

LA CONSTITUCIÓN DOMESTICADA:

ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Córdoba

SUMARIO.

- I. Introducción: la Constitución en *tiempos líquidos*
- II. La constitucionalización del equilibrio presupuestario.
- III. La frágil «dignidad constitucional» de la estabilidad presupuestaria.
- IV. Conclusiones: la Constitución «sin coraza».

I. INTRODUCCIÓN: LA CONSTITUCIÓN EN *TIEMPOS LÍQUIDOS*

Vivimos tiempos líquidos¹. Frente a los argumentos sólidos, las vidas estables y los compromisos duraderos, ahora todo se diluye por las rendijas del tiempo sin darnos la oportunidad a la reflexión. Los pilares de nuestro modelo de convivencia se tambalean. Los términos del «contrato» se evaporan y la lógica del Estado de Derecho se vuelve «gaseosa» frente al capital sin fronteras.

El Derecho Público en general, y el Constitucional en particular, se ve obligado a revisar buena parte de sus paradigmas y redefinir conceptos que están adoptando otros perfiles o que, en el peor de los casos, pierden buena parte del contenido que los definió históricamente. De manera singular, es preciso reflexionar sobre el mismo concepto de poder, el que habíamos conseguido someter a los límites del Derecho, el que después de haberlo enclaustrado en las habitaciones del Estado Nación ha conseguido escapar y se

1 BAUMAN, Z. Modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.

nos pierde en la atmósfera de la globalización. Dicho de otra manera, debemos asumir que la soberanía está perdiendo las características de estabilidad, permanencia y poder absoluto con las que históricamente se la dibujó de Bodino en adelante². Al contrario, en la actualidad «la soberanía ya no está adherida a ninguno de los elementos de la tríada territorio/Estado/nación, y mucho menos a una coordinación y unión entre los tres; en el mejor de los casos, está ligada a ellos de forma flexible y sólo en partes muy menguadas en cuanto a su tamaño, contenido y relevancia. La soberanía no es completa en ningún lugar; en todas partes sufre la erosión y la rivalidad, pues se enfrenta a nuevos aspirantes y competidores. Por una parte, la alianza, supuestamente inquebrantable, de poder y política (antaño firmemente arraigada en los Estados-nación y en las instituciones gubernamentales) se aproxima a la separación, con probables perspectivas de divorcio. En la actualidad la soberanía es, por así decirlo, indefinida y polémica, porosa y escasamente defendible, pues está desanclada y flota a la deriva»³.

«La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» continúa afirmando el art. 1.2 de nuestra Constitución. Un artículo que, sin haber sido reformado, es el que mayores erosiones —¿mutaciones?— ha sufrido en las últimas décadas. Desde la incorporación de España a la Unión Europea, dicha afirmación tan rotunda ha sufrido un proceso paulatino de pérdida de «solidez». Se ha ido volviendo líquida o incluso gaseosa. Y no sólo porque el Estado español haya ido perdiendo capacidad de actuación en beneficio de las instituciones comunitarias, sino también porque la globalización está generando un contexto en el que el «ejercicio del poder» ha dejado de estar ubicado en instituciones reconocibles y reguladas jurídicamente⁴. Desde este punto de vista, podemos afirmar que la soberanía ha dejado de desempeñar su función tradicional de «coraza»⁵. Ello incide de manera violenta en la pérdida de legitimidad democrática de un sistema en el que no sólo el Estado ha reducido su capacidad de acción, sino en el que también los auténticos «poderes» ya no emanan del pueblo. Al contrario, se ubican en una nebulosa que continuamente se nos escapa y responden a los intereses de una minoría dominante que en raras ocasiones tiene en cuenta las necesidades de la mayoría sometida. Hasta el punto de que gobiernos elegidos democráticamente son destituidos por la presión de la economía y al margen de la voluntad popular. Los casos de Grecia e Italia son un buen ejemplo de como los gobernantes elegidos en las urnas son sustituidos por tecnócratas. De esta forma, podemos afirmar que «la etapa actual de la historia de la modernidad... es, sobre todo, *pospanóptica*. En el panóptico lo que importaba era que supuestamente las personas a cargo estaban siempre <<allí>>, cerca, en la torre de control. En las relaciones de poder pospanópticas, lo que importa es que la gente que

2 Es decir, la soberanía entendida como «*summa potestas*» o «*maiestas*», junto con el campo léxico inmediato: «*summum imperium, superioritas, suprematitas, potestas absoluta, plenitudo potestatis, jus maiestatis, jura imperii, suprema iurisdictio, autoridad, alta majestad*». STOLLEIS, M., «La idea del Estado soberano», en *La textura histórica de las formas políticas*. Marcial Pons, Madrid, 2011, pág. 28.

3 BAUMAN, Z., *44 cartas desde el mundo líquido*. Paidós, Madrid, pág. 139.

4 Se produce un doble fenómeno en paralelo: por una parte, determinadas tareas estatales son devueltas a la sociedad, son «reprivatizadas»; otras se transfieren a niveles extraestatales. STOLLEIS, M., «¿Qué viene después del Estado nacional soberano», en *La textura histórica de las formas políticas*, cit., pág. 115.

5 «La imposición de la soberanía hacia el interior fue presupuesto para la formación de la «coraza» relevante para el Derecho Internacional...» STOLLEIS, M., «La idea del Estado soberano», cit., pág. 24.

maneja el poder del que depende el destino de los socios menos volátiles de la relación puede ponerse en cualquier momento fuera de alcance... y volverse absolutamente inaccesible»⁶. En paralelo, el ciudadano y la ciudadana corren el riesgo de quedar reducidos a meros súbditos/as que «sufren» el ejercicio del poder pero que no participan en su legitimación.

Todo ello conduce a un debilitamiento del mismo concepto de Constitución, entendida como gran pacto mediante el que el poder queda sometido a límites y los derechos garantizados. Ese doble fundamento de los sistemas constitucionales se ve sometido a envites que provocan efectos tanto sobre el ejercicio del poder como sobre las garantías de los derechos. Así, y a pesar de la gran conquista que supuso la consolidación de las Constituciones como normas rígidas y supremas, éstas han ido perdiendo progresivamente ese carácter y se han convertido en textos sometidos también a los vaivenes de la época «pospanóptica» que vivimos. De ahí que resulte «chocante y aterrador que cuando las Constituciones dejan de ser un mero conjunto de principios orientadores de la vida pública, como sucedía en el siglo XIX, y se convierten en un verdadero sistema de preceptos con fuerza jurídica vinculante, y cuando son las propias Constituciones las que establecen los más escrupulosos y prolijos mecanismos de control del poder, sea justamente cuando nos convirtamos todos en testigos de excepción del singular espectáculo de la impotencia generaliza del Estado»⁷.

La «liquidez» de nuestra Constitución se puso de manifiesto en la argumentación usada por el Tribunal Constitucional en su Declaración sobre la inexistencia de contradicción entre la Constitución española y el art. I-6 del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Las razones usadas en el FJ 4º de la DTC 1/2004, de 13 de diciembre no son más que el intento, desde mi punto de vista fallido, de «sujetar» con argumentos jurídico-constitucionales la inevitable volatilidad de la soberanía y, con ella, la pérdida de supremacía de nuestra Norma suprema. Sólo desde esta fundamentación «política» es posible entender un argumento tan «gaseoso» como que «toda supremacía implica, en principio, primacía, salvo que la misma norma suprema haya previsto, en algún ámbito, su propio desplazamiento o inaplicación». Como señalara el magistrado Delgado Barrio en su voto particular, la esencia misma de la Constitución se vio afectada en cuanto que se planteó «una limitación de la soberanía del pueblo español (art. 1.2 CE), que sólo puede producirse como efecto de una decisión del constituyente que ha de resultar «de modo inequívoco» de la propia Constitución». En este sentido, la afirmación del magistrado García-Calvo en otro de los votos particulares adquiere, visto en perspectiva, alcance premonitorio: «Ese poder sobre la propia Constitución es el efecto real de la cláusula de supremacía. Al aceptarla, estamos transfiriendo a las instituciones europeas la potestad de reformar nuestra Constitución, siempre que, en el ejercicio de sus competencias propias, estimen hacerlo».

La premonición del magistrado García-Calvo se ha hecho patente en la reforma constitucional llevada a cabo en septiembre de 2011, la cual ha respondido a las presiones europeas y de un mercado en el que parecen no cotizar muy alto las normas del Estado de Derecho. Una reforma en la que se ha puesto de manifiesto con más rotundidad que nunca el

6 BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, cit., pág. 16.

7 DE VEGA GARCÍA, P., *Mundialización y Derecho Constitucional: para una palingenesis de la realidad constitucional*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998, pág. 34.

carácter *líquido* de la soberanía en un doble sentido. Por una parte, porque han sido fuerzas «externas» al Estado las que han demandado, y casi dictado al pie de la letra, la reforma de nuestra Norma fundamental⁸. Por otra, porque el procedimiento elegido para llevarla a cabo ha hurtado prácticamente todas las posibilidades de expresión del pluralismo político así como de participación de una ciudadanía que se ha limitado a ser espectadora sorprendida —y en gran medida indignada— de un proceso realizado con urgencia y esquivando las exigencias de sosiego, debate, participación y consenso. Dos factores que cobran singulares dimensiones en un sistema constitucional como el nuestro en el que, salvo la puntual del art. 13.2 llevada a cabo en 1992, ha sido imposible culminar las reformas exigidas por sus más de tres décadas de vigencia. Entre ellas, y paradójicamente por su vinculación con la reforma que nos ocupa, la dirigida a hacer explícita en el texto la Unión Europea como realidad política y jurídica que, como bien sabemos, condiciona, y de qué manera, la actuación de los poderes públicos y el disfrute de nuestros derechos y libertades⁹.

