

# LA RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA CRISIS ECONÓMICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿REMEDIO EFECTIVO O DEVALUACIÓN CONSTITUCIONAL?<sup>1</sup>

**NOEMI GARCÍA GESTOSO**

*Contratada Doctora de Derecho Constitucional  
Universidad de Vigo*

Recepción: 15 de junio de 2012

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2012

**RESUMEN:** La reciente modificación de la Constitución española de 1978 se analizará conforme el significado, funciones y alcance del instituto de la reforma constitucional en la Teoría Constitucional. Desde esta perspectiva se observa que esta reforma de la Constitución, tras mantenerse prácticamente inalterada más de treinta años, precisa por su origen, tramitación, contenido y consecuencias, un estudio profundo para aprehender su significado e implicaciones. En especial si el poder de reforma, institución garante de la supremacía constitucional y del principio legitimador democrático subyacente de la soberanía popular, ha cumplido estos cometidos: la estabilidad constitucional mediante su adecuación a la realidad actual caracterizada por la crisis económica y las exigencias monetarias y fiscales de la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** reforma Constitución española 2011, Soberanía, Supremacía constitucional, Unión Europea, crisis económica, regla de oro.

**ABSTRACT:** The recent amendment to the 1978 Spanish Constitution has to be analyzed regarding the meaning, functions and scope that present the Institute for constitutional reform in the Theory of the Constitution. From this perspective we see that the 2011 constitutional reform after remaining virtually unchanged for over thirty years, both by its origin and its processing, content and consequences,

---

1 Este artículo se inserta en el marco del proyecto "A reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia: instrumento constitucional para o autogoberno útil", concedido por la Dirección Xeral de I+D+i de la Xunta de Galicia (Ref :10 PXIB 101 255 PR), cuyo IP es el Prof. Dr. Santiago Roura.

require a critically study enabling understanding true meaning of the change and its implications. In particular, it is about whether the ability to reform understood as the institution conceived as basic constitutional guarantee of supremacy, and thus, the basic legal principle of sovereignty has really served to defend the supremacy of the Constitution of 1978 combining the stability and permanence with its adaptation to the reality marked by fiscal and monetary requirements of the European Union and the economic crisis.

**KEYWORDS:** Spanish Constitution reform 2011, constitutional supremacy, sovereignty, EU, economic crisis, golden rule.

SUMARIO: I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL 1. Origen y sentido de la reforma constitucional: rigidez y supremacía constitucional 2. La naturaleza del poder de reforma 3. Alcance del poder de reforma: límites II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA 1. La inexperiencia reformadora en la Historia constitucional de España 2. La reforma en la Constitución española de 1978: la mitificación de la Constitución del consenso 3. La reforma de 2002: una oportunidad perdida 4. El fallido intento de reforma de 2006 III. LA REFORMA DE 2011: EL NUEVO ARTÍCULO 13 CE 1. Antecedentes 2. Origen y causas 3. Tramitación 4. Contenido 5. La constitucionalización de la regla de oro en otros Estados de la Unión Europea IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE 2011 V. LA NECESIDAD DE UNA AUTÉNTICA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 1. Su racionalización y normalización 2. La necesidad de tiempo, debate y consenso 3. Posibles contenidos de la reforma 4. Una reforma constitucional coherente con el carácter comunitario del Estado VI. Soberanía, Democracia, Supremacía constitucional, Unión Europea: Democracia *versus* tecnocracia y eficacia: ¿tensión irreconciliable?

## I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Si bien el objetivo fundamental de este trabajo es analizar la reforma del artículo 135 de la Constitución Española y sus implicaciones, esta labor debe partir de una reflexión sobre el origen y sentido de la reforma constitucional como institución básica de defensa del Texto Fundamental que debe seguir desempeñando hoy en el Estado Constitucional aunque se encuentre sometida a nuevas tensiones.

### 1. Origen y sentido de la reforma constitucional: rigidez y supremacía constitucional

Nadie duda que la rigidez constitucional constituye un elemento del propio concepto moderno y técnico de Constitución anudado a su supremacía. Su finalidad es garantizar la superioridad jerárquica de la Constitución y su fuerza normativa por ser la expresión de la voluntad del Poder Constituyente del Pueblo. Pueblo que procede a autoorganizarse políticamente y sentar las bases de su convivencia a través de su aprobación, sometiendo los poderes que van a actuar en la vida estatal a sus designios.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la Constitución se consagra como la Norma Superior de ese ordenamiento y condiciona la validez del resto de las normas que lo integran, pudiendo cumplir entonces su función de controlar y limitar, en nombre de la voluntad soberana del pueblo, la voluntad no soberana del gobernante, organizando los diversos poderes del Estado que aparecen como poderes constituidos y limitados por el Derecho. El dogma político de la soberanía popular se transforma en el principio jurídico de la supremacía constitucional<sup>2</sup>, caracterizándose jurídicamente la Constitución por su condición de auténtica Ley Suprema de todo el ordenamiento<sup>3</sup>.

2 Cfr. en su totalidad, DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985; PEREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

3 Sobre el carácter normativo de la Constitución cfr., por todos, GARCIA DE ENTERRIA, E., "La Constitución como norma jurídica", en GARCIA DE ENTERRIA, E., y PREDIERI, A., *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1984, pp. 95-158.

Ese carácter explica que se proteja su estabilidad y permanencia creando instrumentos jurídicos de defensa de sus prescripciones como son el establecimiento de un procedimiento especial para su reforma y el control de constitucionalidad de las leyes.

Sin embargo, como el control de la constitucionalidad de las leyes solo es posible con una Constitución rígida, es precisamente "a través del procedimiento de reforma como la Constitución se consagra y se transforma como *lex superior*, porque a partir de entonces jurídicamente, las únicas leyes válidas contrarias a la Constitución y posteriores a ella serán las que se presenten como revisiones constitucionales siguiendo el procedimiento de reforma previsto en la propia Norma Básica"<sup>4</sup>. En suma, la previsión en el propio Texto Fundamental de un procedimiento para regular su cambio pretende dar respuesta a las necesidades de transformación de sus prescripciones producidas por el paso del tiempo desde bases racionales y dentro del respeto a los presupuestos de partida base del Estado Constitucional: Soberanía popular como Poder Constituyente-Supremacía constitucional. La reforma se justifica por ser el instrumento idóneo que permite, cuando sea necesario, adecuar la realidad jurídico-normativa con la política y social, evitando la obsolescencia de la Constitución de modo que siga constituyendo una Norma eficaz y vigente capaz de regular la vida estatal<sup>5</sup>.

## 2. La naturaleza del poder de reforma, su alcance, sus límites

Sobre estas premisas resulta coherente que ya las primeras Constituciones en sentido moderno<sup>6</sup> sean las únicas normas que regulan su propio procedimiento de cambio afirmándose su rigidez<sup>7</sup>. Las Constituciones sólo podrán ser reformadas conforme sus previsiones por una autoridad específica, el poder de revisión, y a través de un procedimiento distinto y más dificultoso que el que la Constitución establece para aprobar, modificar o derogar la legislación ordinaria.

Aunque no existe controversia sobre el objeto y finalidad antedichas, no ocurre lo mismo respecto al alcance del cambio constitucional que se admite mediante la reforma. En realidad esta es una cuestión añeja en la Teoría Constitucional que evidencia la tensión para compaginar la soberanía popular con la soberanía de la Constitución y del Derecho en el Estado Constitucional constituido que se intenta responder precisamente con la técnica de la reforma constitucional. El debate se suscita en torno a la existencia de límites al poder de revisión y a la posibilidad de reformas totales del Código Fundamental. Discrepancias que parten de la posición que se mantenga sobre el propio concepto de Constitución, la naturaleza del poder de reforma y su relación con el Poder Constituyente originario y los

---

4 DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., p. 69. Igualmente MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo II, 2ª. ed., CEDAM, Padova, 1952, p. 1225.

5 Cfr. SMEND, R., "Constitución y Derecho Constitucional", en el vol. *Constitución y Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1985, pp. 129-133.

6 En Europa vid. la gran rigidez de la Constitución francesa de 1791 y de la Constitución de Cádiz.

7 Cfr. todo un clásico: BRYCE, J., *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, (1905), CEC, Madrid, 1988, pp. 9 y ss. Vid. BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, 3ª. ed., Tecnos, Madrid, 1987, p. 183. DE VEGA, P., *La reforma...*, p. 88, observa que hoy las Constituciones se distinguen por su grado de rigidez y se debate sobre el grado preferible de esta.

poderes constituidos, y, en particular, el sentido y conexión del cambio constitucional con el principio democrático<sup>8</sup>.

En este trabajo solo se hará una brevísima referencia a tales posturas diversas en cuanto guarden conexión para el correcto entendimiento de la materia principal objeto de estudio. Sintetizando se distinguen aquellos que sostienen:

### *A. La equiparación del poder de reforma con el constituyente originario*

Se entiende el poder de reforma como una autolimitación voluntaria del Poder Constituyente realizada para proporcionar al pueblo el cauce legal para transformar su Ley Suprema en el futuro. Se considera que se garantiza la supremacía de la Constitución, como norma capaz de regular sus cambios, y el principio democrático, ya que se puede cambiar en cualquier sentido el contenido de las decisiones que se modifiquen. Consecuentemente solo admiten límites formales a la reforma e incluso su reforma total o su supresión legal<sup>9</sup> pues se basan en un concepto esencialmente formal de la Constitución.

No obstante, la existencia en distintas Constituciones de límites al contenido de la reforma de algunas de sus prescripciones exige pronunciarse sobre su validez, dividiéndose la doctrina nuevamente entre quienes niegan su validez por estimar que cabe suprimirlas mediante la propia reforma constitucional<sup>10</sup>, y los que las admiten como autolimitaciones voluntarias del constituyente<sup>11</sup>.

### *B. La diferente naturaleza del Poder Constituyente y del poder de reforma*

Por contra, otra parte de la doctrina opina que siempre existen limitaciones sustanciales a la reforma constitucional estén o no expresamente contempladas en el Texto Constitucional, en cuyo *último caso* serían límites implícitos. Limitaciones entre las que se encuentran las prohibiciones a la reforma de carácter material y general inherentes a cualquier Constitución<sup>12</sup> cuya infracción constituiría una destrucción, supresión o cambio de la Constitución que únicamente corresponde al Poder Constituyente. Y también las disposiciones de la Constitución concreta de que se trate que le proporcionan su sustancia peculiar<sup>13</sup>, entendiendo que la reforma de esos valores básicos de su *fórmula política*

8 Cfr. DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., pp. 61-62, afirmando que son irreconciliables en sus extremos.

9 Vid., entre otros, VANOSSI, J.R.A., *Teoría constitucional*, vol. I. *Teoría constituyente. Poder constituyente fundacional; revolucionario; reformador*, Depalma, Buenos Aires, 1975, pp. 188 y ss.; ARAGON, M., *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 33-34, p. 51.

10 Se entiende que cabría una doble reforma para remontar la intangibilidad. Cfr. BISCARETTI, P., *Derecho Constitucional*, 3ª. ed., Tecnos, Madrid, 1987, p. 263. Opina que sólo caben límites formales.

11 Cfr. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, 2ª. ed., Ariel, Barcelona, 1982, p. 189.

12 Pues su fin es proteger las ideas que son el fundamento del concepto de Constitución como el principio democrático, el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, la división de poderes y la supremacía constitucional. Cfr. RUIPEREZ, J., "Una cuestión nuclear para la teoría del Derecho Constitucional: sobre la reforma de la Constitución y sus funciones en el Estado constitucional democrático", *AFDUC*, n.º 1, 1997, p. 457 y ss., ofreciendo una referencia muy completa de los autores que comparten estas ideas y de sus obras.

13 Para SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Universitaria, Madrid, 1992, son las "decisiones políticas fundamentales"; para LUCAS VERDU, P., *Curso de Derecho Político*, vol. II, 3ª ed., 2ª reimpr., Tecnos, Madrid, 1986, pp. 531-532, "la fórmula política". Vid. CANOSA USERA, R., *Interpretación constitucional y fórmula política*, CEC, Madrid,

crearía un régimen político diferente y un nuevo sistema constitucional constituyendo una "supresión" o "cambio de la Constitución"<sup>14</sup>.

Con estos planteamientos cuestionan los razonamientos y consecuencias de la doctrina que defiende la inexistencia de límites materiales en la reforma constitucional. Les objetan que al entender la revisión como obra de un poder soberano en el contenido de su voluntad aunque constituido en la forma y en el procedimiento por una autolimitación, nada le impide a la postre decidir libremente no respetar esos requisitos formales, por lo que no podrían explicarse las reformas constitucionales jurídicamente como resultado de la supremacía constitucional. Por otro lado critican que se está suprimiendo el principio democrático ya que se sustraería el ejercicio de su soberanía en favor de sus representantes que son los que actúan en la reforma convirtiéndose pues estos últimos en los auténticos soberanos con poderes ilimitados<sup>15</sup>.

Así las cosas, la doctrina que sostiene la distinta naturaleza entre el Poder Constituyente y el de reforma, al igual que un contenido material inseparable de la Constitución, coligen en el carácter constituido del poder de reforma el cual sólo permite un cambio limitado y controlado del Texto Fundamental. Recuerdan que su finalidad primordial es defender la Constitución perpetuando lo esencial de la voluntad del constituyente originario. La reforma constitucional asegura la subsistencia de la realidad constitucional al permitir acoplar la Constitución con su objeto de regulación pero sin quebrantar la continuidad jurídica del Estado desde el momento en que el poder de reforma es un poder jurídico limitado por la propia Constitución. Tiene competencia para efectuar la revisión pero no la revolución<sup>16</sup>.

