

Trabajo Fin de Grado

La constitucionalización del Principio de Estabilidad Presupuestaria

Autor

Jonathan Lázaro Mayor

Director

Carlos Garrido López

Facultad de Derecho.

2016

ÍNDICE

Abreviaturas.....1

I.- PRESUPUESTOS Y OBJETO DEL ESTUDIO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE.....2

II.-PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

1.- CAUSAS Y FACTORES PRECIPITANTES DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE.....4

2.- LA REDUCCIÓN DEL CONSENSO CONSTITUCIONAL.....6

3.- EL USO DE LA VÍA ORDINARIA DEL ART. 167 CE.....8

3.1.- La posible modificación del Título Preliminar

3.2.- Posible uso del art. 168 CE

3.3.- La falta de establecimiento de especialidad procedimental.

4.- LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA Y LECTURA ÚNICA.....10

4.1.- La regulación procesal de la tramitación de urgencia y lectura única

4.2.- La actividad procesal de la Mesa en el procedimiento de urgencia y lectura única

5.- LA NO CONVOCATORIA DE REFERÉNDUM.....12

III.- ALCANCE Y LÍMITES MATERIALES DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1.- EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (ART. 135.1 CE).....13

2.- LA LIMITACIÓN DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL DEL ESTADO Y CCAA A LOS MÉRGENES ESTABLECIDOS POR LA UE (ART.135.2 CE).....16

3.- CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS PROPIAS CCAA.....19

4.- RESERVA DE LEY ORGÁNICA PARA LA FIJACIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO.....19

5.- MECANISMO DE EXCEPCIONALIDAD.....	21
6.- VIGENCIA DE LOS LÍMITES DE DÉFICIT HASTA 2020.....	23

IV.- LAS REACCIONES FRENTE A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.

1.- EL DEBILITAMIENTO DEL CONSENSO CONSTITUCIONAL TRAS EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL.....	24
---	----

2.- SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA ANTES DE LA REFORMA Y EL RECURSO DE AMPARO INTERPUESTO CONTRA EL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD.....	25
--	----

2.1.- La constitucionalidad de las leyes de estabilidad presupuestaria antes de la reforma constitucional

2.2.- Los argumentos del recurso de amparo contra la reforma del artículo 135 y la doctrina del ATC 9/2012

3.- EL AVAL CONSTITUCIONAL A LOS RECORTES DE LAS PRESTACIONES DEL ESTADO SOCIAL.....	31
--	----

V.- CONCLUSIONES

VI.- BIBLIOGRAFÍA.....	36
-------------------------------	-----------

Abreviaturas utilizadas:

ATC: Auto del Tribunal Constitucional

BCE: Banco Central Europeo

BOE: Boletín Oficial del Estado

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

FMI: Fondo Monetario Internacional

LO: Ley Orgánica

LOEP: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

PIB: Producto Interior Bruto

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto Ley

RS: Reglamento del Senado

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

I.- PRESUPUESTOS Y OBJETO DEL ESTUDIO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

En diciembre de 2009, Grecia acumuló 272.300 millones de euros de deuda soberana (113,4% de su PIB) y un déficit público del 13,6% del PIB, todo esto, con una rebaja en su calificación por las agencias de rating (BBB+) y el aumento de la prima de riesgo¹ (diferencial del bono heleno respecto al alemán) a 272 puntos básicos.

Todo esto, ante el estupor y parálisis² de una Europa que aplaudía el Tratado de Lisboa (Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre).

Finalmente, el 2 de mayo, se confirmó el rescate griego por la Unión Europea (UE), tras un abril en el que Grecia alcanzó los 1140 puntos básicos de prima de riesgo. Al mismo tiempo, este mismo organismo creó un Fondo de Estabilidad Financiera de 750.000 millones de euros (con aportaciones del FMI) para tranquilizar a los mercados.

No obstante, Grecia no era la única PIGS³ que presentaba muestras de debilidad: Portugal, con un déficit público de 9,1% del PIB y una rebaja de calificación de su deuda a “A-” el 27 de abril; España, con un aumento de la deuda de los 36.1% del PIB en 2007 a los 61% en 2010, lo que le obligaba a crear medidas de reducción del déficit público; Irlanda, con una disminución en la calificación de la deuda a largo plazo a “AA-”, registraba un déficit público del 32,4% del PIB y, por este motivo, cedió al rescate de la UE y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

También Italia que, pese a ser la tercera economía de la zona euro, presentaba un plan de reducción de su deuda (47.000 millones) para poder cumplir el Pacto de Estabilidad europeo, mientras observaba, sin embargo, como su prima de riesgo ascendía hasta los 281 punto básicos el 13 de junio.

Toda esta situación se agravó en el verano de 2011. La prima de riesgo irlandesa ascendió hasta los 1000 puntos, se rebajó la calificación de la deuda portuguesa (degradándose hasta el “bono basura”) y la prima de riesgo italiana superó por primera vez a la española con 400 puntos básicos en agosto.

Ante tal agravamiento de la crisis financiera en la zona euro y el manifiesto fracaso⁴ de los mecanismos jurídico-institucionales de la Unión Europea, Francia y Alemania (eje franco-alemán), por entonces gobernadas por Nicolás Sarkozy y Angela Merkel,

¹ Por “prima de riesgo” se entiende el sobreprecio para financiarse en relación a otro (Alemania), libre de riesgo de impago. Véase Marta GÓMEZ-PUIG, “Liquidez y tamaño del mercado: diferenciales de rentabilidad a largo plazo tras la UME”, *Cuadernos de economía*, núm. 28, 2005, pp. 159 y ss.

² Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, << La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española >>, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 137, mayo-agosto de 2013, pp. 684-685.

³ Portugal, Irlanda, Grecia y España (Spain). Tal acrónimo es utilizado por la prensa anglosajona para referirse a tales países, en tanto que economías históricamente débiles y poco desarrolladas, Juliane VON REPPERT-BISMARCK, <<Why Pigs Can't Fly>>, *Newsweek Magazine*, 28 de junio de 2008.

⁴ M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 238.

decidieron proponer al resto de los miembros de la eurozona una serie de medidas; entre ellas, la incorporación de una regla de equilibrio presupuestario en las Constituciones⁵.

Esta medida fundamentada en la reforma de las Constituciones no fue recibida con mucho entusiasmo por gran parte de la sociedad –tampoco por la francesa-, mientras que la alemana ya la había acogido con anterioridad.

A pesar de esto, España, tan solo 10 días después del anuncio de medidas por parte del eje franco-alemán, y, anticipándose a todos los demás Estados, anunció la reforma de la Constitución (23 de agosto)⁶. A la par, el Banco Central Europeo (BCE) comenzó a comprar bonos españoles para evitar la presión de los mercados sobre la deuda, bajando así el interés y la prima de riesgo⁷.

Así, el 27 de septiembre de 2011 se sancionaba, promulgaba y publicaba la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, en virtud de esta: “toda las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Dicho principio es clásico de la Hacienda, aunque no exento de controversia⁸; pues nunca llegó a plasmarse en los Presupuestos ni a concretarse jurídicamente como principio presupuestario⁹. A pesar de ello, partía de un existente en derecho constitucional comparado, el de la Constitución alemana, concretamente, su reforma del 29 de julio de 2009¹⁰ (a su vez inspirada en la Constitución Suiza de 2001).

No obstante, esta reforma constitucional española no contaba simplemente con la anterior singularidad temporal -redactada entre medio de la reforma alemana y la del resto de constituciones europeas (griega, italiana, portuguesa)- sino que se presentaba también en un contexto de grave crisis económica de deuda soberana en la Hacienda española, además del intento de coyuntura con los mercados¹¹ y la instancia del Banco Central Europeo para intervenirlo en las ayudas financieras que tanto necesitaba.

También, era la segunda reforma constitucional llevada a cabo. La primera vino por exigencia del Tratado de Maastricht: (en virtud del art. 95.1 CE). Dicha reforma consistió en incluir el derecho del sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones

⁵ Para mayor información sobre el proceso: L. AGUIAR DE LUQUE/G. ROSADO IGLESIAS, <<La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías>>, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12/2001, pp. 9 y ss.

⁶ *Diario de sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 268, IX Legislatura, 2011.

⁷ Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, << La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 137, mayo-agosto de 2013, pág. 686.

⁸ J.M. DOMINGUEZ MARTINEZ y J.M. LÓPEZ JIMENEZ, <<Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España>>, en *Diario La Ley*, núm. 7760/2011, pág. 1.

⁹ J. MARTÍN QUERALT/C. LOZANO SERRANO/J.M. TEJERIZO LÓPEZ/ G, CASADO OLLERO, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 740-741.

¹⁰ Entre otros, véase Antonio ARROYO GIL, <<La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder de la República Federal de Alemania>>, *Revista d' Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, 2010, pp. 40 y ss.

¹¹ En tal sentido, véase Agustín RUÍZ ROBLEDO, << ¿Por qué lo llaman Estado en vez de España?>>, *El País*, 6 de septiembre de 2011.

municipales¹² (llevado a cabo a través del procedimiento ordinario de reforma, por el procedimiento de lectura única y sin someterse a referéndum, pero contando con el respaldo mayoritario de los grupos políticos con representación parlamentaria).

Con objeto de abordar sistemáticamente el análisis de los antecedentes, factores precipitantes, procedimiento y significado de la constitucionalización de la llamada regla de oro¹³ o Principio de Sostenibilidad Financiera del Estado, he estructurado el trabajo en tres apartados:

En el primero, abordaré el procedimiento de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española estudiando su espacio temporal, la reducción del consenso constitucional en su desarrollo, la utilización del procedimiento ordinario regulado en el artículo 167 de la Constitución Española, su tramitación de urgencia y lectura única, y, por último, la no convocatoria de referéndum para dicha reforma.

Seguidamente dedicaré mi atención al repaso del contenido del nuevo artículo 135 de la Constitución Española, especialmente, en el principio de estabilidad presupuestaria (Art.135.1CE), la limitación del déficit estructural del Estado español y CCAA a los márgenes establecidos por la UE (art.135.2), la constitucionalización de las propias CCAA, la reserva de ley orgánica para la fijación del déficit público y la reserva de ley respecto a la emisión de deuda pública, el mecanismo de excepcionalidad y, por último, la vigencia de los límites de déficit hasta 2020.

Finalmente, las reacciones que ha generado la constitucionalización del Principio de Estabilidad Presupuestaria, entre ellas, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, el aval constitucional a los recortes de las prestaciones del Estado social, el debilitamiento del consenso constitucional y el cuestionamiento de la flexibilidad en el procedimiento de reforma constitucional del artículo 167; para concluir con unas reflexiones finales a modo de conclusión.

II.-PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

1.- CAUSAS Y FACTORES PRECIPITANTES DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

La grave situación en la que se encontraban las economías europeas en agosto de 2011 (especialmente tras el segundo rescate griego) precipitó¹⁴ la adopción de medidas del eje franco-alemán, concretamente dos: la creación de un Consejo de la zona euro (formado

¹² *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 268, IX Legislatura, 2011.

¹³ Javier ROYO PÉREZ, <<La reforma constitucional en perspectiva>>, en *El País*, 5 de septiembre de 2011.

¹⁴ Octavio SALAZAR BENÍTEZ, << La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE>>, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 412.

por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de eurozona) y la incorporación a los ordenamientos constitucionales del equilibrio presupuestario¹⁵.

Tras este anuncio, el presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero, manifestó la propuesta de la reforma constitucional en el mes de agosto.

