



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Sánchez Barrilao, Juan Francisco

LA CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA Y LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA  
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLVI, núm. 137, mayo-agosto, 2013, pp. 679-712

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42728283008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# LA CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA Y LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA\* *THE SOVEREIGN DEBT CRISIS AND THE REFORM OF ARTICLE 135 OF THE SPANISH CONSTITUTION*

Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO\*\*

**RESUMEN:** El trabajo es un estudio crítico a la reciente reforma del artículo 135 de la Constitución española, en la que se constitucionaliza el principio de equilibrio presupuestario y la limitación del gasto público. El trabajo consta de cuatro apartados: el primero realiza una aproximación cronológica de la crisis de la deuda en la zona euro y de la reforma del artículo 135 de la Constitución; el segundo presenta las novedades que contiene el vigente artículo 135; el tercero desarrolla el análisis crítico de la reforma constitucional de 2011 (y ello, en torno a cuatro ejes: contenido, procedimiento, tiempo y propósito y trascendencia de la reforma); el cuarto concluye con una serie de consideraciones finales.

**Palabras clave:** reforma constitucional, crisis económica, Unión Europea, globalización, equilibrio presupuestario, mercado, Constitución normativa.

**ABSTRACT:** *The following piece of paper is a critical approach to the amendment of the Article 135 of the Spanish Constitution, by means of which the principle of balanced budget and the restricting of the public expenditure are constitutionalized. This work consists of four different paragraphs: the first one, in which a chronological approach to the debt crisis in the Eurozone and the reform of the Article 135 of the Constitution are carried out; the second one, where the new features that the current Article 135 contain are presented; the third one, in which the critical analysis of the 2011 constitutional reform is now developed (around four fundamental axes: content, procedure, time and purpose and significance); and the fourth one resulting with a number of final considerations.*

**Keywords:** Constitutional Reform, Economic Crisis, European Union, Globalization, Balanced Budget, Market, Constitution.

\* Artículo recibido el 27 de mayo de 2012 y aceptado para su publicación el 31 de enero de 2013.

\*\* Profesor titular en la Universidad de Granada. [juanfco@ugr.es](mailto:juanfco@ugr.es)

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Cronología de la crisis de la deuda en la zona euro y de la reforma del artículo 135 de la Constitución española.* III. *Contenido del nuevo artículo 135 de la Constitución española.* IV. *Revisión crítica de la reforma del artículo 135 de la Constitución española.* V. *Consideraciones finales.*

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El 27 de septiembre de 2011 se sancionaba, promulgaba y publicaba la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en virtud de la cual todas las administraciones públicas habrán de adecuar “sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.<sup>2</sup> Un principio, éste, existente

<sup>1</sup> Este trabajo tiene origen en mi participación en el Seminario italo-español “La crisi economico-finanziaria e il governo europeo dell’economia”, coordinado por Roberto Miccù y celebrado el 9 de diciembre de 2011 en el seno del Dottorato di ricerca in Diritto pubblico dell’economia dell’Università La Sapienza di Roma (Facoltà di Economia), y en el que también intervino Francisco Balaguer Callejón, además de Rosa Valicenti y Linda Cecconi; desde aquí mi reconocimiento al profesor Miccù, como al resto de participantes en el Seminario (asimismo, al tiempo, dicha intervención fue presentada en las “IX Jornadas sobre la Constitución Europea: Distribución territorial de poder, integración supranacional y globalización en el contexto de la crisis económica”, organizadas por la Cátedra Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo, Cátedra Jean Monnet “ad personam” de Derecho Constitucional Europeo y Globalización, Proyecto de Investigación de Excelencia SEJ-4931 —“Reformas estatutarias y desarrollo estatutario en el marco de la Unión Europea”— y Proyecto de Investigación Nacional DER2010-19863 —“Los derechos fundamentales en el contexto del mercado único”—, Universidad de Granada, 14 y 15 de marzo de 2012; y en la “III Jornada la Unión Europea y los Estados miembros ante la crisis económica: política y mercado”, organizada por el Área de Derecho Constitucional del Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, Universidad de Alicante, 3 de mayo de 2012). Quisiera, por último, aprovechar la oportunidad que me brinda esta nota para agradecer a los profesores Cámara Villar y Balaguer Callejón por haberme animado a publicar estas páginas, fruto de la reflexión crítica que ambos promueven para con el derecho constitucional; naturalmente, todo exceso de *celo crítico* en estas páginas es ya exclusiva responsabilidad mía.

<sup>2</sup> Nuevo artículo 135 CE: “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

en derecho constitucional comparado, y con particular proyección a nivel europeo desde la reforma de la Constitución alemana de 29 de julio de 2009 (artículos 91.c, 91.d, 104.b, 109, 109.a, 115 y 143.d),<sup>3</sup> en tanto que motor de la conocida como “regla de oro”<sup>4</sup> que finalmente se ha impuesto

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”. Además, la reforma contiene una disposición adicional (única), y otra final (única). En cuanto a la primera: “1. La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012. / 2. Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española. / 3. Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020”. Y en relación a la disposición final: “La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el *Boletín Oficial del Estado*. Se publicará también en las demás lenguas de España”.

<sup>3</sup> Entre otros, véase Arroyo Gil, Antonio, “La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, *Revista d'Estudis Autònòmics i Federaus*, núm. 10, 2010, pp. 40 y ss.; y Bifulco, Raffaele, “Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?”, *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 3, 2011; <http://www.rivistaaic.it/articolorivista/il-pareggio-di-bilancio-germania-una-riforma-costituzionale-postnazionale> (consultada el 16 de enero de 2012).

<sup>4</sup> *Grosso modo*: “...el gasto corriente debe ser cubierto con impuestos (ayudados con otros ingresos de naturaleza no financiera), en tanto que se admite el recurso al endeudamiento”.

en el Consejo europeo de Bruselas celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 2011: en él los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron (con excepción de Gran Bretaña) a reformar sus respectivas Constituciones (o fuente asimilada) a fin de introducir el equilibrio presupuestario, como respuesta a la grave crisis de la deuda soberana que padece la zona euro desde finales de 2009.<sup>5</sup> Es así, por tanto, que la reforma constitucional es-

damiento público para hacer frente a los gastos de inversión, teniendo en cuenta que sus beneficios se extienden a lo largo del tiempo, lo que puede aconsejar acompañar el pago del coste a la secuencia de disfrute de los beneficios". Domínguez Martínez, José M. y López Jiménez, José Ma., "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario La Ley*, núm. 7760, 22 de diciembre de 2011, pp. 2-20; y en relación a ello, la implantación de una expresa limitación normativa al más alto nivel de las fuentes del derecho, a fin de que los gobiernos no gasten más de lo que recauden para así contener un potencial aumento de la deuda pública, y garantizar con esto la sostenibilidad de las finanzas y de las políticas públicas al tiempo.

<sup>5</sup> "...Nos comprometemos a establecer una nueva norma presupuestaria, con los siguientes elementos: Los presupuestos de las administraciones públicas estarán equilibrados o con superávit; este principio se considerará respetado si, por norma general, el déficit estructural anual no excede del 0,5% del producto interior bruto (PIB) nominal. / Esta norma se introducirá además en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, integrándola en la Constitución o en una norma de nivel equivalente. La norma contendrá un mecanismo de corrección automática que se activará en caso de desviación. Será definida por cada Estado miembro, sobre la base de los principios propuestos por la Comisión. / Reconocemos la competencia del Tribunal de Justicia para verificar la incorporación de esta norma al ordenamiento jurídico nacional. / Los Estados miembros convergerán hacia su nivel de referencia específico siguiendo un calendario propuesto por la Comisión. / Los Estados miembros que estén siendo objeto de un procedimiento por déficit excesivo presentarán a la Comisión y al Consejo, para que lo refrenden, un programa de asociación económica en el que se precisen las reformas estructurales necesarias para garantizar una corrección duradera y efectiva de los déficits excesivos. La Comisión y el Consejo supervisarán la ejecución del programa y los planes presupuestarios anuales correspondientes. / Se establecerá un mecanismo para que los Estados miembros informen con antelación de sus planes nacionales de emisión de deuda pública" (la cursiva es nuestra). Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro, de 9 de diciembre de 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf) (consultada el 7 de enero de 2012). Ciertos antecedentes se encontraba ya en el Pacto por el Euro Plus, concertado en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, conforme al cual, "los Estados miembros participantes se comprometen a traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros seleccionarán el instrumento jurídico nacional específico que se emplee, pero se cerciorarán de que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco). La formulación exacta de la norma también será decidida por cada país (podría tener, por ejemplo, la forma de un "freno del endeudamiento", una norma relacionada con el equilibrio primario o

pañola venga a situarse en un estadio intermedio entre la reforma alemana, y las que vengan seguidamente a realizarse en el resto de Europa.<sup>6</sup> Mas una reforma, la española, con singularidades propias por cuanto que: es la segunda llevada a cabo desde la entrada en vigor de la Constitución en 1978 (nos referimos a la reforma del artículo 13.2 CE, de 27 de agosto de 1992, con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht); realizada en un período especialmente grave de crisis de la deuda soberana española, para impulsar una mejor coyuntura en los mercados en relación a la deuda española;<sup>7</sup> a instancia del Banco Central Europeo, como condición para la intervención de éste en apoyo de la deuda española; y mediante una articulación exprés del procedimiento de reforma constitucionalmente previsto (artículos 166 y 167 CE), a fin precisamente de cumplir tal condición, favorecer la compra de deuda soberana española por los mercados internacionales y, de este modo, reaccionar contra la referida crisis de nuestra deuda.

Es por tanto que el contexto de la crisis de la deuda soberana española, así como la de la propia zona euro, resulte esencial para la comprensión de los motivos, proceduralización, alcance y consecuencias de la reforma del artículo 135 de la Constitución española (al margen del estudio específicamente dogmático del contenido del vigente artículo 135 CE). A tales efectos, nuestro trabajo lo estructuramos en cuatro apartados: primero, aproximación a la cronología de la crisis de la deuda en la zona euro y de la reforma del artículo 135 de la Constitución española; segundo, novedades que supone el vigente artículo 135; tercero, análisis

una norma de gasto), si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional” (la cursiva es nuestra). Conclusiones, Anexo I, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st00/st00010-re01.es11.pdf> (consultada el 7 de enero de 2012).

<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, *cfr.* Pérez Royo, Javier, “La reforma constitucional en perspectiva”, *El País*, 5 de septiembre de 2011. De “vanguardia del proceso de integración europea”; llega a hablar Javier Tajadura Tejada en relación a la reforma del artículo 135 CE, Tajadura Tejada, Javier, “Reforma constitucional e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 216, 2011, p. 22. En cuanto a otros procesos de reforma constitucional abiertos, en Francia el 11 de julio de 2011 la Asamblea aprobaba un proyecto de reforma, mientras que en Italia, finalmente, 15 de diciembre de 2011 el Senado aprobaba en primera lectura el proyecto de ley constitucional núm. 3047.