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

1. LA APRESURADA REFORMA DEL ART. 135 CE

La compleja situación vivida por las economías europeas, muy especialmente tras el angustioso agosto de 2011 en que fue necesario aprobar un segundo plan de rescate de Grecia, precipitó un encuentro del Presidente francés, Nicolás Sarkozy, y la Canciller alemana, Angela Merkel, en el que se propusieron dos medidas. Por una parte, la creación de un Consejo de la zona euro, formado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los diecisiete países que integran la eurozona. Por otra, la incorporación en los ordenamientos constitucionales del compromiso de respetar el equilibrio presupuestario¹⁰, tal y como se había hecho en Alemania dos años antes¹¹.

8 En este sentido, la reforma constitucional ha venido a confirmar la posición cada vez más desdibujada de la autonomía estatal en el marco de lo que podría llamarse «Constitución económica europea» y ha evidenciado con toda su crudeza la «subordinación de la política a la razón del mercado que esteriliza los mecanismos interventores contruidos en el constitucionalismo de la segunda posguerra mundial». MAESTRO BUELGA, G., «El Tratado de Lisboa y la Constitución Económica», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 9, 2008.

9 De hecho, aunque la Constitución no haya reflejado expresamente la integración europea, sí que se ha producido lo que podemos calificar como «mutación constitucional» como consecuencia del ingreso de nuestro país en las Comunidades Europeas a partir del 1 de enero de 1986. Una mutación que, además, es «continuada», en cuanto que supone un proceso abierto, que se ha ido concretando a través de las leyes orgánicas que han incorporado los sucesivos Tratados. BARRERO ORTEGA, A., «La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho Constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 10, 2008.

10 Con anterioridad, el Consejo europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, cuyas conclusiones fueron ratificadas por el Parlamento el 27 de junio, había concluido en la necesidad de «traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la Unión Europea establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», a través de un instrumento jurídico que «posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco)» con el que se asegure la disciplina presupuestaria en todos los niveles territoriales. Francia ha iniciado la tramitación de una reforma constitucional para incluir dichas previsiones. También el gobierno italiano ha anunciado su intención de reformar su Norma fundamental.

11 Tres años antes, la Constitución alemana había sido ya objeto de otra reforma en la que se modificaron

Ante la cada vez más delicada situación económica que puso nuestro país al borde de la intervención, el gobierno español fue el primero en seguir el ejemplo alemán. Tras haber anunciado en el mes de julio la convocatoria anticipada de elecciones para el 20 de noviembre, el presidente José Luis Rodríguez-Zapatero sorprendió con la propuesta de reforma constitucional en pleno mes de agosto. Una propuesta que, pactada inmediatamente con el Partido Popular, se tramitó de manera urgente y siguiendo el procedimiento ordinario de reforma, es decir, el previsto en el art. 167 CE.

La proposición de reforma del art. 135 CE, presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso, fue admitida a trámite por la Presidencia de la Cámara y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 26 de agosto de 2011. En la proposición se incluía la solicitud de que, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), la misma se tramitara por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única, en virtud de lo establecido en el art. 150 RCD. El Pleno de la Cámara acordó tomar en consideración la Proposición y respondió afirmativamente a la solicitud relativa a su tramitación¹². Se abrió igualmente el plazo para la presentación de enmiendas que finalizó el 1 de septiembre.

De entrada, la opción procedimental de la reforma planteó un intenso debate político al seguirse la vía del art. 167 CE la cual, como sabemos, no exige el referéndum, salvo que lo solicite una décima parte de diputados o senadores. Fueron muchas las voces que reclamaron el pronunciamiento de la ciudadanía en relación a una reforma de tal calado, para lo cual podría haberse aprovechado la convocatoria de elecciones generales del 20 de noviembre. De esta manera, además, habría habido más tiempo para el debate en torno a la propuesta y para que las fuerzas políticas del país tuvieran oportunidad de explicar sus razones a favor o en contra. Es evidente que desde el punto de vista estrictamente jurídico formal, la opción por el art. 167 CE no plantea ningún reparo. Ahora bien, habría cabido una interpretación más amplia de la reforma propuesta, desde el entendimiento de que la misma puede afectar a aspectos esenciales del sistema constitucional, tales como la organización territorial o la efectiva garantía de determinados derechos. Sin embargo, y a pesar las voces críticas de algunos grupos políticos, y de algún que otro diputado perteneciente a

determinados aspectos de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder. La mayoría de las opiniones fueron críticas con ella y destacaron su insuficiencia, por lo que casi de manera inmediata se reivindicaron nuevas reformas. Sobre la reforma del 2006 véanse ELÍAS MÉNDEZ, C. «La reforma de la Constitución financiera en Alemania: Una reforma pendiente», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 6, 2006, y ARROYO GIL, A., *La reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, 2009. Las opiniones doctrinales en lo que se refiere al núcleo central de la reforma de la Constitución alemana de 2009, es decir, la limitación de endeudamientos ilimitados por parte de la Federación y los Länder, han sido dispares: «mientras que por parte de algunas voces críticas se ha destacado que éste es un intento de establecer límites en un terreno en el que el margen de maniobra de la decisión política no debería verse condicionado desde ningún *a priori* inamovible, para otros autores constituye un acierto tratar de poner un freno del máximo nivel normativo a la tantas veces irresponsable <alegría presupuestaria> de la Federación o de los Länder, que podría acabar poniendo en serio riesgo su propia viabilidad financiera». ARROYO GIL, A., «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal Alemana», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 10, abril 2010, pág. 67.

12 La iniciativa fue apoyado por los proponentes y por los dos diputados de Unión del Pueblo Navarro (318 votos). En contra se posicionaron los diputados de PNV, ERC, ICV, BNG, NaBai y UpyD, así como el diputado socialista Antonio Gutiérrez. A ello hubo que sumar las dos abstenciones de Coalición Canaria y la negativa a votar de los diputados de CiU.

los mayoritarios, no fue posible que una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado solicitara la celebración de referéndum.

Junto a la ausencia de consulta popular, que ha impedido que la ciudadanía se pronuncie sobre una cuestión «sobrevvenida» y que, por tanto, no figuraba en el proyecto político de los representantes elegidos en 2008, uno de los aspectos más discutibles de la reforma es la opción por el procedimiento de lectura única. Éste es un procedimiento legislativo excepcional, en el que se simplifican los trámites y los tiempos del ordinario y en el que, por tanto, se produce una más que evidente limitación de las garantías de pluralismo y participación (arts. 150 RCD y 129 RS). El proyecto, en esta vía, no puede ser objeto de enmiendas al articulado sino sólo al conjunto del texto, además de que pasa directamente al Pleno sin necesidad de cubrir el trámite de Comisión. Es decir, se trata de un procedimiento en el que se limitan enormemente las posibilidades del debate y, en definitiva, la efectiva participación de los distintos grupos parlamentarios. Unas limitaciones que no parecen las más adecuadas en relación a una reforma de nuestra Norma fundamental, mucho más en el caso que nos ocupa en el que no existía consenso en torno a ella y en el que se partía de una situación «extraordinaria». No creo que una reforma constitucional deba sustanciarse por este procedimiento excepcional, dado que la misma debería exigir en todo caso la participación efectiva de todos los grupos parlamentarios y la mayor escrupulosidad en cuanto al debate que puede originar¹³. Es decir, estoy de acuerdo con la interpretación del artículo 146.1 RCD que propone Roberto Blanco, para el que la tramitación de la reforma ordinaria debería realizarse conforme a las normas establecidas en dicho Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley. Ahora bien, aunque dicho artículo deja abierta la posibilidad de usar cualquiera de los procedimientos urgentes previstos, «muy probablemente, no estaba en el espíritu de quienes redactaron esa norma el que esta pudiera servir para tramitar una reforma constitucional de notable impacto y trascendencia a través de procedimientos legislativos que tenían por obvia finalidad hacer frente a eventuales necesidades de otro tipo»¹⁴.

Entiendo que una propuesta de tal calado difícilmente encaja en el presupuesto que marca el art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados: «*cuando la naturaleza del proyecto o proposición de Ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita*». Nunca una reforma constitucional debiera ser contemplada desde la «simplicidad de su formulación» y mucho menos en el supuesto de la llevada a cabo en 2011, en la que, como estoy subrayando, se ponían en juego tantos elementos esenciales de nuestro Estado Constitucional. Más bien al contrario, la «naturaleza del proyecto» lo que demandaba era apurar al máximo todas las posibilidades de debate político o, lo que es lo mismo, el juego más amplio posible de los mecanismos de debate y reflexión que permiten las instituciones parlamentarias. Por ello la opción por la vía del art. 150 RCD nos lleva a «las arenas movedizas de la inconstitucionalidad»¹⁵.

13 No habría que perder de vista que la lógica del «consenso» aplicada en 1978 no fue sólo relativa a los contenidos de la Constitución, sino que también se extendió a los procedimientos de elaboración. BLANCO VALDÉS, R., «La reforma de 2011: de las musas al teatro», *Claves de razón práctica*. N.º 216, octubre 2011, pág. 11.