No obstante, la reforma constitucional se enfrentó a una dificultad añadida¹⁶: la inminente y debida convocatoria de elecciones, consecuencia inevitable de un adelanto electoral previamente anunciado, fruto de la pérdida de apoyos parlamentarios a la acción de gobierno¹⁷. Este adelanto electoral abre la posibilidad de haber planteado dicha reforma tras los comicios electorales, sin perjuicio de un pacto previo llevado a cabo por los dos grandes partidos políticos de aquel momento. Y más aún, cuando los límites de déficit estructural (artículo 135.2 CE) se posponen hasta el 2020 (disp. adic. única, pfo. 3º)¹⁸. Teóricamente, este pacto, por sí mismo, hubiera debido calmar a los mercados, a la par que hubiera permitido un mayor debate político y pluralidad sobre la reforma, llegando a la ciudadanía, también protagonista del consenso electoral¹⁹.

La reforma constitucional se obtuvo del consenso de las dos fuerzas mayoritarias (pero no de la mayoría de partidos políticos), mediante el procedimiento de urgencia, con lectura única y sin someterse a referéndum. A pesar de que el compromiso de estabilidad presupuestaria debe ejecutarse en 2020, la ya existente normativa con carácter vinculante (Ley General de Estabilidad Presupuestaria) y la confirmación del Tribunal Constitucional del encaje constitucional de esta ley.

No obstante, debemos tener en cuenta el aumento de la prima de riesgo española, el momento de máxima dificultad de crisis económica y financiera, emparejada con la tensión en los mercados, con el ultimátum y la exigencia de condiciones del Banco Central Europeo para la compra de deuda española con la única finalidad de evitar el supuesto rescate en agosto de 2011²⁰. Incluyendo también la presión de los Jefes de Estado francés y alemán, la exigencia de adopción de la reforma constitucional y las medidas necesarias con el fin de tranquilizar a los mercados. Todo esto llevó, al por

¹⁵ Con anterioridad, el Consejo europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, cuyas conclusiones fueron ratificadas por el Parlamento el 27 de junio, había concluido la necesidad de <<traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la Unión Europea establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento>>, a través de un instrumento jurídico que <<posea carácter vinculante y duradero suficientemente sólido>> con el que se asegure la disciplina presupuestaria en todos los niveles territoriales.

¹⁶ M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 250.

¹⁷ Gregorio CÁMARA VILLAR, *La reforma...*, nota 22, pp. 180 y 181.

¹⁸ Lo que, según Roberto BLANCO VALDÉS, desmonta la supuesta urgencia de la reforma, en *La reforma*, nota 55, pág. 17.

¹⁹ Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, << La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 137, mayo-agosto de 2013, pág. 704.

²⁰ En una carta fechada el día 4 de ese mes y firmada por el entonces presidente del BCE, Jean-Claude Trichet y por el gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández, en la que la institución financiera conminaba al Gobierno español a aprobar determinadas medidas anticrisis.

entonces Presidente de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, al apresuramiento de la reforma del texto constitucional²¹.

Por ello y pese a las urgencias de procedimiento que proceden de “la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis”, como apunta el preámbulo de la reforma aprobada, estamos ante “una reforma chapucera, pero necesaria”²², en palabras del profesor De Esteban. Durante los últimos años, hemos asistido a una verdadera transformación constitucional, tanto por parte del legislador como del propio Tribunal Constitucional. Esto pone de manifiesto la extrema lentitud constitucional de nuestro país, que ante la posibilidad de una constitución inoperante, comete estos actos anómalos. Un ejemplo es este cambio constitucional, que resultó muy importante porque imposibilitaba un cambio “express” por parte del legislador y obligaba a seguir el procedimiento del artículo 167 de la Constitución Española. Sin embargo, ante esta situación, era más fácil caer en uno de los principales defectos de la Constitución: su irreformabilidad²³. No existe problema alguno en modificar la Constitución si así lo requiere la política interdependiente europea y existe una mayoría suficiente (estando de acuerdo el PSOE y el PP en este caso). La dificultad de un país conectado a la economía global actual, en la que se producen novedades y necesidades legislativas continuas todos los días, exigen la celeridad y la urgencia imprescindible para no quedarse atrás.

2.- LA REDUCCIÓN DEL CONSENSO CONSTITUCIONAL

Como hemos expresado anteriormente, la reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución Española se ha sustanciado apresuradamente, a través de un procedimiento (sin el consenso de otros grupos parlamentarios, mediante el procedimiento de urgencia, con lectura única y sin someterse a referéndum) que ha sido cuestionado en diversos ámbitos -tanto políticos como académicos²⁴.

El 5 de agosto de 2011, tras recibir Zapatero la carta rubricada por el presidente del BCE, Trichet y del presidente del Banco de España, Ordoñez, interventores en unos asuntos de política nacional que democráticamente no les correspondía²⁵, estos le animaban a la privatización de servicios públicos, flexibilización del trabajo, control presupuestario y contención del gasto público.

²¹ Circunstancias que conducen a J. TAJADURA TEJADA a mantener la oportunidad de la reforma, en <<Reforma constitucional e integración europea>>, así como advertir las ventajas de la constitucionalización del Derecho Comunitario, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 216/2011.

²² J. DE ESTEBAN, <<Una reforma chapucera, pero necesaria>>, en *El Mundo*, 24 de agosto de 2011.

²³ J. DE ESTEBAN, <<Una reforma chapucera, pero necesaria>>, en *El Mundo*, 24 de agosto de 2011.

²⁴ En este sentido M. ARAGÓN REYES que << La Reforma del Artículo 135 CE>>, *REDC*, Núm. 93/2011, pág. 172.

²⁵ Laura FLORES ANARTE, << El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 9, 2014, pág. 325.

El 23 de agosto de 2011, Zapatero hablaba por primera vez de la necesidad de reformar la Constitución Española para establecer el principio de estabilidad presupuestaria. Con la correspondiente sesión extraordinaria a fin de validar un Real Decreto sobre recortes en el Sistema Nacional de Salud y, en la cual, afirmaba haber llegado a un acuerdo con el principal partido de la oposición (el presidente del Partido Popular, Mariano Rajoy) para llevar a cabo tal reforma constitucional.

Inaudita declaración tras la previa convocatoria de elecciones generales para el 20 de noviembre, pues, cabe dudar de la legitimidad de las Cámaras para tratar una reforma del tal envergadura²⁶, sobre todo, ante la reticencia pasada de ambos partidos políticos a reformarla sin un consenso prácticamente total y elaborado.

El 26 de agosto, ambos grupos parlamentarios (Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular) presentaban conjuntamente en el Congreso el texto propuesto para la reforma de la Constitución Española.

Pese a que la reforma obtuvo la mayoría legalmente establecida, este amplio consenso es cuestionable, no solo por eludir a los grupos parlamentarios minoritarios, sino por la escasa participación que han tenido en el procedimiento²⁷. No debemos olvidar que las minorías también forman parte del poder público²⁸.

En relación al procedimiento, cabe destacar que la reforma constitucional no se sometió a la consideración del Consejo de Estado, al presentarse como Proposición de la reforma y no como Proyecto de reforma. Por tanto, no cabe aplicar el art. 21.1 de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre²⁹.

No vamos a desarrollar la Ley Orgánica 2/2012 (LOEP, desarrolladora del nuevo artículo 135 de la Constitución Europea), pero sí, la nula participación de las Comunidades Autónomas y entidades locales en esta reforma, ya que pese a no ser consultadas, la reforma les afectaba directamente.

Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la disciplina fiscal, la LOEP ha otorgado al Estado la potestad para repartir los objetivos de déficit y deuda, además de unas atribuciones supervisoras y sancionadoras, únicas y novedosas en un país descentralizado como es España.

²⁶ Laura FLORES ANARTE, << El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española >>, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 9, 2014, pág. 325.

²⁷ E. ALBERTÍ ROVIRA, << La reforma del Artículo 135 CE >>, en *REDC*, núm. 93/2011, pág. 167.

²⁸ En esta dirección L. AGUILAR DE LUQUE, << El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la constitucionalidad por omisión >>, *Revista de Derecho Político*, núm. 24/1987, pág. 18.

²⁹ Parecer del Consejo de Estado que ya había emitido al pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria (Dictamen nº 4/2001). Si bien, en este caso se refería a la legislación ordinaria, mientras que en este caso nos estamos refiriendo a una reforma constitucional.

Extendiendo la posición jerárquica del Estado sobre las CC.AA. a ámbitos no cubiertos expresamente por la reforma del art. 135 CE³⁰.

3.- EL USO DE LA VÍA ORDINARIA DEL ART. 167 CE

La reforma del artículo 135 ha seguido el procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución, partiendo de la base de que el artículo 135 de la Constitución Española se encuentra en el Título VII del texto constitucional y, por tanto, fuera de las materias y de los procedimientos agravados del artículo 168 CE.

No obstante, a pesar de lo mencionado anteriormente, existen puntos de vista diversos en lo que al procedimiento respecta.

3.1.- La posible modificación del Título Preliminar

Se ha cuestionado que el procedimiento del artículo 167 de la Constitución Española sea el indicado para esta reforma, de ahí, la enmienda a la totalidad³¹.

En dicha enmienda se proclama que la reforma del artículo 135 de la Constitución Española supone una modificación del Título Preliminar de la Constitución Española, concretamente, su artículo 1.1, mermando los Derechos Fundamentales y, por ello, es necesario el procedimiento expuesto en el artículo 168 de la Constitución Española.

El rechazo de esta enmienda se tradujo en el Recurso de Amparo (5241/2011), que fue resuelto por el Tribunal Constitucional con resultado negativo.

Según el Tribunal Constitucional, la vía ordinaria del artículo 167 de la Constitución Española era correcta “sin plantearse eventuales conexiones del precepto objeto de reforma con otros preceptos o apartados de la Norma Suprema que sí debían ser objeto del procedimiento agravado”.

3.2.- Posible uso del art. 168 CE

A pesar de esta sentencia del Tribunal Constitucional, parte de la doctrina³² reivindicaba que el procedimiento adecuado era el contenido en el artículo 168 de la Constitución

³⁰ Manuel MEDINA GUERRERO, << La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 198.

³¹ Enmienda Núm. 4 formulada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya. En ella se afirma que el proceso para la aprobación de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española es el determinado por el artículo 168 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-3, de 5/9/2011.

³² Laura FLORES ANARTE, <<El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 9, 2014, pág. 328.

Española, debido a que el nuevo artículo 135 de la Constitución modifica o limita la configuración del Estado Social y democrático de derecho, principio del Título Preliminar. Además, atentaba contra parte de los Derechos Fundamentales de la Sección primera, del Capítulo segundo, del Título primero: Derecho a la tutela judicial efectiva o al Derecho a la educación³³.

Y es que pese a que el constituyente previó dos tipos diferentes de reforma (contemplados en los artículos 167 y 168 CE), hubiese sido más acorde con la función de control y tutela de la Constitución, que el Tribunal Constitucional limitara expresamente el contenido de las reformas constitucionales realizadas. De esta manera, se podría evitar que, una vez presentada la reforma de una parte de la Constitución -a la que formalmente correspondería el procedimiento del artículo 167 CE-, se pudiera infringir materialmente texto de la potestad del artículo 168 CE³⁴. (Por ejemplo, si se pretendiese una reforma de los artículos 147 y 152 CE en el sentido de que explícitamente se prohibiese a los Estatutos de Autonomía la posibilidad de incluir entre las instituciones autonómicas las Asambleas legislativas (artículos para cuya reforma corresponde el procedimiento del artículo 167 CE). Cabría preguntarse si esta reforma no estaría afectando también al artículo 2 CE, cuya reforma sí exige el procedimiento del artículo 168).

