



Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011

Rafael Escudero Alday¹
Universidad Carlos III de Madrid
rafael.escudero@uc3m.es

Resumen

Entre finales de agosto y comienzos de septiembre de 2011, un parlamento español con fecha de caducidad, puesto que se habían convocado ya elecciones generales para el 20 de noviembre de ese mismo año, procedió a la reforma del art. 135 de la Constitución con el objeto de introducir el principio de estabilidad presupuestaria, así como la limitación del déficit público y de la capacidad de endeudamiento de las distintas administraciones públicas. El proceso se llevó a cabo siguiendo lo previsto en el art. 167 de la Constitución española, que prevé un procedimiento simple de reforma de aquellas partes del texto constitucional que no afectan a las que se consideran instituciones y principios básicos del mismo. La rapidez con que se desarrolló el proceso, unido al hecho de que se evitara por todos los medios el debate y la participación ciudadana al respecto, rehuendo la celebración de un referéndum, ha dado lugar a que se haya calificado como de reforma exprés. El presente artículo analiza los detalles de la reforma y las circunstancias que la rodearon, con especial atención a los argumentos esgrimidos por el Tribunal Constitucional para avalarla ante el recurso de amparo presentado por dos diputados que se opusieron a la misma.

Palabras clave

Reforma constitucional, principio de estabilidad presupuestaria, déficit público, deuda pública, referéndum, soberanía popular, Estado de bienestar, recurso de amparo constitucional.

Text and Context of the Express Constitutional Amendment of August 2011

Abstract

In August 2011, just a few months before the general elections, the Spanish Parliament passed the Balanced-budget Amendment. According to it, the new article 135 states the limitation of deficit spending and public debt for the central, regional and local governments. Socialdemocratic party and Popular party -the majority in Spanish Parliament- agreed with the Balanced-budget Amendment. Consequently, the parliamentary process was developed so quickly that has been called the "express" amendment. The minoritarian political parties - especially the lefties- claimed for a referendum to ask public opinion about this constitutional amendment that affects seriously the Welfare State. This article explains the details of the Balanced-budget Amendment and the political circumstances that accompanied all this process, analyzing the reasons argued by the Spanish Constitutional Court in order to reject the judicial claim presented by two Representatives, members of the Spanish Parliament, against this constitutional amendment.

Keywords

Amendment, Balanced-budget, deficit spending, public debt, participation, democracy, Welfare State, Constitutional Court.

¹ Durante el curso académico 2011-2012, Rafael Escudero es *International Visiting Scholar* en el Washington College of Law (American University). Para la realización de esta estancia de investigación ha contado con una beca de la Fundación Cajamadrid de movilidad para los profesores de las universidades públicas de Madrid.

El 23 de agosto de 2011, durante un debate extraordinario en el Congreso de los Diputados celebrado al objeto de convalidar un decreto ley de medidas urgentes contra la crisis, el entonces presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció la intención de llevar a cabo una reforma constitucional con el objeto de garantizar la estabilidad presupuestaria y la limitación del déficit público junto a la capacidad de endeudamiento del Estado. Anunció también que había llegado a un acuerdo con el Partido Popular -hoy en el gobierno- no sólo sobre el contenido de la reforma, sino también sobre la necesidad de acometerla de forma urgente y perentoria. Dicho y hecho. El 2 de septiembre la reforma constitucional fue aprobada en el Congreso de los Diputados, cinco días después lo fue en el Senado y, tras haber transcurrido en balde el plazo de 15 días hábiles para solicitar el referéndum que señala la Constitución española (CE), el 27 de septiembre se publicó en el Boletín Oficial del Estado².

La reforma afecta al art. 135 de la CE, contenido en su título VII, el cual lleva por rúbrica "Economía y Hacienda". Su nueva redacción se resume en las siguientes previsiones:

a) El principio de estabilidad presupuestaria para todas las administraciones públicas.

b) La prohibición para el Estado y las Comunidades Autónomas de incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea (UE) para sus Estados miembros, debiendo fijarse por ley orgánica el máximo permitido.

c) La necesaria autorización por ley para que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan emitir deuda pública o contraer crédito (esta previsión es la única que estaba en la redacción original del art. 135).

d) La regla de prioridad absoluta del pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones.

e) El sometimiento del volumen de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la UE.

f) La posibilidad de superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública tan solo 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 del Congreso de los Diputados.

La reforma se justificó en la necesidad de lanzar "señales" a los mercados que favorecieran la confianza en la economía española y, asimismo, en el deseo de reforzar el compromiso de España con la UE. Apadrinada por el eje franco-alemán, que en los últimos tiempos pugna por la extensión de este tipo de cláusulas en todas las constituciones de los Estados miembros de la UE, la necesidad de la reforma podría aparecer en la carta con las condiciones que el Banco Central Europeo impone y manda a los Estados cuya deuda compra (Álvarez Conde, 2011: 160;

² Disponible en línea: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>. Revisado el 11 de enero de 2012.



Rubio Llorente, 2011: 203). Aunque se intuye, esto último nunca se sabrá a ciencia cierta, dado que ni el entonces presidente del Gobierno, ni el actual, accedieron a hacer público el contenido de la famosa carta, haciendo gala ambos de un nulo sentido de la transparencia política.