14 BLANCO VALDÉS, R., «La reforma del 2011: de las musas al teatro», cit., pág. 12.

15 CARRERAS SERRA, F. de. «Inútil, vacía y mal tramitada», *La Vanguardia*, 1 de septiembre de 2011.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en el Auto de 13 de enero de 2011¹⁶, por el que se inadmitió el recurso de amparo planteado por dos diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana —Izquierda Unida— Iniciativa per Catalunya Verts contra varias resoluciones y acuerdos del Congreso en la tramitación de la reforma, considera que «ni de la lectura del texto constitucional en su conjunto, ni de modo especial del Título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 RCD se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única». La única especialidad procedimental vetada en este caso, sostiene el TC, sería la aprobación por una Comisión Legislativa Permanente. En el mismo sentido, se entiende que no plantea dudas de constitucionalidad la tramitación urgente y la consiguiente reducción de los plazos para la presentación de enmiendas. En ningún caso, entiende el Tribunal, se han mermado las facultades que corresponden a los diputados y, por lo tanto, no se ha producido la lesión del art. 23.2 alegada por los recurrentes¹⁷.

A estas objeciones formales habría que sumar la ausencia en el procedimiento tanto de las Comunidades Autónomas como de las Entidades Locales, a pesar de la incidencia que en su ámbito de autonomía tendrán las nuevas previsiones del art. 135 CE. Habría sido oportuno no sólo informarles, sino también contar con su punto de vista, a través de los organismos en que tienen representación, tales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de Administración Local o incluso de la Federación Española de Municipios y Provincias. Todo ello ante las carencias de un Senado que no responde al mandato constitucional de actuar como cámara de representación territorial, lo cual sí que debería ser objeto de una reforma urgente.

II.2. LA AUSENCIA DE CONSENSO

Buena parte de las críticas apuntadas encontraron reflejo en las numerosas enmiendas presentadas tanto en el Congreso como en el Senado, las cuales demuestran la falta de consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, al tiempo que ponen de manifiesto qué aspectos de nuestra Constitución reclaman una revisión después de 33 años de vigencia¹⁸. En el Congreso de los Diputados se presentaron 24

16 Llama la atención que, ante una cuestión de tanta transcendencia constitucional, el TC la haya resuelto a través de un Auto. Como bien sostiene el magistrado Pablo Pérez Tremps en uno de los votos particulares de dicho Auto, «una cuestión técnicamente compleja, novedosa, de evidente interés constitucional, suscitada por parlamentarios representantes del pueblo español no debería haberse inadmitido a trámite sino que debería haber sido objeto de un pronunciamiento más reposado y tras un análisis procesalmente completo de las cuestiones planteadas».

17 En todo caso, me parecen mucho más acertadas las precisiones que realiza el magistrado Eugeni Gay Montalvo en su voto particular a dicho Auto. Entiendo con él que no es suficiente para considerar adecuada la adopción del procedimiento de lectura única que así lo haya considerado el Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación. Y, lo que es más importante en el caso que nos ocupa, «tratándose de una reforma de un texto constitucional que se gestó como fruto de un delicado consenso pareciera que también hubiera motivos para entender que su naturaleza requería de una tramitación tal que facilitar la participación más plural posible, con la cual no se compadece el procedimiento de lectura única».

18 *BOCG (Congreso de los Diputados)*, n.º B -329-3, de 5 de septiembre de 2011; *BOCG (Senado)*, n.º 106_680 (serie I), de 6 de septiembre.

enmiendas¹⁹. La Mesa de la Cámara en su reunión del día 1 de septiembre inadmitió algunas de ellas y solicitó aclaración o reformulación de otras. El debate en el Pleno tuvo lugar el viernes 2 de septiembre de 2011. Fueron rechazadas todas las enmiendas admitiéndose únicamente una corrección gramatical en el sentido de sustituir «en relación al» por «en relación con» en el párrafo tercero del artículo 135.3. En la votación de conjunto el resultado fue: votos emitidos 321, a favor 316, en contra 5²⁰. Remitido al Senado el texto aprobado por el Congreso, la Proposición de Reforma se publicó el día 3 de septiembre, pasando a la Comisión de Constitución y abriéndose plazo de presentación de enmiendas que concluía el día 5 de septiembre a 20:00 horas. Se presentaron 29 enmiendas²¹.

La deliberación y votación en la Comisión de Constitución tuvo lugar el 6 septiembre, rechazándose las enmiendas y aceptándose como Dictamen el texto remitido por el Congreso. Se presentaron 4 votos particulares. El Pleno del Senado debatió el Dictamen sobre la Proposición de Reforma el 7 de septiembre. El resultado de la votación de conjunto fue de 236 votos emitidos, 233 a favor y 3 en contra (dos de CC y un senador de Foro de Asturias), alcanzándose la mayoría prescrita en el artículo 167.1 de la Constitución²². El texto aprobado por el Senado no introdujo variaciones en el remitido por el Congreso.

De acuerdo con su contenido, las enmiendas presentadas pueden dividirse en varios grupos:

1º) Las de totalidad, que suponen una propuesta alternativa y, por tanto, crítica con la reforma.

a) En este sentido se planteó la enmienda de dos diputados del Bloque Nacionalista Galego integrados en el Grupo Mixto. La Exposición de Motivos de la enmienda es crítica con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en cuanto que «ni ha evitado la irrupción de un período de grave recesión económica, ni tampoco ha contribuido siquiera a amortiguar los efectos de la crisis». Al contrario, se subrayan los «graves efectos económicos sobre la marcha de la economía y el bienestar» de las políticas de estabilidad presupuestaria. Frente a la reforma del art. 135 CE, proponen «un cambio de modelo económico estructural que conlleve una organización de la economía funda-

19 En concreto, diez por el Grupo Parlamentario Mixto, cuatro por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana —Izquierda Unida— Iniciativa per Catalunya Verds; dos por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y ocho por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

20 Como bien explica Roberto Blanco, «aunque la correlación de fuerzas a favor y en contra de la reforma no había cambiado, sí se alteró, de un modo que me parece digno de mención, la forma cualitativa en que se expresaron los grupos en la Cámara en el momento de la votación: lo hicieron a favor casi el mismo número de diputados que ha habido apoyado la reforma en el trámite de toma en consideración (316 frente a los previos 318), votaron cinco en contra (dos diputados de CC, uno de UpyD y dos socialistas: Antonio Gutiérrez y un parlamentario balear, que lo hizo por error) y no votaron las restantes minorías, en señal de protesta por lo que entendían que, desde la perspectiva procedimental, constituía un atropello: los diputados del BNG, NaBai, ERC, ICV, que se ausentaron del pleno; y los de IU, PNV y CiU, que no votaron pese a permanecer en el hemiciclo». «La reforma de 2011...», cit., pág. 14.

21 En concreto, ocho por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, cuatro por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, dos por el Grupo Parlamentario Mixto y quince por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés.

22 Hubo por lo tanto 25 senadores que o se ausentaron (el caso de los del BNG y ERC) o que no votaron.

mentada en el trabajo productivo —no especulativo—, el fortalecimiento de los servicios públicos sociales como medio para corregir las desigualdades sociales, y la dotación de mayores niveles de autogobierno...». La «mudanza de la gobernanza económica» que proponen se plasmaría en la reforma de los artículos 131 y 133 CE. La enmienda incluía además una Disposición Adicional Única, mediante la que se insistía en que la integración del Estado español en organizaciones internacionales, o la suscripción de tratados que impliquen la cesión de facultades en la dirección y planificación de la economía, la política fiscal o monetaria, debería estar supeditada a los principios de planificación económica y política fiscal y tributaria contenidos en la Constitución y las Leyes que la desarrollen. Igualmente se pedía la celebración de un referéndum de ratificación de la propuesta²³.

b) La enmienda a la totalidad más compleja, por su extensión y por su contenido, fue la presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana —Izquierda Unida— Iniciativa per Catalunya Verds²⁴. Tras dejar claro que la propia enmienda conllevaba la necesidad de acudir a la vía del art. 168 CE, se aportaban las razones de forma y de fondo que la justificaban. En cuanto a las primeras, se criticaba la reducción de los plazos parlamentarios al mínimo imprescindible, la aprobación mediante el mecanismo de lectura única, la ausencia de una negociación real en búsqueda de consensos o la negativa a celebrar referéndum. Igualmente se insistía en la necesidad de contar con la participación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales²⁵. Por otra parte, y en cuanto que las previsiones incluidas en el nuevo art. 135 CE afectaban a la definición de nuestro Estado como social, así como a la efectividad de los derechos fundamentales, se indicaba que el procedimiento que debería seguirse para su tramitación debería ser el contemplado en el art. 168 CE.

23 Diversos grupos parlamentarios insistieron en la necesidad de que la reforma fuese ratificada en referéndum. Así lo planteó, por ejemplo, la diputada Rosa Díez, que propuso añadir una nueva disposición adicional primera en la que se incluyera la exigencia de referéndum. En la enmienda presentada por la diputada Usue Barkos, de Nafarroa Bai, se proponía la celebración del mismo el 20 de noviembre, coincidiendo con las elecciones generales. El GPECP en el Senado propuso incluir en la Exposición de Motivos un párrafo con la siguiente redacción: «Frente a este tipo de reformas de fuerte impacto económico y social y que generan un gran debate en la sociedad española hace necesaria la convocatoria de un referéndum tal como contempla el art. 167.3 de la Constitución». Este mismo grupo planteó en el Senado una propuesta de la modificación de la Disposición final única para que constase la publicación de la reforma en las demás lenguas de España.