Así, tras las diferencias de aplicación material existentes en ambos procedimientos en cuestión, hay que decir, que también existen unas diferencias procesales, pues, aunque ambos prevén la celebración de un referéndum consultivo sobre el contenido de la reforma, el del artículo 167 de la Constitución Española exige una mayoría de una décima parte de alguna de las Cámaras para poder celebrar dicho referéndum y una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras para la reforma constitucional planteada.

Por el contrario, el artículo 168 de la Constitución Española transmite un procedimiento mucho más garantista y complejo, ya que comienza con la aprobación de la reforma por dos tercios en ambas Cámaras, prosiguiendo con una disolución de las Cortes, una celebración de elecciones generales y, de nuevo, la aprobación de la reforma por las nuevas Cámaras obtenidas de estos comicios electorales. Para finalizar, la celebración de un referéndum vinculante.

Es ostensible la diferencia entre ambas. No obstante, como hemos dicho anteriormente, la reforma del artículo 168 de la Constitución Española está reservada a reformas que supongan una revisión total de la Constitución Española o afecten al Título Preliminar, que contiene los principios fundamentales y la configuración del Estado, o afecten a la Sección primera, del Capítulo segundo, del Título primero (Derechos Fundamentales), o al Título segundo (dedicado a la Corona).

³³ Rafael ESCUDERO ALDAY, <<Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011, Eunomía>> en *Revista en Cultura de la Legalidad*. Núm. 2, 2012, pp. 93-94.

³⁴ Voto particular que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps al Auto dictado en el recurso de amparo núm. 5241-2011.

3.3.- La falta de establecimiento de especialidad procedimental

Una vez tratada la polémica procesal de la reforma, debemos destacar que el artículo 167 de la Constitución Española no establece especialidad procedimental alguna más allá de la mayoría de tres quintos de cada una de las Cámara (también exigida, por ejemplo, para la elección parlamentaria de miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los Magistrados del Tribunal Constitucional, tal y como reflejan los artículos 122 y 159 de la Constitución Española).

No obstante, es cierto que existe un matiz, ya que el artículo 75.3 de la Constitución Española excluye la reforma constitucional de la posible delegación que las Cámaras pueden hacer a las Comisiones Legislativas Permanentes. También el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 146, prevé que para las propuestas de reforma electoral deban suscribirse dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados.

Esta falta de especialidad procedimental, en el artículo 167 de la Constitución Española, nos deja lagunas e interrogantes difícilmente de responder.

4.- LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA Y LECTURA ÚNICA

Como hemos explicado, mediante la proposición de reforma de los grupos parlamentarios del Partido Socialista Obrero Español y del Partido Popular³⁵, el 31 de agosto, el Pleno de la Cámara acordó la Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española en virtud del artículo 167 de la Constitución Española pero también por la tramitación de urgencia, directa y en lectura única, en virtud del artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados³⁶.

4.1.-La regulación procesal de la tramitación de urgencia y lectura única

El procedimiento de lectura única (regulado en el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el 129 del Reglamento del Senado³⁷) afecta a los proyectos o proposiciones de ley -ya tomados en consideración-, cuya naturaleza o simplicidad lo permita.

Este procedimiento reduce la tramitación del texto, eliminando la Fase Comisión. Así solo se debate en Pleno y aplicando únicamente las normas sobre debate y votación de

³⁵ BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 329-1, de 26/8/2011.

³⁶ BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-2, de 31/8/2011.

³⁷ En el Reglamento del Congreso, se considera como una especialidad en el procedimiento, reside en el Título Quinto (Del procedimiento legislativo), Capítulo Tercero (De las especialidades en el procedimiento legislativo). Mientras que en el Senado está considerado como un procedimiento especial, regulándose en el Título Cuarto (Del procedimiento legislativo), Capítulo Segundo (De los procedimientos legislativos especiales), Sección Primera. Para un estudio más detallado, M^o A. GRACÍA MARTINEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

esta Cámara, excluyendo las enmiendas al articulado. Es decir, se alteran las facultades de modificación y discusión parlamentaria³⁸, como las de negociación, acuerdo y proposición de alternativas de la Comisión³⁹.

Ante esta especialidad procedimental, parece obvio referirse a proyectos o proposiciones de poco calado que no ofrecen mucha dificultad⁴⁰ o cuando estos vienen precedidos de un consenso parlamentario junto a una primordial exigencia⁴¹ o ante textos más simples y menos discutidos políticamente⁴², también los de extrema simplicidad⁴³ o en los que existe un amplio consenso parlamentario sobre la materia⁴⁴.

Por lo que respecta al procedimiento de urgencia⁴⁵ (expresados en los artículos 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados), este reduce los plazos a la mitad con respecto al procedimiento ordinario. Para que dicho procedimiento se haga valer, es necesaria la petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios⁴⁶ o de una quinta parte de los diputados con el acuerdo de la Mesa⁴⁷.

Como precedente a este tipo procesal, tenemos la reforma del artículo 13 de la Constitución Española, la cual, también se realizó en procedimiento de lectura única⁴⁸. Sin embargo, esta reforma se caracterizaba por la evidencia de consenso y la simplicidad de su formulación, por lo que no se cuestionó el procedimiento⁴⁹. No obstante, ante la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, no quedan tan claros los requisitos para esta “simplicidad”, “cuando su naturaleza lo aconseje” (artículo 150 de la Constitución Española) ni la calificación de “simple” o “poco discutido”.

³⁸ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa, Madrid, 1990, pág. 285 y ss.

³⁹ Y GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa única*, pág. 4.

⁴⁰ M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 253-254.

⁴¹ J.A y A.L ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, pág. 178.

⁴² R. BUSTOS, <<La función legislativa>>, en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimientos*, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 64.

⁴³ F. RUBIO LLORENTE, <<El Procedimiento legislativo en España>>, en *La Forma del Poder*, CEC, Madrid, 1993, pág. 298.

⁴⁴ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2006, pág. 175.

⁴⁵ Previstos en el Capítulo Sexto (De la declaración de urgencia, artículos 93 y 94) del Título IV, relativo a las Disposiciones generales de funcionamiento. Mientras que en el Reglamento del Senado está considerado como un procedimiento especial, previsto en el Capítulo Segundo (De los procedimientos legislativos especiales), Sección Tercera (Del procedimiento de urgencia) (art. 133 a 136).

⁴⁶ En el caso que respecta este trabajo, el procedimiento de urgencia fue avalado por PSOE, PP y UPN; con la excepción del socialista Antonio Gutiérrez rompió la disciplina de voto y rechazó el texto.

⁴⁷ BOCG, serie B, núm. 329-2, de 31/8/2011.

⁴⁸ “En este caso la celeridad venía ante la necesidad de ratificar el Tratado de Maastricht y dar cumplimiento a la declaración vinculante del Tribunal Constitucional relativo al reconocimiento de la contrariedad de la norma convencional y el artículo 13.2 CE. Por tanto, ambos factores externos y sobrevenidos a la institución parlamentaria condicionaban la premura de la reforma constitucional”, Y. GOMEZ LUGO, en *La tramitación...*, pág. 10.

⁴⁹ M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 254.

Por tanto, solamente podríamos apoyarnos para tal procedimiento de lectura única en el “consenso suficiente”. De esta manera, surgen serias dudas, dado que este concepto indeterminado se puede plantear si el consenso suficiente es el de la mayoría parlamentaria o el aconsejable en una reforma de tales características como la que representa el artículo 135 de la Constitución Española, o mayoría de la Mesa.

4.2.-La actividad procesal de la Mesa en el procedimiento de urgencia y lectura única

A pesar de lo dicho, la propuesta de sometimiento a lectura única corresponde a la Mesa, previa escucha de la Junta de Portavoces. Por último, la decisión corresponderá al Pleno.

La Mesa también acordó, tras declarar la tramitación del procedimiento de urgencia y la lectura única, el uso de la facultad el artículo 91.1 del Reglamento del Congreso, que le permitió reducir finalmente el plazo de presentación de enmiendas, únicamente, a dos días. Todo esto basándose en la “excepcionalidad” del procedimiento y sin creer aplicable el apartado dos de ese mismo artículo, que prohíbe la reducción del plazo a menos de la mitad del ordinariamente necesario (salvo en el caso de excepcionalidad, aplicado por la Mesa).

La decisión arbitraria e indebidamente motivada⁵⁰ da un breve periodo de tiempo para la presentación de enmiendas, reduciendo el periodo de reflexión y negociación (esenciales en el ámbito parlamentario) para corregir y madurar la reforma constitucional presentada.

Aún así, fueron presentadas veintidós enmiendas⁵¹ en el corto plazo de cuarenta y ocho horas otorgado a los parlamentarios. Ninguna de ellas fue admitida por la Mesa.

5.- LA NO CONVOCATORIA DE REFERÉNDUM

El uso del artículo 167 de la Constitución Española da la opción de convocar un referéndum consultivo sobre el contenido de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española.

Los requisitos para esta consulta popular están previstos en el artículo 167.3 de la Constitución Española, entre ellos, la solicitud de cualquiera de las Cámaras por un mínimo de una décima parte de los miembros de estas.

En cumplimiento de este mandato, las Presidencias de las Cámaras abrieron el plazo⁵², sin que ninguna de estas Cámaras alcanzara dicha mayoría⁵³.

⁵⁰ Laura FLORES ANARTE, << El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española >>, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 9, 2014, pág. 331.

⁵¹ BOCG, NÚM. 329-3.

El posicionamiento del Partido Popular y del Partido Socialista (salvo dos miembros de este último grupo parlamentario) en contra de la celebración de referéndum bastó para aprobar la reforma lo más rápido posible⁵⁴, dentro de esta posición: el miedo a una posible respuesta negativa de dicho referéndum, las presiones del Banco Central Europeo junto al eje franco-alemán y la necesidad de mandar un mensaje de ajuste y compromiso del equilibrio de déficit a los mercados⁵⁵.

Finalmente, el día 2 de septiembre de 2011 se aprobó, en Pleno del Congreso de los Diputados, la Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, obteniendo la mayoría de tres quintos prevista en el artículo 167 de la Constitución Española⁵⁶. Mientras que, en Pleno del Senado, también se aprobó con dicha mayoría sin introducir modificaciones al texto remitido por el Congreso de los Diputados⁵⁷.

Posteriormente, veríamos al Gobierno griego intentando convocar tal referéndum ante las medidas “anticrisis” exigidas por el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y parte de los Estados europeos, relativas al nuevo plan de rescate. Finalmente, Papandréu retiró dicha propuesta de referéndum y cedió el poder a Papademos, dando lugar a un gobierno técnico en Grecia.

III.- ALCANCE Y LÍMITES MATERIALES DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1.- EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (ART. 135.1 CE)

La reforma del artículo 135 CE supuso la consagración al máximo nivel normativo del principio contable de equilibrio presupuestario y la constitucionalización preferente de la regla de limitación del gasto público. No obstante, su importancia es bastante relativa, en cuanto que una adecuada gestión económica hubiere sido motivo suficiente para atender a estos principios⁵⁸. Además, el equilibrio presupuestario en España (de acuerdo al derecho europeo) ya era exigible conforme al Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (artículo 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y

⁵² BOCG. Senado, serie I, núm. 108-682, de 8/9/2011. BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-5, de 8/9/2011; BOCG. Congreso de los Diputados, Núm. B-329-5, de 10/9/2011.