Conviene llamar la atención sobre el dato de que, cuando la reforma se anunció y llevó a cabo, los tratados de la UE no contemplaban la exigencia de que los Estados miembros incluyeran reglas de tal calado en sus constituciones³. Es decir, que la reforma constitucional no era entonces una imposición de la Unión. Posteriormente, el 2 de marzo de 2012 se firmó por los países de la zona del euro el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, cuyo art. 3 obliga a los firmantes a incluir en sus respectivos Derechos nacionales -preferentemente, en disposiciones de rango constitucional- un conjunto de normas dirigidas a promover la disciplina presupuestaria⁴. No obstante, a la vista de pasadas experiencias, cabe dudar de la efectividad real de este tipo de cláusulas, dado que países que ya tienen incorporados preceptos similares en sus constituciones, como por ejemplo la propia Alemania, no dudan en obviarlos cuando resulta conveniente para sus objetivos económicos y sociales⁵.

El intento del legislador español de ser un "alumno aplicado" le lleva a saltarse las cautelas que han de rodear a toda reforma constitucional. Además, por primera vez se ha introducido en el texto constitucional una referencia explícita al Derecho de la UE, algo sobre lo que se venía discutiendo largo y tendido. De un plumazo, el legislador ha terminado con la discusión teórica sobre cuál era la mejor forma de hacer referencia a la UE y su Derecho -que suponen una importante limitación a la soberanía de los Estados- en el texto constitucional. En este sentido, parece claramente inconveniente que la única mención a la UE que figura en la CE sea para referirse a aquella como la autoridad que dicta el endeudamiento máximo del Estado español y no como el marco supranacional en que este se integra (Bastida, 2011: 174).

La rapidez con la que se ha llevado a cabo la reforma sorprende aún más si se contrasta con las cautelas que siempre se han alegado por los dos partidos mayoritarios a la hora de modificar el texto de 1978. Hasta la fecha sólo se había producido una reforma, en 1992, para adaptar el texto al Tratado de Maastricht, y las tímidas propuestas lanzadas para modificar algunos de sus puntos siempre habían caído en saco roto⁶. También en el seno de la cultura jurídica dominante (Escudero, 2011: 10). Entre sus integrantes, son pocos los que manifiestan abiertamente la necesidad de reformar algunos aspectos del texto, mientras que, por el contrario, son mayoría quienes abogan por el mantenimiento del actual *statu quo*. O, por lo menos, así lo habían sido hasta ahora, pues quienes eran los más fervientes

³ Tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009), estos tratados son el Tratado de la UE y el Tratado de Funcionamiento de la UE. Sus versiones consolidadas pueden seguirse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ES:PDF>. Revisado el 8 de enero de 2012.

⁴ El texto de este nuevo tratado puede leerse en http://european-council.europa.eu/media/639250/02_tscg.es.12.pdf. Revisado el 8 de marzo de 2012.

⁵ Alemania introdujo en 1969 esa "regla de oro" en el art. 115 de la Ley Fundamental de Bonn. Su deuda, que entonces rondaba el 20% del Producto Interior Bruto (PIB), alcanzó el 70% en el año 2009 (Falcón y Tella, 2011: 3). Posteriormente, en 2009 reformó su constitución (arts. 109 y 115) para prohibir el déficit federal superior al 0'35 por ciento del PIB, prohibiendo asimismo, respecto a los Länder, el déficit a partir de 2020.

⁶ Incluso aquella tendente a eliminar la antinomia existente en la propia CE cuando, por un lado, proclama la igualdad de género (art. 14) y, por otro, establece una regla de preferencia del hombre respecto de la mujer en la sucesión a la Corona (art. 57).

defensores de la rigidez del texto constitucional se han convertido de un día para otro en entusiastas propagandistas de la reciente reforma. Que el rechazo a la reforma sea enérgico en cuestiones tales como la forma de Estado (república frente a monarquía) o su organización territorial (Estado federal frente a Estado de las autonomías), mientras que su defensa sea férrea cuando se trata de imponer límites al Estado social, como es el caso, pone de manifiesto el carácter decididamente conservador de la cultura jurídica hegemónica en España.

1. En democracia, las formas importan

Ha de comenzarse el análisis de la reforma constitucional poniendo el acento sobre el momento y circunstancias en que se llevó a cabo. En primer lugar, la reforma se anuncia y perpetra a finales del mes de agosto, soslayándose el debate público, evitándose tener que escuchar a la ciudadanía y dando así carpetazo al asunto de la forma más rápida posible. Incluso se eludió la consulta al Consejo de Estado. No en vano ha merecido el nombre de reforma exprés. En segundo término, se lleva a cabo por un parlamento con fecha de caducidad y sin legitimidad política para tal acción, dado que las elecciones generales ya se habían convocado para noviembre de ese mismo año. El mensaje que se transmite a la ciudadanía es nefasto en términos democráticos: deben satisfacerse a toda costa las demandas de los mercados y sus instituciones reguladoras, aunque ello suponga una redefinición de aspectos centrales de la CE, evitándose por su parte el debate y la participación ciudadana.