<sup>7</sup> En tal sentido, véase Ruiz Robledo, Agustín, “¿Por qué lo llaman Estado en vez de España?”, *El País*, 6 de septiembre de 2011; Tajadura Tejada, Javier, “Reforma…”, *cit.*, nota 6, p. 26.

crítico de la reforma constitucional de 2011; y cuarto, y como no puede ser de otra forma, conclusiones.

## II. CRONOLOGÍA DE LA CRISIS DE LA DEUDA EN LA ZONA EURO Y DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Si en diciembre de 2009 comenzaba a visualizarse la crisis de la deuda griega soberana (que alcanzaba ya 272.300 millones de euros, y el 113,4% de su PIB; y un déficit público, así, del 13,6% del PIB), con la rebaja en su calificación por las agencias de *rating* (BBB+) y el progresivo aumento del diferencial del bono heleno con el alemán (272 puntos básicos), ante el estupor y parálisis de una Europa que celebraba la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre), ésta finalmente vendría a materializarse en mayo de 2010 con el rescate a Grecia (2 de mayo), tras un abril en el que el referido diferencial, o prima de riesgo,<sup>8</sup> llegó a alcanzar 1140 puntos básicos (26 de abril) y los tipos de interés el 8,8%: eran 110.000 millones de euros en tres años, a aportar por los Estados integrantes de la zona euro y por el Fondo Monetario Internacional, al tiempo que se creaba en la Unión Europea un Fondo de Estabilidad Financiera de 750.000 millones de euros (con aportaciones del FMI) para devolver la calma a los mercados. Mientras, en el resto de la zona euro otros Estados comenzaban también a dar muestras de vulnerabilidad, como era el caso de Portugal (con un déficit público del 9,1% del PIB), con la rebaja de su deuda a “A-” y el desplome de su bolsa (27

<sup>8</sup> Por “prima de riesgo” se entiende el sobreprecio que paga un Estado para financiarse en relación a otro, en razón a la diferencia del interés que se pide a la deuda emitida por éste respecto al otro (con el mismo vencimiento), y que se considera libre de riesgo de impago; en el caso de la Unión Europea el referente es, en la actualidad, la deuda alemana, siendo a su tenor cómo se determina el riesgo de impago del resto de las deudas soberanas de los demás Estados miembros de la zona euro. Por ejemplo, véase Gómez-Puig, Marta, “Liquidez y tamaño del mercado: diferenciales de rentabilidad a largo plazo tras la UME”, *Cuadernos de Economía*, núm. 28, 2005, pp. 159 y ss. El interés en este apartado sobre las primas de riesgo de las deudas de los Estados, y en particular en la de España, estriba en que ha sido uno de los criterios más relevantes a la hora de aprobarse los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal (conforme se viene seguidamente a mostrar), así como la zona de riesgo de hipotéticos rescates para otros Estados (especialmente el caso de Italia o el español); en tal sentido, el criterio ha sido (en principio) apreciar una diferencia sobre los 400 puntos con la deuda alemana, y el colocar la deuda respectiva al 7% de interés.

de abril); pero también, aunque en menor medida, era el caso ya de España (28 de abril). Y es que la deuda española pasó de 36.10% del PIB en 2007 (380.661 millones de euros), y al comienzo de la crisis, a 61% en 2010 (641.802 millones de euros);<sup>9</sup> y así que el gobierno español entrara finalmente, a instancia de la Unión Europea (e incluso de Estados Unidos), en la senda de drásticos recortes en el gasto público y en prestaciones sociales, en pos de reducir el déficit público (12 de mayo), materializándose en el Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo. Sin embargo, al poco tiempo la prima de riesgo de la deuda española superaba por primera vez los 200 puntos (7 de junio).

En pleno verano será Irlanda (otra de las calificadas como PIGS)<sup>10</sup> la que comience a encender las alarmas a la vista de la reducción de la calificación de su deuda a largo plazo a “AA-” y en perspectiva negativa (25 de agosto); el elevado coste de su plan de ayuda a los bancos irlandeses lastra su déficit público (que llega al 32,4% del PIB), y nuevas rebajas no tardan en llegar (6 de octubre), hasta que finalmente, y a pesar de renunciar a la financiación de los mercados (16 de noviembre), cede a un rescate de 85.000 millones de euros por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional (llegándose a una prima de riesgo de 589 puntos) entre progresivas rebajas en la calificación de su deuda (9 y 17 de diciembre), hasta arribar al “bono basura” (14 de enero de 2011). Respecto a España, continúa asimismo con la adopción de medidas dirigidas a la disminución del gasto público (28 de enero de 2011); y en cuanto a Portugal, y a pesar

<sup>9</sup> Y ello, teniéndose en cuenta que tal crecimiento del endeudamiento tenía por fin la adopción de medidas públicas dirigidas a salir de la crisis económica, a la par que el PIB en España se reduce en este período y aumenta progresivamente el paro. Para una primera aproximación a tal periodo económico y las medidas adoptadas, si bien con diversa apreciación crítica, véase Fuertes Eugenio, Ana María y Alamá Sabater, Luisa, “Cronología de la crisis económica y debilidades de la globalización la economía española en el contexto internacional”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, núm. 53, 2009, pp. 9-17; Torrero Mañas, Antonio, “La crisis financiera y sus efectos sobre la economía española”, *Documentos de Trabajo. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, [http://www.iae.es/publicaciones/DT\\_13\\_10\\_esp.pdf](http://www.iae.es/publicaciones/DT_13_10_esp.pdf) (consultada el 22 de marzo de 2012).

<sup>10</sup> Portugal, Irlanda, Grecia y España (*Spain*). Tal acrónimo es habitualmente utilizado por la prensa anglosajona para referirse a tales países, en tanto que economías históricamente débiles y poco desarrolladas (a pesar del avance vivido en las mismas hasta el inicio de la vigente crisis económica), von Reppert-Bismarck, Julianne, “Why Pigs Can’t Fly”, *Newsweek Magazine*, 28 de junio de 2008, asimismo, <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/06/28/why-pigs-can-t-fly.html> (consultada el 14 de enero de 2012).

de progresivas propuestas de reducción del gasto público (26 de noviembre de 2010, 11 de marzo de 2011), su deuda vuelve a ser rebajada casi al “bono basura” y en perspectiva negativa (15 de abril), hasta llegar a aceptar un nuevo rescate de la Unión Europea y el FMI de 78.000 millones de euros en tres años (5 de mayo, con una prima de riesgo de 567 puntos básicos).

Italia, por su parte (y fuera ya del grupo de las originarias PIGS —si bien ahora como PIIGS, a fin de integrarla—, y como tercera economía de la zona euro), es señalada por el Tribunal de Cuentas indicándole la necesidad de reducir su deuda unos 46.000 millones de euros por año para cumplir el Pacto de Estabilidad europeo, y comienza a rebajarse la perspectiva de calificación de ciertos bancos (24 de mayo), mientras su prima de riesgo, y la española, empieza a ascender a 281 puntos, y a 300, respectivamente, y la deuda de Grecia se ve rebajada a “CCC” (13 de junio); Italia, finalmente, acaba aprobando un plan de ajuste de 47.000 millones de euros para 2011-2014 (30 de junio).

Pero el verano de 2011 se presentaría especialmente caliente, a la vista de, un lado: el ascenso de la prima de riesgo irlandesa hasta los 1000 puntos y la rebaja de la deuda portuguesa al “bono basura” (6 de julio); la prima ahora de Italia llegando a los 300 puntos básicos (11 de julio); la deuda irlandesa volviendo a ser rebajada hasta el “bono basura” (13 de julio); y la Unión terminando por prever un segundo rescate a Grecia, mas sin concretar las medidas (22 de julio). Y ya en agosto, la prima de riesgo italiana superando por primera vez a la de España y llegando a los 400 puntos, mientras el Gobierno español anuncia, entre otras medidas y ante una previsión de un agravamiento de la crisis, la reforma de la Constitución a fin de introducir el equilibrio presupuestario (23 de agosto);<sup>11</sup> y el Banco Central Europeo, por su parte, informando de la compra de bonos españoles e italianos para evitar la presión de los mercados sobre la deuda, bajando así el interés y la prima de riesgo de ambas deudas.

En tal coyuntura, los grupos parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso de los Diputados presentan conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución española, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura

<sup>11</sup> *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 268, IX Legislatura, 2011.

única, siendo admitida por la Presidencia de la Cámara (26 de agosto).<sup>12</sup> El Pleno del Congreso acuerda tomar en consideración dicha Proposición, así como su tramitación directa y en lectura única,<sup>13</sup> a la vez que la Mesa del Congreso acordó la apertura de un plazo para la presentación de enmiendas (30 de agosto),<sup>14</sup> llegándose a presentar 24.<sup>15</sup>

Ya en septiembre, la situación continúa acelerándose y complicándose: el Pleno del Congreso de los Diputados español aprueba la reforma del artículo 135 de la Constitución (2 de septiembre),<sup>16</sup> remitiéndola al Senado (a la Comisión de Constitución) y abriéndose un plazo de enmiendas (3 de septiembre),<sup>17</sup> presentándose 29;<sup>18</sup> el Pleno del Senado, ahora, debate el Dictamen sobre la Proposición de Reforma, alcanzándose la mayoría prescrita y sin introducirse variación alguna del texto remitido por el Con-

<sup>12</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 329-1, 26 de agosto de 2011.

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 269, 30 de agosto de 2011.

<sup>14</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 329-2, 31 de agosto de 2011.

<sup>15</sup> 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 y ocho por el Grupo Parlamentario Catalán. La Mesa del Congreso inadmitió algunas de las enmiendas, a la par que solicitó aclaración o reformulación de otras (1o. de septiembre). *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie B, núm. 329-3, 5 septiembre de 2011.

<sup>16</sup> *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 270, 2 de septiembre de 2011. El texto aprobado se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 329-4, 6 de septiembre de 2011.

<sup>17</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, núm. 105, 3 de septiembre de 2011.