⁵³ BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-7, de 28/9/2011. BOCG. Senado, serie I, núm. 121-1111, de 27/9/2011. En el Congreso la solicitaron 19 diputados.

⁵⁴ Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, << La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 137, mayo-agosto de 2013, pp. 703-704.

⁵⁵ Véase la exposición de motivos de la reforma del artículo 135 de la Constitución Europea.

⁵⁶ BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-4, de 6/9/2011.

⁵⁷ BOCG. Senado, serie I, núm. 108-738, de 8/9/2011.

⁵⁸ Y más cuando este viene definido como principio (artículo 135.1 CE), y no como regla, permitiendo, cierto margen de actuación del referido equilibrio. Francisco J. BASTIDA FREIJEDO, “La reforma...”, nota 22, pp. 172 y 173.

conforme a los Reglamentos 1466/97 y 1467/97 del Consejo, en teoría, garantizados por el principio de primacía del derecho europeo y de cooperación leal (artículo 4.3 TUE)⁵⁹ y, a nivel nacional, del texto refundido, Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre⁶⁰.

Pero a pesar de esto, es posible que dicho principio de equilibrio presupuestario suponga la limitación teológica del gasto y, con ello, la capacidad efectiva del Estado para el desarrollo de políticas públicas⁶¹.

Por ello, entramos ahora en la concreta limitación de este precepto constitucional. A tenor de la Exposición de Motivos, la presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución; reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, procurar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. Para ello, se aplica la siguiente formulación jurídica⁶²:

En primer lugar, el nuevo artículo incorpora la sujeción de todas las Administraciones Públicas al principio de estabilidad presupuestaria (135.1). Prevé la aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria sobre grupos de agentes del sector público: la Administración General del Estado, las entidades de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Dicho contenido, como hemos comentado, no es innovador, y así lo reflejaba el Decreto 2/2007 (a instancia del derecho europeo).

En segundo lugar, regula la prohibición del déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea, remitiendo, a través de una Ley Orgánica, la fijación de este déficit estructural máximo permitido, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Respecto a las Entidades Locales, todas deberán presentar el equilibrio presupuestario (135.2).

En tercer lugar, se mantiene el apartado tercero del anterior artículo 135 pero modificando el contenido preexistente⁶³, ya que ahora no solo el Gobierno está obligado a la necesidad de una autorización por ley para emitir deuda pública, sino que, también lo están las Comunidades Autónomas. También, como novedad, añade que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones no pueda superar el valor de

⁵⁹ 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. Enoch, ALBERTÍ ROVIRA, “*La reforma...*”, pág. 166.

⁶⁰ Igualmente innecesaria habla Enoch Albertí Rovira, en relación a la legislación nacional en materia de estabilidad presupuestaria vigente en el momento de ésta reforma. Enoch, ALBERTÍ ROVIRA, “*La reforma...*”, pp. 167-168.

⁶¹ Se refiere así Antonio Arroyo Gil, en relación a la reforma alemana. Antonio ARROYO GIL, “*La reforma constitucional...*”, nota 3, pág. 43.

⁶² M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 247.

⁶³ J.M TEJERIZO LÓPEZ, <<Artículo 135: Deuda Pública>>, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pp. 345-370.

referencia establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (60% del PIB). Por último, añade una innovación que “carece de parangón en el derecho constitucional comparado”⁶⁴, ya que da a esta deuda pública, prioridad absoluta.

En cuarto lugar, se le ha aportado cierta flexibilidad, inspirándose en el modelo alemán⁶⁵, estableciendo tres supuestos en los que dicho límite se puede superar: situación de catástrofe a la que el Estado no puede hacer frente, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen del control del Estado; debiendo estas ser aprobadas por mayoría absoluta por los miembros del Congreso de los Diputados (135.4).

En quinto lugar, remite a una Ley Orgánica que regula el establecimiento de los límites de déficit estructural y el volumen de deuda pública. (Sin embargo, en el artículo 135 de la Constitución Española anterior, era necesario solamente un Decreto Ley). Dicha ley orgánica regulará esta en todo caso la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos, incluyendo, la forma y el plazo de corrección de las desviaciones que pudieran producirse sobre estos y la metodología y los procedimientos para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración Pública ante su incumplimiento.

La Disposición adicional única prevé un límite temporal para la aprobación de dicha Ley Orgánica, concretamente, el 30 de junio de 2012.

A diferencia de las reformas constitucionales suizas y alemanas⁶⁶, nuestro constituyente ha extendido la disciplina fiscal a las Entidades locales, aunque de forma mucho más rigurosa. El legislador también se aparta de dichas reformas al incorporar asimismo un límite relativo a la deuda pública, como hemos explicado con anterioridad (el 60% del PIB, de acuerdo con el Protocolo núm. 12).

No obstante, debemos redundar que el artículo 135 de la Constitución Española no contempla el establecimiento de hipotéticos “techos de gasto”, pues, se limita a restringir el déficit y la deuda. En definitiva, someter a una determinada relación los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas. En el principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado nada impide elevar al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales, el volumen de gasto, siempre y cuando, estas eleven el nivel de ingresos correlativamente.

Tampoco condiciona, en modo alguno, el principio de estabilidad presupuestaria, la forma en que se distribuyen los gastos dentro del Presupuesto. Solamente cabría, cuando existiera una conexión entre un tipo de ingresos y un tipo de gastos. Si se viera

⁶⁴ G. PISARELLO, <<Reforma constitucional y crisis>>, *Jueces para la democracia*, ISSN núm. 72/2011, pág. 3.

⁶⁵ EKKEHART REIMER, *La crisis financiera como oportunidad político-constitucional*, pp. 103-105.

⁶⁶ M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Crisis fiscal, ...*, pág. 16.

quebrada esta conexión, podría anudarse alguna consecuencia individual entre estos dos polos, imponiendo reducciones o aumentos proporcionales y paralelos⁶⁷.

2.- LA LIMITACIÓN DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL DEL ESTADO Y CCAA A LOS MÉRGENES ESTABLECIDOS POR LA UE (ART.135.2 CE)

El déficit estructural se computa soslayando las alteraciones de los ingresos y gastos inicialmente previstos que se producen automáticamente por la sola evolución del ciclo económico sin que haya ninguna decisión discrecional de los poderes públicos⁶⁸. Es decir, no consiste en alcanzar el presupuesto exacto en cada ejercicio, sino de lograrlo a medio plazo.

Por esto, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas hemos de tratarla desde una doble perspectiva: la del gasto (la libre disposición de los recursos) y la de los ingresos (“la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión”, STC 135/1992, de 5 de octubre).

La normativa sobre estabilidad presupuestaria “alteró de modo radical el comportamiento fiscal de las CCAA, estableciendo reglas más estrictas”⁶⁹, ya que su margen de elaboración presupuestaria queda limitada por el principio de estabilidad presupuestaria. Tanto Comunidades Autónomas como el Estado deben acatar los compromisos adquiridos con la Unión Europea. Redundando sí, en las Comunidades Autónomas, pues, los objetivos de estabilidad confieren al Gobierno central y Cortes Generales mayor protagonismo debido a su potestad de fijar los objetivos.

Ante la posibilidad de inconstitucionalidad por la afectación de las competencias de las Comunidades Autónomas en lo referido a su configuración presupuestaria, la doctrina constitucional la ha rechazado, ya que esta limitación no tiene carácter absoluto, no excluye la existencia de controles y, estos pueden ser indebidos e impugnables si no manifiestan ser imprescindibles para asegurar la coordinación económica.

En realidad, la referencia a las Comunidades Autónomas del artículo 135.6 de la Constitución Española no entiende toda su amplitud hasta la formalización de límites por el legislador orgánico pero, dada la europeización de nuestro bloque constitucional, lo cierto es que algunos estatutos habían ya asumido el principio de estabilidad presupuestaria⁷⁰.

⁶⁷ Manuel MEDINA GUERRERO, <<La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 149.

⁶⁸ Manuel MEDINA GUERRERO, << La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Núm. 165, pág. 149

⁶⁹ C. MONASTERIO ESCUDERO y R. FERNÁNDEZ LLERA, <<Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria>>, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 51/2008, pp. 83-106.

⁷⁰ Así, el artículo 78.3 del Estatuto extremeño dispone que el Presupuesto se presentará “sometido al principio de estabilidad presupuestaria”.

Sea como fuere, el nuevo marco de estabilidad presupuestaria se caracteriza por introducir mayores y más intensos poderes a la Unión Europea sobre el Estado y sobre el conjunto del sector público interno (déficit, deuda y gasto).

También estos se producen en la correlación Estado-Comunidades Autónomas, que hace que las Comunidades Autónomas estén sujetas al poder de supervisión y control del Estado con mucha más intensidad que con el artículo anterior. Este poder se expresa a través de los procedimientos respaldados por el artículo 155 de la Constitución Española. El reforzamiento de estos poderes de supervisión y control del Estado, vienen expresados en la Ley 2/2012 (LOEP). Y se manifiesta en dos grandes direcciones⁷¹:

En primer lugar, el poder de supervisión del Estado, ya que las Comunidades Autónomas tienen la obligación de suministrarle información sobre los proyectos de presupuestos, los presupuestos aprobados y la ejecución de los mismos (Art. 17 LOEP).

Y en segundo lugar, la obligación de las Comunidades Autónomas de adoptar las medidas en caso de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria prefijados por el Estado.

El resultado es la ampliación de poderes estatal en términos de información y corrección, poniendo al Estado en una posición de garante de la estabilidad presupuestaria. Esto se traduce en tres fases: la prevención, la corrección y la coerción.

La fase de prevención se adopta de forma automática, esta fase, en caso de que la deuda se situé en el 95% del límite fijado, se traduce en una limitación de apelación de crédito por parte de la Administración, pero también, en caso de riesgos de incumplimiento, en que el Estado dirija una advertencia a la Administración correspondiente para que adopte las medidas necesarias en el plazo de un mes. Si en ambos casos no cumplen las obligaciones, se pasa a la segunda fase.

En esta segunda fase se activan diversas medidas para corregir los incumplimientos, una de ellas es la necesidad de autorización por parte del Estado para que la Administración oportuna pueda realizar operaciones de endeudamiento, así como un informe previo favorable del Ministerio de Hacienda en todas las subvenciones. También, la obligación de la Comunidad Autónoma incumplidora de presentar un plan económico-financiero. Dicho plan será examinado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y podrá aprobarlo (para su debido cumplimiento, bajo peligro de intervención) o volver a demandar uno nuevo.

Si también se incumple esta fase de corrección, se pasa a la fase de coerción, en esta fase se priva a la Comunidad Autónoma de los créditos presupuestarios y se le exige necesariamente cumplir los objetivos europeos. El Estado podrá asumir sus competencias normativas sobre los tributos cedidos y la Comunidad Autónoma deberá crear un depósito en el Banco de España equivalente al 0,2 por 100 de su PIB, si no lo

⁷¹ Enoch ALBERTÍ ROVIRA, << El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español >>, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 75-76.

hace se pasará a la intervención. Lo mismo ocurre si se incumple el plan aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Tales supuestos de intervención suponen la sustitución temporal de la capacidad de decisión de las instituciones autonómicas sobre los ámbitos de su competencia con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Esto viene por la aplicación de la ejecución forzosa del artículo 155 de la Constitución Española. Para ejercer la funcionalidad de dicho artículo es necesario: el requerimiento al Presidente de la Comunidad, la autorización de medidas de ejecución por parte del Senado por mayoría absoluta en caso de no ser atendido y, finalmente, la ejecución de las medidas autorizadas por parte del gobierno, que podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, el fortalecimiento de los poderes del Estado, también se traduce en dos nuevos instrumentos de financiación de las Comunidades Autónomas, así como de garantía para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad:

En primer lugar, el Fondo para la financiación de pagos a proveedores, creado de modo excepcional en 2012 mediante decreto ley⁷² y ha sido prorrogado en 2013⁷³, como instrumento a través del cual el Estado concede créditos a las Comunidades Autónomas para pagar a sus proveedores de forma directa y con sujeción a determinadas condiciones fiscales y financieras, expresadas en el plan de ajuste que deben elaborar, y con la garantía de los recursos que reciban del sistema de financiación autonómica.

