Spanish banking sector, should lead to high benefits not only for the Spanish economy but also for the euro area as a whole.

With best regards,



Jean-Claude Trichet



Miguel Fernández Ordoñez

Cc: Finance Minister Elena Salgado

En la siguiente página se encuentra la respuesta de José Luis Rodríguez Zapatero. Toda la documentación presente en este ANEXO 1 también puede encontrarse en la web del BCE o en las memorias del expresidente español: “El dilema. 600 días de vértigo”.

Enlaces web BCE:

https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/correspondence/shared/data/ecb.dr.cor20110805Zapatero.en.pdf?958934a7ede4352c5c4b915cafb6a347

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/2011-08-05-letter-from-trichet-and-fernandez-ordonez-to-zapateroen.pdf>

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/2011-08-06-reply-from-zapatero-to-trichetes.pdf>

Respuesta de José Luis Rodríguez Zapatero el 6 de agosto de 2011:



EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Mr Jean-Claude Trichet
Presidente del Banco Central Europeo
Frankfurt
Alemania

Madrid, 6 de agosto de 2011

Estimado Presidente,

En respuesta a su carta del 5 de Agosto, quisiera informarle de que el Gobierno de España ha estado trabajando sobre una serie de medidas en línea con las propuestas contenidas en dicha carta, algunas de las cuales ya han sido implementadas. Además, tal como anuncié el pasado 29 de Julio, en Agosto tendrán lugar dos Consejos de Ministros extraordinarios para aprobar un conjunto de medidas adicionales.

En concreto, el Gobierno anunciará nuevas medidas de consolidación fiscal que supondrán una reducción adicional en el déficit presupuestario de más de 0,5% del PIB en 2011, con el objeto de asegurar que no se exceda el objetivo de déficit presupuestario del 6% del PIB a finales del presente año y reforzar nuestra consolidación fiscal mas allá de 2011. Las medidas específicas incluyen: una reducción anual en el gasto farmacéutico de 2,400 millones de euros (600M€ ya en 2011) con la mayor parte de este ahorro repercutiendo en las cuentas de los gobiernos regionales; ingresos adicionales provenientes de mayores retenciones y mejoras en la gestión del impuesto de sociedades alcanzando los 2,500 millones de euros en 2011; e ingresos adicionales resultantes de la subasta de una parte del espectro radioeléctrico que suponen 2,000 millones de euros. Además, los gobiernos regionales se han comprometido a mejorar la transparencia en su información fiscal. Nos hemos marcado como objetivo proporcionar información trimestral sobre la ejecución presupuestaria para todas las regiones, en términos de contabilidad nacional, empezando en el tercer trimestre de 2011.



EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

En lo que respecta a medidas estructurales para el mercado laboral, la recientemente aprobada reforma de la negociación colectiva aumenta la flexibilidad empresarial, reforzando la prevalencia de los acuerdos a nivel de empresa tanto en salarios, distribución de horarios como en categorías profesionales. Este Real Decreto Ley está siendo tramitado en el Parlamento, y es la intención del Gobierno de apoyar todas aquellas enmiendas que mejoren esta flexibilidad y generalicen la prevalencia de los acuerdos de negociación colectiva a nivel de empresa. Además, el Gobierno tiene la intención de aprobar en los Consejos de Ministros extraordinarios anteriormente mencionados, varios cambios regulatorios en la normativa laboral, mejorando la flexibilidad en la contratación para incrementar así la creación de empleo.

En relación a los acuerdos de salarios, y además de la flexibilidad a nivel de empresa introducida en la regulación ya aprobada, es importante resaltar que el año pasado los agentes sociales acordaron por primera vez que la evolución salarial no estaría vinculada anualmente a la evolución de la inflación en los próximos tres años. El Gobierno está decidido a seguir ese camino promoviendo acuerdos futuros entre los agentes sociales en los que se vincule explícitamente la evolución de los salarios con la productividad, siguiendo los objetivos mencionados en su carta. El Gobierno también tiene el firme compromiso de mejorar el ajuste entre los precios y los costes de producción en los mercados energéticos. En concreto, la reducción del déficit del sistema eléctrico es una prioridad, habiendo incrementado la tarifa eléctrica en más del 11% desde comienzos de año.