La admisión de un poder de reforma ilimitado conducen en sus últimas consecuencias, a sacrificar el principio democrático base del Estado Constitucional. Si el acto soberano del Pueblo pudieran abrogarlo las autoridades encargadas de llevar a cabo la revisión, el Pueblo sólo sería soberano el día en que aprobó su Ley Fundamental quedando desde entonces

---

1988, pp. 293-298.

- 14 DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., p. 285. Es C. SCHMITT quien distingue la supresión de la revisión constitucional. La Constitución es obra del Poder Constituyente: en "un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política (...) constituye la forma y modo de la unidad política, cuya existencia es anterior". En toda Constitución hay unas decisiones políticas fundamentales específicas que concretan la forma política de un Pueblo y que nutren el resto de las normas, incluso las Leyes constitucionales por lo cual es imposible su reforma total. El acto de dar la Constitución es cualitativamente distinto del de revisarla. El poder de reforma es una competencia incluida en la Constitución, fundada en ésta y que no puede sobrepasarla. La abolición total de la Constitución sólo podría proceder del Poder constituyente.
- 15 Cfr. DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., pp. 228-229. Por su parte, BEAUD, O., *La puissance de l'État*, PUF, Paris, 1994, pp. 307-376, en relación a los intereses políticos y sociales subyacentes en las teorías de la ilimitación material del poder reformador da cuenta que se basan en un concreto entendimiento del principio democrático. Estima que primero sirvió a los intereses de la burguesía que bajo la apariencia de su respeto y al afirmarse representantes de la Nación soberana, lograban destruir el Antiguo Régimen conquistando su posición política de supremacía. Lo mismo puede suceder ahora con este entendimiento en la democracia de partidos actual que potencia demagógicamente el principio democrático del poder soberano del pueblo para traspasarlo, en realidad, a la instancia partidista.
- 16 Cfr. DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., p. 69; CONTRERAS, M., "La reforma de la Constitución" en RAMIREZ, M., (Ed.), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 403-421.

subordinado al poder de revisión detentado por representantes y en el que no participa<sup>17</sup>. Pero en modo alguno se está negando aquí el principio democrático y el derecho de los vivos a decidir sobre su organización y valores ya que el Poder Constituyente del Pueblo subsiste con todas sus características pudiendo establecer una nueva Constitución mediante un acto propiamente constituyente. Su ejercicio constituye un acto de legitimación política, fáctico y no jurídico pues precisamente se propone sustituir una determinada legalidad por otra diferente<sup>18</sup>.

### C. Poder constituyente que actúa en dos momentos diferenciados

Existe una posición intermedia entre las dos anteriores que estima que es el mismo poder -constituyente- que actúa en dos momentos distintos y con dos manifestaciones diferentes. Al aprobar la Constitución es soberano e ilimitado y cuando actúa para enmendarla aceptaría las limitaciones tanto formales como materiales que decidió libremente. Por lo que se admitirían límites formales y materiales a la revisión siempre que estos últimos estén expresamente previstos en el Texto Constitucional<sup>19</sup>.

### D. Los límites a la reforma: una perspectiva sistemática

Con independencia de lo expuesto hasta ahora, en especial, la distinción entre *límites procesales y sustantivos* y *límites absolutos y relativos*, existe otra clasificación que diferencia entre *límites autónomos* y *heterónomos*. Los primeros provienen de la Constitución que se reforma. Los segundos de fuentes ajenas a la Constitución, de aquellas disposiciones que desde otros ordenamientos pueden condicionar la actuación del poder de revisión, diferenciándose dos supuestos: los que limitan el poder reformador de los Estados de un Estado Federal y los que derivan del ordenamiento de la Comunidad Internacional, en especial, por la obligación de cumplir los Tratados Internacionales que los Estados hayan suscrito<sup>20</sup>.

Claramente estos últimos límites inciden directamente en la materia de este trabajo habida cuenta que la reforma de la Constitución española de 2011 ha tenido un origen claramente europeo. En todo caso, nótese que la mayoría doctrinal opina que sólo son verdaderas limitaciones en cuanto el Texto Constitucional los admite, recibe e incorpora, reconduciéndolos al ordenamiento jurídico estatal<sup>21</sup>. Se concluye de este modo que

17 Es muy polémico determinar la naturaleza de la función del pueblo en la reforma constitucional cuando concurre a través del referéndum obligatorio y vinculante. Unos consideran que deviene intocable el cambio constitucional así aprobado por respeto al principio democrático. Sin embargo, mayoritariamente se entiende que cuando el pueblo participa mediante un referéndum en la reforma lo hace como órgano del Estado que controla a los poderes constituidos pero no como Poder Constituyente. Cfr. DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., pp. 99-127; VV.AA., *Le référendum européen*, Bruylant, Bruxelles, 1997., *passim*. Pero no deja de resultar difícil trazar ahí la línea entre el pueblo actuando como órgano o como soberano.

18 Cfr. SIEYÈS, E.-J., y su distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos, pp.10-107.

19 Cfr., por todos, CROSA, E., *Diritto Costituzionale*, UTET, Torino, 1937, p. 441.

20 Cfr. VANOSSI, J.R.A., *Teoría...*, pp. 179 y ss., quien acerca de los límites que emanan de Tratados Internacionales de paz incluye los procesos de integración regional de los que surge un cierto poder supranacional, basados en la igualdad de las partes y en la libre voluntad de los firmantes. El ejemplo paradigmático lo constituye la Unión Europea.

21 Cfr., por todos, DE VEGA, P., *La reforma...*, pp. 295 y ss.

es en el ámbito interno donde radica en último término la decisión de acatarlos o no. El traslado de esta cuestión en el ámbito de las relaciones entre los Estados, asentados sobre sus Constituciones nacionales, y la Unión Europea, se basa en que los límites impuestos a los Estados miembros por la normativa comunitaria solo adquieren relevancia porque las Constituciones nacionales respectivas así lo determinan y con las condiciones y requisitos que estipulan. Pero resultaría simplista obviar que los últimos acontecimientos abren perspectivas diferentes en estos planteamientos si bien el Tribunal Constitucional se ha inclinado generalmente por la postura tradicional expuesta estimando que el artículo 93 CE es la bisagra que abre nuestro ordenamiento a la Unión Europea y que tiene un carácter fundamentalmente orgánico-procedimental<sup>22</sup>.

### *E. La reforma total*

Ya se ha dado cuenta que la admisibilidad o no de una reforma total presenta un acusado y lógico carácter polémico condicionada por el entendimiento del poder de revisión y sus límites. Cierto es que muchas Constituciones, incluida la Española de 1978 en su artículo 168.1, contemplan la posibilidad de su reforma total y regulan su procedimiento. También hay países en los que la han acometido en la práctica pese a no preverse en sus Constituciones expresamente esa hipótesis.

Para abordar tan compleja temática es necesario hacer unas precisiones sobre los sentidos de una reforma total. Se ha apuntado que por tal se entiende el cambio de la totalidad del Texto de una Constitución. Ahora bien, se pueden distinguir aquellos cambios de la globalidad del Texto que, no obstante, respetan los principios fundamentales de la Constitución anterior aunque estableciendo una nueva redacción, y los supuestos en que ese cambio va acompañado de una variación radical de las bases constitucionales sobre la que se erigía la anterior Norma Suprema. La respuesta a la validez de una reforma total por quienes estiman que siempre existen límites materiales sustantivos a la reforma variará según se trate del primer o segundo supuesto. Si consiste en una variación total del Texto respetuosa con los principios sustanciales de la Constitución anterior sería admisible esa reforma total pero en la segunda hipótesis la rechazarían considerando que en realidad es un acto revolucionario.

Sea de ello lo que fuere, prácticamente toda la comunidad científica acepta los límites formales por lo que *sólo serán válidas* las reformas que respeten el procedimiento previsto en la Constitución para su cambio. En caso contrario serían "reformas inconstitucionales" por falta de regularidad en el procedimiento o en las autoridades previstas. En estas

---

22 REQUEJO PAGES, J.L., *Sistemas normativos, Constitución y...*, op. cit., pp. 26 y ss., por el contrario parte de la base de que la Constitución española de 1978 es, sobre todo, una norma de aplicación de normas. Así las cosas, indica que en torno a las relaciones entre Derecho Comunitario y Constitución española, como quiera que la Constitución mediante su artículo 93 ha dado entrada directa al Derecho Comunitario, ha de entenderse que existe un mandato constitucional que da preferencia absoluta al mismo sobre cualquier norma interna, incluida la misma Constitución, llegando a sostener que vía este artículo se puede incluso atribuir a la Unión Europea la potestad de reforma de la Constitución española. Pese a ser en su momento una postura minoritaria parece que finalmente es la que mejor refleja la realidad.



situaciones se plantea cómo garantizar la observancia de estos requisitos: qué instancia, con qué tipo de mecanismos y las consecuencias que entrañará, en su caso, una declaración de no conformidad<sup>23</sup>. Polémica que se ha reabierto con la tramitación de la reforma de 2011 y especialmente a través del Recurso de amparo presentado al respecto ante el Tribunal Constitucional como se verá.

### *F. Reforma y cambio constitucional: mutación, interpretación, ruptura constitucional*

Con el fin de proporcionar una panorámica sintética pero lo más completa posible para analizar posteriormente la reforma en nuestro sistema constitucional se hará una brevísima referencia a otras formas de cambio constitucional.

La reforma constitucional siempre conlleva una variación formal del Texto Constitucional –supresión, adición o cambio–, lo que la diferencia de la mutación constitucional, definida por K. HESSE<sup>24</sup> como cambio no formal en la Constitución que "modifica, de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales, de modo que, la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente".

En efecto, además de la reforma constitucional existen otros cambios no formales de la Constitución de enorme repercusión en el constitucionalismo actual que se originan generalmente por los operadores políticos y jurídicos, entre los que destaca, obviamente, la interpretación de la Constitución que realizan los Tribunales que ejercen el control de constitucionalidad, en nuestro caso, el Tribunal Constitucional español, especialmente teniendo en cuenta el carácter abierto de la mayoría de las prescripciones constitucionales, también muy acusado en la Constitución española vigente. De ahí la importancia de determinar los límites a tales cambios y su relación con la reforma.

Cierto es que las mutaciones constitucionales sirven asimismo para adecuar Constitución y realidad, contribuyendo a su estabilización y eficacia. Pero la mutación ha de tener límites dado que su uso y admisión ilimitada contravendrían la supremacía constitucional y devaluarían la Constitución. Esta necesidad se manifiesta sobre todo cuando se produce una contradicción entre la mutación operada y el texto constitucional. La doctrina coincide en subrayar que la reforma constitucional debe comenzar donde acaban las posibilidades de la mutación.

23 Si no se sancionase se cuestionaría la propia normatividad de la Constitución, en concreto en este caso, la efectividad de sus disposiciones para proceder a su cambio. Parece coherente encuadrar este examen a través del control de constitucionalidad de las leyes constituyendo el canon de constitucionalidad las normas de procedimiento a cuya luz se enjuiciaría la regularidad de la reforma. Pero nótese que en nuestro caso las reformas aprobadas aparecen simplemente como "Reforma" sin precisarse ningún rango. Cfr., DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., pp. 295 y ss.; TRUJILLO FERNANDEZ, G., "La constitucionalidad de las leyes y sus métodos de control", en el vol. *Dos estudios sobre la constitucionalidad de las leyes*, U. de La Laguna, 1970, pp. 26-30; VARELA SUANZES, J., "Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española", *REDC*, n.º. 36, 1992, p. 101; ROURA GOMEZ, S., *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española. Rigidez y control de constitucionalidad en el constitucionalismo histórico español*, CEC, Madrid, 1998..., pp. 84-85.

24 HESSE, K., "Límites de la mutación constitucional" en *Escritos de Derecho Constitucional*, 2ª. ed. CEC, Madrid, 1992, p. 8 y ss. Para lo que sigue, cfr. Además DE VEGA, P., *La reforma...*, pp. 179-180; LUCAS VERDU, P., *Curso de...*, vol. IV, pp. 158-223; RUIPEREZ, J., "Una cuestión...", pp. 476-477.

No se puede olvidar que el constitucionalismo de la postguerra se caracteriza especialmente por la idea de que el Estado Constitucional precisa sobre todo de garantías jurídicas entre las que está la reforma constitucional. Del mismo modo se parte del axioma incuestionable de que todo el poder procede del pueblo al tiempo que se difunde la idea de que la esencia de la democracia no radica en "el imperio sin límites de la mayoría, sino en el compromiso permanente entre los grupos del pueblo representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría"<sup>25</sup>. La Constitución democrática es la que se basa en un pacto interno de la propia sociedad entre fuerzas diferentes que se corresponden con el pluralismo lógico de una sociedad compleja. Razón por la que se considera que se ha de sustraer el pacto político fundamental sobre el que un pueblo va a hacer reposar su convivencia y el ejercicio legítimo del poder de su modificación a merced de coyunturales mayorías parlamentarias por lo cual se establecen requisitos jurídicos destinados a protegerlo en la operación de reforma como las mayorías reforzadas para su aprobación o los referendums.