En segundo lugar, el Fondo de Liquidez Autonómica, creado también mediante decreto ley⁷⁴ como mecanismo de “rescate interno”, se inspira claramente en los mecanismos de rescate europeos. Proporciona liquidez a las Comunidades Autónomas a cambio de cumplir con una serie de condiciones financieras y fiscales para el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda así como el reembolso.

En resumen, observamos que la nueva situación producida por la reforma del artículo 135 de la Constitución Española otorga a la Ley Orgánica la posibilidad de ampliar una serie de principios presentes en el artículo 135 de la Constitución Española. De tal manera, se puede incurrir en una posible extralimitación del legislador⁷⁵, pues es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que en su labor de enjuiciamiento sólo está vinculado a la Constitución y a su propia Ley orgánica⁷⁶.

⁷² RDL 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de pagos a proveedores.

⁷³ RDL 4/2012, de 22 de febrero, medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y la creación de empleo.

⁷⁴ RDL 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas en ámbito financiero.

⁷⁵ Enoch ALBERTÍ ROVIRA, << El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español >>, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 72-73.

⁷⁶ STC 31/2010, de 28 de junio: “En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es único competente para la definición auténtica (e indiscutible) de las categorías y principios constitucionales” (FJ 57)

3.- CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS PROPIAS CCAA

Una novedad, tal vez menos relevante, de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española es la constitucionalización de la articulación territorial del Estado español, es decir, la articulación constitucional territorial de las Comunidades Autónomas. En los más de treinta y cinco años de vigencia de la Constitución Española de 1978 se ha avanzado mucho en el desarrollo del Estado autonómico a través de su concreción política por las normas del bloque constitucional, del que forman parte esencial los Estatutos de Autonomía, las leyes del artículo 150 CE y la propia jurisprudencia constitucional⁷⁷.

La articulación constitucional del nuevo 135 de la Constitución Española supone un avance, desde hace tiempo necesario,⁷⁸ en el reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas. Pero a pesar de la importancia de la reforma constitucional, esta redacción es escueta, sin llegar a una matización o nombramiento desarrollado de estas. La conclusión es que su redacción no es adecuada ni en forma ni en alcance⁷⁹. La articulación del nuevo texto del artículo 135 de la Constitución Española no ha servido para resolver de forma definitiva el debate territorial que secularmente ha caracterizado nuestro Estado, siendo esta más una expresión constitucional de limitación autonómica en el ámbito financiero que de propiamente desarrollo autonómico.

Lo mismo entendemos de la mención constitucional de la integración de España en la Unión Europea, esta solo prevé la capacidad de endeudamiento de los poderes públicos españoles, olvidando mencionar los derechos que esto supone a la sociedad española.

4.- RESERVA DE LEY ORGÁNICA PARA LA FIJACIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

Habiendo entrado ya en el tema en el apartado anterior, debemos expresar los límites concretos de esta Ley Orgánica, que no son otros que los propiamente expresados por la normativa europea, dentro de ese marco europeo, el legislador orgánico puede moverse con total libertad⁸⁰. Este por ejemplo, puede fijar un déficit cero.

En este ámbito de “libertad”, ha sido creada la normativa que desarrolla el art. 135 CE, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, “de cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación

⁷⁷ El término “bloque constitucional” se toma con el significado que le ha dado P. REQUEJO RODRÍGUEZ, en *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1997, pp. 57-105.

⁷⁸ Carlos DE CABO MARÍN, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 71 y ss.

⁷⁹ Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, <<La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 137, mayo-agosto de 2013, pp. 691-692.

⁸⁰ Manuel MEDINA GUERRERO, <<La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 147.

continua y automática a la normativa europea”. Como hemos explicado anteriormente, la Ley Orgánica 2/2012 confiere gran protagonismo al Estado, para esta afirmación nos basamos en las limitaciones que la LOEP desarrolla, entre otras:

La exigencia de corrección financiera en el plazo de quince días desde el incumplimiento de la normativa financiera o presupuestaria exigida por el Estado, la no disponibilidad y retención de créditos hasta que “garantice el cumplimiento del objetivo establecido” en virtud del artículo 25.1 a) LOEP. Además de la posibilidad de aplicación de diversas sanciones financieras, explicadas anteriormente, como la constitución de depósito con intereses (similar a una multa coercitiva) al Banco de España equivalente al 0,2% de su PIB, a cancelar asegurados los objetivos y a devengar intereses trimestralmente hasta la subsanación de deficiencias.

También la LOEP modifica el régimen de cesión de tributos previsto en la LOFCA, ya que estas pasarán al Estado “cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea” según el artículo 25. 1 a) LOPJ en su última línea. Establece un sistema de control y sanción en el Capítulo IV, ya que el Gobierno está legitimado para enviar “una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada” en su artículo 25.2 LOEP. Y además, la existencia de la coacción federal basado en el artículo 155 de la Constitución Española y ampliado en el artículo 26 LOEP⁸¹.

En resumen, la LO 2/2012, sus reformas, no solamente se ciñen a regular los límites de déficit y deuda pública derivados de la normativa europea, sino que extiende la posición jerárquica que el Estado ejerce sobre las Comunidades Autónomas, a ámbitos discutiblemente cubiertos expresamente por la reforma del artículo 135 de la Constitución Española⁸². Pero es que además, la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, ha ampliado el concepto de sostenibilidad financiera y todavía más el ámbito de aplicación de la LO 2/2012, siendo un elemento más de la disciplina fiscal diseñado con base al artículo 135 de la Constitución Española.

Por consiguiente, la contención del legislador orgánico dentro de los límites constitucionales debe estudiarse, existe el peligro de desvirtuar el núcleo duro de la autonomía constitucional y la finalidad de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, que no es otro que consolidar y asegurar los límites de déficit y deuda pública que puedan imponerse en el marco legislativo de la Unión Europea.

5.- MECANISMO DE EXCEPCIONALIDAD

⁸¹ Sobre las serias dudas de constitucionalidad que plantean algunas de estas medidas coercitivas, véase Manuel MEDINA GUERRERO, <<El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal>>, en *REDC*, núm. 98, 2013, pp. 31 y ss.

⁸² Manuel MEDINA GUERRERO, <<La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 196.

El nuevo artículo 135 de la Constitución Española, su apartado cuarto, permite sobrepasar los límites de déficit estructural y deuda en el caso de “recesión económica”, requiriéndose para ello la mayoría absoluta. Este mecanismo encaja con la lógica del concepto estructural que permite el superávit presupuestario en los ciclos económicos expansivos y la utilización de las reservas de este superávit en tiempos de desaceleración económica. Sencillamente, a lo largo del ciclo económico, el presupuesto y las reservas presupuestarias tenderán a equilibrarse.

La finalidad del artículo 135 de la Constitución Española no es otra que eliminar la posibilidad de mal uso por parte del legislador en lo que al superávit respecta. Por consiguiente, este supuesto excepcional viene a consolidar las políticas anticíclicas del modo keynesiano, más allá del límite establecido sobre el déficit estructural podrá traducirse en políticas destinadas a reactivar la economía impulsando el gasto público como lo son la estimulación de empleo y la reducción de impuestos.

No obstante, todo esto depende de cómo el legislador orgánico en virtud del artículo 135.5 a) de la Constitución Española delimite el supuesto de “recesión económica” o de “fluctuación normal”. Obviamente, el derecho europeo puede servir de orientación al legislador orgánico, concretamente de la redacción del Reglamento 1567/1997, el cual, en su artículo 2.1⁸³, incluye casos de “grave recesión económica” entre los supuestos excepcionales que se apartan de los valores referenciales. En cualquier caso, existe una amplia libertad de configuración política para el legislador, así mismo lo ha reconocido la doctrina alemana⁸⁴ respecto a su artículo 109 de la Ley Fundamental de Bonn, artículo homólogo en derecho comparado a nuestro artículo 135 CE reformado.

En paralelo a esto, la doctrina otorga la capacidad decisoria del juez constitucional a nivel fiscal en un ámbito objetivo de “evidencia” o “razonabilidad” (Vertretbarkeitskontrolle), basado en los centros de estudio e investigación en materia económica⁸⁵. No obstante, siguiendo con el paralelismo alemán, el artículo 109.3 contiene una obligación para sus destinatarios, ya que la norma constitucional exige al Estado (Bund) y a sus marcaciones territoriales (Länder) a dar un tratamiento simétrico a estas fases económicas en el medio y largo plazo, es decir, el déficit generado en recesión económica debe equilibrarse con el superávit del ciclo económico de expansión. Aunque, en lo relativo a esta simetría, la actuación del legislador se

⁸³ Ciertamente es que su reforma de 2005 condujo a que se flexibilizase este supuesto de excepcional déficit, ya que si en la versión original se entendía que “la superación del valor de referencia debido a una grave recesión económica es excepcional únicamente cuando se registre una disminución anual del PIB real en del 2%, como mínimo”, en la redacción dada del artículo 2.2 por el Reglamento 1056/2005 se consideraría excepcional “si el exceso sobre el valor de referencia se deriva de una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o de una pérdida acumulada de producción durante un periodo prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial”.

⁸⁴ Ekkehart REIMER, <<La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento de la Constitución alemana>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, pp. 93 y ss.

⁸⁵ Christian MAYER, *Greift die neue Schuldenbremse?*, pp. 276, 279 y 280.

considera en principio justiciable⁸⁶, por mucho margen de libertad de apreciación que exista⁸⁷.

Existen dos supuestos excepcionales más, aparte del de “recesión económica”, que también aparecen en el artículo 135. 4 de la Constitución Española es el caso: el de catástrofes naturales o el de situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciados por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Pocos problemas plantea la interpretación de el primer supuesto excepcional, el referido como “catástrofes naturales”, el artículo 4 de la LO 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, enumera “alteraciones graves de la normalidad” que podemos utilizar para definir este supuesto.

Mayores dificultades entraña el determinar el supuesto referido como “situaciones de emergencia”, en principio aplicables las mismas deficiencias del “Notsituation” de la Constitución Alemana, aunque este no deja de ser un término tautológico, pues los casos que escapan del control del Estado son incontables en la sociedad democrática actual y la exigencia de una situación que perjudique considerablemente las finanzas públicas no ofrece unos criterios jurídicos firmes que permitan limitar el supuesto⁸⁸. En resumen, se trata de una cláusula de apertura con un difícil control jurisdiccional⁸⁹. No obstante contiene una mejora con respecto a la regulación constitucional anterior, y es la exigencia de necesidad de ir acompañado este supuesto de excepción con el correspondiente programa de amortización (art. 109.3 y 115.2.7ª)⁹⁰

Estas consideraciones doctrinales alemanas son extrapolables⁹¹ a las “situaciones de emergencia” a la delimitación del artículo 135.4 de la Constitución Española, a pesar de esto, debemos redundar en que el 135.4 incluye una delimitación más abierta al homólogo alemán, ya que incluye, el término novedoso de la “sostenibilidad económica y social”. Se trata este término de una cláusula de escape que hace prácticamente indeterminable la limitación siempre que pase la aprobación de mayoría absoluta por el Congreso de los Diputados. Por esto mismo, no es para nada descabellada la afirmación de Francesc de Carreras que apunta a que “las excepciones que se prevén son de tal amplitud que, en su caso, pueden invalidar las normas establecidas en el resto del artículo”⁹² o la de José Luis Cascajo que afirma que “los supuestos excepcionales de

⁸⁶ Christian MAYER, *Greift die neue Schuldenbremse?*, pág. 280.