<sup>18</sup> Ocho por el Grupo Parlamentario Catalán, cuatro por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, dos por el Grupo Parlamentario Mixto y quince por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, núm. 106, 6 septiembre de 2011. El 6 de septiembre la Mesa del Senado no admitió algunas de las enmiendas. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, núm. 108, 8 de septiembre de 2011. Ulteriormente, 6 de septiembre, la Comisión de Constitución del Senado deliberó y votó. *Diario de Sesiones. Senado. Comisiones*, núm. 561, 6 de septiembre de 2011, rechazando las enmiendas y aceptando como Dictamen el texto remitido por el Congreso. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, núm. 107, 7 de septiembre de 2011, si bien se presentaron 4 votos particulares. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, núm. 108, 8 de septiembre de 2011.

greso (7 de septiembre);<sup>19</sup> la prima italiana vuelve a superar los 400 puntos básicos (13 de septiembre), a la par que Italia aprueba un nuevo plan de 54.000 millones de euros (14 de septiembre), mientras que su deuda sigue rebajándose a “A” con perspectiva negativa (20 de septiembre), para finalmente situarse la prima en los 411 puntos (22 de septiembre); finalmente, se sanciona, promulga y publica la Reforma Constitucional española (27 de septiembre).<sup>20</sup>

En octubre la deuda italiana nuevamente es rebajada a “A2” (4 de octubre), y la Comisión Europea pide a Italia más reformas, llegando otra vez su prima de riesgo a los 402 puntos (20 de octubre); además, la Unión Europea pacta una recapitalización de 100.000 millones de euros para la banca (22 de octubre), Italia busca un nuevo acuerdo en relación a las reformas exigidas por Europa mientras su deuda supone ya el 120% del PIB (25 de octubre); la Unión acuerda un nuevo plan con la quita del 50% de la deuda griega, eleva el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera a un billón de euros y acuerda también un compromiso de recapitalización de la banca europea con 106.000 millones de euros (27 de octubre), mientras que el Banco Central Europeo informa de la compra de deuda pública de la zona euro por un valor de 4.000 millones de euros (28 de octubre).

Pero para finalizar octubre, el Gobierno griego anuncia el sometimiento a referéndum de las medidas anticrisis relativas al nuevo plan de rescate (31 de octubre), disparando aún más la crisis de la zona euro en noviembre: bajada internacional de la bolsa, que en el caso de Italia llega a perder un 6,8%, mientras su prima de riesgo se eleva a los 450 puntos (1º. de noviembre); Francia y Alemania bloquean la ayuda a Grecia (2 de noviembre), Papandréu retira la propuesta de referéndum y empieza a negociar un gobierno de unidad (3 de noviembre), cediendo luego el poder (6 de noviembre); la prima italiana llega a alcanzar los 495 puntos (7 de noviembre); Papademos es nombrado Primer Ministro, dando lugar a un gobierno técnico en Grecia (10 de noviembre); Berlusconi, en Italia, presenta su dimisión (12 de noviembre), siendo nombrado Monti, asimismo con un gobierno tecnócrata (13 y 16 de noviembre, respectivamente); la prima española, ahora, supera los 450 puntos, pero afectando

<sup>19</sup> *Diario de Sesiones. Senado*, núm. 130, 7 de septiembre de 2011. El texto aprobado fue publicado en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, núm. 108, *cit.*, nota anterior.

<sup>20</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 233, 27 de septiembre de 2011.

también a Austria, Bélgica y Francia e Italia (15 de noviembre); y las urnas en España otorgan la mayoría absoluta en la Cortes Generales al Partido Popular (20 de noviembre), mas la prima española continúa elevándose a los 464 puntos (21 de noviembre), hasta el anuncio de Merkel y Sarkozy de un nuevo acuerdo con el que salvar la zona euro (rebajándose entonces a 399,9 puntos, el 30 de noviembre), que finalmente sería la base del acuerdo adoptado por el referido Consejo Europeo de 8 y 9 de diciembre de 2011, y los ulteriores de 30 de enero y 10. y 2 de marzo de 2012 con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.<sup>21</sup>

### III. CONTENIDO DEL NUEVO ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Son varios los contenidos y novedades que se aprecian en la reciente reforma constitucional del artículo 135:

Primero, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria (artículo 135.1 CE).

Segundo, la limitación del déficit estructural del Estado español y de las Comunidades autónomas a los márgenes establecidos por la Unión Europea (artículo 135.2 CE), a la par que la entidades locales deben presentar equilibrio presupuestario (artículo 135.2 CE, *in fine*).

Tercero, y en consecuencia, la constitucionalización tanto de las propias comunidades autónomas (también artículo 135.6 CE, relativo a la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias), como de la integración de España en la Unión Europea; y en cuanto a ésta, además, integrando el derecho europeo como parámetro de constitucionalidad (así, y expresamente, artículo 135.3 CE, *in fine*,

<sup>21</sup> Tratado suscrito por los vigentes Estados miembros de la Unión Europea, salvo la República Checa y el Reino Unido, y que tiene naturaleza de tratado intergubernamental, a fin de reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria, así como la coordinación de las políticas económicas de los Estados firmantes y la mejora de la gobernanza de la zona del euro (artículo 1o.), y por tanto sin ser un tratado modificativo del Derecho originario de la Unión; al respecto, véase Closa, Carlos, *Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro*, Real Instituto Elcano-ARI, 7 de marzo de 2012, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/organismos+internacionales/ari15-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/organismos+internacionales/ari15-2012) (consultada el 11 de abril de 2012).

en relación al volumen de la deuda pública española y el producto interior bruto del Estado, al no poder superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).<sup>22</sup>

Cuarto, el establecimiento de una reserva de ley orgánica a fin de fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto (artículo 135.2 CE). Y ello, previéndose además (artículo 135.5 CE, ahora): la participación de las comunidades autónomas; la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones; los supuestos excepcionales de superación, y la forma y plazo de corrección de las desviaciones; la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; y la responsabilidad de cada administración en caso de incumplimiento. Además, tal ley deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012 (disp. adic. única, párrafo primero).<sup>23</sup>

Por otra parte, se ha de indicar cómo dicha ley orgánica vendría a integrarse en el seno del bloque de constitucionalidad, en tanto que parámetro de validez constitucional de actuaciones estatales como autonómicas,<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Cf. Albertí Rovira, Enoch *et al.*, “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, p. 166.

<sup>23</sup> En tal sentido, ya, LO 2/2012, 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Al respecto se ha de advertir, sin embargo, y siguiendo al Consejo de Estado (Dictamen del 1 de marzo de 2012, expediente 164/2012, en relación con el anteproyecto de dicha LO), como la LO 2/2012 va más allá del estricto desarrollo del artículo 135 CE, introduciendo principios y límites no contenidos en él (aunque puedan tener conexión con él), como son: el principio de transparencia (artículo 6o.), el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 7o.), el principio de responsabilidad (artículo 8o.), el principio de lealtad institucional (artículo 9o.), y especialmente la regla de gasto (artículo 12); en cuanto a esta última, encuentra antecedente en el DLey 8/2011, de 1o. de julio (artículo 3o., en relación a los artículos 7.1, 8.bis, 9.1 y 10.bis DLeg. 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria), y en el referido Pacto del Euro Plus.

<sup>24</sup> Así, Álvarez Conde, Enrique *et al.*, “La reforma del artículo 135 CE...”, *cit.*, nota 6, p. 163. No obstante, se ha de estar con el Consejo de Estado cuando (en el referido Dictamen) advierte la distinción entre conflictos de constitucionalidad y de legalidad, de manera que únicamente una infracción de la Ley Orgánica que desarrolla el artículo 135 de la CE es parámetro de constitucionalidad en aquello que efectivamente desarrolla los contenidos del artículo 135, y no otros (sin perjuicio de que en tal caso quepa un control jurídico, eso sí, de legalidad), tal como la comentada LO 2/2012 ha venido finalmente a aclarar (dis. adic. tercera, *in fine*).

sin perjuicio de las dificultades de su efectiva garantía por parte del Tribunal Constitucional.<sup>25</sup>

Quinto, una mera reserva de ley respecto a la emisión de deuda pública o adquisición de crédito (que ya estaba en el anterior artículo 135 CE),<sup>26</sup> si bien ahora bajo los siguientes principios (vigente artículo 135.3 CE): la condición de “prioridad absoluta” del pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública en relación a los presupuestos (ya, en cierto modo, artículo 355 de la Constitución de 1812);<sup>27</sup> y la expresa limitación del volumen de la deuda pública española, en relación con el producto interior bruto del Estado, al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (según se ha adelantado).

Sexto, con todo, un mecanismo de excepcionalidad que permite rebasar los referidos límites al déficit estructural y al volumen de deuda pública con ocasión de catástrofes naturales, recesión económica o situa-

<sup>25</sup> Al respecto, Martínez Lago, Miguel Ángel, “Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, 2011, pp. 17 y 18.

<sup>26</sup> No obstante se ha de advertir, en relación a la anterior dicción del art 135 CE, como, desde el comienzo de la crisis, la autorización de emisión de deuda pública o adquisición de crédito se ha llevado a cabo mediante decretos-leyes, en vez de leyes ordinarias, *cfr.* Cazorla Prieto, Luis María, *Crisis económica y transformación del Estado*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 2009, pp. 139 y ss. Desde luego, y a tenor ahora de la trascendencia de la constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario, cabría trasladar al caso español la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán (Sentencia de 7 de septiembre de 2011) en relación a la forma de gobierno parlamentaria y la toma de decisiones relativas a cuestiones presupuestarias. Véase Bonini, Mónica, “Dai ‘signori dei trattati’ al ‘dominus del bilancio’: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco”, *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, abril de 2011 <http://www.rivistacic.it/articolorivista/dai-signori-dei-trattati-al-dominus-del-bilancio-principio-democratico-meccanismo> (consultada el 16 de enero de 2012), lo que reforzaría el entendimiento de una estricta reserva de ley ordinaria frente al decreto-ley en relación al vigente artículo 135 CE.

<sup>27</sup> “La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la Tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón”. Si bien, claro está, desde una concepción constitucional liberal, que no social (como sí acontece con la Constitución de 1978, y sobre lo que nos detendremos más adelante).

ciones de emergencia extraordinaria que escapan al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado; tales situaciones han de ser apreciadas por mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados (artículo 135.4 CE).<sup>28</sup>

Séptimo, la previsión de que, sin perjuicio de que la reforma entrara en vigor inmediatamente a su publicación oficial (disp. final única), la vigencia de los límites de déficit estructural (artículo 135.2 CE) se difiera al 2020 (disp. adic. única, párrafo 3o.).

#### IV. REVISIÓN CRÍTICA DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

De muy distinta índole, y alcance, son las cuestiones que abre la reciente reforma del artículo 135 de la Constitución española (más arriba presentada); y así, el reconocimiento, desde este momento, del carácter abierto a la reflexión dialéctica de no pocas de las críticas que vamos seguidamente a presentar. Cuestiones y críticas que podemos ordenar en torno a cuatro ejes: contenido, procedimiento, tiempo, y propósito y trascendencia de la reforma.

##### 1. Contenido

En cuanto al contenido, son varios los aspectos a tratar. Comenzando por los de menor intensidad en relación al específico fin de la reforma, estaría la constitucionalización tanto de la ya presente articulación territorial del Estado español en Comunidades Autónomas, como la propia integración de España en la Unión Europea. Sin perjuicio de que ello supone un avance, requerido desde hace tiempo,<sup>29</sup> no lo entendemos finalmente tan adecuado en la forma y alcance, según se ha ejecutado, por cuanto que: respecto a las Comunidades Autónomas, después de años advirtiéndose las deficiencias del Estado autonómico, y la necesidad de

<sup>28</sup> Asimismo en la Constitución alemana (artículo 109.3), y en el proyecto de ley constitucional italiana (artículo 5.1.d).