La reforma se llevó a cabo a través del procedimiento simple que prevé la CE en su art. 167. Consiste este en la aprobación por una mayoría de tres quintos del Congreso y del Senado, junto con el sometimiento a referéndum para su ratificación por la ciudadanía si lo solicita el 10 por ciento de los miembros de cualquiera de las cámaras. En este caso, el hecho de que los dos partidos mayoritarios presentaran conjuntamente la proposición de reforma hizo que, aun cuando el resto de partidos no se sumara al acuerdo, la mayoría parlamentaria fuera holgada y ni siquiera se alcanzara el número mínimo de diputados o senadores exigido para la solicitud de referéndum⁷. Además, la reforma se tramitó a través del procedimiento de urgencia y mediante lectura única, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 93 y 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). Así se tramitó, precisamente, la hasta entonces única reforma constitucional: la llevada a cabo en 1992 para ajustar el texto constitucional a las exigencias del Tratado de Maastricht, modificando el art. 13.2 de la CE.

Tanto esta forma de tramitación como la elección del procedimiento de reforma del art. 167 de la CE fueron las cuestiones alegadas en el recurso de amparo presentado ante el Tribunal Constitucional (TC) por parte de dos diputados (Gaspar Llamazares y Nuria Buenaventura) que en aquel momento formaban parte del grupo parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per

⁷ En el Congreso de los Diputados solo 5 votaron en contra, mientras que 29 se ausentaron de la votación en señal de protesta por el procedimiento adoptado por el PSOE y el PP (de un total de 350 diputados). Los resultados de la votación pueden seguirse en el Diario de Sesiones del Congreso: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_270.PDF. Revisado el 8 de enero de 2012. En el Senado, fueron 3 votos en contra y 25 ausencias (de un total de 264 senadores). Consúltense el Diario de Sesiones del Senado para ver los detalles del debate y votación: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/SEN/DS/PL/DS_P_09_130.PDF. Revisado el 8 de enero de 2012. Finalmente, tan solo 29 diputados solicitaron el referéndum, con lo que no se alcanzó el porcentaje exigido del 10 por ciento. Era previsible este resultado, dado el equilibrio de fuerzas existente en el parlamento y lo reacios que suelen ser diputados y senadores a romper la disciplina de voto impuesta por sus grupos.



Catalunya Verds⁸. Arguyen los recurrentes que esta particular tramitación de la reforma constitucional ha vulnerado sus facultades como parlamentarios y, en consecuencia, el derecho al acceso y ejercicio de sus cargos públicos, es decir, el *ius in officium*. La decisión de la Cámara habría vulnerado, en su opinión, el derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado, incorporado ya plenamente por la doctrina constitucional al contenido del art. 23.2 de la CE y recurrible, por tanto, en amparo ante el TC (Gómez Lugo, 2009: 5-6).

Conviene llamar la atención sobre el dato de que es esta la única posibilidad que prevé el ordenamiento español para que el TC entre a enjuiciar la constitucionalidad del procedimiento de reforma seguido en este caso, dado que ni la CE ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contemplan ninguna otra posibilidad para revisar las modificaciones del texto constitucional que se vayan produciendo en el tiempo.

En un inusual ejercicio de celeridad, el TC resolvió mediante el Auto 9/2012, de 13 de enero, inadmitiendo el recurso de amparo⁹. Dos son las cuestiones principales que se dirimen en el recurso: por un lado, la tramitación de la reforma en el Congreso por el procedimiento de urgencia y mediante lectura única; y, por otro, la elección de la vía de reforma del art. 167 de la CE y no del 168, que contempla un procedimiento agravado a la hora de modificar el núcleo central del texto constitucional.

En cuanto a la primera cuestión, los recurrentes alegan que ha supuesto una sustancial reducción de las facultades parlamentarias del Congreso, al eludirse el debate en fase de comisión -en este caso, en la Comisión constitucional- y reducirse notablemente el plazo de presentación de enmiendas. Además, arguyen falta de motivación en esta decisión de simplificar al máximo la tramitación. Finalmente, denuncian que la reforma constitucional no encaja en ninguna de las circunstancias en las que el art. 150.1 del RCD permite la tramitación directa y en lectura única: "cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley [o de reforma constitucional, por remisión del art. 146.1] tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita".

La respuesta del TC ha sido negativa para las pretensiones de los recurrentes. El Tribunal no cuestiona la adopción del procedimiento de urgencia, dado que ni la propia CE ni el RCD excluyen del mismo a la reforma constitucional. Similar argumento se utiliza por el TC para convalidar el uso del trámite de lectura única, cuyas normas (arts. 146 y 150 RCD) tampoco señalan materias vedadas a dicha tramitación. Advierte el Tribunal que la única especialidad procedimental vetada por el texto constitucional es la aprobación de su reforma por parte de una comisión legislativa permanente (art. 75.3 CE), asegurando así la intervención del Pleno de la Cámara; aspecto cumplido en el proceso de reforma en cuestión. El Tribunal añade que fue el propio Pleno -y no la Mesa- quien decidió este procedimiento de actuación y que los diputados recurrentes pudieron participar en tal decisión, oponiéndose a la misma mediante su voto negativo, con lo que en ningún momento se vieron mermadas sus facultades constitucionales. A mayor abundamiento, el TC termina este punto señalando que, aunque los recurrentes no las compartan, concurrían razones de excepcionalidad que justificaban la urgencia de la tramitación y la consiguiente reducción del plazo de enmiendas desde el

⁸ El recurso fue presentado con fecha de 28 de septiembre de 2011 y con número de registro 5241-2011.