En este contexto resalta la importancia de la interpretación constitucional que contribuye a acomodarla a la realidad social pues el consenso sobre el que se gestan hoy las Constituciones se manifiesta, entre otros, en el carácter abierto incluso ambiguo de sus prescripciones que ofrecen un amplio margen al intérprete. Pero toda interpretación tiene un límite, llegado al cual o se falsea la Constitución o se reforma, por lo cual cuando la interpretación y el carácter abierto de la Constitución no sean suficientes para resolver el problema planteado ha de acudir a la reforma constitucional y, en todo caso, siempre que esa interpretación sea incompatible con el tenor literal del Texto.

### *G. El momento de la reforma*

Si se ha incidido en que la reforma tiene como finalidad fundamental lograr adecuar la realidad jurídica y política, inmediatamente surge el interrogante de determinar cuándo se hace necesaria, además de otros aspectos básicos como quién y cómo ha de proceder a la modificación, la determinación del grado de rigidez preferible y si es necesaria la intervención del pueblo. Para responder a estas cuestiones se han implantado en el Derecho comparado positivas distintas soluciones que demuestran el carácter abierto de las alternativas planteadas.

Responder a la pregunta de cuándo se ha de revisar una Constitución adquiere una importancia especial al objeto de este estudio pero no resulta fácil pues presenta un contenido interpretativo indudable que también entraña pronunciarse sobre el contenido y alcance de la interpretación y mutación constitucionales. Por lo que se comparte con P. DE VEGA<sup>26</sup> la opinión de que la reforma debe de responder a una necesidad jurídica, siendo políticamente conveniente cuando resulte jurídicamente necesaria.

---

25 KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, 2ª. ed. Guadarrama, Barcelona, pp. 72-73y 82-83.

26 DE VEGA, P., *La reforma...*, cit., pp. 87-94. Cfr., PEREZ ROYO, J., *La reforma...*, cit., p. 110 y ss.

## II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA.

### 1. La inexperiencia reformadora en la Historia constitucional española

Como señala J. PEREZ ROYO en España no se reforman las Constituciones sino que solo se crean como muestra la Historia constitucional española pues no se ha llevado a cabo propiamente ninguna reforma constitucional. Incluso se puede aventurar, y no sin reticencias, que, salvo la reforma de 1992 de la vigente Constitución, no se ha efectuado en nuestro país una verdadera y adecuada reforma constitucional. Lejos de reformar, los españoles cambiamos una Constitución por otra. Fruto de esta circunstancia es la escasísima por no decir nula experiencia y comprensión del sentido y funcionamiento normal de una reforma constitucional. Frente a la normalidad de las reformas constitucionales en los países de nuestro entorno que contribuyen a su revalorización, nos encontramos con el carácter pétreo de la Constitución vigente que la aleja cada vez más de la realidad jurídica, política y social española devaluando su valor normativo. Mito intocable que finalmente se ha derrumbado con la precipitada reforma de agosto de 2011 lo cual constituye, en nuestra opinión, un nefasto precedente para encaminarnos a la normalidad de la reforma constitucional bien entendida, esto es, que contribuya precisamente a la defensa de su supremacía y normatividad en la organización política y jurídica de la sociedad española.

### 2. La reforma en la Constitución española de 1978: la mitificación de la Constitución del consenso.

#### A. *La fuerte rigidez de la reforma Constitucional española: su intocabilidad*

Se expuso que la fuerte rigidez de la vigente Constitución española se estableció premeditadamente por el constituyente dadas las circunstancias que rodearon el proceso constituyente y para respetar el consenso sobre el que se elaboró y aprobó. Constitución que nace con una auténtica vocación de normatividad y estabilidad y que pretende ser el marco democrático y real de la organización política y jurídica de la sociedad conformada por todos los españoles. Se quiere romper con las Constituciones de partido y con la sucesión de alzamientos, derogaciones y flagrantes violaciones de las Constituciones en España. Además ha de hacerse tras una Dictadura de cuarenta años precedida por una Guerra civil. Recordando estos hechos se entiende que se quisiese rodear de las máximas garantías el resultado alcanzado y la voluntad de no retroceso.

Normativamente es en el Título X, último de la Constitución, donde se regula su reforma -artículos 166 a 169- estableciendo, como se sabe, dos procedimientos muy diferentes procedimentalmente según el contenido a modificar. En el fondo se puede decir que los constituyentes adoptaron las propuestas teóricas de VANOSSl y en vez de cláusulas pétreas se decantaron por configurar dos procedimientos de diferente dificultad en su aplicación, reservando el más agravado para proteger los contenidos constitucionales que se quieren preservar especialmente. Y este último reviste tal grado de dificultad que su uso se considera

prácticamente imposible si bien han de reconsiderarse estas manifestaciones ahora en buena medida por lo acontecido en la reforma de 2011<sup>27</sup>.

### *B. El procedimiento del artículo 167 CE versus el del artículo 168*

El artículo 167 regula el camino a seguir para modificar los contenidos constitucionales no reservados en el artículo 168.1CE, cuya tramitación se estructura sobre las fases propias del procedimiento legislativo a las que se añaden unas especialidades que desembocan en un procedimiento más dificultoso que el legislativo ordinario si bien no difícilmente factible. Por el contrario el artículo 168 de la CE prescribe un procedimiento de reforma muy agravado para modificar los contenidos del Título Preliminar, Capítulo segundo, Sección primera del Título I y Título II de la Constitución así como para proceder a la revisión total de la Constitución.

Ciéndonos al procedimiento del artículo 167 que ha sido el empleado en las dos reformas constitucionales realizadas hasta la fecha, sus requisitos son: 1. Su aprobación por mayoría de tres quintos en el Congreso y en el Senado; 2. En caso de desacuerdo entre las Cámaras, creación de una Comisión paritaria; 3. Establecimiento de un procedimiento especial en caso de persistir el desacuerdo; 4. Ratificación de la reforma por referéndum si lo solicitan una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Estas disposiciones constitucionales se completan con las previsiones de los Reglamentos del Congreso (en adelante, RC) y del Senado (en adelante, RS).

- a) En la tramitación en el Congreso -art. 146.1 RC- se dispone que los proyectos y proposiciones de reforma constitucional referidos en los artículos 166 y 167 de la Constitución sean tramitados conforme establece el Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley aunque éstas necesitan ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados. Si es un proyecto de ley, la Mesa del Congreso -art. 109 RC- ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente. Si se trata de una proposición de ley -art. 126.5 RC- una vez tomada en consideración por el Pleno del Congreso, la Mesa acordará remitirlo a Comisión competente y abrir el plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución.

---

27 Cfr. PEREZ ROYO, J., *La reforma de...*, p. 213. En la CE vigente salvo el límite temporal a su inicio en guerra o en algún estado del 116 CE, no existen límites expresos a la reforma, previendo el art. 168.1 CE la revisión total, a la que equipara en cierto sentido la modificación de determinados supuestos. Este artículo debe entenderse como una peculiaridad de las vicisitudes de la Transición española y provoca graves problemas por su dificultad práctica para acometer con normalidad cambios necesarios, por lo que se plantea la problemática de reformar el propio procedimiento de reforma, no faltando quienes abogan por suprimir ese artículo. Extremo que hoy nos parece no solo muy discutible sino también peligroso dado el antecedente de la reforma de 2011.

En concreto, en la CE vigente, la doctrina que sustenta la existencia de límites materiales en todo caso busca identificar éstos en la vigente Constitución. Pese a la diversidad en su delimitación, se puede concluir, en general, que estos se condensan en los artículos 1, 2 y 10.1 de nuestra Constitución: Estado Social y Democrático de Derecho -con respeto a los DDF- soberanía popular, monarquía parlamentaria, unidad de la Nación española y reconocimiento del derecho de autonomía junto con el de solidaridad entre las regiones que la integran. Realmente, en el contenido protegido por el art. 168.1. De ahí que precisamente las críticas más incisivas a la reforma de 2011 se basan en el ataque al Estado Social y Democrático.

A partir de ahí la proposición seguirá el mismo trámite que los proyectos de ley y será uno de los proponentes o un Diputado del Grupo autor de la iniciativa el que lo presente ante el Pleno.

Las cuestiones relevantes que afectan al procedimiento para la reforma constitucional son: La calificación que efectue la Mesa decidiendo si se trata de una reforma del 167 o del 168; y la determinación de la congruencia de las enmiendas con el proyecto o proposición de enmienda. Finalmente el texto aprobado por el Pleno –art.146.2 RC- se someterá a una votación final requiriendo su aprobación por tres quintos de los miembros de las Cámaras.

- b) El texto aprobado pasa al Senado disponiendo la Mesa su inmediata publicación y la determinación del plazo para presentar enmiendas –art.154.1 RS-. Cabe designar una Ponencia que informe sobre el proyecto y las enmiendas presentadas en el seno de la Comisión. La Comisión Constitucional elaborará un Dictamen que se elevará al Pleno donde se debatirá sobre el conjunto del Dictamen de la Comisión para pasar a la discusión de las enmiendas o votos particulares presentados a cada artículo. Para su aprobación se exige también una mayoría de tres quintos en una votación final.
- c) Conforme se expuso, el artículo 167 CE prevé la posibilidad de diferencias entre los Textos aprobados por las Cámaras, en cuyo caso se creará una comisión paritaria que proponga otro Texto que se votará en ambas Cámaras. Si no se logran los votos exigidos –tres quintos- pero el Senado ha aprobado el texto por mayoría absoluta, el Congreso aprobará la reforma por mayoría de dos tercios.  
La posición del Senado frente al procedimiento legislativo ordinario se refuerza al requerirse inicialmente la aprobación de las dos Cámaras por la misma mayoría y la resolución de las posibles diferencias por una Comisión paritaria cuyo texto ha de aprobar por la misma mayoría ambas Cámaras. Pero ha de matizarse que ese equilibrio se rompe al preverse finalmente, en caso de que persista el desacuerdo, la aprobación del proyecto de reforma si obtiene mayoría absoluta en el Senado y de dos tercios en el Congreso, mostrándose de nuevo el carácter imperfecto de nuestro bicameralismo.
- d) Respecto una posible convocatoria de referendum de ratificación de la reforma aprobada, la solicitud se hará mediante escrito dirigido al Presidente quien la trasladará al Gobierno para que realice la convocatoria oportuna –art.157 RS.

### 3. La reforma constitucional de 1992: una oportunidad perdida

Antes de la reforma de 2011 la Constitución de 1978 se reformó tan sólo una vez, en 1992 y como consecuencia de la ratificación española del Tratado de la Unión Europea. Tratado que crea la ciudadanía europea -artículo 8.B TCE- que reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión residente en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales de su Estado de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Pero el artículo 13 de nuestra Constitución establecía que “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a

criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales", sin mencionar el derecho de sufragio pasivo. Dada la posible contradicción, el Gobierno requirió al Tribunal Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 95.2 CE, para que se pronunciase sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre ambos preceptos. El TC en su Declaración 1/1992, de 1 de julio, manifestó que la estipulación del TUE atribuyendo el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea no nacionales españoles era contraria al artículo 13.2 de la Constitución, y que, en su caso, el procedimiento para adecuar la Constitución al Tratado era el previsto en el artículo 167. No hay duda, para ratificar el TUE existía una necesidad jurídica de reformar nuestra Constitución.

Para lo cual el 7 de julio de 1992 todos los grupos parlamentarios del Congreso presentaron una proposición de reforma del art. 13.2 CE que en su artículo único contenía la modificación consistente en intercalar «y pasivo» en el citado artículo. Se tomó en consideración el 13 de julio y se tramitó por el procedimiento de lectura única el 22 de julio. Sin embargo en el Senado se tramitó por el procedimiento ordinario aprobándose el 30 de julio. Hubo unanimidad entre todas las fuerzas políticas. El 31 de julio la Presidencia del Congreso de los Diputados hizo pública la apertura del plazo de 15 días que concluyó el 19 de agosto sin solicitud alguna de referéndum. Promulgada y sancionada por el Rey, se publicó en el BOE el 28 de agosto de 1992.

En relación con este trabajo interesa resaltar que, al igual que la de 2011, esta reforma se tramita mediante una proposición de Ley, por el artículo 167 y por el procedimiento de lectura única en el Congreso y en un plazo muy corto. De 7 de julio a 30 de julio si tomamos como fechas las de su proposición y aprobación. Reforma cuyo origen es externo, proviene del TUE que España quiere ratificar. Y no ha de olvidarse que en dicho Tratado ya se preveía la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria estableciendo los criterios de estabilidad y convergencia a alcanzar en una determinada fecha por los Estados que quisieran dotarse de la moneda común, lo cual implicaba como es lógico la cesión de la Política monetaria. Si bien la reforma de 2011 también tiene su origen en la pertenencia de España a la Unión Europea y, más en concreto, a la denominada Zona Euro, su plazo de tramitación es todavía más corto, su alcance es notoriamente mayor tanto en extensión como en complejidad y, sobre todo, sus consecuencias. Además se rompe el acuerdo parlamentario que guió la reforma de 1992. Incluso se cuestiona, como no se había hecho antes, el proceso de integración europeo y sus límites aunque no en un debate parlamentario.