<sup>29</sup> Entre otros, Cabo Martín, Carlos de, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 71 y ss.

progresar en él, la reforma tan solo viene a constatar la existencia de las comunidades y la limitación de su capacidad de endeudamiento (y con ello, su efectiva capacidad para desarrollar políticas propias); y en relación a la Unión Europea, tampoco nos parece apropiado que la reforma únicamente prevea la integración europea en tanto que límite ahora a la capacidad de endeudamiento de los poderes públicos españoles, sin que por otra parte advierta el contenido positivo que tal integración supone para los ciudadanos,<sup>30</sup> pues, a la postre, mina la legitimación misma de tal integración.<sup>31</sup>

De mayor importancia, sin duda, supone la expresa constitucionalización del equilibrio presupuestario y la limitación del gasto público, conforme al marco europeo. No obstante, su importancia queda bastante relativizada, por cuanto que, e inicialmente, una adecuada gestión económica del erario público ya debería por sí ser suficiente motivo objetivo como para atender a éste.<sup>32</sup> Pero es que, y en relación concretamente al equilibrio presupuestario en España de acuerdo al derecho europeo, ello

<sup>30</sup> Por contra, las últimas reformas estatutarias habrían venido no sólo a acoger el Derecho europeo y la integración de España en la Unión Europea de una manera más amplia (al tratar cuestiones como la recepción del Derecho europeo en el seno de las respectivas Comunidades, como la participación de éstas en la conformación de la voluntad estatal en relación a la Unión), sino también a nivel de los derechos, al hacer específica referencia, incluso, a los reconocidos en el ámbito europeo; sin duda, una forma de entender y expresar Europa mucho más legitimadora respecto a los ciudadanos.

<sup>31</sup> Una legitimación puesta en duda ya desde el fallido proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y acentuada desde el desarrollo de la crisis económica que aún asola Europa; al respecto, ya, Sánchez Barrilao, Juan Francisco, “Globalización y crisis económica: sombras en la integración europea”, *videtur quod (Anuario del Pensamiento Crítico)*, 2010, pp. 184 y ss. [http://www.liberlex.com/archivos/globalizacion\\_UE.pdf](http://www.liberlex.com/archivos/globalizacion_UE.pdf) (consultada el 25 de enero de 2012).

<sup>32</sup> Y más cuando ello viene definido expresamente como principio (artículo 135.1 CE), y no como regla, permitiendo, en principio (y valga la redundancia), cierto margen de actuación del referido equilibrio; cf. Bastida Freijedo, Francisco J. et al., “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 172 y 173. El problema, en cambio, estribaría entonces en el contenido de la ley orgánica a la que hace referencia el artículo 135.3 CE, por cuanto que será ésta la que contenga auténticas reglas ahora, que no un mero principio, y en tanto que parámetro constitucional (según se ha adelantado) al concretar dicho principio constitucional de estabilidad presupuestaria. En tal sentido, precisamente, parece moverse ya la STC 189/2011, de 23 de noviembre, cuando, y siguiendo la anterior 157/2011, de 18 de octubre (FJ núm. 3), afirma que será tal ley orgánica la que, ante las diversas formulaciones que este principio admite, “perfilará su contenido” (FJ núm. 4).

resultaba vigente conforme: de un lado, al Pacto de estabilidad y de crecimiento (artículos 121 y 126 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Protocolo 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo a los Tratados, Pacto de estabilidad y crecimiento, y los Reglamentos 1466/97 y 1467/97 del Consejo, ambos de 7 de julio —y, al tiempo, el 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, por el que se modifica el anterior 1466/97, y el 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, modificando el 1467/1997—), y a la postre garantizado por el principio de primacía del derecho europeo y de cooperación leal (artículo 4.3 TUE);<sup>33</sup> y de otro, y en su implementación a nivel nacional ahora, a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (texto refundido, Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre).<sup>34</sup>

Otra cosa es, y según termina por advertirse, que dicho principio de equilibrio presupuestario pueda llegar a suponer la limitación teleológica del gasto, y con esto la capacidad efectiva del Estado para el desarrollo de políticas públicas.<sup>35</sup> Con esto, ahora, entramos en la concreta limita-

<sup>33</sup> De innecesaria habla Enoch Albertí Rovira, en relación a la reforma del artículo 135 CE, por cuanto que tal equilibrio queda garantizado por la normativa europea. Albertí Rovira, Enoch *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota anterior, p. 166. Asimismo, Bastida Freijedo, Francisco J. *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 174, 177, 178 y 179.

<sup>34</sup> Igualmente, sobre el carácter innecesario de la reforma a la vista de la legislación nacional en materia de estabilidad presupuestaria vigente al momento de ésta, véase Albertí Rovira, Enoch *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 167 y 168; Cámara Villar, Gregorio *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 177, 178 y 179. Es más, la finalidad pretendida con la reforma constitucional bien podría haberse conseguido, como señala Ramón Punset, con una adecuada “modificación de la ley general de Estabilidad Presupuestaria y otras disposiciones infraconstitucionales”, y en relación incluso a la disciplina del déficit autonómico y local a la vista de la STC 134/2011, de 20 de julio. Punset, Ramón, “Pirotecnia constitucional”, *La Nueva España*, 4 de septiembre de 2011; al respecto de tal STC, véase asimismo, y en idéntica línea, la ulterior STC 189/2011.

<sup>35</sup> Se refiere así Antonio Arroyo Gil, en relación a la reforma alemana (pero perfectamente trasladable al caso español, según nosotros): “...tal limitación 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, ocupan la responsabilidad de gobierno. Y, como se sabe, toda Constitución democrática (la única posible, en sentido estricto) debería permitir que, desde el escrupuloso respeto a su contenido, fuera posible poner en práctica

ción que este precepto constitucional cabría suponer respecto a las políticas sociales, y por tanto en relación al Estado social en España;<sup>36</sup> cierto es que, con todo, la reforma constitucional únicamente se ha limitado al artículo 135, sin que, expresamente, se haya modificado ningún otro artículo y, de este modo, cualquiera de los preceptos constitucionales relativos al Estado social. Esta apreciación atemperaría ya el impacto de la limitación del gasto público respecto al Estado social, dada la necesaria interpretación sistemática de todo precepto constitucional en relación a los demás artículos de ésta (unidad de la Constitución).<sup>37</sup> Sin embargo, adviértase: de una parte, cómo, y con carácter abstracto, la condición siempre abierta y plural del alcance y desarrollo del Estado social resulta especialmente afectable por aspectos fácticos, como por criterios normativos e ideológicos;<sup>38</sup> de manera más específica, la expresa previsión de una preferencia al pago de la deuda pública, lo que sí que supone un límite implícito al gasto social (salvo que se acompañe/contrapese con otros/mayores ingresos públicos),<sup>39</sup> al margen de cuáles sean sus otras posibles

diferentes formas de entender la acción política, siempre que ello no signifique, claro está, la vulneración de los límites insoslayables que la misma debe garantizar (respeto a los derechos fundamentales, garantía de una organización y funcionamiento democráticos de los poderes públicos, etcétera”. Arroyo Gil, Antonio, “La reforma constitucional...”, *cit.*, nota 3, p. 43. En cuanto a la reforma del artículo 135 CE, véase Álvarez Conde, Enrique *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 161 y 162; Albertí Rovira, Enoch *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 165.

<sup>36</sup> Un Estado social que, desde hace tiempo, viene mostrando serias dificultades, como así nos recuerda García Herrera, Miguel Ángel “Poder judicial y Estado social: legalidad y resistencia constitucional”, en Ibáñez, Perfecto Andrés (coord.), *Corrupción y Estado de Derecho: el papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996, pp. 59 y ss.

<sup>37</sup> Por todos, Hesse, Konrad, “La interpretación constitucional”, en Cruz Villalón, Pedro y Azpitarte Sánchez, Miguel (eds.), *Escritos de Derecho Constitucional*, trad. de Pedro Cruz Villalón, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 67.

<sup>38</sup> Sobre la reducción que del carácter abierto de la Constitución supone el vigente art. 135, en especial respecto al Estado social ahora, *cfi.* Martínez Lago, Miguel Ángel, “Crisis fiscal...”, *cit.*, nota 25, p. 17.

<sup>39</sup> Ramón Punset adjetiva de “verdaderamente tremenda” la previsión de “prioridad absoluta” del pago de los intereses y el capital de la deuda pública. Punset, Ramón, “Pirotecnia...”, *cit.* nota 35; y de “criticable”, el que no se contemple supuesto alguno de excepción, según Cámera Villar, Gregorio *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 181. No obstante, de “conveniente” viene a calificar Javier Tajadura Tejada tal previsión. Tajadura Tejada, Javier, “Reforma...”, *cit.*, nota 6, p. 26.

consecuencias al entrar en contacto con el resto de la Constitución en tanto que orden sistémico;<sup>40</sup> y por último, la limitación al gasto que supone la consagración, aun a nivel legal, de la “regla de gasto” (artículo 12 LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y conforme los referidos Reglamentos 1175/2011 y 1177/2011),<sup>41</sup> en tanto que definitiva limitación del gasto público en su conjunto, como necesariamente del social.<sup>42</sup>

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;<sup>43</sup> 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).<sup>44</sup> Claro que el nuevo artículo 135 de la Constitución no conlleva por sí el desmantelamiento

<sup>40</sup> En tal sentido, Carreras Serra, Francesc de *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 182.

<sup>41</sup> En tanto que relativa a “la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española” (artículo 12.1).

<sup>42</sup> Adviértase como en los cuatro primeros meses de 2012 se han aprobado ya numerosos Decretos-leyes a fin de reducir el gasto público en España, y afectando, en particular, a contenidos propios del Estado social: el 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; el 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público; el 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo; y el 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

<sup>43</sup> Lo que nos remonta a una concepción liberal de la garantía constitucional de una minoría de acreedores, frente a una mayoría de deudores (los ciudadanos), como pusiera en evidencia Roberto Gargarella en relación al nacimiento de la jurisdicción constitucional en Estados Unidos. Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno*, Barcelona, Ariel, 1996.