24 Dos diputados de este grupo presentaron un recurso de amparo contra, entre otros acuerdos, el de la Mesa del Congreso, de 1 de septiembre de 2011, por el que se inadmitía esta enmienda. El TC, en el ya citado Auto de 13 de enero de 2011, sostiene que «los recurrentes presentaron una iniciativa de reforma de la Constitución distinta a la iniciativa que se estaba tramitando y no un texto alternativo a la reforma del art. 135 CE», lo que justifica su inadmisión a través de una decisión de la Cámara que además, sostiene el TC, estaba debidamente motivada.

25 En este punto se centra otras de las enmiendas, la número 8, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, y en la que se propone una redacción diversa de los apartados 4 y 5 del art. 135 para corregir la exclusión de las Comunidades Autónomas. En el mismo sentido fue presentada una enmienda en el Senado por el senador del Grupo Mixto don Narvay Quintero Castañeda, así como las n° 13 y 17, presentadas por el Grupo Parlamentario Catalán, y varias del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado. Este mismo Grupo propuso en la enmienda n° 27 que la Ley Orgánica que debe desarrollar el art. 135 CE incorporase los límites del déficit fiscal territorial, de carácter estructural, de cada Comunidad Autónoma en el conjunto del Estado. Así mismo, proponía que el Estado garantizase que en ningún caso se alterasen las posiciones de aportación per cápita de cada Comunidad Autónoma, respecto a las posiciones finales en renta per cápita disponibles.

En cuanto a las razones de fondo, la enmienda partía de que la reforma implicaba «sustituir en la práctica la soberanía del pueblo por la soberanía de los mercados financieros, a quienes se transfiere de facto el poder constituyente». La reforma se calificaba de «antisocial» ya que suponía introducir en la Constitución «el estandarte ideológico y político de las políticas ultraliberales». Al mismo tiempo, suponía limitar la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, establecidas en el art. 156 CE. Por otra parte, se consideraba la proposición de «innecesaria» dado que ya existen instrumentos jurídico más que suficientes para garantizar un cierto equilibrio presupuestario, tales como la mismas reglas establecidas por el Tratado de Lisboa o por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

c) Partiendo de dichas críticas, y de la necesidad de reafirmar la condición del Estado español como social y democrático de Derecho, el Grupo Parlamentario ER-IU-IpCV planteó una ambiciosa reforma del texto constitucional que habría de seguir el procedimiento del art. 168²⁶.

d) También el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana —Izquierda Unida— Iniciativa per Catalunya Verds planteó una enmienda de rechazo absoluta de la reforma. En un sentido similar se pronunciaron las enmiendas presentadas en el Senado por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP), el cual defendió que la reforma no era necesaria ni urgente, al tiempo que suponía límites a la autonomía de las Comunidades Autónomas e incidía negativamente en las políticas sociales, así como la n° 20 planteada por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas.

e) Una propuesta más simple es la que planteaba la enmienda presentada por Rosa Díez (Grupo Parlamentario Mixto), la cual proponía reducir el art. 135 a dos apartados: «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 o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión». La misma diputada, como he adelantado, planteó en otra enmienda la exigencia de referéndum para

26 De manera esquemática, la reforma propuesta debería afectar a: a) La introducción en el Título VIII y en el Capítulo III del Título I las referencias necesarias para que las políticas públicas se obliguen a alcanzar y mantener, como mínimo, el nivel medio existente en la Unión Europea de gasto en protección social. Asimismo se introducirá una mayor concreción del principio de progresividad fiscal, de la obligatoriedad de perseguir el fraude fiscal, la prohibición o la introducción de impuestos elevados a los movimientos financieros especulativos y de mecanismos constitucionales que permitan investigar la legitimidad de las condiciones conseguidas por los suscriptores de deuda pública; b) La garantía de un sistema electoral realmente proporcional y de la prohibición de que se introduzcan dificultades o requisitos adicionales para la presentación de candidaturas que no tengan representación parlamentaria; c) La modificación de los arts. 167 y 168 para establecer como obligatorio consultar mediante referéndum cualquier modificación de la Constitución; d) La introducción de una mayor garantía para la efectividad de los derechos a un trabajo digno (arts. 35, 40.1), a una vivienda digna y adecuada (art. 47), a la protección de la salud (art. 43), a la educación (art. 27), a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45), derecho al sufragio activo de los españoles residentes en el exterior y de los extranjeros residentes en España (arts. 13 y 68.5); e) La supresión de la pena de muerte en tiempos de guerra (art. 15); f) La garantía de la laicidad del Estado (art. 16.3); g) La reforma del Senado (art. 69); h) La reforma del art. 2 y el Título VIII para permitir la definición del Estado como Federal; i) La reforma del art. 159 para garantizar la renovación del Tribunal Constitucional y reforzar su independencia; j) La revisión de la forma política del Estado, permitiendo la opción entre la Monarquía hereditaria o el modelo republicano (art. 1.3); k) La renuncia a la guerra como instrumento de política internacional (art. 63.3)

su ratificación²⁷, así como en la n° 22 una propuesta mucho más ambiciosa de reforma constitucional. En concreto, proponía que en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la presente ley el Gobierno presentase a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que, con la finalidad de adecuar la Constitución a las necesidades del siglo XXI, abordará al menos las siguientes cuestiones básicas: régimen electoral, estructura territorial y competencial del Estado, e independencia del poder judicial.

2º) Varias enmiendas, procedentes de grupos nacionalistas, plantearon no sólo reformas que pretendían hacer presentes a las nacionalidades y regiones en el nuevo artículo 135, sino también otras mediante las que se se reiteraban reivindicaciones «históricas» de dichas fuerzas políticas²⁸.

3º) Finalmente, otro grupo de enmiendas, el menos numeroso, planteaba modificaciones de tipo formal o dirigidas a una mejor sistematización de determinados apartados del art. 135. Así lo planteó el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) tanto en el Congreso como en el Senado, el cual, en concreto, proponía sistematizar en el apartado 5 todo el contenido de lo que debe ser regulado a través de una Ley orgánica.

III. LA FRÁGIL «DIGNIDAD CONSTITUCIONAL» DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA²⁹

Como advierte su Exposición de Motivos, la reforma del art. 135 CE «persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administra-

27 En consonancia con esta propuesta, la diputada Rosa Díez presentó también una enmienda dirigida a reformar el art.167.3 CE que quedaría con la siguiente redacción: «Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando el texto aprobado incluyese dicha previsión, o bien cuando lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras».

28 Entre las primeras, cabe señalar la presentada por Uxue Barkos, en el sentido de incorporar al artículo un apartado en el que se dejase claro que lo previsto en él debía entenderse «sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a las Haciendas Forales de Navarra, Álava, Guipuzcoa y Bizkaia». De manera similar, el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso planteó incluir a los territorios forales en el primer párrafo del punto 2 y del punto 3 del art. 135. El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds propuso dos enmiendas en el Congreso mediante las que se planteaban, en la primera de ellas el reconocimiento, en una nueva disposición adicional al texto constitucional, del derecho del pueblo catalán a la autodeterminación. En la segunda se reclamaba el establecimiento para dicha Comunidad Autónoma de un régimen fiscal de concierto económico. Ambas reivindicaciones se plantearon también en el Senado por el Grupo GPECP, el cual además propuso una modificación del art. 2 CE al objeto de que su redacción fuera la que sigue: «La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las naciones y regiones que integran el Estado y la solidaridad entre todas ellas». En un sentido similar, pero con respecto al derecho a la autodeterminación del pueblo vasco, se pronunciaron las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco del Congreso y por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas (GPSN). El senador Narvay Quintero Castañeda, del Grupo Mixto, propuso modificar el texto de la Disposición Adicional 3ª para reconocer el régimen singular de autogobierno de Canarias. Las enmiendas planteadas por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas (GPSN) se dirigieron a incluir a los territorios forales en el ámbito del art. 135, de manera que en el primer párrafo del punto 2 y en el punto 3 aparecieran junto al Estado y las Comunidades Autónomas.

29 En unas declaraciones al periódico EL PAÍS (29-08-2011), Gregorio Peces-Barba valoró positivamente que se le diera «dignidad constitucional» a la estabilidad presupuestaria.

ciones 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.» Así se plasma en su primer párrafo: «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Para hacer efectivo dicho compromiso el segundo párrafo dispone que «el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros».

Ahora bien, la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria queda remitida a una futura ley orgánica que deberá fijar «el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto». En el mismo sentido, se advierte que «las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario». El apartado 5 del artículo concreta el contenido de esa futura ley orgánica³⁰:

«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.»

La remisión a una Ley Orgánica, aun cuando se establezca un plazo para su aprobación, pone de manifiesto la relatividad del carácter urgente de la reforma, en cuanto que la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria queda condicionada por lo que se establezca en ese instrumento normativo³¹. Por otra parte, dicha ley, para resultar

30 La Disposición Adicional Única de la reforma ordena que la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española se apruebe antes del 30 de junio de 2012, además de prescribir que en ella se contemplen los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 CE.

31 El Consejo de Ministros aprobó el 27 de enero de 2012 el Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas. Los elementos fundamentales de este Anteproyecto son: 1) Se introduce la deuda pública como criterio de sostenibilidad presupuestaria, la cual no podrá superar el 60 por 100 del PIB; 2) Todas las Administraciones Públicas deberán presentar equilibrio o superávit computado en términos SEC. Ninguna podrá incurrir en déficit estructural. En caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, se podrá alcanzar un déficit estructural del 0,4 por 100 del PIB. Se podrá presentar déficit estructural en situaciones excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria). 3) Para la fijación de los objetivos de estabilidad y deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad. 4) Todas las Administraciones Públicas deberán aprobar un techo de gasto consistente con el objetivo de estabilidad y la regla de gasto. 5) El gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento del PIB, de acuerdo con la normativa europea. 6) Se establece la prioridad absoluta de atender los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro gasto. 7) El incumplimiento de los objetivos exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. Dicho plan deberá explicar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar a los límites. 8) En caso de incumplimiento del plan, la Administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. 9) El déficit por circunstancias excepcionales, requerirá un plan de reequilibrio donde se detallen las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias derivadas de estas situaciones. 10) El cumplimiento de los objeti-

eficaz, debería establecer de manera taxativa las consecuencias del incumplimiento de los límites señalados. Es decir, qué sanciones se establecerán para aquellas Administraciones que incumplan la norma. De lo contrario es obvio que el artículo 135 CE quedará vaciado de contenido³².