⁹ Disponible en <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Auto.aspx?cod=10489>. Revisado el 9 de marzo de 2012.

momento en que se anunció públicamente el término de la legislatura y la convocatoria de elecciones anticipadas.

A esta argumentación cabe oponer las siguientes consideraciones. Con carácter previo, resulta cuestionable que se hayan respetado las reglas previstas para la tramitación directa y en lectura única. Según el citado art. 150.1 del RCD, el Pleno podrá adoptar tal procedimiento cuando la naturaleza del proyecto lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita. No parece que una reforma constitucional, sea esta del tenor que sea, pueda reunir cualquiera de estas dos condiciones, debido a la complejidad que conlleva siempre la decisión de modificar la norma superior del sistema jurídico, que es -parafraseando a Manuel Azaña- algo más que un mero texto de Derecho político. Y menos en este caso, cuya compleja formulación no ha sido puesta en cuestión ni siquiera por los propios parlamentarios que promovieron y aprobaron la reforma. No obstante, el TC considera correcta tal decisión basándose en que así fue adoptada por la mayoría del Pleno de la Cámara, confundiendo gravemente los planos decisorio y justificativo. Del simple hecho de que la mayoría del Congreso tome una decisión no se deriva que esta sea correcta de acuerdo con el RCD ni mucho menos que, por ello, esté justificada¹⁰. La justificación de la decisión no puede basarse en que fue adoptada por la mayoría de la Cámara, porque lo que se discute precisamente es si tal decisión fue ajustada o no a Derecho. De no serlo, se estarían violando los derechos políticos de los recurrentes contemplados en el art. 23.2 y, en definitiva, el valor del pluralismo político contemplado en el art. 1.1 de la CE.

El TC guarda silencio sobre este asunto, pasando por alto la argumentación de los recurrentes a este respecto y señalando tan solo que estos pudieron ejercer sus facultades políticas mediante el voto negativo en el Pleno. Esta última afirmación del Tribunal desconoce que los procedimientos parlamentarios están establecidos para garantizar el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; un proceso que no puede verse alterado por la decisión mayoritaria de sus integrantes. De ser así, a las minorías parlamentarias tan sólo les correspondería una suerte de mero "derecho a la tribuna" (Ferrajoli, 2011: 52), que es en definitiva lo que el TC está concediendo a los diputados recurrentes.

Por otro lado, las supuestas razones de excepcionalidad que justificarían la tramitación urgente de la reforma no se compadecen muy bien con el propio contenido de la misma. En la Disposición adicional única que la acompaña se establece que la ley orgánica, que según el nuevo art. 135 ha de fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado, deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012, mientras que la entrada en vigor de los límites de tal déficit se pospone para el año 2020¹¹. A la vista de tales fechas resulta injustificado el argumento de la

¹⁰ Esta crítica a la argumentación del Tribunal se encuentra en el voto particular formulado por el propio vicepresidente del TC, Eugeni Gay, al Auto en cuestión. Disponible en línea: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Auto.aspx?cod=10489>. Revisado el 9 de marzo de 2012.

¹¹ El 3 de marzo de 2012, el Gobierno presentó en el Congreso el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Su texto puede seguirse en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/A_003-01.PDF. Revisado el 9 de marzo de 2012. En principio, el proyecto respeta tanto el espíritu como el contenido de la reforma constitucional: por un lado, prohíbe el déficit estructural para las administraciones públicas, permitiendo un déficit del 0'4 por ciento del PIB en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo; por otro, mantiene que la deuda pública no podrá superar, salvo en los supuestos excepcionales recogidos en la CE, el valor de referencia del 60 por ciento del PIB establecido en la normativa europea. Además, el proyecto de ley insiste en marcar la regla constitucional de la prioridad absoluta del pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto.



urgencia en el procedimiento de reforma del texto constitucional (De Carreras, 2011; Vintró, 2011); un texto tantas veces defendido como pilar básico de nuestra convivencia democrática.

Además, toda la argumentación del TC parte de una consideración que merece ser analizada con mayor detalle: la admisión del procedimiento de urgencia y en lectura única para la reforma constitucional. Como ya se ha señalado, el TC justifica su decisión en el silencio tanto de la propia CE como del RCD a este respecto. Puesto que ninguno de estos textos establece límites materiales a tal procedimiento, el Tribunal deduce que su utilización es perfectamente admisible en los procesos de reforma constitucional. A esta interpretación del Tribunal se puede oponer otra de signo contrario, que llevaría a concluir que no cabe el procedimiento de urgencia y el trámite de lectura única en los supuestos de reforma constitucional. Parte esta segunda interpretación de la distinción entre los procedimientos parlamentarios legislativos, por un lado, y los de reforma constitucional, llevados a cabo por el parlamento, por otro; es decir, entre poder constituido y poder constituyente¹². Atendiendo a esta distinción, podría argumentarse que las previsiones contenidas en el RCD se refieren única y exclusivamente a los procedimientos legislativos, pero no a los de reforma constitucional. Que cuando el legislador reguló las condiciones a seguir para la tramitación urgente y en lectura única se estaba refiriendo a los productos del poder legislativo, pero no a aquellos en los que este interviniera en calidad de poder constituyente, como es el caso. A estos últimos no resultaría de aplicación, pues, la tramitación directa y en lectura única que prevé el art. 150 RCD para los proyectos y proposiciones de ley. En apoyo de esta argumentación cabe recurrir también a la opinión doctrinal que entiende el procedimiento de urgencia como un método que vendría a reforzar el papel del poder ejecutivo en el *iter legis*, para así lograr una aceleración en los trámites legislativos (Gómez Lugo, 2007: 705). Extender este mecanismo, puesto a disposición del Gobierno para manejar mejor la agenda y tiempos de la tramitación legislativa, a los procesos de reforma constitucional sería desvirtuar totalmente su espíritu y objetivo.