<sup>44</sup> Artículo 5.1.g proyecto ley constitucional núm. 3047: “1. La legge di cui all’articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituto dall’articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:... g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all’articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” (la cursiva es nuestra).

del Estado social en España, pero sí que permite una cuartada para su reducción a unos términos mínimos; un mínimo que puede, a la postre, hacerlo irreconocible, y con ello la efectividad misma de los derechos sociales que son parte fundamental del Estado constitucional español.<sup>45</sup> Y tampoco cabe advertir el establecimiento, en cambio, de una cláusula de excepción para el caso de “catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapan al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado” (artículo 135.4 CE); y es que, aunque por su propia naturaleza estaría llamada a actuar como instrumento de excepcionalidad respecto al régimen común que supone el equilibrio del gasto público y la preferencia del pago de la deuda pública,<sup>46</sup> no se piensa, precisamente, en su invocación con ocasión de la vigente crisis.<sup>47</sup>

## 2. Procedimiento

Respecto al procedimiento instrumentado para la reforma del artículo 135 de la Constitución española, y en cuanto que directamente no afectante del título preliminar, derechos fundamentales (sección I, capítu-

<sup>45</sup> Sobre el riesgo que para el Estado social supone la vigente crisis económica, véase Tugores Ques, Juan, *Crisis: lecciones aprendidas... o no*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales, 2010, pp. 99, 100, 107 y 108; Sánchez Barrilao, Juan Francisco, “Globalización y...”, *cit.*, nota 31, pp. 198 y ss.

<sup>46</sup> Lo que requeriría, según Javier Pérez Royo, la previa declaración formal de tal estado conforme la LO 4/1981. Pérez Royo, Javier *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 201.

<sup>47</sup> Otra cosa es el referido supuesto alemán, por cuanto que el principio de estabilidad presupuestaria y su excepción se establecen constitucionalmente en un período de desarrollo económico allí (aun en una fase de crisis económica a nivel mundial), en vez de en uno de grave y prolongada crisis como hoy padece España con más de cinco millones de parados; por tanto, habría que preguntarse qué tipo de crisis tendríamos que padecer los españoles para poder llegar a invocarla (más allá, eso sí, del diferimiento de los límites del déficit estructural señalados en el artículo 135.2 CE al año 2020, conforme disp. adic. 3 de la reforma). Con todo, cierta flexibilización de la ortodoxia económica parece recorrer Europa (a fecha de mayo de 2012), a la sombra de las malas previsiones de crecimiento para este año y el próximo, y la evidente dificultad de lograr alcanzar los límites de déficit prefijados; y desde fuera de Europa, planteando políticas económicas más dirigida al crecimiento, que en vez de la tozudez europea (alemana) de la limitación del gasto; así, por ejemplo, Editorial “An Overdose of Pain”, *The New York Times*, 12 de abril de 2012 [http://www.nytimes.com/2012/04/13/opinion/an-overdose-of-pain-for-spain.html?\\_r=2&hp](http://www.nytimes.com/2012/04/13/opinion/an-overdose-of-pain-for-spain.html?_r=2&hp) (consultada el 13 abril de 2012).

lo I, título I) y Corona (título II), ha sido el previsto en el artículo 167 de la Constitución, considerado como el ordinario ante la mayor complejidad procedural del 168 (necesario para las materias anteriormente citadas, como para una reforma total de la Constitución), y complementado por el artículo 166, relativo a la iniciativa. Comenzando por éste, se advierte que formalmente la reforma del artículo 135 de la Constitución fue instada conjuntamente por los grupos parlamentarios socialista y popular del Congreso de los Diputados (26 de agosto). Sin embargo, la iniciativa respondía a un acuerdo previo entre el presidente del gobierno y el líder de la oposición (de 23 de septiembre, y presentada por el Presidente en el Congreso un día después),<sup>48</sup> ante el requerimiento del Banco Central Europeo como condición de compra de deuda española (en los mercados secundarios) ante el recrudecimiento de la crisis de la deuda soberana europea que se vivió a finales de julio (ya visto);<sup>49</sup> sin perjuicio de volver sobre esto último al final de este apartado, resulta oportuno destacar en cuanto a lo primero cómo el pacto entre el presidente del gobierno y el líder de la oposición se concertó no sólo sin previa consulta del resto de las demás

<sup>48</sup> Presidente del Gobierno: “Estoy convencido de que tratándose como se trata de una reforma constitucional, lo mejor sería adoptarla no solo con todo el consenso imprescindible, sino con todo el consenso posible, y hacerlo con esta voluntad desde el principio mismo del procedimiento. Nada mejor para ello que hacerlo a partir de una iniciativa parlamentaria. No obstante, debo decir que he consultado ya la posibilidad de formalizar esta iniciativa con el líder del principal partido de la oposición...”. *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 268, IX Legislatura, 2011, p. 5.

<sup>49</sup> Aunque el Presidente del Gobierno no afirmara la recepción de tal carta, ante pregunta expresa del líder de la oposición en el debate llevado a cabo en el Pleno del Congreso el 23 de agosto. *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, cit., nota anterior, pp. 9 y 30, lo cierto es que la publicación de la remitida al Presidente del Gobierno italiano, *Corriere della Sera* de 29 de septiembre de 2011, pudiéndose consultar [http://www.corriere.it/economia/11\\_settembre\\_29/trichet\\_draghi\\_inglese\\_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati](http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_inglese_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati) (consultada el 15 de diciembre de 2011), ponía en duda dicha respuesta y presuponía ya su recepción asimismo en el caso de España. Con todo, y al tiempo, el propio Banco Central Europeo vendría a admitir la existencia de dicha carta (a instancia del Defensor del Pueblo Europeo, y tras la reclamación de un ciudadano español), si bien negando que en ella se pidiera al gobierno español la reforma constitucional para fijar un límite al endeudamiento público. Puede consultarse la noticia en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/12/economia/1331548308.html> (consultada el 12 de marzo de 2012); otra cosa es, con todo, que tal sugerencia se hubiera planteado por otra vía, tal como parece ser el caso <http://www.larazon.es/noticia/6101-trichet-reconoce-que-se-impuso-la-reforma-a-espana> (consultada el 26 de marzo de 2012).

fuerzas políticas, sino del propio partido socialista,<sup>50</sup> lo que generó ya una crisis interna en el mismo. La necesaria inmediatez de la reforma, ante los requerimientos de Europa y ante la situación de abismo financiero en la que se encontraba el Estado español (según se ha visto), marcó que el procedimiento de reforma constitucional tuviera que ser lo más rápido posible, y de ahí que, conforme a los reglamentos de las cámaras legislativas, fuera el de una proposición de ley concertada al menos entre los grupos parlamentarios que alcanzasen las mayorías cualificadas de tres quintos fijadas en el artículo 167 de la Constitución. Pero es más, pues también se decidió que la tramitación parlamentaria todavía fuera más acelerada al acordarse el procedimiento de aprobación de lectura única, cuando ello está previsto para supuestos cuya naturaleza lo aconseje “o su simplicidad de formulación lo permita” (artículo 150, Reglamento del Congreso de los Diputados);<sup>51</sup> obviamente, la posibilidad de activarse el referéndum facultativo previsto asimismo en el artículo 167.3 de la Constitución, resultaba políticamente descartado. Es de este modo que el proceso de reforma constitucional duraría algo más de un mes, a contar desde el día de su anuncio (23 de agosto), hasta su publicación oficial de entrada en vigor (27 de septiembre);<sup>52</sup> y con momentos tan contenidos del debate parlamentario, como el representado en la sesión del debate y aprobación del

<sup>50</sup> “...y con el candidato socialista a la Presidencia del Gobierno”, seguía diciendo el Presidente del Gobierno en la anterior cita del mismo. *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, cit.*, nota 48, p. 5. Pero como expresara el propio candidato socialista a la Presidencia del Gobierno (Alfredo Pérez Rubalcaba), en aquel momento (23 de agosto de 2011): “Zapatero me convenció anoche, cuando me dijo que tenía un acuerdo con Rajoy”, [http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/videos/1314108922\\_022588.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/videos/1314108922_022588.html) (consultada el 29 de diciembre de 2011).

<sup>51</sup> Sobre el alcance del artículo 150.1 RC, véase García-Escudero Márquez, Piedad, “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005, pp. 238 y 239; Gómez Lugo, Yolanda, “La tramitación legislativa en lectura única”, *InDret*, abril de 2007, p. 7, <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/78462/102450> (consultada el 7 de enero de 2012); y en particular, respecto a su articulación con ocasión de la reforma del artículo 135 CE (y de manera crítica), Carreras Serra, Francesc de *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 189 y 190.

<sup>52</sup> Más que de reforma constitucional, de repuesta ante la emergencia a modo de decreto-ley, nos habla Pérez Royo, Javier *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 200.

proyecto de reforma por el Congreso (del día 2 de septiembre), limitado a 2 horas, 40 minutos, en total.<sup>53</sup>

Son, por tanto, bastantes las críticas que en torno al procedimiento seguido para la reforma del vigente artículo 135 cabe apreciar, a tenor del limitado debate abierto y del pluralismo manifestado.<sup>54</sup> Empezando por esto último:

Primero, y como se ha adelantado, por la inicial decisión del presidente del gobierno de reformar sin consultar siquiera con el propio Partido Socialista, sin perjuicio de que luego éste participara en el acuerdo con el Partido Popular a fin de presentar conjuntamente la proposición de ley; mas ello, con el efecto *rebote* de aparición de elementos críticos en el propio partido y grupo parlamentario socialista, oponiéndose a la reforma.<sup>55</sup>

Segundo, la falta de comunicación, ahora, con otros grupos parlamentarios al momento del pacto sobre la misma proposición de ley que activaba la reforma, como la limitada en relación a las enmiendas presentadas (sólo a ciertos grupos). Y con esto, rompiendo con la idea de consenso como presupuesto de cualquier reforma constitucional en España, tal como venía concibiéndose desde la entrada en vigor de la Constitución.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Puesto así de manifiesto por Enrique Guillén López, en intervención en mesa redonda. Guillén López, Enrique, “Reforma Constitucional, Crisis de las deudas y fracaso de la Unión Monetaria”, organizada por Asociación Jueces para la Democracia y Grupo de Abogados Laboralistas del Colegio de Abogados de Granada, y celebrada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, 10 de noviembre de 2011.

<sup>54</sup> Dice Agustín Ruiz Robledo: “Así las cosas, me parece que algunas de las críticas al procedimiento de reforma son exageradas, elaboradas un tanto desde el cielo de los conceptos del Derecho Constitucional y no desde la tierra de los problemas cotidianos”. Ruiz Robledo, Agustín, “¿Por qué lo llaman...?”, cit., nota 7. Sin embargo, y como nos recuerda Cerri, Augusto, “il collegamento tra ‘forma’ dell’atto e suoi effetti non risponde solo ad esigenze di certezza giuridica ma anche si lega, a sua volta, ai valori dell’ordinamento”, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1997, p. 12, de manera que, y con José Luis Cascajo Castro ahora “...el procedimiento parlamentario de elaboración de la reforma ha sido lamentable y si formalmente respeta el mínimo de un Derecho parlamentario para la ocasión, al menos materialmente entra en contradicción con principios y valores de nuestra Constitución”. Cascajo Castro, José Luis et al., “La reforma...”, cit., nota 22, p. 194.