En realidad, la reforma constitucional de 1992 fue una oportunidad perdida para efectuar una reforma acorde con el carácter comunitario del Estado español en la que se introdujese una cláusula europea al modo de las de los Estados y Constituciones de nuestro entorno, especialmente teniendo como parámetros las reformas que con tal ocasión se llevaron a cabo, entre otros muchos Estados, en Alemania y Francia<sup>28</sup>. Cláusula en la que

---

28 Permiseme remitirme sobre estos aspectos, su desarrollo y bibliografía a GARCIA GESTOSO, N., "El proceso de integración europea y la Constitución española de 1978: reflexiones sobre la necesidad o conveniencia de reformar nuestra Constitución para adaptarla a la dinámica europea" pp. 401-475 en ROURA GOMEZ, S. y TAJADURA TEJA-

se podrían o deberían incluir los límites infranqueables y que hubiera supuesto un debate distinto y más profundo así como quizás unas consecuencias distintas en la reforma de 2011.

La gran cesión de soberanía ya estaba allí presente, la Política Monetaria, si bien con la falta de instrumentos adecuados para una auténtica coordinación de las políticas económicas y financieras que sostuviesen en el futuro a la moneda común y constituyese el germen de un gobierno económico europeo con posibilidad real de extenderse al ámbito político<sup>29</sup>. Los avatares de la Unión y su camino zizagueante, siempre a medio camino entre lo ideal y pragmático, muy dependiente de la coyuntura política y económica mundial e interna, y en cuyo seno se han acentuado profundamente las discrepancias, la conoce cualquier observador atento. Y si realmente se sigue con espíritu crítico se vislumbra que ahí se encuentran muchas de las claves de la situación actual en la que se encuentra la Unión y más en concreto España.

Nuestro terror a la reforma, nuestro europeísmo a toda costa reacio a fortalecerse con un debate profundo en el que participase la ciudadanía a través de una información no baladí, que tanto hubiese contribuido a la participación real y a la legitimación del proyecto europeo al entender mejor los problemas actuales, cerró las puertas a lo que podía haber sido una reforma constitucional adecuada al carácter comunitario del Estado español y que asumiese las consecuencias que comporta adecuando la Constitución a esa realidad y no dejándola extramuros de un fenómeno de tal magnitud e incidencia en todos los aspectos estatales como es el comunitario. Es precisamente evitando las reformas cuando son convenientes y se necesitan como se devalúa la Constitución. Y no podemos dejar de subrayar en este momento que las consecuencias de este error se han intensificado al tener que irrumpir la Unión Europea en nuestro Código Fundamental como lo hizo y donde y con el contenido que lo hizo. Pese a que hubiésemos podido posteriormente rectificar siquiera parcialmente estos errores tanto con ocasión del fallido Tratado que establecía una Constitución para Europa como a raíz de su renegociación y posterior ratificación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

#### 4. El fallido intento de de reforma de 2006

En este recorrido ha de hacerse referencia al intento de reforma constitucional promovido desde el inicio de la VIII Legislatura en 2004 en el Discurso de investidura del Presidente de Gobierno Rodríguez Zapatero. Se proponía realizar una reforma limitada a cuatro puntos concretos: eliminar la preferencia del varón en la sucesión a la Corona, incluir la denominación de las Comunidades Autónomas existentes junto la referencia a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, incluir una referencia a la Unión Europea y acometer una reforma del Senado, punto este último debatido desde la entrada en vigor de la Constitución.

---

DA, J., *La reforma constitucional*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005; Ídem, "Algunas consideraciones sobre la reforma de la Constitución española de 1978 derivadas de la integración europea", *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº. 8, pp. 101-138. Y desde una perspectiva más general al libro *Soberanía y Unión Europea*, Atelier, Barcelona, 2004.

29 Además de la ciudadanía el TUE abordaba la cooperación en asuntos de justicia e interior y una incipiente coordinación para una futura política exterior común.



Se siguieron las previsiones contenidas en el artículo 2.3 de la Ley del Consejo de Estado conforme su modificación de 2004 que incluyó dentro de sus competencias la elaboración de Informes sobre las propuestas de reforma constitucional que el Gobierno les encomiende. Informes de gran utilidad como trabajo preparatorio por su altura técnica pero sin carácter vinculante. El Consejo de Estado elaboró un completo y a nuestro entender excelente trabajo en su Informe de 16 de febrero de 2006 limitado obviamente a las cuestiones planteadas<sup>30</sup>.

La cuestión más complicada formalmente, aunque no materialmente dado el cambio en la mentalidad de la sociedad española, era la reforma de la sucesión en la Corona por estar regulada en el Título II de la CE determinando que hubiera de seguirse el procedimiento del 168 para su reforma lo que conlleva la disolución de las Cámaras y convocatoria de nuevas elecciones, obstáculo que parecía querer salvarse planteando la reforma en el período final de la Legislatura. Las restantes cuestiones podían según el Consejo de Estado reformarse por el procedimiento del 167 aunque tal planteamiento es discutible si se consideran propuestas de reforma distintas a las del Informe.

En concreto y limitándonos a "la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea"<sup>31</sup> en el Informe para: plasmar la manifiesta voluntad del pueblo español de participar, junto con las democracias europeas, en el proceso de construcción de la Unión Europea; formular una cláusula expresa de integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes; y sobre la eventual conveniencia de diseñar un procedimiento específico para la ratificación de los Tratados de la Unión Europea - pronunciándose en tal caso sobre los requisitos, cauce procedimental y sus posibles límites-, *se propone introducir la siguiente reforma constitucional:*

1. Incluir en el PREÁMBULO "La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:(...) participar activamente en el proceso de integración europea".
2. Insertar un nuevo Título [VII bis] u [VIII bis] "De la Unión Europea" con un artículo de este tenor: "Artículo X bis: 1. España participa en el proceso de integración europea

30 Informe disponible en la página web del Consejo de Estado: [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)

31 Literal del Gobierno que reconoce que "la integración europea, producida casi ocho años después de elaborado el texto constitucional, ha actuado como factor estructurador de la identidad política española y, además, ha incidido en el ejercicio real de las competencias atribuidas a los diferentes poderes y órganos del Estado. (...sin embargo) el hecho mismo de la integración, nuestra propia pertenencia a la Unión y lo que ésta comporta, no ha sido incorporado a la Constitución". El Consejo de Estado entiende que han de abordarse tres cuestiones distintas y complementarias: 1.Si al incluir expresamente en la Constitución la voluntad de participación en la UE debería constar también si es absoluta e incondicionada o se orienta a una determinada finalidad y se sujeta a algunos límites infranqueables; 2. El carácter normativo o no que se quiera dar a tal manifestación de voluntad teniendo en cuenta que la inclusión en la parte dispositiva de la Constitución sirva para solucionar los problemas jurídico-constitucionales suscitados; 3.La determinación del grado que se le quiere otorgar a esa participación como esencia (o no) de la forma de Estado, de modo "que sea a partir de la Constitución Española (y las de los restantes Estados miembros) desde donde se construya el constitucionalismo europeo,(...) llevando a la conciencia de los ciudadanos la convicción de que la pertenencia a la Unión es un modo de ser del propio Estado. Cuestión que, en su caso, determinará el grado que se quiera dar en nuestra estructura constitucional determinando el grado de fuerza normativa con el que se ha de entender la participación en la Unión como caracterizadora o no de la esencia política de la España actual."



y, con este fin, el Estado español, sin mengua de los principios consagrados en el Título Preliminar, coopera con los demás Estados miembros a través de instituciones comunes en la formación de una unión comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. / 2. La prestación del consentimiento para la ratificación de los tratados a través de los que se lleva a cabo la participación de España en la integración europea requerirá la previa autorización de las Cortes Generales por mayoría absoluta de ambas Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, el Congreso, por mayoría de tres quintos, podrá autorizar la celebración de dichos tratados./ 3. Dentro del marco establecido en el apartado 1, los tratados de la Unión Europea y las normas emanadas de sus instituciones en el ejercicio de sus competencias serán aplicables en España en los términos definidos por el propio Derecho de la Unión."

3. Asimismo se tratan otras cuestiones conexas en las que incide el proceso de integración: las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales; las funciones del juez ordinario como juez "europeo"; la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (fase ascendente y descendente y la responsabilidad por incumplimiento). Al respecto se indica que son aspectos a los que se deben dar respuestas jurídicas incorporando propuestas para su regulación.

No obstante otras voces de gran prestigio<sup>32</sup> proponen la inclusión de la cláusula europea en el Título Preliminar de la Constitución, postura que nos parece más adecuada pues su carácter comunitario es ya un componente estructural de nuestro Estado. Pero esa reforma habría de tramitarse conforme el procedimiento del 168 CE.

Este debate se vivificó sustancialmente para ratificar el fallido Tratado que establecía una Constitución para Europa. En todo caso contribuyó a un mayor planteamiento del carácter comunitario del Estado español y la necesidad de recogerlo en la Constitución pese a que el Tribunal Constitucional en su Declaración 1/2004 de 13 de diciembre de 2004 parece considerar que la actual redacción del artículo 93 CE resulta en todo caso suficiente, lo que suscitó vivas críticas incluso entre sus Magistrados como se refleja en sus votos particulares. Esto no resulta extraño pues cabe considerar que se permitiría una apertura sin límites de nuestra Constitución a la Unión y, por ende, cualquier reforma por la misma sin cambio constitucional, lo que entraña disponer de la propia Constitución negando su supremacía y su origen democrático.

Aunque con aspectos controvertidos y posibles de un debate amplio posterior, y limitada a las cuestiones suscitadas por el Gobierno, esta propuesta de reforma que podía al menos contribuir a normalizar la institución de reforma en nuestro sistema constitucional y constituir un ejemplo de la posibilidad de acuerdos, de un consenso entre las principales fuerzas políticas que permitiese abrir el camino a un funcionamiento acorde con su finalidad del instituto de reforma, fracasó. La coincidencia de fecha con los problemas suscitados por las nuevas reformas estatutarias no resulta ajena a esta nueva ocasión perdida.

---

32 Cfr., por todos, CRUZ VILLALÓN, P., "El Tratado según la Constitución: tres planteamientos" en WAA, *Constituciones europeas y Constituciones nacionales*, 2005, pp. 77-96.

### III. LA REFORMA DE 2011: EL NUEVO ARTÍCULO 135 CE

Con estos precedentes todavía resulta más sorprendente la reforma constitucional de agosto de 2011. Segunda reforma formal de la Constitución vigente, materialmente casi nos atrevemos a decir que la primera, tramitada y aprobada en un período de tiempo tan corto que se la denomina "reforma exprés". Se propuso el 26 de agosto y se aprobó el 7 de septiembre de 2011. Se rompe el mito pero a qué coste.

#### 1. Antecedentes

Como señala J. PEREZ ROYO<sup>33</sup> las relaciones entre el Estado, su moneda y su deuda constituyen un indicador básico para determinar la situación y bonanza de este. No en vano recuerda con Hamilton en *El Federalista* que sin dinero no hay Estado de modo que el Estado ha de ofrecer las máximas garantías sobre el valor de su moneda<sup>34</sup> y del pago de su deuda. En el fondo se trata de asegurar su supervivencia y se ha entendido como presupuesto tan evidente que hasta hace muy poco han sido muy escasos los Estados que han constitucionalizado estos aspectos. Entre estos raros casos está Estados Unidos que en su XIV Enmienda estableció una garantía del pago de su deuda pero esa inclusión respondía a un contexto muy peculiar, a la deuda contraída durante la guerra civil, sin que se considere que presente alcance general alguno.

El otro antecedente es la reforma constitucional francesa de 1926 en la III República motivada por un enorme endeudamiento público y la pérdida de confianza de los inversores. Se instituyó en la Constitución una suerte de Caja pública con una gestión independiente del Estado que se nutrirá de unos recursos específicos determinados en la propia Constitución -derechos de sucesión u otros- cuya única finalidad es amortizar la deuda estatal. El objetivo de la reforma era restablecer la confianza de los inversores proclamando en la norma de mayor rango que en ningún caso se impagaría la deuda. Se convertía una norma materialmente no constitucional en formalmente constitucional asemejándose mucho este supuesto a lo que acontece en la actualidad en los Estados del Euro. Pero no hay que magnificar las similitudes pues aunque en ambos casos se parte de una emergencia clara, las reformas actuales en este ámbito tienen vocación de permanencia constitucional.

Si acudimos a los antecedentes inmediatos, el principio de equilibrio presupuestario y su construcción teórica aparecen con vigor en Estados Unidos en los años setenta con BUCHANAN y desde ahí se extiende singularmente a la Unión Europea con una dimensión y fuerza hasta entonces desconocida, constituyendo el precedente de su constitucionalización la reforma alemana de 2009<sup>35</sup>.

---

33 En su artículo en *El País* de 5 de septiembre de 2011 "La reforma constitucional en perspectiva".

34 Emisión y acuñación de moneda que desde Bodino se han considerado una de las marcas esenciales de la soberanía estatal y que ahora son competencia exclusiva de la UE en los Estados que comparten el euro. Pero precisamente el compartirlo supone preservar su valor por parte de todos.

35 Cfr. JIMÉNEZ DÍAZ, A., La reforma constitucional y la limitación del déficit público, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2012, pp. 5 y ss.

## 2. Origen y causas

La Exposición de Motivos<sup>36</sup> indica como causas de la reforma "una profunda y prolongada crisis económica (en la cual) se hacen cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera". Y su finalidad: garantizar el principio de estabilidad presupuestaria como valor estructural que vincule a todas las Administraciones Públicas pues condiciona la capacidad de actuación estatal; impedir el déficit excesivo para mantener la confianza en la estabilidad económica de la Zona Euro conforme lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC en adelante) reforzando el compromiso de España con la Unión Europea; y garantizar la sostenibilidad económica y social.