Al margen de ese condicionamiento normativo, la Disposición Adicional Única también dispone que los límites del déficit estructural previsto —un 0,4% PIB, según el acuerdo alcanzado por el PSOE y el PP— no entraría en vigor hasta el año 2020. Por todo ello, es fácil concluir que estamos simplemente ante un «acto solemne, exigido por nuestros socios mayoritarios, de que todas las Administraciones serán a partir de ahora austeras», cuya eficacia dependerá de los términos de la futura ley orgánica y, sobre todo, de su grado de cumplimiento. A lo que habría que añadir que «por sí mismo, el freno al déficit no solucionará nuestros problemas económicos, que son fundamentalmente de crecimiento y de desempleo, y no de deuda. Aunque es evidente que multiplicar el volumen de deuda casi por dos en cuatro años no ayuda. En este sentido, también la reforma constitucional puede verse como un acto de contricción y propósito de enmienda»³³. Todo

vos se tendrá en cuenta para: autorizar emisiones de deuda, concesión de subvenciones, suscripción de convenios. 11) La Ley refuerza los mecanismos preventivos y de seguimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda. Asimismo, se establece un umbral de deuda de carácter preventivo, a partir del cual las únicas operaciones de endeudamiento que se permitirán serán las de tesorería. 12) Las sanciones impuestas a España en materia de estabilidad serán asumidas por la administración responsable. Además la Ley traspone los mecanismos correctivos de la Unión Europea. Así, en caso de incumplimiento de un plan económico-financiero: La Administración incumplidora deberá constituir un depósito retribuido del 0,2 por 100 de su PIB nominal, que a los seis meses podrá convertirse en multa en caso de que los incumplimientos se reiteren. A los nueve meses, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá enviar una delegación para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración incumplidora. 13) La Ley refuerza el principio de transparencia ya que cada Administración Pública deberá establecer la equivalencia entre el presupuesto y la contabilidad nacional. Ésta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria. Con carácter previo a su aprobación, cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su presupuesto, con objeto de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea. Además, se amplía la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas nuestras Administraciones Públicas. 14) Con la entrada en vigor de esta Ley se va a iniciar un periodo transitorio hasta 2020, tal y como establece la Constitución. Durante ese periodo se determina una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar una deuda pública del 60% del PIB. La deuda pública se reducirá siempre que la economía nacional experimente una tasa de crecimiento real positiva. Además, cuando se alcance una tasa de crecimiento del 2 por 100 o se genere empleo neto en términos anuales, la ratio de deuda se reducirá anualmente, como mínimo, en dos puntos del PIB. Igualmente, el déficit estructural del conjunto de administraciones públicas se deberá reducir un 0,8 por 100 del PIB nacional en promedio anual. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de déficit y deuda. El Congreso de Ministros acordó el 2 de marzo de 2012 la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. El proyecto se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 8 de marzo de 2012.

32 Estoy de acuerdo con J. Tajadura en que las sanciones habrían de respetar el principio de proporcionalidad pero ser, en los casos en que se rebasen los límites, fuertes. Además, debería constituirse una autoridad central e independiente encargada de controlar el efectivo cumplimiento del principio de estabilidad. «Reforma constitucional e integración europea», *Claves de razón práctica*. Nº 216, octubre 2011, pág. 24.

33 FALCÓN Y TELLA, R., «La reforma del art. 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 25, 2011, págs. 8-9. No han faltado, obviamente, las opiniones en sentido contrario. Sirva como ejemplo la de M. Lagares que llegó a afirmar que la reforma del art. 135 suponía «el mayor servicio que el actual Gobierno ha podido prestar a nuestra democracia desde el inicio de su mandato». Según este Catedrático de Hacienda Pública, «el principio de estabilidad presupuestaria resulta indispensable no para que, como fre-

ello, además, pone en entredicho la que habría de ser esencia de cualquier reforma constitucional, es decir, ser «el instrumento para resolver los problemas que no pueden serlo a través de la interpretación»³⁴.

En todo caso, y al margen de la remisión a una futura ley orgánica y del horizonte temporal del 2020, el artículo 135 no está haciendo más que reflejar una obligación a la que el Estado español ya estaba sometido en función del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y que, a su vez, ya había encontrado reflejo en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria³⁵. Tal y como se expresaba en su Exposición de Motivos dicha ley respondía a las exigencias comunitarias³⁶. De acuerdo con la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, el legislador extendió la eficacia de dicha ley a todas las entidades territoriales, es decir, Comunidades Autónomas, entes locales y entes y organismos públicos dependientes de unos y de otras (art. 2). Todas ellas debían elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (art. 3). De acuerdo con estos antecedentes, y como bien ha propuesto Roberto Blanco, para elevar a rango constitucional el mandato europeo «hubiera sido suficiente con añadir al antiguo artículo 135 de la Constitución el apartado número 1 del ahora reformado (que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria), añadiendo el inciso «en los términos que lo determine una ley orgánica»³⁷.

Por otra parte, el último párrafo del punto 3º —«El volumen de deuda pública del conjunto de la Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea»— lo único que hace es constitucionalizar una «obviedad». Resulta paradójico que si durante más de una década hemos considerado suficiente la previsión del art. 93 CE para entender legitimada la cesión de soberanía a las instituciones europeas y la consiguiente primacía del Derecho Comunitario³⁸, sin que haya sido posible introdu-

cuentemente se mantiene, los mercados nos otorguen el crédito necesario sino, lo que es mucho más importante y decisivo, para asegurar un crecimiento suficiente y estable de la producción que garantice el empleo de nuestra población activa». «Saneamiento, reformas y confianza», *El Mundo*, 7-9-2011.

34 PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 180.

35 Dicha ley fue reformada, con el objetivo de reforzar la cooperación con las Comunidades Autónomas, por la Ley 15/2006, de 26 de mayo. Posteriormente, mediante el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, se aprobó el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

36 Por una parte, al artículo 4.3 del Tratado de la Comunidad Europea, el cual contiene una referencia expresa a los «precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas» como principios rectores de las acciones de los Estados miembros para alcanzar los fines enunciados en el propio Tratado y, en particular, el de conseguir un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto nivel de empleo». Por otra, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, y según el cual se limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria.

37 BLANCO VALDÉS, R., «La reforma de 2011...», cit., pág. 17.

38 El Tribunal Constitucional ha insistido (STC 28/1991, FJ 4, DTC 1/1992, FJ 4) en que el art. 93 CE es un precepto «de índole orgánico procedimental» en cuya virtud es posible la atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a organizaciones o instituciones internacionales. Como se reiteró en la DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 1, dicho artículo «opera como bisagra mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través del ejercicio de competencias. De este modo se confiere al art. 93 CE una dimensión sustantiva o material que no cabe ignorar».

cir mediante la correspondiente reforma la Unión Europea en la Constitución, ahora se entienda que es necesario reflejar en él de manera expresa una limitación que viene marcada por un tratado que ha de entenderse que goza no sólo de aplicación inmediata sino de primacía en relación a las normas internas³⁹.

Tampoco aporta ninguna novedad la exigencia de autorización de ley para que el Estado o las Comunidades Autónomas emitan deuda pública o contraigan crédito (art. 135.3). Si es novedosa la limitación que se establece a continuación: «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». De esta manera, la Constitución española va más allá de la alemana que no prevé la prioridad absoluta del pago de la deuda. Esta previsión, que impide que un Gobierno decida no pagar la deuda en un caso extremo, pretende ayudar a disipar «los posibles temores de los compradores de la deuda soberana española»⁴⁰.

En el mismo sentido que el precedente alemán, la reforma ha previsto un régimen de excepciones a las limitaciones del déficit y la deuda:

«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» (art. 135.4)⁴¹

Esta previsión ha servido, junto al concepto de «déficit estructural»⁴², para argumentar que la reforma no ha supuesto la consagración constitucional del dogma neoliberal del «déficit cero». Al contrario, se ha mantenido que precisamente tener unas «finanzas saneadas» es la mejor garantía para garantizar el sostenimiento del Estado Social. Ahora bien, y asumiendo la sensatez de dicho argumento, no cabe la menor duda de que las nuevas previsiones constitucionales pueden legitimar políticas de «recortes» que encontrarán amparo en las limitaciones del art. 135⁴³. Unos recortes que, por otra parte,

39 Por ello, y aunque es cierto que en este punto «España da un paso más que Alemania, puesto que ésta no recogió expresamente esta limitación» (TAJADURA TEJADA, J., op. Cit., pág. 25), no es menos cierto que Alemania se encuentra igualmente sujeta a la misma. De todo ello es fácil deducir que la reforma «desde el punto de vista jurídico poco o nada añade a las obligaciones ya impuestas por el art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión en relación con el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo». Falcón y Tella, Ramón, op. Cit., págs. 1-2.