<sup>55</sup> Destacándolo, Blanco Valdés, Roberto, “La reforma de 2011: de las musas al teatro”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 219, 2011, p. 12.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 13 y 14; Albertí Rovira, Enoch et al., “La reforma...”, cit., nota 22, p. 167; Bastida Freijedo, Francisco J. et al., “La reforma...”, cit., nota 22, p. 175. Con todo,

Tercero, el escaso debate parlamentario acaecido en los Plenos del Congreso y el Senado con ocasión de la aprobación de la reforma, dada la tramitación de urgencia y su aprobación en lectura única utilizada;<sup>57</sup> y al tiempo, el planteamiento de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (recurso núm. 5241-2011), con base en la vulneración por la Mesa del Congreso del derecho de participación de los diputados al acordar la tramitación en “lectura única” (nuevamente, artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados),<sup>58</sup> finalmente inadmitido por el Tribunal Constitucional (Pleno) en su Auto 9/2012, de 13 de enero (en especial, FJ núm. 3).<sup>59</sup>

sobre la oportunidad que la reforma del artículo 135 CE ha abierto, sin embargo, en relación a una superación del consenso en tanto que presupuesto absoluto de la reforma constitucional en España, Carreras Serra, Francesc de *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 191. Y es que, sin perjuicio de nuestro parecer crítico en torno al escaso propósito de búsqueda de acuerdo por parte de los dos principales partidos ante los otros a fin de la reforma del artículo 135 CE, ciertamente la consolidación del ideal de consenso alcanzado en España en 1978. Al respecto, Alzaga Villaamil, Óscar, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Madrid, Trotta, 2011, dificulta en gran medida la posibilidad (de “trampa del consenso”), si bien en el contexto alemán, habla Darnstädt, Thomas, *La trampa del consenso*, trad. de Juan Martínez de Luco Zelmer y Francisco Sosa Wagner, Madrid, Trotta, 2005, de reformar la Constitución española en aspectos hoy insoslayables más desde una perspectiva abstracta, Zagrebelsky, Gustavo, “I paradossi della riforma costituzionale”, en Zagrebelsky, Gustavo *et al.*, (coords.), *Il futuro della costituzione*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1996, pp. 293 y ss.

<sup>57</sup> Además de a nivel social y científico, al no poder ser sometida la reforma a un adecuado juicio por parte de la sociedad, en su conjunto, como por la comunidad jurídico-constitucional, en particular, más allá de parciales e improvisados artículos de opinión expresados en prensa (a diferencia de lo acontecido en Alemania, o está ocurriendo en Italia, en la que la reforma fue y es objeto de debate académico —tal como aconteciera en el Seminario al inicio citado, y de cuya participación trae causa estas páginas—), y del que hemos sido, por tanto, privados (en mi caso, en tanto que ciudadano y constitucionalista). Pero es más, pues ni si quiera la propuesta de reforma del artículo 135 CE fue sometida al Consejo de Estado, como ocurriera con ocasión de la reforma del artículo 13.2 CE en 1992, con el Dictamen núm. 850/91, de 20 de junio; o incluso, el Informe de 16 de febrero de 2006 en respuesta a la solicitud que le hiciera el Consejo de Ministros (acuerdo de 4 de marzo de 2005) sobre posibles modificaciones de la Constitución española.

<sup>58</sup> Sobre la posibilidad del control por el Tribunal Constitucional de un procedimiento de reforma constitucional a través de un recurso de amparo, véase Aláez Corral, Benito, *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 388 y ss., en especial, 398-400.

<sup>59</sup> “...desde la perspectiva del procedimiento de lectura única... las normas aplicables (artículo 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación,

Cuarto, la nula participación de las comunidades autónomas (y entidades locales) en dicha reforma, en cuanto que no fueron siquiera con-

como sí sucede con el reglamento parlamentario de alguna asamblea autonómica. Pero es que, además, la adopción de dicho procedimiento no se ha debido a la voluntad de la Mesa del Congreso de los Diputados (que únicamente ha formulado propuesta en tal sentido según previene el artículo 150 RCD), como parece deducirse del escrito de reconsideración planteado por los recurrentes, sino al Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación. Tampoco se deduce de las normas parlamentarias que la Mesa haya de motivar la propuesta de que una determinada iniciativa se tramite mediante el procedimiento de lectura única (artículo 150.1 RCD). A mayor abundamiento, en este caso, como se advierte de la lectura de la documentación que se acompaña a la demanda, la solicitud de tramitación por el citado procedimiento se contenía en el escrito de presentación de la iniciativa dirigido por sus promotores a la Mesa de la Cámara, limitándose este órgano a dar traslado de la misma al Pleno, pues debe ser este órgano el que, tras la oportuna votación, decida en consecuencia” (FJ núm. 3). Sin perjuicio de los votos particulares de los Magistrados D. Pablo Pérez Tremps y D. Luis Ignacio Ortega Álvarez en relación a la inadecuación de la inadmisión del recurso en un Auto cuando, y sin embargo, el Pleno decide entrar en el fondo del asunto (lo que hubiera debido dar lugar, según los Magistrados, a una Sentencia, aun cuando en ella se hubiese resuelto de manera negativa el asunto plateado), es el Magistrado D. Eugen Gay Montalvo (también en voto particular) quien expresa su desacuerdo con la mayoría del Tribunal al respecto del alcance del artículo 150 del Reglamento del Congreso en relación a la iniciativa de reforma de la Constitución (y en unos términos, ciertamente, en línea con lo que venimos manteniendo más arriba): “Las formas en democracia tienen una importancia que va más allá, o transciende, de lo estrictamente necesario y facilitan el encuentro de voluntades y sensibilidades distintas que son propias de la pluralidad de opiniones y criterios políticos de los ciudadanos. Nada impide que, en ciertas ocasiones, el legislador se vea obligado a propiciar un cambio por razones de urgencia del texto constitucional, lo que debe seguirse conforme a los preceptos de la propia Constitución y a lo dispuesto en los mecanismos previstos al efecto en las leyes y reglamentos de las Cámaras, sin olvidar que el consenso que inspiró su redacción primigenia tiene un valor añadido que debe, en todo caso, intentar preservar. / Es en este sentido que a mi juicio, la argumentación que fundamenta la decisión mayoritaria debería haber analizado si la votación del Pleno de la Cámara que acuerda adoptar el procedimiento de lectura única observa o no el mandato normativo contenido en el artículo 150 RCD. Me queda claro, por un lado, que la proposición de ley de reforma de la Constitución Española de 1978 que fue tramitada por ese procedimiento tenía tantas implicaciones que no puede decirse, a primera vista, que tuviese una formulación simple. Por otro, es posible que, como ha avalado el Pleno de la Cámara con su voto favorable, la coyuntura que ha propiciado esta reforma constitucional dotase a aquella proposición legislativa de una naturaleza que aconsejase la sustanciación a través de este concreto procedimiento legislativo, si bien tratándose de una reforma de un texto constitucional que, como he dicho, se gestó como fruto de un delicado consenso pareciera que también hubiera motivos para entender que su naturaleza requería de una tramitación tal que facilitara la participación más plural posible, con la cual no se compadece el procedimiento de lectura única”.

sultadas al respecto, mientras que la reforma les afecta a ellas directa y expresamente.<sup>60</sup>

Y quinto, el manifiesto posicionamiento de los grupos parlamentarios socialista y popular en contra a la convocatoria del referéndum (a salvo de algún miembro del grupo socialista), a pesar del movimiento popular existente en España a favor de una mayor participación política de los ciudadanos (movimiento 15-M), a fin de aprobar la reforma lo más rápido posible y ante el riesgo de un resultado negativo del mismo; y esto, volvemos, dada la situación de abismo abierto por los mercados y la necesidad de mandar a éstos un mensaje de ajuste y compromiso de equilibrio del déficit.<sup>61</sup>

Es así que el artículo 135 se ha reformado a través de una flexibilización extrema del procedimiento de reforma de la Constitución española ante la imperiosa necesidad de una reforma exprés, pero con el precio de una excesiva reducción del debate político y del pluralismo.<sup>62</sup> Ciertamente la globalización, con su capacidad motorizada de inducción, requiere de mecanismos flexibles de actuación y producción normativa, de manera que la existencia de tales mecanismos resulta positivo en tanto que permitan adoptar rápidas respuestas normativas a aceleradas demandas;<sup>63</sup> ahora bien, ello únicamente resulta legítimo si por encima de dicha fle-

<sup>60</sup> Blanco Valdés, Roberto, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 14; y Cámara Villar, Gregorio en *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 181.

<sup>61</sup> “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” (Exposición de motivos de la reforma del artículo 135 CE).

<sup>62</sup> Se ha alegado, no obstante, que tal procedimentalización exprés se llevó a cabo también con ocasión de la reforma constitucional de 1992. Tajadura Tejada, Javier, “Reforma...”, *cit.*, nota 6, p. 23, pero ello olvidándose cómo en tal reforma: de un lado, se partía de una situación de unanimidad en el arco parlamentario. Bastida Freijedo, Francisco J. *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 175, y de otro, fue objeto de un amplio debate social, científico y jurídico (participando tanto el Consejo de Estado —el referido Dictamen núm. 850/91—, como por el propio Tribunal Constitucional, incluso —Declaración de 10. de julio de 1992—.

<sup>63</sup> Ya (aunque referido a procesos normativos infraconstitucionales), Sánchez Barrilao, Juan Francisco, “Derecho europeo y globalización: mitos y retos en la construcción del derecho constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 12, 2009, p. 144.

xibilización existe un marco normativo rígido lo suficientemente garante del principio democrático y de los derechos de las personas, y si tal flexibilización garantiza, a nivel interno, un adecuado grado de pluralismo político en su instrumentalización procedural.

### 3. *Tiempo*

La última cuestión analizada, la imperiosa necesidad de la reforma, abre, a su vez, varios aspectos a tratar: de un lado, el que la reforma se haya realizado con un adelanto electoral previamente anunciado,<sup>64</sup> planteándose entonces por qué no se realizó tras las elecciones, sin perjuicio de que los dos partidos principales hubieran pactado expresamente la reforma ya en septiembre (para su ulterior materialización); y esto cuando, por ejemplo, la vigencia de los límites de déficit estructural (artículo 135.2 CE) se difieren al 2020 (disp. adic. única, pfo. 3o.).<sup>65</sup> Sin duda, ello, supuestamente, debiera haber servido para calmar los mercados (recuérdese que en el caso de Italia tal reforma aún no ha sido culminada, habiéndosele también exigido por el Banco Central Europeo), a la par que hubiese permitido un mayor debate político y plural sobre la reforma, llegando a la misma ciudadanía en tanto que protagonista del proceso electoral (finalmente, el 20 de noviembre de 2011); sin embargo, la urgencia de la reforma a tenor del aumento de la prima de riesgo española, y del ultimátum del Banco Central Europeo condicionando la compra de deuda soberana española para evitar un hipotético rescate de España en agosto de 2011 (tal como se ha señalado), condicionó en extremo el acuerdo constitucional de los dos grandes partidos a fin de que la reforma se aprobara lo antes posible.