Es indiscutible que la crisis es real, persistente y de una enorme magnitud y alcance. Igualmente se sabe que las recetas mágicas en forma de medidas de reconocida eficacia a adoptar por los gobernantes no existen. Y esto es así porque inciden varios ámbitos que actúan desde distintas lógicas: el interno estatal con sus problemas y causas propias –en España la burbuja inmobiliaria, la desastrosa situación de la Banca y la desmesura y duplicidad de muchas Administraciones–, el europeo –Política Monetaria y moneda única sin una política económica y fiscal común que la respalde, otra cosa es determinar las razones de esas carencias y la voluntad real de avanzar por ese camino–, y el mundial, entendido como la globalización existente en la que se desconocen los verdaderos actores de las decisiones económicas con sus repercusiones políticas y sociales que dejan al Estado sin instrumentos para cumplir sus funciones y que impiden a los ciudadanos participar y exigir responsabilidades. Cuestiones que necesitarían todas ellas una reflexión más sosegada.

Pero más allá de estas consideraciones y de los motivos y finalidades expresadas en la E.M. de la reforma, las circunstancias indican que su causa inmediata es proporcionar una respuesta precipitada a una situación de crisis. Los medios de comunicación informaron de la reunión de 16 de agosto entre Sarkozy y Merkel seguida de la reforma española. Que se produjese inmediatamente el acuerdo nunca logrado entre los dos líderes de los partidos parlamentarios mayoritarios para reformar como se hizo deja entrever que existía una emergencia real condicionada por la necesidad del sostén europeo para controlar la vertiginosa escalada del interés de nuestra Deuda. Había que tranquilizar a los mercados y a los Estados de la Unión asumiendo un compromiso especialmente solemne con intención de perdurar en el tiempo. Sin embargo, determinar de qué hablamos cuando nos referimos al sujeto "mercados" pone de relieve la pérdida de control de los instrumentos de actuación estatales y de su capacidad de decisión.

## 3. Tramitación

En la reforma de 2011, al proponerse como cambio del artículo 135 en el Título VII "Economía y Hacienda", se siguió el procedimiento del 167. Sin duda esto coadyuvó decisivamente a su rápida tramitación, aspecto de los más criticados por la doctrina

---

<sup>36</sup> Exposición que reproduce literalmente la contenida en la Proposición de reforma.

constitucional, por parte de la clase política y por la sociedad en general cuya capacidad crítica se ha incrementado notoriamente por las nuevas tecnologías.

### **A. Iniciativa**

De las diferentes opciones que ofrece el artículo 166 CE para proponer la reforma, la iniciativa partió de la proposición de Reforma presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular el 26 de agosto de 2011 en el Congreso<sup>37</sup>, solicitando al tiempo su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única<sup>38</sup>. Desde ese momento, con la disciplina de partidos y la composición de las Cámaras<sup>39</sup>, se podía aventurar sin temor a equivocarse que la Reforma iba a ser aprobada por las Cortes del modo, en el tiempo y con el contenido que se recogía en la propuesta como se confirmó enseguida.

### **B. Tramitación y aprobación**

En efecto, en el Congreso de los Diputados la Presidencia de la Cámara, por delegación de la Mesa, acordó ese mismo día su admisión a trámite, darle traslado al Gobierno, someterla a la deliberación del Pleno para su toma en consideración y su publicación en el Boletín. El 30 de agosto de 2011 el Pleno acordó su toma en consideración<sup>40</sup> y también votó a favor de su tramitación urgente y en lectura única. Seguidamente la Mesa acordó abrir el plazo para la presentación de enmiendas que expiraría el 1 de septiembre a las 14:00 horas, presentándose 24 que finalmente serán rechazadas<sup>41</sup>. El día siguiente en la votación de conjunto se aprobó el texto con 316 votos a favor y 5 en contra sobre 321 emitidos, publicándose el 6 de septiembre de 2011<sup>42</sup>.

El texto aprobado se remitió al *Senado*, se publicó en su Boletín de 3 de septiembre, se le dio traslado a la Comisión de Asuntos Constitucionales y se aprobó un apretadísimo calendario para su tramitación<sup>43</sup>. Se presentaron 29 enmiendas<sup>44</sup>. En todo caso, en la deliberación y votación en la Comisión el 6 septiembre se rechazaron todas aceptándose

37 Escrito registrado con el nº 179293 el propio 26 de agosto. Vid. la proposición en el B.O.C.G. *Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-1 del mismo día.*

38 Artículos 93 y 94, y artículo 150 del Reglamento del Congreso respectivamente.

39 Los dos grupos parlamentarios ampliamente mayoritarios en el Congreso en esa fecha sumaban una mayoría superior a los 3/5 requerida en el artículo 167 CE para su aprobación.

40 318 votos a favor, 16 en contra y 2 abstenciones.

41 Diez por el Grupo Parlamentario Mixto; cuatro por el de Esquerra Republicana- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds; dos por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y ocho por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

42 Resultado en DS. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, núm. 269, 30 agosto 2011; publicación en BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-2, 31 agosto 2011.

43 Plazo de presentación de enmiendas hasta el lunes 5 a las 20 horas; reunión de la Comisión el día 6; plazo de presentación de votos particulares hasta las 20.00 del mismo día; aprobación por el Pleno el miércoles 7 de septiembre de 2011.

44 Ocho por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, cuatro por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, dos por el Grupo Parlamentario Mixto y quince por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés. BOCG. Senado, núm. 106, de 6 septiembre.

como Dictamen el texto remitido por el Congreso aunque se presentaron 4 votos particulares. En el Pleno del Senado celebrado el día siguiente tras debatirse el Dictamen se abrió la votación de conjunto en la cual de 236 votos emitidos, 233 fueron a favor y 3 en contra, con lo que se obtuvo ampliamente la mayoría necesaria aprobándose el mismo texto remitido por el Congreso<sup>45</sup>.

Como el artículo 167.3 CE prevé la posibilidad de convocar un referéndum sobre la reforma aprobada a solicitud de una décima parte de Diputados o de Senadores en los 15 días desde su aprobación, se abrió dicho plazo que finalizó sin que se cursase ninguna solicitud, publicándose el texto definitivo<sup>46</sup>. El Rey sancionó y promulgó el texto definitivo de la reforma del artículo 135 de la CE que se publicó en el BOE nº 233 de 27 de septiembre de 2011, disponiéndose su entrada en vigor el mismo día.

### *C. El Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*

Sin embargo se puede considerar que el proceso permaneció abierto hasta que el Pleno del Tribunal Constitucional se pronunció inadmitiendo el recurso de amparo contra la reforma del artículo 135 de la CE mediante Auto de mayo de 2012<sup>47</sup>.

Aunque se cuestiona la reforma a través de un recurso de amparo este proceder se sustenta en buena medida en la dificultad de los parlamentarios de grupos minoritarios<sup>48</sup> para impedir la aprobación de la reforma tal y como se produjo ni para solicitar un referéndum por no reunir el mínimo de representantes exigidos. Los argumentos que se esgrimían solicitando el amparo se basaban realmente en el procedimiento seguido: tramitación por el art.167 CE en vez de acudir al del art. 168 CE así como el uso del procedimiento de urgencia y, finalmente, el empleo del procedimiento de lectura única. En concreto denuncian los recurrentes la vulneración de sus facultades como parlamentarios integradas en el art. 23.2 CE que entienden menoscabadas por la tramitación así como en la vulneración genérica del art. 23.1 CE.

Sintética y sistemáticamente existen dos cuestiones distintas objeto del recurso contra diferentes Acuerdos y Resoluciones tanto de la Mesa como del Pleno del Congreso en relación al procedimiento de reforma del art. 135 CE. Por un lado la impugnación de las decisiones referentes a la tramitación de la proposición de reforma por el procedimiento de urgencia y la finalización del plazo para la interposición de enmiendas para el caso de que el Pleno de la Cámara tomara en consideración la iniciativa y acordara su tramitación así como el Acuerdo del Pleno de la Cámara aprobando la toma en consideración y la tramitación por

45 DS.Senado, núm. 130; BOCG Senado, núm. 108, de 8 de septiembre.

46 BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-5 y BOCG. Senado, núm. 108, ambos de 8 de septiembre. Publicación BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-7, 28 septiembre 2011.

47 Recurso de amparo, que se tramita en la Sala Segunda nº 5241-2011 cuyo conocimiento recaba para sí el Pleno, contra la reforma de la Constitución aprobada por el Pleno del Congreso el 30 de agosto.

48 Recurso interpuesto por los parlamentarios Gaspar Llamazares y Nuria Buenaventura, que compartían grupo parlamentario la pasada legislatura, en nombre de Izquierda Unida y de ICV.

el procedimiento de lectura única<sup>49</sup>. Por otra parte, se impugna la inadmisión de la enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada.

El amparo que se solicita es que se retrotraiga la tramitación de la Proposición de Reforma del artículo 135 CE al momento en que se publicó, al objeto de que se tramite por el procedimiento del art. 168 CE o, subsidiariamente para su tramitación por el previsto en su artículo 167 sin declaración de urgencia, ni reducción de plazos ni tramitación mediante lectura única.

Pero la cuestión esencial era si la reforma del art. 135 CE en los términos propuestos afecta al Título preliminar y, en especial, al art. 1.1. de la CE. En realidad, los recurrentes están planteando la existencia de límites materiales a la reforma constitucional vinculada al procedimiento establecido por la Constitución. Al proceder de este modo se pretendía obligar al Tribunal Constitucional a verificar si la reforma afectaba a la cláusula de Estado social en cuyo caso no sería correcto el procedimiento seguido, vinculando esa reforma al mecanismo del art.168 CE. En definitiva, se puede considerar que se postulaba una suerte de existencia de límites materiales a la reforma mediante la exigencia del uso de los procedimientos constitucionales de reforma más agravados que desde un punto de vista doctrinal de cautela y preservación del propio texto constitucional y su normatividad podría quizás considerarse admisible. A su vez, implicaría que las normas constitucionales sobre la reforma no pueden ser objeto de interpretación puramente formal, lo cual nos parece correcto.

El Alto Tribunal mayoritariamente<sup>50</sup> sostendrá una interpretación opuesta estimando carente de sentido plantear la conexión del art. 135 CE con otros preceptos pues entiende que tal pretensión no la justifica ni la literalidad del texto constitucional ni la jurisprudencia constitucional ni la doctrina. Tajantemente asegura que el procedimiento agravado del 168 CE está limitado por su propia naturaleza al objeto normativo que contempla sin que proceda ninguna extensión por vía alguna de estos requisitos hiperrígidos ya que la entienden contraria a la delimitación precisa que presidió el espíritu constitucional al delimitar los dos modos de su reforma.

Resulta obvio que el planteamiento meramente literal de la Constitución que realiza y que proyecta sobre la reforma conlleva que el problema no pudiera plantearse. No obstante el propio Tribunal Constitucional al aproximarse al significado y contenido del Estado Social

---

49 Resolución de la Mesa del Congreso de 30 de agosto de 2011, Acuerdo de la Mesa de 2 de septiembre de 2011, Acuerdo del Pleno del Congreso de 30 de agosto de 2011 y Acuerdo de su Mesa de 1 de septiembre de 2011, todos sobre la tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 CE. Referidos respectivamente a su tramitación por el procedimiento de urgencia y a la reducción del plazo de enmiendas y su no reconsideración posterior, a la toma en consideración y aprobación de su tramitación mediante el procedimiento de lectura única y a la desestimación de una enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por el Grupo Parlamentario de los recurrentes y su ulterior confirmación.

50 Con voto particular disidente de D. Luis Ignacio Ortega Álvarez quien considera que en la misma Resolución del TC se expresan posiciones que "hubiesen sido más acordes con la función de control y tutela de la Constitución que el TC tiene encomendada" por lo que "se debía haber establecido expresamente una reserva de conocimiento y examen del contenido de las reformas constitucionales realizadas para evitar que, presentada la reforma de una parte de la Constitución a la que formalmente le correspondería el procedimiento del 167, materialmente se estuviere produciendo también una variación sustancial de las partes de la Constitución cuya reforma exige adoptar el procedimiento del artículo 168".

ha reconocido ese alcance contextual y la vinculación con el art. 1.1 CE de otros preceptos que lo actúan. Igualmente y con anterioridad al Auto, un sector doctrinal preconiza la necesidad de superar no ya un planteamiento formal sino meramente literal al interpretar los preceptos de la reforma constitucional admitiendo la conexión y la problemática que se presentaba. Sostienen que de haberse realizado una reflexión más sosegada se hubiese confirmado la conexión entre la cláusula de Estado social y el contenido de la reforma del art. 135, especialmente en tiempos de crisis<sup>51</sup>.

La fundamentación del Auto en éste y en otros aspectos nos parece simplista y forzada por las circunstancias. Sostener el carácter puramente formal de la reforma, considerar que su naturaleza no constituye impedimento alguno para su tramitación por el procedimiento de lectura única, permitir la acumulación de procedimientos especiales con un marcado sesgo formalista,... En definitiva, solventar de este modo un asunto de tanta importancia y del que se carece en España de experiencia normalizada hace flaco favor a la Constitución y al sentido de una reforma futura.