⁸⁷ Ekkehart REIMER, <<La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento de la Constitución alemana>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, pág. 106.

⁸⁸ Ekkehart REIMER, <<La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento de la Constitución alemana>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, pág. 104.

⁸⁹ Véase especialmente Christian SEILER, *Konsolidierung der Staatsfinanzen...*, pág. 726.

⁹⁰ Lars P. FELD, *Sinnhaftigkeit...*, pág. 238.

⁹¹ Manuel MEDINA GUERRERO, << La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 156.

⁹² <<Encuesta sobre la reforma constitucional>>, *REDC 93*, Pág. 187.

superación de los límites de déficit y deuda están definidos con conceptos jurídicos indeterminados, acaso insuficientemente protegidos por un tipo de mayoría que podría haber sido superior a la mayoría absoluta”⁹³.

Conviene atender al peligro de un vaciamiento sistemático del propio artículo 135 si ampliamos indebidamente conceptos indeterminados. Por ello, acentuamos el único límite claro y preciso del articulado, y es, que son supuestos excepcionales.

6.- VIGENCIA DE LOS LÍMITES DE DÉFICIT HASTA 2020

De acuerdo con el tercer párrafo de la disposición adicional única de la reforma: “Los límites de déficit estructural establecidos en el art. 135.2 de la Constitución española entrarán en vigor a partir de 2020”. Este aspecto temporal ha servido de reproche al legislador ante la supuesta “urgencia” con la que se ha procedido la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, cuando, al fin y al cabo, la eficacia de esta reforma se demora a 2020⁹⁴.

Esta dilación de su entrada en vigor ha permitido llamarla “legislación simbólica”, esto es, aquella legislación en la que no coinciden los objetivos pretendidamente perseguidos con los verdaderamente queridos por el autor de la norma⁹⁵, y es que, su eficacia temporal es tan diferida que no cabe desechar una reforma posterior de esta reforma constitucional antes de que llegue a entrar en vigor⁹⁶.

Ciertamente es poco realista adelantar estos límites de déficit estructural a sabiendas de la grave crisis en la que están sumergidos los Estados europeos actualmente, no obstante, este plazo insustancial del artículo 135 de la Constitución Española debería ser una preparación financiera para abordar tal límite estructural en 2020. Sería absurdo desatender los compromisos europeos hasta tal fecha⁹⁷. Esto abriría la veda de que, las Entidades locales tuvieran la obligación de cumplir el equilibrio presupuestario previsto en el artículo 135.2 de la Constitución Española solamente al comienzo de 2020, pues esta, no deja de ser otra limitación más del déficit.

⁹³ REDC 93, PÁG. 194. En esta línea también Javier TAJADURA, *Reforma constitucional e integración europea*, pág. 26.

⁹⁴ En esta línea, Roberto BLANCO VALDÉS, *La reforma de 2011...*, pág. 17; Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, <<Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución>>, en *El Cronista*, 24, 2011, pág. 15.

⁹⁵ Manuel MEDINA GUERRERO, << La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 162.

⁹⁶ En paralelismo con la Ley Fundamental de Bonn, Stefan KORIOH, <<Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse?>>, en *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2010, pp. 270-271.

⁹⁷ En este sentido, la crítica de Manuel ARAGÓN REYES, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, pp. 171-172.

IV.- LAS REACCIONES FRENTE A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.

1.- EL DEBILITAMIENTO DEL CONSENSO CONSTITUCIONAL TRAS EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL

La aceptación generalizada de la Constitución Española de 1978 ha sido cuestionada a partir de esa reforma del artículo 135 de la Constitución Española, precisamente, por la constatación de los más limitados apoyos que tuvo en el 2011 en relación con los amplísimos que tuvo en el 1978.

La reforma del artículo 135 de la Constitución Española fue aprobada por los grupos parlamentarios del partido socialista y popular, mediante un acuerdo previo entre el presidente del gobierno y el líder de la oposición, siendo presentada por el Presidente del Congreso un día después⁹⁸ y ante el requerimiento del Banco Central Europeo ha condición de comprar deuda española.

Cabe destacar que el presidente del gobierno y el líder de la oposición dictaron una reforma sin previa consulta a las demás fuerzas políticas, y sin la consulta al propio partido socialista⁹⁹. Esto sumado a la inmediatez de la reforma, utilizando el procedimiento del artículo 167 de la Constitución Española, con la aprobación de lectura única y renunciar a la facultad de activar el referéndum consultivo, hizo que se aprobara en algo más de un mes y con un debate parlamentario de la sesión del debate y aprobación del proyecto de reforma, limitado a tan solo 2 horas y 40 minutos, en total¹⁰⁰. Por tanto, son bastantes las críticas debido a la limitación de debate y pluralismo¹⁰¹:

Primero, como hemos dicho antes no se consulto siquiera al Partido Socialista, sin perjuicio de que luego pactara junto al Partido Popular, sin perjuicio de las críticas que ocasionó por alguno de los miembros del propio Partido Socialista¹⁰².

⁹⁸ Presidente del Gobierno: “Estoy de acuerdo de que tratándose como se trata de una reforma constitucional, lo mejor sería adoptarla no solo con el consenso imprescindible, sino con todo el consenso posible, y hacerla con esta voluntad desde el principio del mismo 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 Sesione. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 268, IX Legislatura, 2011, pág. 5.

⁹⁹ “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

¹⁰⁰ Puesto así de manifiesto por Enrique Guillén López, Enrique GUILLÉN LÓPEZ, “Reforma Constitucional, Crisis de las deudas y fracaso de la Unión Monetaria”, organizada por la Asociación de 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.

¹⁰¹ Enrique, GUILLÉN LÓPEZ, “¿Por qué lo llaman...?”, nota 7.

¹⁰² Roberto, BLANCO VALDÉS, “La reforma de 2011: de las musas al teatro”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 219, 2011, pág. 12.

En segundo lugar la falta de comunicación con otros partidos políticos, con esto rompiendo la idea de consenso, que venía concibiéndose desde la entrada en vigor de la Constitución Española¹⁰³.

En tercer lugar, el escaso debate parlamentario en el Pleno del Congreso y el Senado, gracias a la tramitación de urgencia y a la lectura única. Y es que, pese a estar ratificados por el Tribunal Constitucional, es cierto que la tramitación de urgencia y la lectura única vienen a establecerse en el caso de procedimientos legislativos simples y sin necesidad de un debate parlamentario serio, supuestos que no parecen muy acordes a una reforma constitucional de este calibre.

En cuarto lugar, la nula participación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en dicha reforma. Las cuales han sufrido limitaciones generales y controles exhaustivos sin poder haber debatido o expuesto su opinión anteriormente a la reforma sufrida.

Y por último, la negativa a celebrar un referéndum, a pesar de la existencia en ese momento del movimiento popular a cambio de mayor participación ciudadana (15-M). Pues, existía el riesgo de quiebra y agravamiento económico por parte de los mercados bursátiles. En este aspecto, obtenemos una clara señal de prioridad del legislador, primero la economía y luego las exigencias sociales.

Por todo esto, no extraña, en la actualidad, escuchar a Pedro Sánchez admitir que fue un “error” cambiar ese artículo sin haber realizado un referéndum y por haber servido como “cobertura legal” para los recortes que llevó a cabo Rajoy unos meses después.

Es más, el propio Partido Socialista trata, el marco de la reforma constitucional, en una propuesta de reforma¹⁰⁴ estos aspectos del artículo 135 de la Constitución a fin de reconocer y corregir errores cometidos en el pasado más reciente y reconocer que con su aprobación se cometieron varios errores, entre ellos hacer una reforma de la Constitución sin el voto de los españoles, dando la cobertura legal al PP para acometer los recortes en sanidad, educación y pensiones y como actores de la reforma, exigiéndose mayores dosis de responsabilidad en su modificación.

2.- SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA ANTES DE LA REFORMA Y EL RECURSO DE AMPARO INTERPUESTO CONTRA EL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD

2.1.- La constitucionalidad de las leyes de estabilidad presupuestaria antes de la reforma constitucional

¹⁰³ Francisco J. BASTIDA FREIJEDO, “La reforma...”, nota 22.

¹⁰⁴ Texto publicado: http://www.psoecyl.com/3w/images/doc_tenemos/derechos_135.pdf

Pese a que el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de la legislación española del principio de estabilidad presupuestaria, los reproches sobre su inconstitucionalidad han marcado la actualidad reciente.

La sentencia 134/2011, de 20 de julio¹⁰⁵ fue la primera en la que el Tribunal Constitucional afirmó la inexistencia de vulneración de la autonomía autonómica o local. A esta sentencia le preceden varias más en los que se consolida la doctrina aplicada en la primera, son el caso: 157/2011, de 18 de octubre¹⁰⁶, 185/2011, de 23 de noviembre, 195/2011, 196/2011, 197/2011, 199/2011, de 13 de diciembre y 203/2011, de 14 de diciembre. Estas sentencias vienen a resolver diversas dudas constitucionales de lesión autonómica y local de la Ley 18/2001 y de la Ley Orgánica 5/2001.

Cabe expresar respecto a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, que ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. Al igual que la Ley Orgánica 5/2001 que ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. A pesar de ello, el Tribunal Constitucional ha estimado que “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto de conflicto”, además de que, “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto”¹⁰⁷. Por ello, no cabe un nuevo recurso en este parecer.

En lo respectivo al principio de estabilidad presupuestaria, todas las Sentencias abogan por la constitucionalidad del principio, sin embargo, observamos una diferenciación de la cuestión constitucional en lo que respecta a la primera Sentencia (134/2011) en diferenciación con las demás. Y es que esta primera se produce antes de la reforma del

¹⁰⁵ Recurso de inconstitucionalidad núm. 1451-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de septiembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la misma.

¹⁰⁶ Respectivamente: Recurso de inconstitucionalidad 1454-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Recurso de inconstitucionalidad 1455-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación a diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Sentencia 195/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1460-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Sentencia 196/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1467-2002. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria. Sentencia 197/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1487-2002. Interpuesto por las Cortes de Aragón 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. Sentencia 199/2011, de 13 de diciembre de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1505-2002. Interpuesto por sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

¹⁰⁷ SSTC 134/2011, de 20 de julio; 87/1993, 329/1993, y 155/1996, entre otras.

artículo 135 de la Constitución Española, y no queda amparada por el reconocimiento constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, en todas las demás sí, y respecto a estas, el Tribunal Constitucional expresa “es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos ahora al dictar sentencia, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento de examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones”¹⁰⁸. Así pues, observamos el reconocimiento constitucional del principio por este Tribunal, ya que estamos, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad (de la competencia) del Estado y de las Comunidades Autónomas” (STC 199/2011).

La Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que tenía “la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas” (STC 135/1992, de 5 de octubre)¹⁰⁹, ahora, con la normativa nueva se ha alterado “de modo radical el comportamiento fiscal de las CCAA, estableciendo reglas más estrictas”¹¹⁰.

Por tanto, el Tribunal no ve inconstitucionalidad, en los términos limitativos que la nueva normativa adopta, pues no tienen caracteres absolutos, no excluye los controles y están justificados. Todo otro control sin estas características podría ser declarado indebido en vulneración a la autonomía financiera. Y es que el Tribunal Constitucional atiende a los siguientes fundamentos jurídicos en defensa de la constitucionalidad de principio de estabilidad presupuestaria¹¹¹:

En primer lugar, basa la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como la dirección general de la economía en el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española.

En segundo lugar, la legitimidad de la interposición unilateral de límites presupuestarios en materias concretas por parte del Estado. Basándose en “la competencia estatal de dirección de la actividad económica general del artículo 149.1.13 (STC 96/1990, FJ 3)”, “en aras de la consecución de estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992, FJ 3)”, mediante la Ley de presupuestos, definida como “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno (SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, FJ 4 a), por todas) (STC

¹⁰⁸ STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2, y en el mismo sentido SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3, 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y 120/2011, de 6 de julio, FJ 2.

¹⁰⁹ J. GARCÍA MORILLO: P. PEREZ TREMPES, J.P. ZORNOSA PEREZ, *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

¹¹⁰ C. MONASTERIO ESCUDERO y R. FERNÁNDEZ LLERA, <<Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria>>, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 51/2008, pp. 83-106.

¹¹¹ M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 246.

171/1996, FJ 2)”; tal y como en “el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1)” como limitación de la autonomía financiera en materia presupuestaria se incide directamente en los objetivos de política económica.

En tercer lugar, y por último, la legitimación constitucional del establecimiento de máximos generales en la elaboración presupuestaria por parte del Estado “toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4)”, basándose en los artículos 149.1.13 y 156.1 conectados con el artículo 149.1.14 de la Constitución Española.

El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del objetivo de estabilidad presupuestaria a las Comunidades Autónomas pues, la garantía del equilibrio económico, a través de la política general (art. 2.1.b) LOFCA) ha de ser adoptada con carácter general y de forma homogénea a todo el sistema. No obstante, pese a la decisión constitucional, debemos incidir en la singularidad del artículo 2.1.b) LOFCA, esta puede considerarse portadora de materia reservada por Ley Orgánica por el artículo 157.3 de la Constitución Española. Además de su excepcionalidad, en comparativa con otros países descentralizados, destaca su ambigüedad de supuesto de hecho que otorga al Estado el poder de intervención con gran amplitud y extrema generosidad con que se concibe la posible actuación estatal¹¹².

En cualquier caso, aunque no se impugne por el artículo 2.1.b) LOFCA, sí cabe poner la atención en la posible brecha de la autonomía presupuestaria en la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria que se asignaba a cada una de ellas¹¹³, en cuanto limitada a su presencia en el Consejo de Política Fiscal Financiera¹¹⁴. Y es que, en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional se había mostrado reacio a dotar a los órganos comunes facultades decisorias capaces de relegar a las Comunidades Autónomas (STC 76/1983, FJ 14). Pues es sabido que el Estado posee una posición predominante en dicho Consejo¹¹⁵, en virtud del artículo 10.3 del Reglamento de

¹¹² Manuel MEDINA GUERRERO, << La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 140.

¹¹³ Roberto Ignacio FRENÁNDEZ LÓPEZ, <<Las exigencias del Derecho comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales>>, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5, 2004, pp. 121-122.

¹¹⁴ MONASTERIO ESCUDERO y FERNÁNDEZ LLERA, <<Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria>>, en *Presupuesto y Gasto Público*, 51/2008, pág. 100.

¹¹⁵ Manuel MEDINA GUERRERO, << La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165, pág. 142.

Régimen Interior de dicho órgano. Además, por otro lado, en la adopción de acuerdos, la Administración central ocupa una posición de clara preeminencia¹¹⁶, pues si en primera votación se necesitan dos tercios de los votos de los miembros del Consejo, en la segunda basta con la mayoría absoluta de los votos correspondientes al número legal de miembros que integran el Consejo. Es decir, para aprobar la decisión del Estado con el apoyo de una Comunidad Autónoma le es suficiente para aprobar el acuerdo.

Por todo esto, pese a la constitucionalidad de las leyes de estabilidad presupuestaria tras la STC 134/2011, se observan interrogantes pendientes de dilucidar.

2.2.- Los argumentos del recurso de amparo contra la reforma del artículo 135 y la doctrina del ATC 9/2012

El planteamiento del recurso de amparo 5241-2011 ante Tribunal Constitucional, tiene base en varias acciones¹¹⁷:

La primera es la resolución y acuerdo por parte de la Mesa de la tramitación de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española por el procedimiento de urgencia. Para los recurrentes, el procedimiento de urgencia sometía a unos plazos de tramitación demasiado escuetos que no llevaban la adecuada motivación a juicio de los recurrentes. Igualmente se alegó que la trascendental reducción de plazos para la presentación de enmiendas vulneraba el “ius in officium” de los representantes garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución Española. Es decir, la vulneración del artículo 23.2 venía argumentada por su inadecuación en lo que a razones materiales exigía, suponiendo una merma de las facultades de participación de los Diputados y de los propios ciudadanos ya que se eliminaba la exigibilidad de convocatoria electoral y de referéndum previstas en el artículo 168 de la Constitución Española.

En segundo lugar la confirmación por parte del Pleno por parte de la toma en consideración y la tramitación por el procedimiento de lectura única de la proposición de reforma del art. 135 de la Constitución Española pues supone, según los recurrentes una reducción sustancial de las facultades parlamentarias de los Diputados, entre las que se destaca la omisión del debate en fase de comisión, y esto no es posible a tenor del artículo 150.1 del Reglamento del Congreso sin que exista una naturaleza de la iniciativa así lo aconseje o cuando la “simplicidad de formulación lo permita”, y a opinión de los recurrentes, una reforma constitucional no entra dentro de este supuesto de simplicidad.

En tercer lugar la inadmisión de la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por el grupo parlamentario al que pertenecen los creadores de este recurso. En este texto alternativo expresaba que la proposición de reforma podía suponer una reforma encubierta del título preliminar de la Constitución por afectar al art. 1.1 de la

¹¹⁶ GARCÉS SANAGUSTÍN, <<Las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica...>>, pág. 107.

¹¹⁷ BOE-A-2012-2148. ATC 9/2012, de 13 de enero de 2012.

Constitución Española, debido a la literalidad del texto de la iniciativa. Por ello, exigían la pretensión de los recurrentes era la proposición de reforma del procedimiento prevista en el art. 168 de la Constitución Española.

Por último considera que la Mesa del Congreso de los Diputados ha realizado una aplicación fraudulenta del art. 91.2 RCD, que dispone que “salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad”. Al igual que lo expuesto con anterioridad, los recurrentes basan su reproche en la total ausencia de motivación que justifique la excepcionalidad del caso.

Por todo esto, los recurrentes solicitaban la nulidad de las resoluciones y acuerdos impugnados, “así como de las decisiones y acuerdos posteriores hasta la aprobación final por el Parlamento de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”. Así como la retroacción de la tramitación parlamentaria hasta el momento de la publicación de la iniciativa de reforma.

Ante estas peticiones el Tribunal Constitucional dictaminó inadmitir este recurso de amparo, y basó su criterio en:

Primero, en la infundada vulneración de sus facultades como parlamentarios del artículo 23.2 de la Constitución Española. El Tribunal señala que “sobre quien impetra el amparo constitucional pesa, no solamente la carga de abrir la vía para que este Tribunal pueda pronunciarse sobre las vulneraciones de la Constitución que se aleguen, sino además la de proporcionar la fundamentación jurídica y fáctica que razonablemente cabe esperar, y que se integra en el deber de colaborar con la jurisdicción constitucional, sin que le corresponda a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas, suplir los razonamientos de las partes, ni suscitar la eventual existencia de los motivos relevantes para el amparo fuera de la vía prevista en el art. 84 LOTC” (SSTC 143/2003, de 14 de julio, FJ 2; y 196/2005, de 18 de julio, FJ 2, por todas). A juicio del Tribunal Constitucional tal fundamentación no se ha realizado.

Segundo, en lo respectivo a la utilización procedimental del artículo 168 de la Constitución Española por creer que la misma supone una reforma encubierta del título preliminar de la Constitución, el Tribunal Constitucional resuelve la reconsideración planteada expresando que la pretendida conexión del artículo 135 de la Constitución Europea con otros preceptos “no encuentra amparo alguno ni en la propia literalidad del texto constitucional, ni en la jurisprudencia constitucional ni tampoco en la doctrina”, además “tal y como ha quedado claro en todos los años de vigencia constitucional, el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE está limitado por su propia naturaleza al objeto normativo en él contemplado sin que quepa ni sea razonable, una extensión por vía alguna de unos requisitos ya de por sí hiperrígidos. Esta pretensión carecería de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión las dos vías de reforma constitucional”.

En tercer lugar, en lo relativo a la lectura única, el Tribunal Constitucional estima que las normas aplicables (artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, 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 planteado por los recurrentes, sino al Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación. Tampoco se deduce de las normas parlamentarias que la Mesa la obligación de motivar la propuesta de que una determinada iniciativa se tramite mediante el procedimiento de lectura única (artículo 150.1 RCD)

Por último, en la tramitación urgente, nuevamente, en Tribunal Constitucional expresa que la lectura del Reglamento de la Cámara se ajusta con la actividad de la Mesa. Ya que, la Cámara no tiene por qué motivar o justificar su decisión, sino adoptarla en función de la solicitud de los sujetos legitimados y necesarios para ejercerla (artículo 93.1 RCD). Ello sin perjuicio de que no puede fundamentarse que no hayan existido razones suficientes para la solicitud, tras el anuncio público del término de la legislatura mediante el recurso a la convocatoria de elecciones anticipadas. Precisamente por esto, concurrían razones de excepcionalidad, que habilitaban a la Mesa para reducir el plazo de presentación de enmiendas previsto en el artículo 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados y como permite el artículo 91.2 de la misma norma.

No por ello la tramitación urgente ha impedido a los recurrentes las facultades que les corresponden como Diputados en el seno del procedimiento legislativo, como acredita el que hayan presentado una extensa enmienda a la totalidad con texto alternativo, pues como ha declarado el Tribunal Constitucional “la declaración de urgencia por el Gobierno de un proyecto de ley a efectos de su tramitación en dicha Cámara, aun remitido ya el Proyecto a las Cortes Generales, si bien abrevia el plazo de ésta, ni le priva del ejercicio de su función legislativa, al incidir el mecanismo conferido al Gobierno sobre la cronología del procedimiento pero no sobre el contenido del proyecto, ni restringe, ni en modo alguno podía hacerlo, el derecho de la Cámara y de sus miembros a tramitar los proyectos de ley en el plazo constitucionalmente establecido, ni, en fin, la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano” (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13).

Fuera de esta sentencia, debemos advertir de otro recurso de inconstitucionalidad relativa a la ley que desarrolló el artículo 135, la LO 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, esta fue recurrida al Tribunal Constitucional y éste, también la declaró conforme al artículo 149 y 135 CE en la STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional negaba la posible inconstitucionalidad de la norma, ya que, según él, la normativa presente solo buscaba

el aseguramiento de la normativa consolidada europea y el Estado no exigía más que lo que a su responsabilidad con la Unión Europea respectaba.