40 TAJADURA TEJADA, J., op. cit., pág. 26.

41 J. Tajadura opina, con buen criterio, que «la gravedad objetiva de los hechos mencionados nos hace pensar que no hubiera resultado desproporcionado requerir en el Congreso una mayoría cualificada superior a la mayoría absoluta». Op. Cit., pág. 26.

42 En opinión de R. Falcón y Tella, «causa extrañeza que los límites del déficit, aparte de no concretarse en la Constitución, se refieran al déficit estructural. Por déficit estructural se entiende habitualmente el que existiría en una situación de pleno empleo. Es decir, no se tienen en cuenta los efectos en los ingresos y gastos derivados del ciclo económico. Así, en las situaciones de recesión suben los gastos (prestaciones por desempleo, por ejemplo), y bajan los ingresos (baja la recaudación tributaria), lo que incrementa el déficit. Y el tenor literal del art. 135 parece dar a entender que ese componente del déficit no se va a tener en cuenta, pues el límite sólo operaría sobre el déficit estructural», op. cit., pág. 5.

43 En este sentido, cabe destacar como una de las opiniones más contundentes en contra de la reforma la

se hallan legitimados por el modelo de Constitución económica europea impuesto en el Tratado de Lisboa, según el cual «no cabe hablar de equilibrio entre integración económica e integración social, sino de asimetría profunda», la cual «establece una relación inversa a la que se había producido en el constitucionalismo social, entre derechos sociales y mercado»⁴⁴.

Los mismos autores que tratan de contrarrestar esta objeción no pueden evitar ciertas paradojas. Es el caso, por ejemplo, de Javier Tajadura que, aunque defiende que se ha consagrado un principio de estabilidad «con la flexibilidad suficiente para no encorsetar excesivamente la política económica», también afirma con rotundidad al explicar el art. 135.3 que «el precepto veda la posibilidad de que un Gobierno decida no pagar la deuda en un caso extremo. *Antes debería dejar de pagar cualquier otra cosa*» (cursiva mía)⁴⁵. De esta manera, y aunque el artículo no contenga referencia alguna a un techo de gasto o recorte de gastos sociales, es como mínimo prudente pensar que si bien la sostenibilidad presupuestaria es una condición para el mantenimiento del Estado de bienestar, también aquélla podría ser utilizada como pretexto para su progresiva reducción. En este sentido, no podemos olvidar que el gobierno económico de los Tratados está marcada por el binomio «gobierno débil y control fuerte», el cual permite garantizar «las condiciones sanitarias de funcionamiento del mercado» y subordina al mismo la intervención social⁴⁶. No obstante, la vaguedad con la que está redactado el apartado 4º del artículo puede ofrecer una vía para escapar de la estricta sujeción a los límites previstos.

Además de todo lo señalado, la reforma también pone de manifiesto la fragilidad que nuestro sistema constitucional tienen los instrumentos de relación/coordinación entre Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas. Y en este caso no sólo porque no se haya contado con una participación de las mismas en el debate sobre la reforma, sino también porque sus previsiones suponen un límite evidente de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas⁴⁷. Ahora bien, en este escenario de soberanía «lí-

de V. Navarro, el cual considera que la aplicación a España de la limitación del gasto público «no es sólo un suicidio económico (pues se pierde la oportunidad de estimular la economía), sino también una condena a mantener subfinanciado el Estado del bienestar español». «Un referéndum necesario», *Público*, 25 de agosto de 2011. Esas mismas opiniones discrepantes se mantuvieron en torno a la reforma de la Constitución alemana del 2009. Como señala A. Arroyo, la limitación de la capacidad de endeudamiento de la Federación y los Länder «podría entenderse también como el intento de consagrar constitucionalmente una determinada visión de la política económica que, a todas luces, amén de resultar un tanto pretenciosa (pues la historia se encarga de enseñarnos, una y otra vez, que los axiomas económicos precisan de revisión constante), podría suponer además una rémora para quienes desde una concepción diferente de aquélla, llegado el momento, ocupen la responsabilidad de gobierno». «La reforma constitucional de 2009...», cit., pág. 68.

44 Es decir, el «modelo social europeo» se sitúa frente a la «solidaridad distributiva» en una «solidaridad competitiva», la cual «impone la subordinación de los Derechos sociales al mercado infiltrando a éstos con su lógica». MAESTRO BUELGA, G., «El Tratado de Lisboa y la Constitución económica europea», cit.

45 TAJADURA TEJADA, J., op. cit., págs. 24 y 26.

46 MAESTRO BUELGA, G., «Estado de mercado y constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 8, 2007.

47 La STC 134/2011, de 20 de julio de 2011 desestimó el recurso planteado por el Parlamento catalán contra la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobada en 2001, argumentado que el Estado puede imponer límites al gasto público de todas las Administraciones públicas por su competencia en la dirección de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) y porque el principio de autonomía financiera de las CCAA está

quida», sería necesario articular mecanismos sólidos y eficaces que permitieran la participación de los distintos poderes territoriales —Comunidades Autónomas y entidades locales— en todos los procesos de formación de la voluntad estatal que acaban incidiendo en sus márgenes de «autonomía política». Algo que pasa necesariamente por la conversión del Senado en una auténtica cámara de representación territorial, así como por la consolidación de instrumentos de negociación multilaterales como un Consejo de Política Fiscal y Financiera que, en las cuestiones abordadas, debería tener un protagonismo esencial. Un protagonismo que sí se salvaguardaba en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en la que se deja muy claro que correspondía al Gobierno de la Nación velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público, «sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera» (art. 7.2). La necesaria coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que ha sido absolutamente ignorada en el proceso de reforma constitucional, fue prevista por la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria —«El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas actuará como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dar cumplimiento a los principios rectores de la presente Ley Orgánica» (art. 5)— y subrayada por reformas posteriores⁴⁸. Todos estos mecanismos participativos, sin embargo, han sido absolutamente ignorados en un procedimiento de reforma constitucional que, obviamente, condicionará el ámbito de autonomía financiera de los entes territoriales. Lo cual es tanto como decir que estrecharán, en nombre de Europa, sus márgenes de actuación política.

IV. CONCLUSIONES: LA CONSTITUCIÓN *SIN CORAZA*

1. LOS RIESGOS DEL REFERÉNDUM

Los argumentos aportados por parte de la doctrina para justificar no sólo el contenido, sino también el procedimiento seguido en la reforma del art. 135 CE han estado plagados de contradicciones, paradojas y hasta, me atrevo a decir, de una cierta mirada

limitado por la necesaria coordinación con la Hacienda Estatal (art. 156). Lo que sí parece evidente es que esos límites condicionan el margen de autonomía política de las Comunidades Autónomas, por lo que se impone su participación en los procesos que conduzcan a la fijación de los mismos.

48 Además de manera reiterada el legislador contaba con la participación de dicho órgano. Así, cuando el Gobierno presente en el primer cuatrimestre de cada año el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, ha de hacerlo previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 8.1). Un informe que habrá de remitirse a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, para su conocimiento (art. 8.3). Igualmente el informe que cada año la Intervención General de la Administración del Estado elevará al Gobierno sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, también será remitido al citado órgano (art. 9.1). De manera similar, la ley prevé que el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local (art. 20.2). En dicha coordinación insistió posteriormente la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, en la que se exige un informe tanto del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como de la Comisión Nacional de la Administración Local, con carácter previo a la fijación por acuerdo del Consejo de Ministros del objetivo de estabilidad presupuestaria en el primer semestre de cada año (art. 8.1).

«líquida» sobre los fundamentos del sistema constitucional. En este sentido, es realmente «ingeniosa» una afirmación como la del profesor Pérez Royo según la cual la controvertida reforma «no es propiamente una reforma sino que es la *constitucionalización* de una situación de emergencia económica»⁴⁹.

Con respecto a la necesidad de referéndum, los argumentos sostenidos, más allá de los meramente jurídico-formales derivados del art. 167 CE, fueron bastante inconsistentes. Se volvió a insistir en la escasa tradición democrática de dicho instrumento de participación directa, en el carácter excesivamente técnico de la reforma o en la urgencia derivada de la situación económica. Incluso se llegó a afirmar que la convocatoria de referéndum «no ofrece mayores garantías democráticas» que la ratificación de la reforma de la Constitución por tres quintos de los parlamentarios en el Congreso y en el Senado (M^a Luisa Balaguer). Según la catedrática de la Universidad de Málaga, se trataba de un «tema muy técnico que se escapa un poco al debate del ciudadano». Desde el punto de vista más estrictamente político, parece obvio que el temor subyacente a la negativa de referéndum era que hubiese un posicionamiento mayoritario en contra de la reforma⁵⁰.

En general, los argumentos usados en contra de que hubiera un pronunciamiento de la ciudadanía ponen de manifiesto una desconfianza no tanto hacia la institución del referéndum como hacia la capacidad de aquella para expresar su opinión. Es insistente el argumento de la excepcionalidad de dicho instrumento —la cual no deriva de su configuración constitucional, sino del escaso uso que los representantes hacen de él—, así como las experiencias históricas que han puesto en entredicho su virtualidad democrática. En el caso que nos ocupa, dichas razones merecen un análisis crítico desde una doble perspectiva. Por un lado, porque es necesario superar la concepción de la ciudadanía, muy especialmente en el caso español, instalada en una eterna «minoría de edad» y, en consecuencia, necesitada permanentemente de unos representantes capacitados, estos sí, para determinar la voluntad general. La misma reacción generada en los medios de comunicación y muy especialmente en Internet puso de manifiesto precisamente todo lo contrario. De esta manera es como si en estos tiempos en los que la soberanía, en términos constitucionales, se diluye, la misma se refugiase en canales alternativos de expresión y participación. No creo que el argumento de la «complejidad técnica» de la reforma sirviese para justificar que fuera sólo el Parlamento el encargado de debatir —de manera muy limitada como he demostrado— y decidir este asunto. Junto a los criterios técnicos había unos argumentos políticos, que son los que deberían haber sido objeto de un mayor debate y participación, además de que en este supuesto los partidos políticos deberían haber desempeñado su papel de «mediadores» que les encomienda el art. 6 CE y, por consiguiente, deberían haber sido los encargados de presentar la reforma ante los ciudadanos en unos términos «legibles»⁵¹.