#### *D. Consideraciones críticas en torno a la tramitación de la reforma de 2011*

##### *a) Su necesidad o conveniencia*

Se observó en general la dificultad de determinar cuándo ha de reformarse la Constitución, lo cual resulta todavía más complicado si la respuesta debe proporcionarse en la situación de urgencia y crisis en la que se planteó la reforma del art. 135 CE. Ante esta dificultad los estudios reposados y profundos sobre la reforma constitucional constituyen un buen punto de partida para contestar al interrogante que se plantea. En este sentido nos referimos, conforme P. de Vega, que la reforma es necesaria cuando jurídicamente sea inevitable puesto que o se falsea la Constitución o se reforma. Situación que fue claramente la que se planteó en la reforma de 1992 por la incompatibilidad jurídica entre el 8B del TCE y el antiguo artículo 13.2 de la CE.

Sin embargo aplicando este razonamiento a la reforma de 2011 son mayoritarias las voces autorizadas que estiman que la reforma acometida era innecesaria, posición que compartimos habida cuenta que existía ya en España una importante legislación sobre estas materias<sup>52</sup>. Parece que se invierte la tendencia y que se prima lo político en la reforma sobre su consideración como Norma Suprema que recoge los aspectos básicos de la voluntad popular a los que han de someterse los gobernantes. En fin, frente a esta afirmación no faltan autores que sostienen que todos estos planteamientos son erróneos pues se trataba de una cuestión de pura supervivencia.

51 Cfr., por todos, MAESTRO BUELGA, G., "La constitucionalización del equilibrio presupuestario en la reforma del art. 135 de la Constitución Española", contribución presentada en el Convegno Cesifin *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea de sovranità nazionale*, Florencia, mayo 2012.

52 Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria complementada por la LO 5/2001, de 13 de diciembre, Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Con un poco más de detenimiento se observa que los argumentos principales que se alegan para cuestionar su necesidad se fundan en que el contenido que se ha introducido por la reforma no es materialmente constitucional por lo que es erróneo su inclusión en la Constitución entre otros extremos por la rigidez con que se le dota. Aspecto que no se subsana sino que aún se empeora al restarle rigidez dejando la determinación de su contenido y alcance real a una Ley Orgánica. Recuerdan que las normas constitucionales han de ser respetadas para no devaluar el carácter normativo de la Constitución dudándose mucho que se vayan y puedan cumplir las determinaciones que se establecen. La existencia previa de una legislación no solo española sino también europea en estas materias refuerza su innecesidad y que se incumplan frecuentemente todavía más. Igualmente se incide en que el partido en el Gobierno, cuyo líder promueve la reforma, se negó en diversas ocasiones a propuestas de reforma similares presentadas por la Oposición considerándolas innecesarias y superfluas y, pese a ello, la promovió y sacó adelante con "aroma y maneras de Decreto-Ley"<sup>53</sup>.

También hay posturas mucho más críticas desde otras ópticas pues ya no se plantea el interrogante sobre su conveniencia o necesidad sino sobre su propia licitud. Especialmente por entender que se atenta a la democracia por limitarse las posibilidades de actuación para llevar a cabo su programa de las sucesiva fuerzas políticas y la violación del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho que la Constitución configura, sustancialmente en su componente de Estado Social.

Existen también partidarios de la reforma que la defienden con argumentos diversos como que se vuelve al pacto social roto por los excesos nacionalistas, que España es un Estado comunitario que comparte soberanía por lo que debe aceptar las exigencias europeas y en este caso reformar su Constitución en el sentido efectuado, la situación coyuntural que no duda en calificar de urgencia vital, y otros.

#### b) Su tramitación

Resulta muy difícil encontrar algún constitucionalista que considere que la tramitación de la reforma de 2011 ha sido adecuada, lo que no les impide estimar mayoritariamente que ha sido una reforma conforme a la Constitución. Crítica que se extiende a los políticos de los partidos no mayoritarios, a la principales organizaciones sociales y a la opinión pública en general.

Los aspectos que suscitan un mayor rechazo es el haber negado el debate parlamentario y social que debe presidir una reforma constitucional, debate que se hurtó desde el inicio pues no se sometió a ningún tipo de consideración su necesidad o conveniencia. Realmente se olvida que la reforma constitucional se instrumenta precisamente para defender la solidez y estabilidad que ha de caracterizar a la Constitución. No resulta difícil de entender en este sentido que la reforma constitucional necesita tiempo, sosiego y mucha transparencia y discusión para que se integre en una Constitución democrática<sup>54</sup>. Estas críticas presentan

---

53 Cfr. BILBAO UBILLOS, J.M.; REY, F.; VIDAL, J.M., *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2ª. ed., Valladolid, Lex Nova, p. 307.

54 Como bien sabe el Gobierno que promovió la reforma de 2004 y muestra en sus palabras en su petición de Informe al Consejo de Estado, Gobierno cuyo Presidente es el mismo que impulsó la reforma actual: "Ahora bien, el



un grado e intensidad variables<sup>55</sup>. Además se subraya por parte de algunos que se ha roto el consenso original gestado en la Constitución de 1978 esencialmente por haber excluido a parte de los que participaron en dicho consenso como los nacionalistas catalanes, CIU, o los de planteamientos de izquierdas más acusados. Pero también existen autores que defiende la necesidad y conveniencia de la reforma acometida. Pero veamos el contenido de la reforma.

#### 4. Contenido

La reforma modifica el antiguo artículo 135 que establecía: "1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito./ 2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión". Previsión que demuestra que en el momento de aprobarse la Constitución no se preveía la importancia y dimensión futura del recurso al endeudamiento público por todas las Administraciones y en todos los niveles. Su objetivo era asegurar que en los Presupuestos Generales de cada año se asegurase el pago de la Deuda Pública y también su prioridad al establecerse la prohibición de su enmienda o modificación. Por el contrario, el nuevo artículo 135 responde a circunstancias distintas y presenta un contenido extenso y complejo, pasándose de los dos apartados iniciales anteriores que también modifica a seis.

Establece: "1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria./2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros./Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario./3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda

---

acuerdo en los procesos de revisión constitucional depende de la conjunción de varios factores, a saber: a) que los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas./b) que sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional./c) que las alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y con la sociedad./d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar./Y, en fin, como no puede ser de otro modo, es condición imprescindible que las reformas se lleven a cabo respetando escrupulosamente los mecanismos establecidos en la Constitución, pues el respeto a las reglas y a los procedimientos prefigurados forma parte de la esencia misma de la democracia".

55 Entre los más críticos vid. BLANCO VALDES, R., que a través de distintos artículos en prensa primero, *La Voz de Galicia* 26/8/11 o 4/9/ 2011, o en *ABC* 27/8/2011) doctrinales después, la considera una reforma irrespetuosa con todas las exigencias de la reforma constitucional, hecha a "uña de caballo", en secreto, unilateralmente, con un Parlamento acabado, no negociada con todos los grupos afectados ni con las Instituciones concernidas –ni CCAA ni las Corporaciones locales ni las Instituciones de coordinación y consulta–, que pese a la amplia mayoría que obtuvo en el Congreso rompe el consenso del 78 y es irrespetuosa con un sistema democrático, de suerte que la califica como un "trágala". Aunque no deja de reconocer la necesidad de limitación del gasto público no ve la conveniencia de que se haga en la Constitución. También De Carreras, F. en *la Vanguardia* la califica de "inútil, vacía y mal tramitada".

pública o contraer crédito./Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión./El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea./4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados./5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria./6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias."

### *A. El principio de estabilidad presupuestaria*

Se consagra en el 135.1 en términos inequívocos y para todas las Administraciones. La estabilidad presupuestaria en este contexto y en general se entiende como aquella pauta que fija que las Administraciones públicas deben cerrar en equilibrio sus finanzas a lo largo de un período de tiempo determinado previamente, pudiendo incurrir en superávit (más ingresos que gastos) pero no en déficit (más gastos que ingresos). Es la denominada "regla de oro". En términos llanos significa que la Administración por norma no ha de gastar más de lo que ingresa.

### *B. Estabilidad presupuestaria y déficit estructural*

El segundo apartado del 135, en consonancia con el principio de estabilidad presupuestaria del apartado anterior, prohíbe que el Estado y las CCAA superen determinados límites de déficit estructural en relación con su Producto Interior Bruto que se fijan en referencia y mediante reenvío a la prescripciones que pueda establecer al respecto la Unión Europea, a la vez que se remite a una LO la determinación del reparto entre ambos niveles. Después de más de 25 años como Estado comunitario nuestra Constitución hace la primera referencia a la Unión Europea. Y desafortunadamente esta irrupción de la Unión en nuestro Texto Fundamental se realiza del modo apresurado descrito y solo en el ámbito económico

dando nuevos argumentos a las posturas más críticas con el carácter meramente economicista y capitalista del proceso integrador. La norma se torna más dura para las Entidades locales que han de cumplir con el principio de equilibrio presupuestario, esto es, prohibición total de incurrir en déficit.

En la UE la limitación del déficit de los Estados encuentra su origen, como se ha dicho, en el TUE lo cual es lógico habida cuenta que en él se establece la tercera fase para pasar a la moneda común determinando a través de los criterios de estabilidad y crecimiento los parámetros y valores que han de cumplir los Estados para acceder a la moneda común que solo es posible mediante unos valores homogéneos que la sustenten. Evidentemente una vez con una moneda única, el Euro, han de seguir respetándose los valores que permiten su funcionamiento, lo que se regula mediante el Protocolo sobre el procedimiento del déficit excesivo. La novedad en nuestro país es prever expresamente que las CCAA están sujetas a esas prescripciones y que habrá de determinarse el porcentaje establecido para el Estado en su conjunto entre la Administración central y la autonómica.

Realmente hay dos remisiones: una a los valores de déficit máximo que fije la Unión Europea y otra a los valores máximos de déficit que la Ley Orgánica de desarrollo establezca para la Administración central y autonómica respectivamente.

Las consecuencias y problemática de estas disposiciones se proyectan en ámbitos diversos: desde qué ha de entenderse por déficit estructural<sup>56</sup> y su entrada en vigor<sup>57</sup>, en la conveniencia de incorporar esta limitación en el texto constitucional dado el incumplimiento que se ha producido en los países de la UE en otras ocasiones y, por lo tanto, en la propia eficacia de las prescripciones constitucionales, en la incorporación como parámetros de constitucionalidad de disposiciones comunitarias así como en la posible vuelta del bloque de constitucionalidad a la escena constitucional española para determinar las relaciones básicas entre el Poder Central y las CCAA reabriéndose una cuestión que parecía ya zanjada y desechada por el Tribunal Constitucional. Además se reavivan las quejas autonómicas sobre la invasión y falta de respeto a su autonomía financiera así como las de las Corporaciones locales. E igualmente se suscitan numerosas críticas desde diferentes sectores al entender que se está constitucionalizando no una regla técnica de buena administración y gestión del gasto y, en general, de las cuentas públicas sino un determinado modelo económico

---

56 Cfr., por todos, JIMENEZ DIAZ, A., La reforma..., p. 12 dando cuenta como en economía se define el déficit estructural como "la diferencia entre ingresos y gastos en una situación de pleno empleo" o, en otros términos "aquel que resulta de un exceso de gastos estructurales y no coyunturales (es decir los que se producen todos los años) y que sólo se pueden eliminar con reformas estructurales ya que se mantiene incluso en ciclos expansivos y no se computan los efectos del ciclo económico". Es, en suma, el déficit que existiría si la economía creciese y funcionase a pleno rendimiento, con unos ingresos tributarios recaudados máximos conforme la legislación aplicable y un gasto público en su nivel normal de acuerdo con la capacidad operativa del sector público. El déficit cíclico sería el inducido por el ciclo económico así, "vendría dado por la diferencia entre el déficit total y el estructural, es decir, el atribuible al proceso cíclico de la economía." Vid. ENERIZ OLAECHEA, F.J., "La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº. 8, 2011.

57 Existen diversos problemas relativos a la entrada en vigor de la reforma. En todo caso el cumplimiento de las previsiones de estabilidad previstas en el 135.1 es en el 2020. Motivo que nuevamente conduce a cuestionar seriamente la urgencia y atropello de la reforma.

neoliberal, de un carácter marcadamente ideológico y que limita las actuaciones futuras de los gobernantes contrariamente a lo que exige la democracia.

No deja de resultar curioso que los argumentos que se aducen para justificar o criticar la reforma esgriman un posible derecho intergeneracional que, tanto prohíbe endeudar hasta la extenuación a las generaciones futuras como, al contrario, que precisamente mediante la imposición de estas medidas se está limitando la capacidad de decisión de los ciudadanos y de sus representantes en el futuro. La cuestión que antes planteaba JEFFERSON ¿pueden los muertos decidir por los vivos? se presenta hoy del tenor ¿pueden los vivos decidir por los que están por venir? Pero en sus justos términos el planteamiento es similar al que determina la protección medioambiental: la necesidad de proteger a las generaciones futuras de los excesos pasados que les pueden privar de unas condiciones de vida adecuadas.

### *C. Límite de la Deuda Pública*

También en el apartado tercero se desarrolla la previsión del antiguo 135.1 si bien con un mayor alcance. Se establece un tope de Deuda Pública sobre el PIB que no podrá superarse establecido por remisión al que marque la UE. Al tiempo se incluye la autorización por ley para la emisión de deuda por las CCAA antes no previsto. Todas estas previsiones conforman un determinado sistema y se imbrican entre sí: si se gasta más que lo que se ingresa y no por razones cíclicas sino porque se están costeando gastos corrientes y no inversiones productivas, el crecimiento normal de la economía no podrá cubrir ese exceso por lo que cada vez se producirá un mayor endeudamiento y se irá acumulando año tras año una mayor Deuda Pública que será cada vez más difícil de devolver y que será cada vez más cara.