Caben, pues, dos posibles interpretaciones con resultados discrepantes. En tal tesitura debería prevalecer la que resultara más garantista con la CE y sus valores. Así, el TC debería haber asumido la segunda, puesto que es la que en mayor medida respeta la dimensión participativa sin la cual carece de sentido el valor del pluralismo político contenido en el art. 1.1, es decir, en el frontispicio del texto constitucional. De haber optado por esta interpretación, el Tribunal habría reforzado su papel de garante de la Constitución.

2. ¿Reforma o fraude constitucional?

El segundo de los argumentos presentados por los recurrentes -ante el que el TC también responde de forma negativa- aborda una cuestión de fondo, relacionada directamente con la materia o materias a las que se refiere la reforma del art. 135 de la CE, es decir, con su delimitación material. Estiman los recurrentes que la reforma afecta a materias pertenecientes al "núcleo duro" de la Constitución (en concreto, a derechos fundamentales como la educación y la tutela judicial efectiva) y que, por ello, hubiera debido llevarse a cabo a través del procedimiento agravado previsto en el art. 168 de la CE. Según este, cuando se trata de una

¹² Este argumento aparece en el voto particular formulado al Auto del TC por el magistrado Luis Ortega. Se encuentra disponible en línea en: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Auto.aspx?cod=10489>. Revisado el 9 de marzo de 2012.

revisión total del texto constitucional, o de una parcial que afecte al título preliminar (que contiene las bases del Estado social y democrático de Derecho), a los derechos fundamentales o a la Corona, los pasos a seguir son los siguientes: aprobación inicial de la reforma por los dos tercios de cada cámara, inmediata disolución de las Cortes, aprobación de la reforma por idéntica mayoría de las nuevas cámaras y ratificación mediante referéndum. Es un procedimiento sin duda mucho más garantista, que requiere la participación directa de la ciudadanía ante decisiones relativas a ese núcleo duro del texto constitucional.

El TC ratifica la corrección del procedimiento de reforma seguido por la Cámara. En opinión del Tribunal, la alegada conexión del art. 135 con otros preceptos constitucionales "no encuentra amparo ni en la propia literalidad del texto constitucional, ni en la jurisprudencia constitucional ni tampoco en la doctrina". En consecuencia, la extensión del procedimiento previsto en el art. 168 de la CE carece "de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión las dos vías de reforma constitucional".

Llama la atención la ligereza con la que el TC despacha la pretensión de los recurrentes¹³. El único argumento que se esgrime para ello es la ausencia de doctrina que avale una supuesta conexión del art. 135 con derechos fundamentales contemplados en el "núcleo duro" de la CE, cuya afectación supondría la necesidad de adoptar el procedimiento agravado de reforma definido en el art. 168. Es cierto que la reforma versa sobre una materia sin jurisprudencia constitucional previa. Pero es precisamente este vacío lo que exige del TC una mayor y más profunda motivación. A fin de cuentas, su papel de garante del texto constitucional demanda una mayor justificación de la corrección de la reforma del mismo, máxime cuando la cuestión ha sido planteada por parlamentarios (es decir, legítimos representantes del pueblo español) y trata sobre una materia muy técnica cuya complejidad no escapa a nadie.

Donde el TC yerra de plano es a la hora de afirmar rotundamente que la relación entre las materias a que se refiere el art. 135 y los derechos que definen el Estado social, no encuentran amparo en la doctrina. Nada más lejos de la realidad. Soslaya el TC todo lo relativo a la política keynesiana que se ha venido aplicando en los países europeos tras la Segunda Guerra Mundial y que vincula el gasto público con el crecimiento económico que se necesita para garantizar los derechos sociales. Es más, toda la fundamentación sobre el Estado social se basa en la sostenibilidad de un programa de derechos sociales que exige importantes esfuerzos y desembolsos económicos por parte de los poderes públicos. Los estudios y referencias doctrinales en este sentido son innumerables, aun cuando no hagan referencia -como es lógico, por otra parte- al caso concreto que acaba de plantearse en el parlamento español. Al pasar por alto esta cuestión, el TC ha evitado entrar en un terreno que le hubiera exigido un mayor esfuerzo argumentativo si quería seguir validando la actuación del Congreso.