3.- EL AVAL CONSTITUCIONAL A LOS RECORTES DE LAS PRESTACIONES DEL ESTADO SOCIAL

Desde que se comunicara la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, esta ha sido objeto de debate, tanto en cuestiones de forma como de fondo¹¹⁸. Las mayores críticas han versado sobre su vertiente social.

Desde que se reconociera oficialmente la crisis financiera sobre el año 2007, en España, hemos visto en estos últimos años como se han ido llevando a cabo disminuciones sucesivas de las partidas destinadas a sanidad, educación, ayudas sociales o salarios de los funcionarios, con las consiguientes consecuencias de un desgaste de calidad de vida¹¹⁹. Mientras contemplamos como se destinan los recursos nacionales a hacer frente al pago de la deuda, que actualmente, alcanzando hace pocos meses el 99,3% del PIB¹²⁰.

Sin embargo, el paquete de medidas que adoptó Zapatero tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española y que Rajoy ha postergado van desde la flexibilización del mercado de trabajo hasta la privatización de los servicios públicos, respondiendo a la creencia de que el gasto público es el responsable de las crisis financieras y la única manera para recuperar el crecimiento económico es la reducción de este gasto.

Pero este supuesto no atiende a la realidad de la Unión Europea, ya que España según datos del año 2011 suministrados por Eurostat, contabilizaban el volumen de gasto público de España en el 45% del PIB, ocupando uno de los últimos lugares en la lista de los países de la UE- 15, por encima únicamente a Alemania y Luxemburgo y por debajo de la media de toda la UE, que se sitúa en el 50% del PIB. Ello no ha implicado que el resto de los países de la Unión Europea tengan una crisis más agravada que la nuestra (Suecia, Países Bajos, etc).

A pesar de ello, el Real Decreto 14/2012, es ejemplo de la erosión que está sufriendo la educación pública mediante el aumento de ratio de clase por alumno, el precio de las tasas universitarias y en cuya exposición de motivos, se justificaba directamente a la “consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea”¹²¹. Otro ejemplo es el Real Decreto 28/2012, el cual suspendía la revalorización de las pensiones, con la inseparable pérdida de poder

¹¹⁸ M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 251.

¹¹⁹ Laura FLORES ANARTE, << El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 9, 2014, pág. 322.

¹²⁰ Última actualización de 29 de marzo de 2016. Datos de Eurostat.

¹²¹ Exposición de motivos del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril. BOE núm. 96, de 21 de abril de 2012.

adquisitivo para la tercera edad, justificada esta también en “la necesidad de cumplir con el objetivo de déficit público”¹²², o como el Real Decreto 20/2012, que reducía el importe de las prestaciones por desempleo, suprimía la paga del mes de diciembre a los empleados públicos y reducía las cuantías de ayuda a la decencia, entre otras medidas de ahorro, justificadas también en tener que “garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de déficit excesivo establecido por la Unión Europea”¹²³. Otra sería la Ley 27/2012, con objetivo de reducir el gasto público de las Entidades Locales suprimiendo los servicios de atención de víctimas de violencia de género y de promoción de la mujer, que venían prestados por estos.

Estas normas se confrontan con las afirmaciones sobre la finalidad de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, que era la viabilidad del Estado de Bienestar. Es paradójico que para defender este Estado de Bienestar se opte por no efectuarlo o reducirlo. Esto coloca a las políticas de ajuste estructural no como respuesta a una crisis económica, sino como una pérdida permanente de derechos sociales y desmantelamiento del Estado Social¹²⁴, que aunque de manera débil¹²⁵, se había construido en España.

V.- CONCLUSIÓN

Llegados a este punto, debemos preguntarnos si la reforma ha conseguido el fin para la que se creó. La reforma, a mi juicio, tenía tres finalidades destacables:

La primera era el restablecimiento del equilibrio de los mercados en lo que a nuestro contexto estatal se refería; lo cierto es que en el mundo globalizado en el que vivimos actualmente es muy difícil valorar si esta reforma supuso el cambio en la reducción de la prima de riesgo o en la remontada que ha sufrido la Bolsa en estos últimos años. Debemos recordar que tras la bajada de la prima de riesgo en las primeras semanas de noviembre del año 2011, el 17 de noviembre de ese mismo año llegó hasta los 499 puntos.

En segundo lugar, supuso el establecimiento constitucional de los límites en el déficit bajo el marco de la Unión Europea, para cumplir correctamente el derecho europeo. En este caso, la actualidad marca una realidad distinta al fin de la reforma constitucional, pues, hoy en día, nos enfrentamos a las posibles sanciones del líder de la Comisión Europea, Junker, por infringir dichos límites de déficit.

¹²² Exposición de motivos del Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre. BOE núm. 289, de 1 de diciembre de 2012.

¹²³ Exposición de motivos del Real Decreto Ley 2/2012, de 13 de julio. BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012.

¹²⁴ Laura FLORES ANARTE, << El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española >>, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 9, 2014, pág. 339.

¹²⁵ “La desconvergencia social de España tiene su origen en 1993” según Vicenç NAVARRO, en *El subdesarrollo social de España*, Barcelona: Anagrama, 2006, pág. 47.

En tercer lugar y estrechamente relacionado con el anterior, destacaba la adquisición de mayor control y potestad del Estado frente a las Comunidades Autónomas con el establecimiento de la LO 2/2012. Esta ley tampoco ha servido para controlar el gasto de las Comunidades Autónomas, ya que son las principales causantes del incumplimiento del déficit en palabras del Ministro de Hacienda, Cristobal Montoro¹²⁶.

En lo relativo a los mecanismo de excepcionalidad, es muy discutible por qué en la actualidad no se aplica dicho mecanismo en virtud del artículo 135.4 CE. Estamos, sin duda, en un periodo de grave recesión económica y no debería ser sino ahora, cuando el Estado debiera endeudarse para suavizar esta fase de recesión económica a sus ciudadanos (atendiendo al método keynesiano en el que parece estar inspirado este punto del artículo de la Constitución).

También, de acuerdo con el tercer párrafo de la disposición adicional única por la que “los límites de déficit estructural establecidos en el art. 135.2 de la Constitución española entrarán en vigor a partir de 2020”, parece una decisión acertada pero pobre. Este lapso temporal entre la creación de la norma constitucional y la entrada en vigencia está, a mi juicio, correctamente pensado para corregir, poco a poco, el déficit y cumplir con el objetivo del mandato constitucional en 2020 sin dificultades. Pero, al no incluir tramos anuales desde el 2011 hasta el 2020, nos encontramos con que en 2016 nuestra deuda supone el 99% del PIB y el déficit público supone el 5,08% del PIB. Datos que dificultan la posibilidad de poder cumplir adecuadamente el artículo 135.2 de la Constitución Española en 2020. Esto supone que no existe una equidistancia o equilibrio anual, por lo cual, puede que nos veamos en la tesitura de que en un año tengamos que bajar nuestro déficit en una cantidad inasumible.

Es indiscutible el grave periodo económico en el que se encontraba España cuando se realizó la reforma constitucional. Resulta imposible negar las presiones de la Unión Europea, del BCE, de los mercados bursátiles y de, incluso, los propios EE.UU. Si bien es cierto afirmar que grandes problemas necesitan grandes soluciones, no es menos cierto, afirmar que el poder de los mecanismos financieros y económicos junto al de gobiernos extranjeros supone de considerable importancia en las medidas y políticas que adoptan nuestros representantes democráticos. Por ello, a lo largo de este trabajo, nos hemos encontrado ante un dilema entre qué era lo más democrático para el país y qué era lo mejor económicamente (siempre dentro de una perspectiva social). Digo esto, porque con esta doble política obtenemos dos conclusiones y opiniones totalmente diferentes a la hora de juzgar el procedimiento constitucional que se llevo a cabo en la reforma del artículo 135 de la Constitución Española:

La vía más democrática procesalmente hablando -que fundamento mediante mi interpretación del voto particular que formula el Magistrado Pablo Pérez Tremps en el recurso de amparo núm. 5241-2011- es la creencia de que el articulado del 135 de la Constitución Española debía haber tenido un marco normativo más definido. De esta

¹²⁶ “Montoro culpa a la CCAA de la desviación del déficit y amenaza con activar el mecanismo sancionador, en *El Mundo*, 31 de noviembre de 2016.

manera, se podría evitar cualquier duda de relación con otros artículos normativamente más inamovibles y esto, a mi parecer, se hubiera logrado con un proceso constitucional más sosegado y calmado (sin utilizar el procedimiento de urgencia ni de lectura única). En dicho proceso, todos los partidos políticos hubieran podido poner su “pedacito ideológico” junto con la participación de toda la sociedad, tal y como ocurrió en la Constitución Española de 1978. Desde esta perspectiva política, las élites económicas, además de algunos gobiernos como los alemanes y franceses, nos han obligado a modificar de forma apresurada y poco parlamentaria nuestra ley fundamental poniendo en duda nuestra soberanía popular.

La otra vía, tal vez más realista, es que nos encontrábamos con un país que había aumentado su deuda de un 30% a un 60% en muy poco tiempo, con un 11% de déficit con respecto al PIB; además de un aumento del desempleo y la agitación social. La única medida, más o menos simbólica y/o efectiva, era una reforma de la Constitución Española “express” que calmara a la Unión Europea y a los mercados financieros. Gracias a esta vía, afirmamos que los dos grandes bloques políticos del momento estaban dispuestos a todo para evitar el descalabro total del país, lo que no es un asunto baladí, ya que esta predisposición nos ha conducido a la situación económica actual, que si bien ha causado un detrimento de los derechos y beneficios que tenía la sociedad más modesta, nos presenta un futuro en el que tal vez podamos recuperarlos más o menos pronto.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

- Carlos DE CABO MARÍN, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Trotta, 2003.
- C. MONASTERIO ESCUDERO y R. FERNÁNDEZ LLERA, <<Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria>>, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 51, 2008.
- E. ALBERTÍ ROVIRA, <<La reforma del Artículo 135 CE>>, en *REDC*, núm. 93/2011.
- E. ALBERTÍ ROVIRA, << El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español>>, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013.
- F. RUBIO LLORENTE, <<El Procedimiento legislativo en España>>, en *La Forma del Poder*, CEC, Madrid, 1993.
- G. PISARELLO, <<Reforma constitucional y crisis>>, *Jueces para la democracia*, ISSN núm. 72, 2011.
- Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, << La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 137, mayo-agosto de 2013.
- J.M TEJERIZO LÓPEZ, <<Artículo 135: Deuda Pública>>, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996.
- Laura FLORES ANARTE, << El ataque constitucional al Estado Social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española>>, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 9, 2014.
- M. ARAGÓN REYES que << La Reforma del Artículo 135 CE>>, *REDC*, Núm. 93, 2011.
- Manuel MEDINA GUERRERO, <<La Reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

- Manuel MEDINA GUERRERO, <<El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal>>, en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm.98, 2013.
- Manuel MEDINA GUERRERO, <<La constitucionalización de la Regla del Equilibrio Presupuestario: integración europea, centralización estatal>>, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 165. 2014.
- M^o Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, <<La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?>>, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.
- Octavio SALAZAR BENÍTEZ, << La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE>>, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012
- P. REQUEJO RODRÍGUEZ, en *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1997.
- R. BUSTOS, <<La función legislativa>>, en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimientos*, Tecnos, Madrid, 2000.
- Rafael ESCUDERO ALDAY, <<Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011, Eunomía>> en *Revista en Cultura de la Legalidad*. Núm. 2, 2012.