Pero sin duda el aspecto más polémico y que ha suscitado mayores críticas es la prioridad absoluta que se confiere al pago de los intereses y capital de la Deuda Pública de las Administraciones, prevista en su segundo párrafo, garantizándose mediante su inclusión obligatoria en el estado de gastos de sus presupuestos y sin que pueda ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. Nos encontramos con el enunciado y obligación más tajante incluido en un texto constitucional y, llevado a sus últimas consecuencias cuestiona el Estado, ya no solo social sino su propia existencia<sup>58</sup>.

En su tercer párrafo se encuentra la segunda referencia constitucional a la Unión Europea a través de reenvío en la fijación del volumen de Deuda Pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB del Estado al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Con la consecuencia de convertirlo en parámetro de constitucionalidad. También en este caso se trata de una constitucionalización de disposiciones ya obligatorias por nuestra pertenencia a la UE desde la firma del Tratado de Maastricht y que está determinada en el 60 % actualmente pero el alcance de su constitucionalización depara otras consecuencias de mayor alcance.

---

58 En esa posición extrema ha de plantearse: ¿quién va a recaudar los impuestos, imponer las sanciones, controlar que se ajusten a las leyes incluso legislar si no se les va a pagar? Su constitucionalización y su imperatividad parece de nuevo muy marcada por el deseo de tranquilizar a los mercados e inversores pero los datos económicos que siguieron a la reforma demuestran su inutilidad para tal fin.

#### *D. Las excepciones*

La rigidez establecida por las disposiciones anteriores sobre los límites de déficit estructural y de volumen de Deuda Pública se atenúa con las excepciones que se admiten y contemplan en el apartado cuarto. Excepciones que comprenden las catástrofes naturales, situaciones de recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y causen un perjuicio considerable ya sea en la situación financiera ya en la sostenibilidad económica o social del Estado. La determinación de que se está ante algunos de estos supuestos excepcionales se atribuye al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.

En este caso y dada la flexibilización que se produce de las limitaciones establecidas en los anteriores apartados constitucionales la polémica lógicamente se produce porque se introducen toda una serie de supuestos de carácter indeterminado que deberán ser llenados de contenido a través de su interpretación casuística conforme la coyuntura. En el fondo parece la válvula de escape que hace admisible la constitucionalización de las restantes prescripciones aunque contribuyendo a mermar su eficacia. Pero prever excepciones en estas materias es imprescindible e irrenunciable.

#### *E. La remisión a Ley Orgánica*

En el apartado quinto se remite a una futura Ley Orgánica el desarrollo y concreción de los aspectos referentes al contenido y alcance de lo prescrito en el artículo 135 CE. Se establece que desarrollará los "principios" referidos en el artículo y la participación en los distintos procedimientos de los órganos de coordinación entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. Además se la dota de un contenido mínimo indisponible al precisar que en todo caso regulará: a) La distribución entre las Administraciones Públicas de los límites de déficit y de deuda prescritos así como la determinación de los supuestos excepcionales que permiten superarlos y también los plazos para corregir posibles desviaciones; b) El método y procedimiento para calcular el déficit estructural, lo que entraña dejar a la Ley Orgánica la definición de éste que resulta obviamente una cuestión esencial; c) La determinación de la responsabilidad de cada Administración Pública si incumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria, que constituye de nuevo un asunto problemático ya que la remisión a una Ley Orgánica en la tipificación y determinación de los mecanismos de sanción en estos supuestos se puede considerar que desborda su ámbito.

Se observa, en suma, la gran importancia que adquiere la LO que se prevé pues será donde se contengan las grandes definiciones y sus métodos de establecimiento que, a la postre, marcan las obligaciones reales, su alcance y plazo para respetarlas y las consecuencias de su incumplimiento. Esta Ley se ha aprobado muy recientemente, el 30 de abril de 2012 y no podemos detenernos en abordar su desarrollo y problemática para no desbordar los límites del presente trabajo si bien se espera hacer en el futuro pues ahí está el verdadero contenido para el cual se reforma el artículo 135 en la Constitución. Aparte que su innegable complejidad hace necesario un análisis detenido y detallado que en ocasiones escapa a la

comprensión del jurista que se ve obligado a colmar tales lagunas para extraer consecuencias no erróneas<sup>59</sup>.

### F. Las Comunidades Autónomas

Aparte de las diferentes referencias a las Comunidades Autónomas a lo largo del artículo 135 para incidir en que son destinatarias directas de lo prescrito, nuevamente se recalca en el apartado sexto, bien que dentro de los límites establecidos en el artículo en el que se remite a sus Estatutos para que adopten las disposiciones que procedan para aplicar efectivamente el principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias<sup>60</sup>. Es el reconocimiento que queda de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas por lo que se suscitan las críticas a las que aludimos<sup>61</sup>.

## 5. La constitucionalización de la regla de oro en otros Estados de la Unión

### A. Alemania

Existe un claro y cercano precedente que se ha tenido en cuenta en el contenido de la Reforma de 2011: la reforma realizada en Alemania en su Ley Fundamental en 2009 en la que introdujo el principio de estabilidad presupuestaria –la regla de oro– y la limitación del techo de gasto de todas las Administraciones públicas.

La reforma se contiene en el nº 2 del artículo 115 LFB redactado según Ley de 29 de julio de 2009, artículo que establece: (1) La toma de dinero a préstamo y la prestación de fianzas, avales u otras garantías susceptibles de originar gastos en ejercicios económicos futuros, requerirán autorización por una ley federal que fije o permita fijar el importe. (2) Ingresos y gastos deben estar básicamente equilibrados sin recurso a empréstitos, entendiéndose también cumplido este principio cuando los ingresos procedentes de empréstitos no superen el 0,5 por 100 (cero coma cinco por ciento) del producto interior bruto en valor nominal. En situaciones coyunturales al margen de la normalidad se tomarán por igual en consideración las repercusiones presupuestarias al alza o a la baja. Toda desviación de las sumas recibidas efectivamente en préstamo respecto a los importes permitidos según los incisos primero y segundo se consignará en una cuenta de control, y las cargas que

59 En todo caso, vid. ya el análisis que efectúa JIMENEZ DIAZ, A., *La reforma...*, pp. 20-30.

60 En este sentido ha de plantearse si sería conveniente una recepción en los Estatutos de las CCAA.

61 Hay que señalar que el art. 13 de la LO 2/2012 art. 13 determina en relación a la *Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera que*: "1. El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del PIB expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del PIB: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas. El límite de deuda pública de cada una de las CCAA no podrá superar el 13 por ciento de su PIB regional."

excedan del umbral del 1,5 por 100 (uno coma cinco por ciento) del producto interior bruto en términos nominales se imputarán del modo que corresponda a la coyuntura. Se dictarán por ley federal las normas de aplicación, en particular la compensación de ingresos y gastos de transacciones financieras y el método de cálculo del límite superior de endeudamiento neto anual, atendiendo a la devolución de la coyuntura, así como al control y al reequilibrio de las desviaciones en el endeudamiento efectivo respecto al límite reglamentario. Podrán, sin embargo, superarse estos niveles de endeudamiento en caso de catástrofes naturales o de situaciones excepcionales que escapen al control de los poderes públicos y menoscaben gravemente el estado de la Hacienda, previo acuerdo de la Dieta Federal que irá en todo caso acompañado de un plan de pago de los gastos. Se procederá en un plazo razonable a la devolución de las sumas tomadas en préstamo al amparo del inciso quinto."

En esta reforma se refuerza el Poder central pero no se pone en duda el carácter federal del Estado ni la participación de los Lander en la legislación ni el principio de lealtad. También se establecen excepciones pero la diferencia esencial con la reforma española es que se determinan porcentajes en la propia Constitución y de modo interno<sup>62</sup>, sin referencia a la Unión Europea. Extremo que suscita la polémica sobre qué es más adecuado si este proceder o el español. En otro sentido hay que tener en cuenta que esta reforma se preparó y debatió durante más de tres años<sup>63</sup>.

### **B. Italia**

La reforma se produce mediante la Legge Costituzionale de 20 de abril de 2011 que modifica diversos artículos de la Constitución Italiana en relación con estos temas.

El artículo 81 modifica su contenido introduciendo en el texto constitucional "il pareggio di bilancio": "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento e' consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte./Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo./ L'esercizio provvisorio del bilancio non puo' essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. /Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilita' del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

62 En relación a la conveniencia o no de establecer cifras determinadas internas o fijarlas por remisión a la UE vid. La opinión de distintos constitucionalistas en la Encuesta de la REDC nº 93, pp. 159-210.

63 Sobre la reforma alemana cfr. JIMENEZ DIAZ, A., La reforma..., pp. 8-10; HARTWIG, M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Germania* contribución presentada en el Convegno Cesifin *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione económica, processo di integrazione europea de sovranità nazionale*, Florencia, mayo 2012.



En su artículo 97.1 se establece la obligatoriedad de todas las administraciones de asegurar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda en coherencia con el ordenamiento de la Unión Europea. Y mediante otras modificaciones en artículos como el 117 y 119 se establecen las competencias entre el Estado y las regiones reservando las facultades para asegurar el respeto del equilibrio presupuestario y sancionar al poder Central, refiriéndose expresamente al compromiso de todas las autoridades de respetar las normas europeas en esos ámbitos.

Los elementos que resaltaremos solo en este trabajo es la flexibilidad en la redacción del artículo principal en el que se introduce el principio de equilibrio presupuestario, de modo que ni las excepciones aparecen como tales sino que el principio debe acomodarse teniendo en cuenta las situaciones así como que no se fijan cifras concretas ni por referencia a las que fije la Unión como en el caso español, dejando su establecimiento a una futura Ley. También cumple señalar que la reforma tuvo un trabajo preparatorio previo haciendo que su proceso y gestación abarcase más de un año<sup>64</sup>.

### C. Francia

Se reformó profundamente la Constitución en 2008 a impulsos del Presidente de la República. Reforma que se aprobó tras diferentes estudios e intensos debates en unos plazos cortos para lo que es habitual en las reformas en Francia, apresurados sin duda por la personalidad del Presidente en ese momento quien también jugó un papel esencial en que prosperase pues el margen con que se aprobó fue escasísimo y polarizó claramente a los partidos. En esta reforma no se introdujo la regla de oro como tal bien que en el debate se plantearon diferentes cuestiones relacionadas con ésta y en la Constitución reformada se refuerzan en el artículo 34 los instrumentos para garantizar la estabilidad presupuestaria y de racionalización y control del gasto como la exigencia y acentuación del carácter plurianual de la programación. No obstante aparecen como exigencias internas desligadas del marco comunitario y dentro de una evolución estatal que surge ya con la propia Constitución de 1958 y que va intensificando los instrumentos dirigidos a garantizar el equilibrio de las cuentas públicas<sup>65</sup>. Pese a la envergadura de la reforma acometida se está tramitando ya una nueva reforma de la Constitución francesa motivada fundamentalmente por la aparición y virulencia de la crisis económica y financiera y la necesidad de darle solución tanto como Estado miembro de la Unión Europea como en clave interna. De modo que se

---

64 Vid. sobre la reforma italiana PETRETTO, A., "*Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, stabilità e crescita economica*"; FEBBRAJO, A., "Limiti della regolazione giuridica nelle crisi intersistemiche"; PISAURO, G., "*Le regole del pareggio in bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*", contribuciones presentadas en el Convegno Cesifin *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea de sovranità nazionale*, Florencia, mayo 2012.

65 Cfr. Pierré-Caps, S., "La revisión constitucional francesa de 2008 o el cambio en la continuidad", *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º. 29, 2012, pp. 91-130, traducido por el Profesor Pérez Calvo. Cfr., asimismo, Constantinesco, V. y Pierré-Caps, S., *Droit constitutionnel*, 3ª ed., PUF, París. Y también Fraysse, F., "La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire en France", contribución presentada en el Convegno Cesifin *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea de sovranità nazionale*, Florencia, mayo 2012.



propugna la inclusión de la regla de oro como tal en la Constitución y la adopción de otras medidas<sup>66</sup>.

#### *D. La Unión Europea y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*

En todo caso se observa que se están constitucionalizando estos principios en otros países de la UE, proceso que acelera su curso debido al acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2011<sup>67</sup> en el que se gesta el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza conocido como "Pacto Fiscal"<sup>68</sup>. Tratado que tras el veto del Reino Unido al que se ha unido la República Checa, solo comprende 25 de los 27 Estados de la Unión, impidiendo que se rija por el Derecho comunitario europeo sino que lo hará por el Derecho Internacional convencional. Instrumento que se ocupa de forma detallada de la disciplina presupuestaria y de la coordinación de las políticas económicas de los Estados estableciendo reglas precisas para lograr la estabilidad presupuestaria y estableciendo sanciones para los incumplimientos<sup>69</sup>.