Hay razones para afirmar que los principios incorporados en el nuevo art. 135 suponen una modificación sustancial del Estado social y democrático de Derecho consagrado en el art. 1.1 de la CE. En efecto, la constitucionalización del

¹³ En general, sorprende la escasa atención que el TC ha prestado a este asunto de la reforma constitucional. Tan escasa ha sido que ni siquiera mereció que emitiera una sentencia sobre el fondo, limitándose a desestimar el recurso mediante auto. Este último aspecto ha sido objeto de crítica en el voto particular emitido por el magistrado Pablo Pérez Tremps. Véase el contenido del mismo en <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Auto.aspx?cod=10489>. Revisado el 9 de marzo de 2012.



equilibrio presupuestario y la limitación del gasto público afectan no sólo a la satisfacción de derechos señalados por los recurrentes como la educación o la tutela judicial efectiva, sino también a todos los aspectos relacionados con el bienestar y la igualdad material (Bastida, 2011: 172). Desvincular el déficit público del cumplimiento real de tales derechos supone o bien un profundo desconocimiento acerca del funcionamiento de los mecanismos redistributivos de que disponen las autoridades públicas o bien un intento de engañar a la ciudadanía haciéndole creer que las reglas que fijan el techo de gasto o el endeudamiento del Estado no guardan relación con el desarrollo efectivo de derechos y políticas sociales. Es esto lo que se ha pretendido hacer por parte del legislador y que, en última instancia, el TC ha convalidado: ocultar el verdadero alcance de la reforma mediante la estrategia de diluir las medidas incorporadas en el interior del título séptimo de la CE, cuyos artículos contienen una serie de mandatos heterogéneos relativos al rol de los poderes públicos en el desarrollo y planificación de la actividad económica. Lo cierto es que, mediante los principios del art. 135, se enclaustra la capacidad de los poderes públicos para llevar a cabo buena parte de las políticas que garantizan los derechos sociales constitucionalmente proclamados (Baylos, 2011: 6).

Además de las señaladas hasta ahora, hay otra razón que induce a dudar sobre la constitucionalidad de la reforma por la vía del art. 167. Esta consagración absoluta de la estabilidad presupuestaria para todas las administraciones públicas afecta negativamente al principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas garantizado en los arts. 2 y 156.1 de la CE. Conviene advertir que estas tienen atribuidas gran parte de las competencias relativas a políticas de igualdad y redistribución, con lo que la limitación del gasto condena al ostracismo a la mayoría de las políticas que caracterizan al Estado social. Además, al aprobarse la reforma sin tan siquiera consultar o informar previamente a las comunidades autónomas (recurriendo, por ejemplo, a la Conferencia de presidentes autonómicos o al Consejo de Política Fiscal y Financiera), los partidos mayoritarios demostraron tener poco respeto al pacto político que sujeta el Estado de las autonomías¹⁴.

Para terminar con el análisis del contenido de la reforma, resta añadir un par de consideraciones adicionales. Es la primera de ellas la relativa a una cláusula incorporada en el art. 135 y que supone una novedad en el moderno constitucionalismo. Se trata de la regla de la prioridad absoluta del pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones, cuyo contenido no aparece en ninguna otra constitución. En un esfuerzo por salvar la cara de los proponentes de la reforma, algunos autores han querido ver un antecedente de la citada cláusula en la Constitución de los Estados Unidos de América (EEUU), cuya Enmienda XIV (de 1868) afirma la incuestionabilidad de la validez de la deuda pública de los EEUU (De Esteban, 2011: 195; Pérez Royo, 2011). Establecer una comparación entre lo dispuesto en el art. 135 de la CE y esta cláusula de la Constitución estadounidense, aprobada para

¹⁴ Este argumento no se encuentra en el recurso de amparo al que se hace referencia en estas páginas. Quizá en la mente de los recurrentes pesó el nulo éxito del recurso de inconstitucionalidad presentado en 2002 por el Parlament catalán en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Promovida por el entonces Gobierno del Partido Popular, esta legislación imponía el "déficit cero". En este caso, el TC no dudó en alinearse con las tesis del Gobierno central. En su sentencia 134/2011, de 20 de julio, entendió que tal imposición legal no planteaba tacha alguna de inconstitucionalidad. Disponible en línea: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=10220>. Revisado el 8 de enero de 2012. Esta sentencia del TC pone de manifiesto que el principio de estabilidad presupuestaria ya estaba vigente en España al amparo de la legislación en vigor, lo que añade un interrogante más al sentido de la reforma constitucional.

forzar a los Estados del sur al pago de sus deudas tras la guerra de secesión, es un ejercicio de esos "presentismos" contra los que nos advierten los historiadores más avezados. En todo caso, que se contenga una previsión de tal tenor en la Constitución de los EEUU no es argumento que justifique su implantación en la nuestra.

Esta regla de prioridad absoluta del pago del crédito se convierte en un dogma que prevalece frente a la satisfacción de derechos sociales o al mencionado principio de autonomía financiera (Álvarez Conde, 2011: 160-161). Por supuesto, no es irracional que en determinadas coyunturas económicas la limitación del déficit y del endeudamiento público se haga primar frente a otras decisiones políticas de carácter económico. Nada que objetar a que así se haga, vistas todas las cuestiones en juego. Pero, lo que resulta a todas luces irracional es que se establezca de forma apriorística y absoluta, sin tener en cuenta que puede haber momentos y circunstancias -como por ejemplo, las actuales, donde se requiere reactivar la economía mediante inversión pública- en las que sea aconsejable postergar el pago del crédito para hacer frente a otras necesidades más acuciantes y evitar así un descalabro social y económico (Cámara, 2011: 180).