49 Las opiniones que se reflejan a continuación fueron recogidas por el periódico EL PAÍS en su edición del 29 de agosto de 2011 bajo el significativo título de «Una Constitución dura de reformar».

50 «Así transmitiríamos el contramensaje más fuerte que podemos transmitir. Si pasara eso, no me querría imaginar con qué prima de riesgo iba a colocar España su deuda». No cabe duda que esta afirmación de Javier Pérez Royo ha quedado desmentida por la misma realidad: basta con comprobar cómo la prima de riesgo siguió subiendo pese a la reforma constitucional —sin referéndum— e incluso pese al cambio de gobierno.

51 A todo ello habría que sumar las especiales circunstancias de un contexto no sólo condicionado por la crisis económica, sino también por una progresiva erosión de la confianza de la ciudadanía en las instituciones

Por otra parte, se trataba de la primera reforma constitucional que se acomete, salvo la muy puntual y consensuada de 1992, en un contexto de crisis y sin que la misma hubiera estado presente en el programa político con el que las fuerzas políticas parlamentarias acudieron a las urnas en 2008. De ahí que hubiera sido necesario no sólo un más amplio debate en torno a ella, sino también la posibilidad de que la ciudadanía se pronunciara. Máxime cuando la reforma se planteó cuando ya se había realizado el anuncio de la disolución de las Cortes Generales y de la convocatoria electoral del 20 de noviembre. Tal y como se propuso en una de las enmiendas comentadas, podría haberse aprovechado precisamente esa fecha para llevar a cabo la consulta. Los mismos datos económicos posteriores al mes de septiembre han demostrado que la urgencia era relativa e, incluso, que la reforma constitucional no era la apuesta «milagrosa» con la que conseguir, al menos de forma inmediata, una cierta estabilidad para nuestra economía⁵². En todo caso, y como he argumentando en el apartado anterior, pienso que es, como mínimo cuestionable, la virtualidad de una reforma que *poco añade* y que *mucho implica* desde el punto de vista de la «política de la Constitución»⁵³.

2. TOMARSE EN SERIO LA CONSTITUCIÓN

Uno de los principales problemas que ha puesto de manifiesto esta reforma constitucional es el de la articulación de un «poder constituyente» europeo que, de hecho, es el resultado de la suma de los diversos «poderes constituyentes» de los Estados miembros de la Unión y no la expresión de una única instancia política unificada. Desde esta caracterización es complicado construir una argumentación teórica que justifique, más allá de la cesión de soberanía inicial, cómo el proceso de toma de decisión recorre la dirección contraria a la lógica constitucional. Es decir, la decisión procede de las instancias comunitarias pero ha de ser legitimada, a su vez, por una decisión constituyente soberana de cada uno de los países. Este proceso es seguramente la consecuencia inevitable de las singularidades que presenta el Derecho Constitucional europeo, el cual se articula sobre diferentes «niveles» políticos y jurídicos que participan en un equilibrio inestable entre cesión de soberanía y legitimidad democrática. Una tensión que ha estado presente en la

y muy especialmente en la clase política, tal y como han puesto de manifiesto de manera insistente todas las encuestas hechas públicas en los últimos meses. Este contexto social se puso especialmente de manifiesto en el denominado «movimiento 15M» y ha tenido una especial repercusión en las redes sociales. De ahí que el carácter urgente con el que fue acometida la reforma, y muy especialmente la no celebración de referéndum, fueran singularmente contestados por una ciudadanía muy crítica con la actuación de los poderes públicos. En este sentido, debemos recordar como el citado profesor Vicenc Navarro promovió por Internet una iniciativa mediante la cual se solicitaba a las Cortes Generales la convocatoria de un referéndum sobre la reforma constitucional. Los firmantes de la iniciativa llegaron a 152.047.

52 Una urgencia que llevó a que todo el procedimiento culminara en 12 días, lo cual «parece poco coherente desde el luego con el espíritu de unas previsiones constitucionales destinadas a garantizar que la reforma sea producto de un proceso de debate e integración que difícilmente puede conseguirse con escasas dos semanas, si el tema es políticamente conflictivo». BLANCO VALDÉS, R., «La reforma de 2011...», cit., pág. 14.

53 En este sentido, estoy de acuerdo con R. Blanco cuando afirma que «para este viaje no se necesitaban alforjas» que «el resultado obtenido tras la reforma constitucional no es, a mi juicio, proporcional a sus destrozos». «La reforma de 2011...», cit. Pág. 18.

reforma del art. 135 CE ya que «materialmente es una exigencia de la supervivencia de la Unión Europea» que se traduce formalmente en una decisión del poder constituyente español⁵⁴. De alguna manera esta reforma ha puesto de manifiesto las dificultades prácticas que presenta una construcción teórica tan atractiva como la del «constitucionalismo multinivel»⁵⁵, ya que «debido a la interacción entre los diversos niveles, la ausencia de garantías y de condiciones democráticas en uno de ellos no es irrelevante sino que provoca, necesariamente, una pérdida de calidad democrática en los otros niveles»⁵⁶.

Junto a dichas dificultades, el debate planteado ha puesto de manifiesto las debilidades de la Unión Europea como proyecto «político» y la ausencia de una política económica y fiscal única⁵⁷. Es decir, tenemos una unión monetaria pero no se ha creado «un auténtico Gobierno económico al que se le atribuya una función de velar por el crecimiento y el empleo; y no lo han hecho porque tampoco han creado un Tesoro y un presupuesto comunitario de envergadura suficiente para impulsar esas políticas»⁵⁸. Por todo ello, «más urgente que la reforma de las Constituciones nacionales es la modificación de los Tratados para establecer mecanismos de intervención eficaces, con una base normativa clara y nuevos procedimientos de decisión que permitan reaccionar con rapidez y eficacia en cada momento, así como un mayor control a través del parlamento europeo»⁵⁹.

En nuestro caso, las tensiones que generó la reforma del art. 135 CE fueron además significativas si tenemos en cuenta las dificultades que históricamente los grupos políticos mayoritarios han planteado con respecto a los cambios constitucionales. A diferencia de lo ocurrido en otros Estados, el nuestro se ha mantenido intocable durante más de treinta años, salvo la pequeña reforma del art. 13.2 como consecuencia de la firma del Tratado de Maastricht. Esta resistencia a los cambios formales, ya que mutaciones constitucionales sí que se han venido produciendo a lo largo de tres décadas, llama especialmente la atención si tenemos en cuenta que muchas de las previsiones del texto de 1978 estuvieron muy condicionadas por las exigencias de la transición y por la necesidad de

54 PÉREZ ROYO, J., «La reforma constitucional en perspectiva», *El País*, 5 de septiembre de 2011.

55 El cual implica, entre otras cuestiones, que el ordenamiento jurídico deja de tener forma de pirámide. Ello origina que «el salto de un nivel a otro» multiplique las posibilidades de colisión. Michael Stolleis, «Derecho premoderno y posmoderno», en *La textura histórica de las formas políticas*, cit., pág. 96.

56 BALAGUER CALLEJÓN, F., «Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 7, 2007. Sobre el constitucionalismo multinivel véase GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*. Sanz y Torres, Madrid, 2011.

57 Desde este punto de vista, no podemos sino calificar como utópica la propuesta que realiza F. Rubio Llorente con respecto a las reformas constitucionales exigidas por el proceso de integración, las cuales «deberían acomodarse a unas ciertas pautas acordadas en común que, a semejanza de lo que sucede con las directivas, dejarían a los Estados un cierto grado de libertad para obtener los resultados deseados». «Constitución nacionales e integración europea», *Claves de razón práctica*, n° 217, 2011, pág. 7. En este sentido cabe afirmar que las propuestas que hacía Francisco Balaguer hace unos años están todavía lejos de cumplirse, especialmente las relacionadas con la creación de «un espacio constitucional de decisión a nivel europeo». «Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea», cit.

58 TAJADURA TEJADA, J., op. cit., pág. 20.

59 FALCÓN Y TELLA, R., op. cit., pág. 7. El último paso, tímido, en esta dirección se dio en la Cumbre europea del pasado 9 de diciembre de 2011 donde, gracias a la oposición de Reino Unido, fue imposible acordar una reforma de los Tratados, la cual exige unanimidad. Por lo tanto, la fórmula a seguir será un acuerdo intergubernamental, que servirá de marco para la política fiscal de la Unión.

consolidar el régimen democrático. Concluida la primera y firme el segundo, hace tiempo que se impone una revisión que actualice el articulado de la Constitución y que la acomode a la realidad de España en el siglo XXI. En este sentido, resulta cuando menos llamativo que la Unión Europea haya sido reconocida constitucionalmente a través de la reforma del art. 135, al haber fracasado la propuesta de incorporación planteada en 2005⁶⁰.