Nuevamente se repite pero a escala europea lo que aconteció en España pues ya habían sido aprobadas por el Parlamento Europeo en septiembre de 2011 y a mayores de las normas comunitarias existentes, reglas precisas sobre disciplina presupuestaria y coordinación de las políticas económicas en un paquete legislativo dedicado a modificar y ampliar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La novedad esencial en este nuevo Tratado es el deber que se les impone a los Estados de incorporar la disciplina presupuestaria a «disposiciones vinculantes de la naturaleza constitucional o equivalente», que es en suma lo que nosotros ya habíamos hecho al modificar previamente nuestra Constitución claramente por exigencia comunitaria. Y se acentúa el compromiso comunitario y con el Euro al disponer que su entrada en vigor se produce «el primer día del mes siguiente al depósito del noveno instrumento de ratificación por un Estado cuya moneda sea el euro». Se rompe de este modo parcialmente con la otra "regla de oro" de la Unión: la necesaria unanimidad en la reforma de los Tratados no sin

---

66 Vid. RUIZ RUIZ, J.J. y SÁNCHEZ NAVARRO, A.J., "El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 29, 2012, pp. 219-236

67 En esta Cumbre se debatió cómo dotarse de los poderes necesarios para ir hacia un sólido gobierno económico de Europa, cómo lograr una mayor disciplina presupuestaria y cómo adoptar medidas más eficaces contra el déficit público. El objetivo es sobre todo que la Europa del Euro se rija por las mismas reglas y se eviten actuaciones des-coordinadas de los Gobiernos que pongan en riesgo la moneda común y la propia Unión. Como siempre en la Unión, se suscitan discrepancias en cuanto los medios para alcanzarlo, lo cual no tiene nada de extraño habida cuenta que el núcleo de la cuestión gira en torno al modo e instrumento jurídico más eficaz para asegurar un auténtico gobierno económico europeo.

68 En una Europa que se rige por Tratados, lógicamente lo primero que se plantea es su reforma para incorporar los preceptos a estos efectos. Pero esta posibilidad se frustró porque exige la unanimidad.

69 Aunque se planteó si era necesario aprobar un nuevo Tratado paralelo a los ya existentes teniendo en cuenta la existencia de reglas sobre disciplina presupuestaria y coordinación de políticas económica listas para aplicarse finalmente se optó por el nuevo Tratado, opción en la que pesó mucho la propia conformación de la estructura europea a través del Tratado del Tratado. Como observa Araceli Mangas en la Tribuna de el *Mundo* el 16 de diciembre de 2011 "A Europa siempre le falta un Tratado".

aprovechar que no es un Tratado propiamente comunitario. Por otra parte, resulta obvio que este Tratado manifiesta con toda intensidad la dimensión constitucional de la crisis.

#### **IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE 2011**

Los aspectos a considerar son muchos: su necesidad y oportunidad, lo erróneo de constitucionalizar normas de difícil o imposible cumplimiento, el procedimiento empleado, en especial su premura y falta de debate, la facilidad para reformar en lo sucesivo la Constitución del mismo modo mediando solo un acuerdo previo entre los dirigentes de los partidos políticos mayoritarios y que obliga a reflexionar si la Constitución era tan rígida como pensábamos, si estamos ante una ruptura constitucional por entenderse quebrantado el Estado Social y Democrático de Derecho que constituye un límite implícito insuperable, si realmente los mecanismos de reforma previstos contribuyen a su defensa en cuanto sus contenidos básicos, el alcance que hay que darle al tan mencionado consenso constituyente bien que más de la mitad de los españoles no habían nacido en 1978, los problemas del control de estas prescripciones, sobre todo por parte del Tribunal Constitucional dado su carácter preminentemente técnico y económico así como su trasfondo político, su ineficacia por el paso del tiempo para sentenciar, la conversión en parámetros de constitucionalidad de normas europeas, la reapertura del bloque de constitucionalidad, las dificultades respecto a la autonomía financiera de las CCAA y entidades locales y tantas otras<sup>70</sup>.

En fin, no podemos hacer aquí un análisis de estas cuestiones pese a su interés por lo que terminaremos simplemente apuntando la conclusión que extraemos y que no es otra que la necesidad de realizar una auténtica reforma de nuestra Constitución.

#### **V. LA NECESIDAD DE UNA AUTÉNTICA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

En efecto, nos parece que hace falta llevar a cabo una auténtica reforma de la Constitución de 1978 que acabe tanto con el mito, ya por los suelos, de su intangibilidad como con el nefasto precedente de que con el acuerdo de dos líderes de los partidos mayoritarios a puerta cerrada todo se puede cambiar en un tiempo récord.

##### **1. Su racionalización y normalización**

La reforma ha de cumplir su cometido, ha de hacerse respetando los límites formales pero no solo "formalmente" sino respetando la razón por la que se establecieron: el respeto del principio democrático. La democracia se expresa y asegura mediante las formas. Ha de hacerse con sosiego y mediando un profundo debate que respete todas las exigencias que impone la Democracia real, ha de procurarse que se siga con la dinámica incluyente en el bien

---

<sup>70</sup> Vid. las distintas contribuciones que se realizan desde perspectivas y posicionamientos distintos en relación a la reforma de 2011 en la Encuesta contenida en *REDC*, nº. 93, 2011. Asimismo, vid. el número monográfico sobre *La reforma constitucional, en Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 29, 2012.

entendido de hasta donde se pueda y deba, y han de abordarse los temas que precisen de reforma. Esto es, hace falta racionalidad, altura política, tiempo, debate y búsqueda de consenso.

## 2. Posibles contenidos de la reforma

Muchos son los contenidos que tras el tiempo transcurrido, los cambios producidos y los problemas y demandas de la sociedad podrían ser objeto de revisión. A título ejemplificativo enumeraremos distintos aspectos y materias respecto a las cuales se ha sugerido en algún momento su reforma aunque evidentemente no todos tienen la misma importancia ni suscitan mucho menos el mismo acuerdo. Entre estos temas se encuentran:

1. Establecer la igualdad de sexo en la sucesión en la Jefatura del Estado suprimiendo la preferencia del varón en la sucesión en la Corona haciendo realidad en esta institución el principio de no discriminación por razón de sexo y acabando con la autoruptura constitucional existente.
2. La inclusión de una auténtica cláusula europea que reconozca el carácter comunitario del Estado español como decisión básica y elemento estructural del sistema que la Constitución organiza. Cláusula que entendemos debe requerir una mayoría agravada frente a la que se prevé actualmente en el artículo 93 CE para la cesión de nuevas competencias a la Unión y que debería estar en el Título Preliminar de la Constitución en su aspecto material y que debe contener los límites que desde la supremacía de la Constitución Española, desde el pueblo español, se marcan hoy jurídicamente a la Unión europea.
3. La inclusión de las CCAA existentes pero también el cierre definitivo del Estado autonómico.
4. Tomar una decisión ya inaplazable sobre el Senado: o Cámara auténtica de representación territorial o su supresión.
5. Otras posibles reformas como la abolición formal de la pena de muerte en el artículo 15 CE que impediría su restauración por el legislador en el único supuesto que permitiría; la revisión de algunas prescripciones constitucionales de carácter electoral como las circunscripciones o los sistemas de elección; la composición y elección de los miembros del Tribunal Constitucional que evite la politización y descrédito que aquejan hoy a esta institución; la democratización posible de la Monarquía española; el establecimiento de más y mejores instrumentos de participación directa ciudadana; la posible supresión de las Diputaciones Provinciales y otros muchos<sup>71</sup>.

Nuevamente ha de insistirse en la conveniencia, necesidad, ponderación y mesura aunque somos de la opinión que la verdadera prueba de la normalización democrática en España es que por fin seamos capaces de reformar con normalidad y apropiadamente la Constitución adecuándola a la realidad y así equipararnos con los Estados Constitucionales de nuestro entorno.

---

71 Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup>. L. (Ed.), *XXV Aniversario de la Constitución Española. Propuestas de reformas*, CEDMA, Málaga, 2005; VERNET I LLOVET, J. (Coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española*, Institut d'Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2010.

## VI. SOBERANÍA, DEMOCRACIA, SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, UNIÓN EUROPEA: DEMOCRACIA VERSUS TECNOCRACIA Y EFICACIA: ¿TENSIÓN IRRECONCILIABLE?

Realmente, como indica J. PEREZ ROYO<sup>72</sup>, nos encontramos ante una innovación en el Derecho Constitucional caracterizada porque las reformas necesarias para el correcto funcionamiento de la Unión al no poder ser tomadas por un pueblo europeo pues no existe se adoptan mediante un añadido de decisiones constituyentes por los pueblos de sus Estados miembros mediante reformas constitucionales similares en contenido y tiempo. Fenómeno que en esta ocasión se acusa con un fuerza notoria en los países que comparten el Euro. Y manifiesta que no se trata de una reforma interna, tampoco en el caso español, sino europea. Opinión que se comparte en este trabajo y que de nuevo pone en primer plano la problemática de los límites heterónomos a la reforma constitucional referidos. Se trata de una limitación cuyo origen no deja de ser foráneo pese a nuestra participación en las instituciones de la Unión que deciden y que puede afectar a los elementos nucleares de nuestra estructura como Estado social y democrático de derecho, de ahí la importancia de una cláusula europea conteniendo los límites.

Finalmente insistir, como ya hemos hecho en otras ocasiones, en que hay que avanzar en la legitimación democrática de la Unión tanto a través de las Constituciones nacionales y de sus reformas como mediante las modificaciones del Derecho originario de la Unión<sup>73</sup>. En esta línea desde hace tiempo F. Rubio Llorente<sup>74</sup> incide en la necesidad de reformar la Constitución española para adaptarla a la Unión Europea tanto por razones internas como europeas. En el ámbito interno observa que la Unión Europea plantea a los Estados miembros cuestiones esenciales en relación a la propia concepción del Estado, a la estructura de su ordenamiento jurídico y a la organización del poder, siendo el problema fundamental determinar el límite infranqueable que no puede ser traspasado para que el Estado siga existiendo como tal. A lo anterior se añaden los problemas de tipo práctico como el que plantea la primacía del Derecho comunitario sobre el interno, en especial, para el juez nacional, o las alteraciones que se producen en el equilibrio constitucional entre

72 PEREZ ROYO, J., "La reforma...", *passim*.

73 Cfr. HÄBERLE, P., "Programas sobre Europa en Constituciones y proyectos Constitucionales recientes. El desarrollo del «Derecho Constitucional sobre Europa»", en VVAA, *Retos actuales del Estado Constitucional*, IVAP, Oñati, 1996, pp. 99-132, en particular, pp. 125 y ss.; Idem, Cfr. HÄBERLE, P., "Derecho Constitucional Común Europeo", *REP*, nº. 79, 1993, pp. 7 y ss.; Idem, "¿Existe un Espacio Público Europeo?", *RDCE*, nº. 3, 1998, pp. 113-136. CONSTANTINESCO, V., "¿Hacia la emergencia de un derecho constitucional europeo?", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº. 8, 1994, pp. 5-16; PEREZ CALVO, A., "La dimensión comunitaria del Estado en Europa Occidental", *Civitas Europa*, nº. 1, 1998, pp. 19-34; Idem, "Las transformaciones estructurales del Estado – Nación en la Europa comunitaria", *REP* nº 99, 1998, pp. 9-22; Idem, "Integración Europea y Constitución europea", *Civitas Europa*, nº 4, 2000, pp. 145-165; Idem, *El Estado Constitucional*, Reus, Madrid, 2009, pp. 227-245. GARCIA GESTOSO, N., "Algunas cuestiones sobre la soberanía en el proceso de integración europea" *RDP*, nº 57, 2003, pp.157-198; Idem, "Algunas consideraciones sobre la reforma de la Constitución española de 1978 derivadas de la integración europea", *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº 8, 2004, pp. 101-138; Idem, "El proceso..."; Idem, *Soberanía...*

74 Cfr. RUBIO LLORENTE, F., "La constitucionalización del proceso de integración europea", *Revista de Occidente*, nº. 284, 2005, p. 5.; Idem, en *TyR*, nº. 93, pp. 208 y ss.

los distintos poderes del Estado: Gobierno-Cortes, jurisdicción constitucional-ordinaria, poderes centrales-poderes territoriales. Razones que abundan en la necesidad de reformar la Constitución para corregir el desequilibrio institucional interno que se provoca por la integración europea insertando en la Norma Fundamental los principios que han de inspirar las medidas para eliminar las distorsiones y los objetivos que las inspiran así como para dotar de base constitucional a la actuación de los tribunales internos cuando inaplican una ley nacional en beneficio de una comunitaria. Las razones europeas hacen referencia, en lo esencial, a la aspiración de conseguir algún día una auténtica Constitución europea que ha de erigirse sobre las únicas Constituciones que realmente existen hoy, esto es, las nacionales.

Como dice P. HÄBERLE hace falta proceder ante el fenómeno integrador europeo a través de una doble vía mediante la que se combinen la dimensión interna y la dimensión supranacional del proceso, de suerte que éste pueda avanzar sobre bases recias al ser vivido más intensamente por el ciudadano desde su propia Constitución. Desde esta perspectiva, se ha de proceder a realizar las reformas constitucionales adecuadas para interiorizar el proceso de integración en curso, eliminando las contradicciones que puedan existir, y habilitando suficientemente desde la propia Constitución la integración comunitaria.

Pero al mismo tiempo dan cuenta de que se debe también actuar en un sentido democratizador desde la propia Unión aumentando los instrumentos participativos mediante una reforma de los Tratados. Solo así se podrá asegurar un espacio de democracia en la actualidad que acote la tecnocracia y eficacia cada vez más imperante y sea acorde con el Estado social y democrático de Derecho. Quizás estemos ante una tensión irreconciliable pero estimamos que aún existen los mecanismos oportunos para equilibrar esta situación y preservar en el ámbito que sea necesario la Democracia.