Lo anterior, a su vez, imposibilitaba políticamente el referéndum (al haberse diferido entonces la reforma), además de temerse un voto de castigo por la ciudadanía (lo que hubiera llevado al país a la quiebra económica ante un potencial despegue de la prima de riesgo, y las dificultades para su financiación mediante el crédito), entroncando así con la situación de excepcionalidad vivida en torno a la crisis (puesto que en tal situación no

<sup>64</sup> Cámara Villar, Gregorio *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 180 y 181.

<sup>65</sup> Lo que, según Roberto Blanco Valdés, vendría a desmontar la supuesta urgencia de la reforma. Blanco Valdés, Roberto, “La reforma...”, *cit.*, nota 55, p. 17.

parecía lo más adecuado consultar directamente a los ciudadanos);<sup>66</sup> pero con esto, también, el plantearnos el alcance de la efectiva y extrema situación de riesgo de falta de financiación de España al momento de la reforma constitucional, y ello cuando la Constitución expresamente prohíbe su iniciativa “en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116 [CE]” (artículo 169 CE): alarma, excepción y sitio. Y es que dicha situación de crisis (vivida en agosto de 2011) cabría llegar a equipararse a algunos de los supuestos indicados (al margen de que un ataque a la soberanía española bien puede provenir de acciones especuladoras sobre la deuda soberana),<sup>67</sup> con lo que podría asimismo concebirse tal límite temporal en relación a la reforma llevada a cabo del artículo 135 de la Constitución española, al menos como principio o criterio restrictivo de la misma.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Así, el caso griego, cuando Papandreu decidió someter a referéndum las medidas a adoptar en relación al segundo rescate (a finales de octubre de 2011), y la presión europea (por no decir, alemana y francesa) finalmente le llevó a renunciar a éste (ya en noviembre, de 2011).

<sup>67</sup> Al amparo del artículo 169 CE, en situaciones de crisis no es el momento de reformar la Constitución, sino de defenderla. *Cfr.* Pérez Royo, Javier, “Artículo 169. Límites a la iniciativa de reforma”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Constitución Española de 1978 (XII)*, Madrid, EDERSA, 1988, p. 418. Además, en un mundo globalizado, la agresión a un Estado no se articula únicamente mediante agresiones militares, de modo que la defensa y seguridad de la soberanía bien debe cubrir frente actuaciones económicas y/o financieras en contra de ella, en tal sentido, Ferrer Rodríguez, Juan, “Seguridad económica e inteligencia estratégica de España”, *Documento Opinión. Instituto Española de Estudios Estratégicos*, núm. 85, 2011, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEE085-2011SeguridadEconomicaIntEstEspaña\\_JFerrer.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE085-2011SeguridadEconomicaIntEstEspaña_JFerrer.pdf) (consultada el 15 de diciembre de 2011).

<sup>68</sup> Ciento que tal límite supone la declaración previa de dichos estados, sin perjuicio de la genérica mención de “en tiempo de guerra”. Véase Santaolalla López, Fernando, “Artículo 169”, en Garrido Falla, Fernando (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1985, pp. 2416-2419, mas, y a los efectos de este trabajo, lo que planteamos es la situación material de crisis y excepcionalidad que éstos suponen y la situación de crisis efectiva que conlleva la falta de financiación crediticia del Estado en relación al pago de la deuda preexistente, como del gasto ordinario; y por tanto, el riesgo de banca rota, por impago, del Estado (desde luego un riesgo, éste —y de materializarse—, más impactante que el daño vivido en las navidades de 2010 con relación al estado de alarma declarado con ocasión de la huelga de los controladores aéreos), y hasta qué punto la presión política de tal riesgo puede dejar de actuar como motor de la reforma, para pasar a ser límite de la misma.

#### 4. *Propósito y trascendencia*

Pero claro, la urgencia de la reforma, dada la situación de al filo del abismo en la que se encontraba España, exigía la reforma exprés de la Constitución a fin de introducir el equilibrio presupuestario, y así cumplir la condición requerida por el Banco Central Europeo para que éste procediera a la compra de deuda soberana y contener la prima de riesgo;<sup>69</sup> mas también, y en palabras del propio presidente del gobierno (en aquel momento), para mandar un mensaje de estabilidad a los mercados en relación a la solvencia del Estado español y promover la compra de deuda soberana.<sup>70</sup> Por tanto, una reforma a instancia no de una originaria voluntad política de modificar el Estado constitucional español en relación a problemas y deficiencias constitucionales advertidas desde hace tiempo,<sup>71</sup> sino: de un lado, a instancia de un Banco Central Europeo sin legitimación democrática y de naturaleza *supuestamente* técnica<sup>72</sup> y condicionando con ello la compra de deuda española a fin de evitar la quiebra financiera de España; y de otro, para complacer a un mercado financiero que impone sus condiciones a los Estados.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Pérez Royo, Javier, “La reforma...”, *cit.*, nota 6; Ruiz Robledo, Agustín, “¿Por qué lo llaman...?”, *cit.*, nota 7.

<sup>70</sup> *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 268, *cit.*, nota 48, pp. 4 y 5.

<sup>71</sup> Así, por ejemplo, varios autores, *XXVI Jornadas de Estudio: La reforma constitucional*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2005; varios autores, en Álvarez Junco, José y Rubio Llorente, Francisco (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Consejo de Estado, 2006.

<sup>72</sup> Además, sobre la falta de responsabilidad política del Banco Central Europeo, limitándose con ello el principio democrático cuando tal institución termina por desarrollar verdadera actividad de definición política (que no sólo técnica) del gobierno económico en Europa. Véase Ridola, Paolo, “La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, trad. de Juan Francisco Sánchez Barrilao, núm. 3, 2005, p. 36.

<sup>73</sup> Sin perjuicio de que, como señala Javier Tajadura Tejada, el poder de las entidades financieras ante los Estados resida en su condición de acreedores de los mismos, de manera que al reducirse el déficit de éstos vendría a disminuirse asimismo dicha dependencia. Tajadura Tejada, Javier, “Reforma...”, *cit.*, nota 6, p. 27; y en esta línea, Carreras Serra, Francesc de *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 184, no es menos cierto que los Estados conservan una *hipotética* capacidad para intervenir y regular la actividad de éstas, que hoy parece dormitar. Y es que, como poco, *cabría* una mayor exigencia pública de responsabi-

En cuanto a lo primero, no es en sí un problema que una reforma constitucional se haga a instancia de Europa, más cuando de hace tiempo se viene hablando de un fraccionamiento del poder constituyente, como ha señalado Francisco Balaguer Callejón.<sup>74</sup> Pero esto es cuando sea a instancia política y democrática de la propia Unión Europea, se garantice la propia intervención del Estado afectado en su seno, y en última instancia busque una homogeneidad constitucional para progresar en la integración europea; y así, a través de un procedimiento que en el seno de Europa intervenga el Parlamento y el Consejo, y no únicamente instituciones técnicas, como es el Banco Central, o tal acción responda, en última instancia, a percepciones, pretensiones o intereses de unos concretos Estados frente a otros (Alemania y Francia).<sup>75</sup>

Y respecto a lo segundo, con mayores consecuencias dado que: de una parte, se garantiza constitucionalmente el pago de la deuda, mientras se silencia la garantía de los derechos sociales de las personas, y limitándose de este modo aún más el poder del Estado, pero no ya al servicio de las personas, sino de los fondos de inversión y las entidades financieras; y de otra parte, se vuelve a una concepción jurídica del Mito, al buscar aplacar, que no regular,<sup>76</sup> el mercado, en tanto que resurgido y caprichoso Titán

lidad jurídica de las mismas y de sus gestores (como de las agencias de *rating*) de la actualmente exigida, en especial ante la evidente responsabilidad de un sector financiero que (y en connivencia con dichas agencias, incluso): de un lado, origina la crisis de 2007; de otro, requiere y recibe dinero público, a modo de ayudas para su reflete; y finalmente, luego, presta dinero a los Estados para que refinancien sus medidas anticrisis (y obteniendo beneficios). “Cuando lo necesario son reglas internacionales o supranacionales que disciplinen los mercados, se constitucionaliza un regla cuya finalidad es someterse sin paliativos al dictado de los mercados”; se lamenta Gregorio Cámara Villar (y nosotros con él). Cámara Villar, Gregorio *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, pp. 177 y 178.

<sup>74</sup> Balaguer Callejón, Francisco, “El *status* constitucional de la reforma y la fragmentación del poder constituyente”, en Aragón Reyes, Manuel *et al.* (presentación), *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente (I)*, Madrid, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación Ortega y Gasset-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 99 y ss.; véase Muñoz Machado, Santiago, *Constitución*, Madrid, Iustel, 2004, pp. 322-324.

<sup>75</sup> Asimismo, desde esta distinción, *cfr.* Álvarez Conde, Enrique *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 160. En cambio, con otro parecer, Esteban, Jorge de *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 196.

<sup>76</sup> Por *concepción jurídica del Mito* no nos referimos a la clásica mitificación de las potencialidades y funciones del derecho (y en especial de la Constitución), sino a la vuelta a una concepción de la realidad en la que ciertos elementos resultan mitificados en vez de ser so-

que únicamente responde a la lógica ínsita del beneficio económico. Sin duda, ninguna de ambas perspectivas es aceptable.

No es aceptable que, no ya el Derecho, sino la propia Constitución esté al servicio del mercado; que una reforma constitucional se instrumentalice a favor de meras pretensiones económicas y presuntamente técnicas, pero al servicio, a la postre, de determinadas opciones ideológicas que se desenvuelven al margen de los engranajes democráticos.<sup>77</sup> La democracia se vacía así de contenidos políticos plurales, a favor de exclusivos criterios económicos;<sup>78</sup> se limita el poder público-democrático, para garantizar el poder fáctico y privado de aquéllos que lo ejercen en exclusivo beneficio propio.<sup>79</sup>

Y lo que tampoco es aceptable es la reducción de la reforma constitucional a un Derecho del Mito, en cuanto que dirigido a dirigir, y valga la redundancia, mensajes destinados a aplacar sujetos que poseen verdadero poder que ejercen contra los Estados y sus ciudadanos, de acuerdo a pretensiones particulares y esquivando controles políticos y jurídicos. Y es que, a la postre, los mensajes son sólo mensajes, y los Titanes, en tanto que verdaderos mitos griegos, no responden sino al capricho, como

metidos a un proceso de racionalización crítica (actitud mítica frente a actitud crítica), y al respecto de los cuales el derecho vendría a *servir* en vez de regular; por todos, sobre el mito y la actitud mítica, García-Pelayo, Manuel, “Mito y actitud mítica en el campo político”, *Obras completas (III)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 2723 y ss.