La última consideración sobre el texto de la reforma hace referencia a la cláusula de cierre del sistema, aquella según la cual podrán superarse los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública -con el acuerdo de la mayoría absoluta del Congreso- 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. Más que de cierre, bien podría calificarse esta cláusula como de apertura, ya que su deficiente redacción hace que resulte sencillo para los partidos mayoritarios "saltarse" tales límites en un futuro y desvirtuar así los propios objetivos de la reforma (De Carreras, 2011). En efecto, todo cabe bajo conceptos tan indeterminados y cláusulas tan generales como las que se contienen en este punto 4 del art. 135; siempre que así lo aprecie, eso sí, la mayoría absoluta del Congreso. Es de prever que, si se pone en práctica, este punto será objeto de disputas y controversias ante el TC.

3. Del texto al contexto: hacia la soberanía de los mercados

El análisis de la reforma constitucional exprés quedaría incompleto si no se hiciera referencia al contexto en que se inserta. Un contexto caracterizado por el final del pacto entre el capital y el trabajo que supuso el nacimiento de los Estados sociales de derecho tras la Segunda Guerra Mundial. Fueron los años setenta y ochenta del siglo pasado los que certificaron el final de dicho pacto y el consiguiente desmantelamiento del Estado social. Aprobada en 1978, la CE no es ajena a esta coyuntura internacional. Además, las particularidades que rodearon a la llamada Transición, junto con el peso que en ella tuvieron los sectores provenientes de la dictadura franquista, condicionaron notablemente el texto constitucional, configurando una "democracia de baja intensidad" en lo que a mecanismos de participación ciudadana se refiere (Pisarello, 2003: 132). En efecto, la CE apostó por un modelo de democracia circunscrita a los procesos electorales, limitando la actividad política de la ciudadanía al momento de acudir a las urnas y votar para elegir a sus representantes en las instituciones. Además, en su articulado sentó las bases para consolidar ese bipartidismo en el que estamos instalados desde entonces y que impide la representación cabal de las diferentes sensibilidades políticas que concurren en el Estado español.



Uno de los aspectos en que se manifiesta con mayor claridad este déficit de la CE de 1978 es en la regulación del instrumento del referéndum. La referencia se antoja pertinente porque durante esos días de agosto en que se tramitó la reforma constitucional hubo numerosas voces que solicitaron, precisamente, la celebración de un referéndum mediante el que preguntar a la ciudadanía su opinión al respecto. Dado que la vía elegida por los partidos proponentes de la reforma excluía esta posibilidad, salvo que así lo solicitasen el 15 por ciento de los diputados o senadores (cifra que no llegó a alcanzarse, como ya se ha señalado), tan sólo quedaba recurrir a que el presidente del Gobierno hiciese uso de la facultad que le concede el art. 92 de la CE y convocase referéndum consultivo. Hubiera sido un deseable ejercicio democrático: consultar al pueblo, aunque el resultado no fuese vinculante, para conocer así de primera mano su opinión sobre la reforma.

El presidente hizo oídos sordos a esta demanda. Su silencio se vio refrendado por voces de la cultura jurídica mayoritaria que no tardaron en descalificar la propia solicitud de referéndum¹⁵. Tras sus argumentos se deja entrever una visión elitista de la política, según la cual solo deberían participar en sus decisiones quienes realmente supieran de los temas en juego, los expertos en la materia. En consecuencia, se arguye que los temas a los que se refiere la reforma constitucional son muy técnicos, de gran complejidad, y que escapan al debate ciudadano (Pérez Royo, 2011). Esta tesis supone hacer realidad el viejo sueño liberal: la completa separación de la política en la economía, la no intervención de la política en todo lo relacionado con la economía, dado que esta cuenta con reglas propias que la ciudadanía -profana en la materia- desconoce. En suma, pareciera como si la opacidad y falta de participación ciudadana en todo este proceso de reforma constitucional fuera, precisamente, una de las reglas a seguir para evitar el tan temido rescate de la economía española por parte de las instituciones comunitarias. Incluso se avisa sobre los efectos negativos a que podría dar lugar el referéndum sobre la prima de riesgo de la economía española, la cual se debilitaría no sólo por un hipotético resultado contrario a la reforma, sino incluso por su mera solicitud.

Según lo señalado con anterioridad, este tajante rechazo a recurrir a instrumentos de democracia participativa no es nuevo, sino que se insertaría en un contexto general contrario a la implantación de mecanismos de democracia participativa. Los propios constituyentes de 1978 se caracterizaron por su aversión al referéndum, como se puso de manifiesto en los debates que condujeron a la aprobación de la Constitución (Peces-Barba, 1988: 187). En consonancia con ello, la CE configura una regulación restrictiva de esta figura, exigiendo la celebración de referéndum vinculante tan solo para la reforma de su núcleo duro (la vía del citado art. 168), la aprobación y reforma de los estatutos de autonomía de las regiones históricas (Euskadi, Catalunya y Galicia) más Andalucía, así como para una hipotética incorporación de Navarra a la comunidad autónoma vasca¹⁶. Son, así

¹⁵ Una exposición general de los argumentos inicialmente esgrimidos por notables constitucionalistas contra el referéndum puede seguirse en http://politica.elpais.com/politica/2011/08/28/actualidad/1314560280_074448.html. Revisado el 8 de enero de 2012.