El incremento de las tensiones en los mercados financieros en las semanas recientes supone un riesgo muy grave a la Unión Monetaria, en particular, para aquellas economías –la española entre ellas– más afectadas por dichas tensiones. Las medidas arriba referidas reafirmarán el compromiso del Gobierno de España con la consolidación fiscal y las reformas estructurales generadoras de crecimiento económico y contribuirán a la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto. Sin embargo, la respuesta a la situación actual requiere una acción decidida por todas las autoridades en materia de política económica en el ámbito europeo. Junto con las medidas de ámbito nacional, la implementación



EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

urgente de las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y Gobierno de la eurozona el pasado 21 de julio debe ser una prioridad.

Sin embargo, es imposible que tales reformas estén plenamente operativas en el corto plazo para corregir las disfunciones que se están produciendo en este momento en los mercados financieros. El Gobierno de España considera que el Banco Central Europeo puede jugar un papel crucial en la reducción de las tensiones a través de la compra de deuda pública española en volumen suficiente para estabilizar los mercados y asegurar el funcionamiento correcto del mecanismo de transmisión de la política monetaria. Tales acciones deben mantener su impacto hasta que las medidas formuladas el pasado 21 de julio por los Jefes de Estado y de Gobierno de la euro zona, relativas a la posibilidad de intervenir sobre los mercados secundarios a través de la Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera (EFSF, en sus siglas en inglés), estén plenamente operativas. Confío en que el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo contribuirá, con la adopción de esta medida, a responder a las circunstancias excepcionales que amenazan a la zona euro.

La Vicepresidenta Salgado y yo estamos a su disposición para dar más información sobre las medidas indicadas anteriormente.

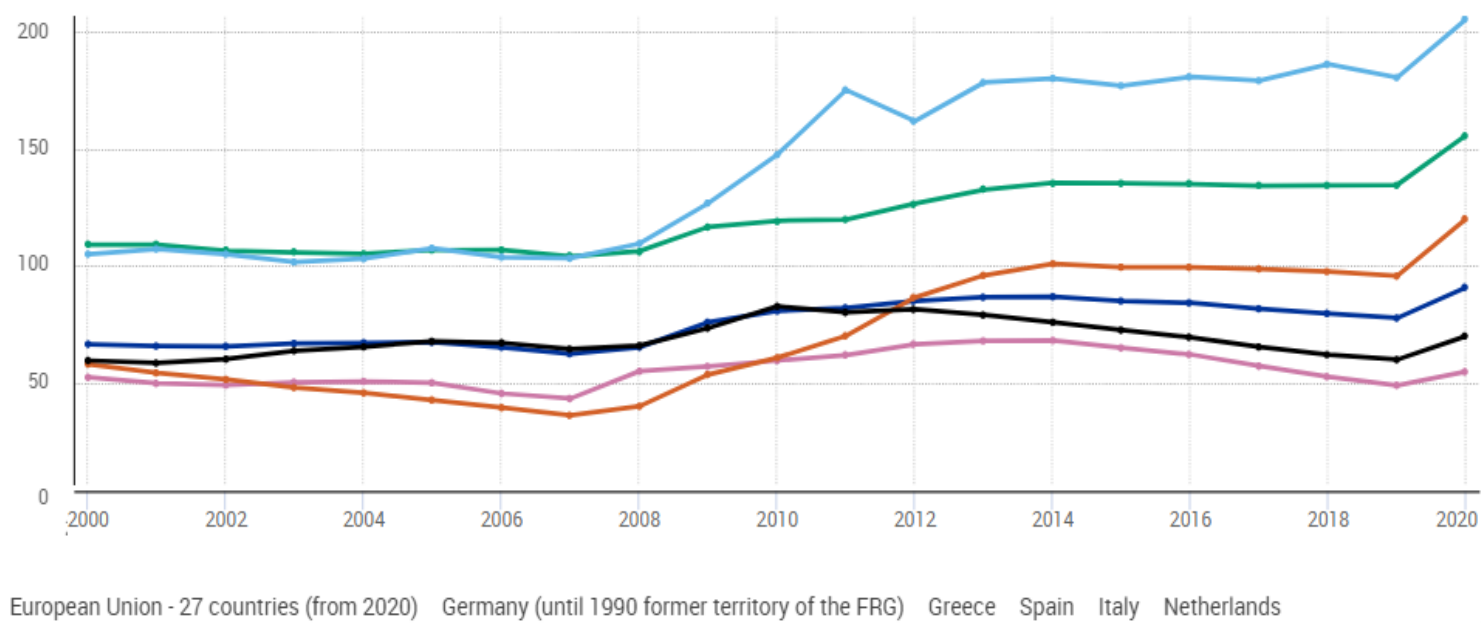
Atentamente,

José Luis Rodríguez Zapatero

ANEXO 2:

Comparaciones entre economías europeas

Gráfico 1: Deuda pública como % del PIB (2000-2020)

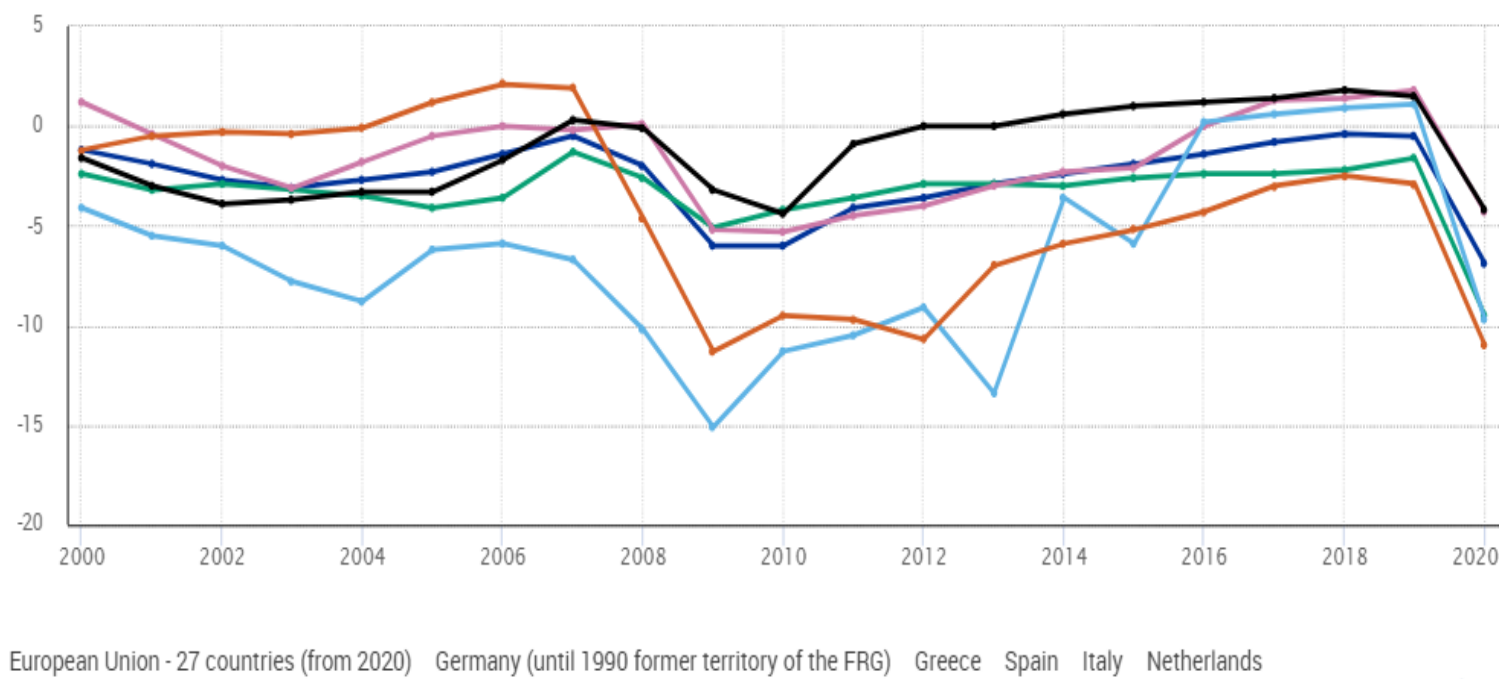


Fuente: Eurostat. Gráfico de elaboración propia a través de la herramienta interactiva de Eurostat. En el siguiente enlace se puede apreciar el gráfico con más detalle, así como interactuar con él:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_1026740/settings_1/line?lang=en

Como se puede apreciar, antes de la Gran Recesión España se encontraba entre las economías con menos deuda pública, manteniéndose por debajo de la media de la UE hasta el 2012 y por debajo del límite del 60% marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento hasta 2010.

Gráfico 2: Déficit o superávit presupuestario, % PIB (2000-2020)



Fuente: Eurostat. Gráfico de elaboración propia a través de la herramienta interactiva de Eurostat. En el siguiente enlace se puede apreciar el gráfico con más detalle, así como interactuar con él:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_1026739/settings_1/line?lang=en

Los números positivos indican superávit presupuestario, los negativos déficit. Como se puede apreciar, España logró superávits en los años anteriores a la Gran Recesión iniciada en 2008; la referencia del 3% de déficit establecida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no se supera hasta ese año.