<sup>77</sup> Así, por ejemplo (y en relación a las Comunidades Autónomas): “Structural reforms to healthcare and education funding are needed if substantial savings are to be made” (nota de prensa de Fitch Ratings, de 12 de enero de 2012 [http://www.fitchratings.es/adjuntos/841\\_fitch\\_liquidity\\_for\\_spain\\_regions\\_positive\\_more\\_detail\\_needed\\_200112.pdf](http://www.fitchratings.es/adjuntos/841_fitch_liquidity_for_spain_regions_positive_more_detail_needed_200112.pdf) (consultada el 25 de enero de 2012). Por cierto, el día 9 de abril de 2012, el Gobierno (y tras haber presentado ya el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2012, con un recorte de más de 27.000 millones de euros) publicaba una nota de prensa (en plena fase de crisis de la prima de riesgo de la deuda española) en relación a un recorte de 10.000 millones de euros en sanidad y educación (que se añade así al anterior recorte), Madrid, Véase [http://www.cadenaser.com/espaa/fotos/nota-prensa-gobierno/csrcsrpor/20120409csrcrnac\\_6/ies](http://www.cadenaser.com/espaa/fotos/nota-prensa-gobierno/csrcsrpor/20120409csrcrnac_6/ies) (consultada el 13 de abril de 2012).

<sup>78</sup> De oligarquía financiera, controlando la democracia (y vaciándola así de contenido), nos habla Salvadori, Massimo L., *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

<sup>79</sup> Ya, sobre cómo el derecho viene, desde hace tiempo, poniéndose al servicio del mercado, en vez de regularlo, cf. Sánchez Barrilao, Juan Francisco, “Sobre la Constitución normativa y la globalización”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 248-251.

ha sucedido con la deuda soberana española tras la reforma y durante el mes de noviembre de 2011.<sup>80</sup> El derecho, la Constitución, ha de recuperar su revolucionario carácter racional, dado que dirigido a ordenar, conformando, el poder y las relaciones<sup>81</sup> según un modelo en el que la persona, que no el mercado, es la base, centro y fin.<sup>82</sup>

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Llegados a este punto, bien podemos preguntarnos si finalmente, o al menos por ahora, tal reforma ha conseguido sus propósitos. En principio, la prima de riesgo bajó hasta los acontecimientos de noviembre, volviendo luego a subir hasta casi llegar a los 500 puntos (499, el 17 de noviembre de 2011), para volver nuevamente a bajar de los cuatrocientos (300 puntos, el 5 de diciembre de 2011) tras el anuncio de Francia y Alemania de un nuevo acuerdo que vendría a materializarse al tiempo en el Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de diciembre de 2011.<sup>83</sup> Con ello, sin más,

<sup>80</sup> Siguiendo con el símil, se sacrifica la normatividad constitucional a fin de apaciguar el mercado, a modo de ritual en el que se arroja una víctima a un volcán para así aplacar la ira del Dios, o monstruo, que se encuentra en él; desde luego, con escaso resultado positivo en ambos casos, y una evidente degradación de la normatividad de la Constitución para el primero.

<sup>81</sup> Sobre la concepción racional-normativa de Constitución, García-Pelayo, Manuel, “Derecho constitucional comparado”, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, vol. I, pp. 260 y ss. Con todo, desde hace años somos conscientes de las dificultades que para tal concepción de la Constitución supone la globalización; al respecto, ya, Sánchez Barrilao, Juan Francisco, “Sobre la Constitución...”, cit., nota 79, pp. 241 y ss.

<sup>82</sup> Así, por ejemplo, y desde diversas perspectivas Peter Häberle, “Siete tesis para una teoría constitucional del mercado”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, trad. de Miguel Azpitarte Sánchez, núm. 5, 2006, pp. 29 y 30; Cabo, Carlos de, “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizado”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009, p. 47.

<sup>83</sup> Nuevamente, Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro, de 9 de diciembre de 2011. No obstante, al día siguiente las agencias de rating anuncian una bajada generalizada en la calificación de los Estados de la zona euro, que se ha visto materializada el 13 de enero de 2012 con la pérdida de la triple “A” de Francia y Austria, mientras que la calificación de España bajaba en dos escalones (de “AA-” a “A”) y con la amenaza de una nueva rebaja, materializada al tiempo al quedar en “BBB+” (26/4/2012). Y en cuanto a la prima de riesgo de la deuda española, a 12 de enero de 2012, ésta se situó en los 330 puntos (y tras el éxito de la subasta llevada a cabo ese mismo día), para llegar

se evidenciaría que la prima de riesgo responde, además de al capricho de los inversores (y a las agencias de *rating*), a circunstancias más o menos objetivas que se escapan del control de los Estados que emiten deuda, así como de una normatividad constitucional que, por definición, es ajena a tales circunstancias.<sup>84</sup>

Otra cosa es, asimismo, el reconocimiento por la Unión Europea del mensaje que supone el vigente artículo 135 de la Constitución española. Cierto es que, hasta ahora, la reforma ha servido para que el Banco Central Europeo haya comprado deuda española en los mercados secundarios; pero también lo es que Italia aún no la ha concluido,<sup>85</sup> y también ha recibido tal apoyo. Y es que tanto la deuda italiana, como española, son tan elevadas que su rescate habría de resultar altamente complicado, mientras que la quiebra de ambos Estados bien puede poner en quiebra a la entera zona euro. Otra cosa es si, efectivamente, la reforma española fue tenida en cuenta en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 8 y 9 de diciembre de 2011, y si España va a estar, finalmente, en una primera o segunda (o tercera) Europa. Pero aunque esto sea así, ello no se corresponde con la naturaleza normativa de una Constitución estatal, sino de propósitos políticos; otra cosa hubiera sido que, y sin embargo, la reforma del artículo 135 hubiera sido ya consecuencia del acuerdo concertado y conjunto del Consejo (de 8 y 9 de diciembre de 2011, y los ulteriores de 30 de enero y 1 y 2 de marzo de 2012, con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria), a fin

a alcanzar, sin embargo, los 360 en marzo tras el anuncio de Rajoy en Bruselas, el 2 de marzo de 2012, de limitar el déficit español al 5,8% del PIB (en vez del 4,4, como estaba inicialmente previsto), y luego la Comisión aceptar un 5,4; pero superando, incluso, los 430 puntos básicos el 10 de abril de 2012 (y con el interés del bono de la deuda a diez años rozando el 6%), en otra fase de máxima tensión de los mercados sobre España. Además, finalmente, se ha de advertir la negativa del Banco Central Europeo de seguir comprando deuda española, a pesar de la grave situación en la que ésta se encuentra y de las medidas de limitación del gasto público adoptadas por el Gobierno español <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/25/economia/1335340901.html> (consultada el 2 de mayo de 2012).

<sup>84</sup> “La Constitución no vacuna frente al déficit o la crisis”; Martínez Lago, Miguel Ángel, “Crisis fiscal...”, *cit.*, nota 25, p. 21; véase Cámara Villar, Gregorio *et al.*, “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 179.

<sup>85</sup> Sin perjuicio de que esté en ello, a la vista del proyecto de ley constitucional núm. 3047, aprobado ya en primera lectura por el Senado italiano (15 de diciembre de 2011).

de una mayor integración, tal como y efectivamente se ha concluido (y se ha señalado antes).<sup>86</sup>

Por otra parte, y desde una perspectiva interna, está el que las reformas constitucionales que deban llevarse a cabo en el seno de los Estados miembros, a fin de progresar en la Unión Europea, requieren de una visión políticamente más global respecto a las Constituciones mismas, en su conjunto, como en relación al propio proceso de integración europea.<sup>87</sup> Y de este modo, y sin ir más lejos y al hilo de la referida reforma constitucional española, no resulta suficiente prever la limitación del gasto público en España, a la par que su extensión respecto a las comunidades autónomas (además de a las entidades locales), si paralelamente no se procede a una mayor racionalización del Estado autonómico (en particular, respecto a las relaciones entre el Estado y las comunidades); no resulta adecuado ahora simplemente prever tal limitación del gasto público si no se acompaña de mecanismos que garanticen expresamente al Estado social, más allá de confiar en una interpretación sistemática de la Constitución española que concilie el Estado social, el pluralismo político y económico, y la señalada limitación constitucional de la deuda española; y no resulta adecuado, tampoco, que la única referencia expresa en la Constitución española en relación a la integración de España en la Unión Europea sea con ocasión, precisamente, de la limitación de la deuda pública española conforme a aquélla.<sup>88</sup>

Por último (a modo de conclusión), y según se viene indicando, la reforma constitucional del artículo 135 introduce nuevos límites a los poderes públicos, mas no para garantizar tanto los derechos de las personas, sino a los acreedores de la deuda española; a la par, no se ha iniciado a instancia original del poder constituyente-constituido español, sino de un poder tecnócrata y económico que no posee ni legitimidad democrática, ni competencia alguna; y finalmente, se ha materializado a través de un

<sup>86</sup> Sin embargo, el referido Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, aun reforzando la integración interestatal en relación a la disciplina presupuestaria, no progresó adecuada y compensatoriamente con una auténtica y mayor integración política, democrática y solidaria a nivel europeo.

<sup>87</sup> Sánchez Barrilao, Juan Francisco “Derecho europeo...”, *cit.*, nota 63, p. 145.

<sup>88</sup> Balaguer Callejón, Francisco, “Una imagen de Europa en la Constitución”, *Diario Público*, 25 de noviembre de 2011; y Bastida Freijedo, Francisco J. et al., “La reforma...”, *cit.*, nota 22, p. 174.

proceso que ha limitado en exceso las garantías del pluralismo político en España. La normatividad constitucional, de este modo, lejos de ponerse al servicio del pluralismo y los derechos de las personas, se ha instrumentalizado y devaluado a favor de un gobierno económico paralelo al instituido democráticamente;<sup>89</sup> asistimos de esta forma a cómo mecanismos constitucionales pierden su esencia constitucionalista, para convertirse en mera formalización constitucional de una realidad material dominada por el mercado.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Un pluralismo que a nivel de la Unión Europea, en tanto que ínsita en su integración y desarrollo constitucional. Ridola, Paolo, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2010, cap. II, se ha visto sin embargo ampliamente vapuleada en el pasado 2011 ante la permanente reducción de planteamientos políticos alternativos (pluralismo político) por el monismo económico que impera. Véase Balaguer Callejón, Francisco, “Presentación”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16, 2011, <http://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/00presentacion.htm> (consultada el 14 de enero de 2012).

<sup>90</sup> Para una ácida crítica a las limitaciones que para el pluralismo supone la acepción material de Constitución, véase Zagrebelsky, Gustavo, “Epílogo”, en Mortati, Costantino, *La Constitución en sentido material*, trad. de Almudena Bergareche Gros, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 229 y ss.