En definitiva, tras la reforma de 2011, la Constitución nos ofrece, a partir de ahora, una «imagen lamentable» de la idea de Europa: «la Europa que limita y que prohíbe, la que reduce las posibilidades de desarrollar políticas públicas orientadas a la realización de los derechos sociales (...). No es, desde luego, una imagen que contribuya a reforzar el compromiso de España con la UE, porque aleja a la ciudadanía española de la idea de Europa al proyectar una determinada manera de entenderla que no es compatible con los valores y principios que forman parte de la cultura constitucional europea»⁶¹. Es decir, una imagen que nos sitúa lejos de la «domesticación del capitalismo» que Häberle propone como base de una teoría constitucional del mercado. Y es que no parece que en los últimos tiempos esté teniendo mucho éxito la sugerencia realizada por el jurista alemán, en el sentido de que no sólo deberían consultarse «los siempre contradictorios manuales de los economistas, sino que también se han de tomar en serio los textos constitucionales»⁶².

En cuanto al procedimiento seguido es interesante recuperar las argumentaciones usadas por el gobierno español en marzo de 2005 en el Acuerdo por el que solicitó al Consejo de Estado informe sobre la reforma constitucional que Rodríguez Zapatero había anunciado en su primer debate de investidura. Dicho Acuerdo comenzaba por recordar cómo el proceso y el método seguidos para la aprobación de la Constitución de 1978 habían contribuido a convertirla «en un éxito compartido. Elaborada con la intervención de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, bajo el signo del diálogo y la búsqueda del consenso, el texto de 1978 es realmente una Constitución de todos. La votación en las Cámaras así lo avaló. El amplísimo apoyo mostrado después por los ciudadanos en el referéndum aprobatorio reflejó con claridad que el acuerdo político alcanzado contaba con un claro aliento social». De acuerdo con este punto de partida, se insistía en que el acierto de los procesos de revisión constitucional depende de varios factores: a) que los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas; b) que sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional; c) que las alternativas propuestas *hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y con la sociedad* (cursiva mía); y d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asi-

60 En este sentido debemos recordar lo expuesto por el Consejo de Estado tanto en su Dictamen de 21 de octubre de 2004, en el que ya dejaba clara la necesidad de «europeizar la Constitución», lo cual fue reiterado con mayor detalle en el informe realizado en febrero de 2006 como respuesta a la consulta formulada por el Gobierno en marzo de 2005 con respecto a su propuesta de reforma constitucional.

61 BALAGUER CALLEJÓN, F., «Una imagen de Europa en la Constitución», *Público*, 25 de noviembre de 2011.

62 HÄBERLE, P., «Siete tesis para una teoría constitucional del mercado», *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 5, 2006.

milable al que concitó el texto que se quiere reformar. Unos requisitos que, seis años después, han acabado en el limbo⁶³.

Dicho esto, tal vez la consecuencia más positiva del proceso analizado haya sido la superación de lo que podríamos considerar un cierto «tabú» con respecto al carácter casi «intocable» de nuestra Constitución. Ha quedado demostrado que, con voluntad política, es posible acomodar el texto constitucional a las exigencias que plantee la realidad política, social o, como en este caso, económica del país. Igualmente ha quedado demostrado que nuestro sistema constitucional tiene la suficiente fortaleza como para temer que una reforma pueda resquebrajar sus cimientos. Al contrario, una reforma llevada a cabo con las debidas garantías de pluralismo y participación, tanto de los grupos políticos como de la ciudadanía, sería el mejor refuerzo posible de una Constitución con vocación de continuidad. En este sentido, no cabe duda de que la española necesita reformarse para reflejar en su articulado todo el proceso que hemos ido completando en estos más de 30 años, así como para superar determinados lastres que sólo tenían sentido en el contexto en que se alumbraron. Esa necesaria reforma debería incidir en varios aspectos, tales como: el orden sucesorio a la Corona, la recepción del proceso de integración europea, el cierre del modelo territorial, la conversión del Senado en una auténtica cámara de representación territorial o la revisión de algunos elementos del régimen electoral⁶⁴. Un proceso que sería necesario acometer subrayando precisamente los factores que en la reforma de 2011 han brillado por su ausencia. Es decir, persiguiendo las máximas cotas de consenso posible, así como la efectiva implicación y participación ciudadana, todo ello sin olvidar el necesario sosiego sin el que sería imposible satisfacer plenamente las exigencias de legitimidad democrática propias de una reforma de tal calado. En este sentido, no deberíamos olvidar que «sólo una concepción dinámica de nuestras constituciones liberales puede despertar nuestra conciencia, de que el proceso democrático es también un proceso de aprendizaje, a menudo bloqueado por un deficiente sentido de lo que falta y de lo que todavía es posible. Toda constitución democrática es y será siempre un proyecto: dentro del marco del Estado-nación está orientada al aprovechamiento cada vez más completo de

63 Como bien ha señalado A. Ruiz Robledo, «la gran crítica que merecen el PSOE y el PP es haber presentado ellos dos solos la proposición de reforma constitucional. Por lo que sabemos, no intentaron sumar al resto de las fuerzas políticas, muy especialmente a CiU y PNV, tercera y cuarta fuerza política del arco parlamentario (...) Es verdad que con los votos del PSOE y del PP se logran sobradamente los tres quintos que exige la Constitución para su reforma, pero también es verdad que excluir a priori un partido como CiU supone, en buena medida, una ruptura del pacto constitucional». La ausencia de consenso, y más allá de él, de debate y participación, contrasta rotundamente con el método seguido en Alemania para la reforma constitucional de 2009. En él predominaron «la transparencia en los debates, discusiones y toma de decisiones, el rigor en el análisis de la situación de que se parte y a la que se ha de dar respuesta, y la amplia participación de los actores, no sólo políticos (parlamentarios o gubernamentales), sino también institucionales y sociales...» ARROYO GIL, A., «La reforma constitucional de 2009...», cit., pág. 46.

64 A estas propuestas cabría añadir algunas otras que, en algunos casos, como por ejemplo la prohibición de la pena de muerte en tiempos de guerra (art. 15), se limitarían a reflejar lo que podemos considerar «mutaciones» constitucionales. De ahí que no ofrecerían, suponemos, mayores dificultades en cuanto a su aprobación. Mucha más complejidad política tendrían algunas de las propuestas planteadas por ejemplo en las enmiendas presentadas por ER-IU-IpCV a la reforma del art. 135 CE, tales como la revisión del modelo de relación del Estado con las confesiones religiosas (art. 16.3), la garantía de la independencia del Tribunal Constitucional, la definición del Estado español como federal o la extensión del sufragio a los extranjeros residentes (art. 13.2).

la sustancia normativa de los principios constitucionales en circunstancias históricas cambiantes»⁶⁵.

Más allá de la «salud» de nuestra Constitución, el proceso analizado debería servirnos para asumir la necesidad de reivindicar con más fuerza que nunca la «ideología del constitucionalismo» frente a la de «la mundialización económica»⁶⁶. Es decir, nos urge subrayar el papel de las Constituciones como «domadoras» de los poderes privados y no al revés. Lo mismo que ocurrió respecto al Estado moderno surgido en el siglo XVI, «domesticar este Leviatán» debería ser «el siguiente paso civilizatorio»⁶⁷. Y así, al igual que el «monopolio legítimo de la violencia» fue sometido a un proceso de domesticación, ahora deberíamos ser capaces de someter a los poderes que, de hecho, usan esa «violencia» sobre nosotros y nos convierten de nuevo en súbditos. Un reto que pasa necesariamente por construir un Derecho europeo «más constitucional»⁶⁸.

TITLE: *Some critical reflections on the reform of article 135 CE*

ABSTRACT: *The reform of art. 135 CE, made urgently in order to ensure fiscal stability and to promote economic and social sustainability of the country has shown the gradual erosion of some of the traditional paradigms of constitutionalism. In particular, the content analysis of the new Article 135 and of the procedure reveals the tension generated between the European project transfer of sovereignty and democratic legitimacy. This parallel to the reflection on the urgent need to undertake serious reform of a constitutional text that, despite sustained mutations requires an urgent adaptation to a social and political context radically different from that shone over 30 years.*

RESUMEN: *La reforma del art. 135 CE, realizada de manera urgente con el propósito de garantizar la estabilidad presupuestaria así como favorecer la sostenibilidad económica y social del país, ha puesto de manifiesto la progresiva erosión de algunos de los paradigmas clásicos del constitucionalismo. En concreto, el análisis del nuevo contenido artículo 135 y del procedimiento seguido en su reforma pone de manifiesto la tensión que el proyecto europeo genera entre cesión de soberanía y legitimidad democrática. Todo ello en paralelo a la necesaria reflexión sobre la urgencia de acometer una reforma en serio de un texto constitucional que, pese a las mutaciones sufridas, requiere de una urgente adaptación a un contexto social y político radicalmente distinto al que lo alumbró hace más de 30 años.*

KEY WORDS: *Sovereignty. Constitutional Reform. Fiscal stability. Legitimacy. Europe*

PALABRAS CLAVE: *Soberanía. Reforma constitucional. Estabilidad presupuestaria. Legitimidad. Europa*

FECHA DE RECEPCIÓN: 16.12.2011 FECHA DE ACEPTACIÓN: 15.02.2012

65 HABERMAS, J., *El poder de la religión en la esfera pública*. Trotta, Madrid, 2011, pág. 38.

66 DE VEGA GARCÍA, P., *Mundialización y Derecho Constitucional*, cit., pág. 23.

67 Es la metáfora que usa M. Stolleis para referirse al papel que cumplió el Estado constitucional de Derecho: «la creación de un Leviatán embridado por un arnés». «La idea del Estado soberano», cit., pág. 35.

68 Balaguer Callejón, F., «Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea», cit.