¹⁶ Cabe reseñar que el constituyente de 1978 no recogió la figura del referéndum derogatorio, presente en la Constitución republicana de 1931 así como en las constituciones de nuestro entorno (por ejemplo, en el art. 75 de la italiana de 1948). Permite esta técnica que sea la propia ciudadanía la que solicite pronunciarse sobre una ley aprobada en el parlamento. En concreto, el art. 66 de la Constitución republicana requería que así lo solicitase el 15 por ciento del censo electoral, excluyendo de su ámbito de aplicación materias como las leyes tributarias, las que aprobaran estatutos regionales de autonomía o las que ratificaran tratados internacionales. En cualquier caso, la CE eludió regular esta posibilidad que permitiría a la ciudadanía enmendar la plana a sus representantes parlamentarios.

pues, escasas las ocasiones en que su articulado recurre a este instrumento de participación democrática mediante el que la ciudadanía refrenda (o no) las decisiones parlamentarias que afectan a aspectos centrales de la convivencia. Del mismo modo que también son escasas las veces -en concreto, dos- que se ha celebrado ese referéndum consultivo al que hace referencia el art. 92 de la CE¹⁷.

En este contexto general, a nadie podrá extrañar la forma como se ha desenvuelto esta reforma exprés, la cual no es sino un paso más en la deriva antidemocrática que caracteriza la vida política de los últimos años, tanto en España como en el resto de Europa. Cada vez son más las decisiones políticas que se adoptan en foros diferentes a aquellos en los que reside la soberanía popular. Los parlamentos se están convirtiendo en lugares donde refrendar formalmente decisiones ya adoptadas de antemano por sujetos y poderes que carecen de legitimidad democrática para ello. Este ha sido el caso de la reforma exprés comentada en estas páginas, aprobada al dictado de los mercados y con el único objetivo de calmarles mediante un ejercicio (más simbólico que real, podría decirse) de autoridad. Al final, parece como si lo importante no fuera tanto el texto definitivamente aprobado cuanto la potencia de la señal emitida ante una situación de emergencia (Pérez Royo, 2011).

Todavía es pronto para valorar si la reforma producirá los efectos deseados. Hasta la fecha ni las oscilaciones de la prima de riesgo han desaparecido ni los riesgos de colapso de la economía española han disminuido. Pero de una cosa sí podemos estar seguros. Con su actuación los dirigentes de los partidos políticos de la reforma han mandado una clara señal a la ciudadanía: su déficit de cultura democrática y constitucional.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CONDE, E. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, pp. 160-164.
- BASTIDA, F.J. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, pp. 172-176.
- BAYLOS, A. (2011), "Lealtad constitucional, Estado social y límite al déficit público", *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, pp. 5-7. Disponible en línea: <http://www.1mayo.org/nova/files/1018/Cuaderno25.pdf>. Revisado el 8 de enero de 2012.
- CÁMARA, G. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, pp. 176-181.
- DE CARRERAS, F. (2011), "Inútil, vacía y mal tramitada", diario *La Vanguardia*, publicado el 1 de septiembre. Disponible en línea: http://www.idpbarcelona.net/docs/blog/carreras_castellano.pdf. Revisado el 8 de enero de 2012.
- DE ESTEBAN, J. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, pp. 195-198.
- ESCUADERO, R. (2011), "La reforma constitucional y los juristas del Reino", *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, pp. 10-13. Disponible en línea: <http://www.1mayo.org/nova/files/1018/Cuaderno25.pdf>. Revisado el 8 de marzo de 2012.

¹⁷ El primero, el 12 de marzo de 1986, relativo a la pertenencia de España a la OTAN, con un número de votantes cercano al sesenta por ciento del censo; el segundo, el 20 de febrero de 2005, sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, con un cuarenta y dos por ciento de votantes.



- FALCÓN Y TELLA, R. (2011), "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 25, pp. 1-9.
- FERRAJOLI, L. (2011), *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008), "La urgencia en el «iter legis»: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno", *Revista de Derecho Político*, Núm. 71-72, pp. 703-733. Disponible en línea: <http://espacio.uned.es/fez/view.php?id=bibliuned:DerechoPolitico2008-20>. Revisado el 8 de enero de 2012.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2009), "El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado", *InDret*, Núm. 4, pp. 1-21. Disponible en línea: http://www.indret.com/pdf/668_es.pdf. Revisado el 8 de enero de 2012.
- PECES-BARBA, G. (1988), *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PÉREZ ROYO, J. (2011), "La reforma constitucional en perspectiva", diario *El País*, publicado el 4 de septiembre. Disponible en línea: http://www.elpais.com/articulo/opinion/reforma/constitucional/perspectiva/elpepio/pi/20110905elpepiopi_12/Tes. Revisado el 8 de enero de 2012.
- PISARELLO, G. (2003), "Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad", en CAPELLA, J.R. (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, pp. 129-149.
- RUBIO LLORENTE, F. (2011), "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 203-210.
- VINTRÓ, J. (2011), "La reforma constitucional de 2011: nota sobre el procedimiento parlamentario", Institut de Dret Public. Disponible en línea: <http://idpbarcelona.blogspot.com/2011/10/reflexiones-sobre-la-reciente-reforma.html>. Revisado el 8 de enero de 2012.