

LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: APROXIMACIÓN A LAS CAUSAS PARA UNA RACIONALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

Alberto Oehling de los Reyes
Profesor contratado doctor
Universidad de las Islas Baleares

Sumario

I. INTRODUCCIÓN.– II. LA ANTERIOR VERSIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y NORMATIVA CONEXA.– III. MÁS RAZONES PARA UNA MODIFICACIÓN: CRISIS E INTERACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.– IV. VICISITUDES DE LA OPERACIÓN DE REFORMA.– V. LOS PARTIDOS CONTRARIOS AL ITER DE REFORMA Y A LA REFORMA.- VI. DESARROLLO.

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento y el desarrollo económico ofrecen aspectos que pueden ser objeto de estudio del Derecho constitucional. Tenemos la concepción de la Constitución económica, en sus dos perspectivas: como conjunto de preceptos de la Constitución que determinan cierta «homogeneidad, continuidad y regularidad de la actividad económica del Estado»¹, y, a su lado, más específicamente, como normas constitucionales que relacionan el desarrollo del proceso económico con determinados fines del Estado, en particular el principio del Estado social y la realización de los derechos fundamentales²; a saber, *grosso modo*, en la Constitución de 1978, los artículos 31, 33 y el Título VII³. Tenemos el estudio de los principios básicos que rigen el régimen económico de las Comunidades Autónomas, sobre la base de los artículos 156, 157 y 158 de la Constitución. Tenemos la implementación normativa de la integración económica europea, el desarrollo de la Unión económica, en particular desde el Tratado de Maastricht de 7 de diciembre de 1992⁴. La aparición de la

¹ «El concepto de Constitución económica es similar al concepto de Constitución política. También se determina como una matización y reflejo de una Constitución pero en el marco de la economía. En este caso, la noción de Constitución económica se ciñe al sentido efectivo del término: es la determinación de lo económico. En este sentido, lógicamente no se ha de identificar con cualquier tema de mera dirección económica de índole menor, sino más bien con la perfilación de cierta homogeneidad, continuidad y regularidad de la actividad económica de un grupo en la relación de espacio y tiempo». Herbert KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Kohlhammer, Stuttgart, 1966, pp. 575 y 576.

² Peter BADURA, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, p. 10.

³ Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, *El régimen socio-económico y hacendístico en el ordenamiento constitucional español*, Universidad Nacional de Trujillo, Lima, 1995, p. 23.

⁴ Ingo Von MÜNCH / Ute MAGER, *Staatsrecht I*, Kohlhammer, Stuttgart, 2009, p. 33. Precisamente, en España sólo ha habido una modificación de la Constitución de 1978, y fue precisamente por la aparición del Tratado de la UE. Se realizó a través del procedimiento llamado general, parcial o simple establecido en el 167 de la Constitución. Se trataba de reformar el artículo 13.2 de la Constitución y fue llevada a cabo el 27 de agosto de 1992, consistiendo simplemente en la intercalación en el texto de tal artículo la frase «y pasivo». Por dicho Tratado de Maastricht y a través de dicha modificación se establecía que los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un Estado miembro del que no fueran nacionales tendrían derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales.

globalización, de la hibridación de los procesos de intercambio económico, como apuntaron Günther⁵ y De Vega⁶ –la interacción de causa y efecto de la situación política en Grecia o del mercado chino en nuestra economía e incluso en nuestro futuro político– han además ahondado después en una incluso necesidad de mayor especialización del científico del Derecho Constitucional en determinados aspectos en materia económica, pues la Constitución y el Derecho constitucional quizás puedan suponer ahora un elemento adicional de previsión, estabilidad y control a tales efectos. Y es precisamente sobre esta base en la que cabe suscitar la pregunta de si a través de una reforma de la Constitución, en una situación generaliza de crisis, de desaceleración y contracción de la actividad económica, como la que se ha dado hasta hace poco, se puede, si no solventar en gran manera los problemas que dicha coyuntura conlleva, si al menos estimular o propiciar una mejora, aunque sea mínima, de esta situación.

II. LA ANTERIOR VERSIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y NORMATIVA CONEXA

Las limitaciones del Ejecutivo para emitir deuda pública y contraer crédito ya venían determinadas en la anterior versión del artículo 135 de la Constitución que indicaba dos exigencias al respecto plenamente interconectadas: por un lado, que el Gobierno tenía que «estar autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito»; por otro, que «los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de deuda pública del Estado» se entenderían «siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrían «ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión»⁷. A grandes rasgos esto quería decir, que para hacer nacer operaciones de deuda pública regía el principio de legalidad del artículo 9.3 de la Constitución⁸, como se desprendía también del propio tenor del artículo 94 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; aparte, era aquel mismo artículo el que determinaba que el instrumento para cifrar el límite de saldo de la deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario era la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado anual⁹. Ahora bien, la falta de mayores

Consecuentemente, se pidió al Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 95.2 de la Constitución, que se pronunciase sobre la coherencia de la redacción del artículo 8 del Tratado Constitutivo, dado por el Tratado de la UE, (Maastricht, 7 de febrero de 1992) con el artículo 13.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, en efecto, avaló tal incoherencia, en relación al sufragio pasivo (a la posibilidad de ser elegibles) y posteriormente se realizó la modificación. Sobre ello, por ejemplo, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, «Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 77, CEPC, Madrid, 1992, pp. 57-93.

⁵ Klaus GÜNTHER, «Pluralismo jurídico y código universal de la legalidad: La globalización como problema de Teoría del Derecho», en *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 4, Universidad Complutense, Madrid, 2003, p. 225.

⁶ Pedro DE VEGA GARCÍA, «En torno a la crisis de representación y de legitimidad en la democracia actual», en *Temas de Derecho público*, n.º 42, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, pp. 9 y 10.

⁷ Véase Isabel MELADO LIROLA «Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 19, UNED, Madrid, 2007, pp. 187, 189 y 190.

⁸ Luis María CAZORLA PRIETO, «Artículo 135 de la Constitución», en Fernando GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 2.347.

⁹ El artículo 94 de esta norma establecía lo siguiente: «1. La creación de Deuda del Estado habrá de ser autorizada por ley. A tal efecto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado establecerá el límite de la variación del saldo vivo de Deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario, al que se ajustarán las operaciones financieras que impliquen creación de Deuda. Este límite se entenderá neto de las variaciones de las posiciones activas de tesorería mantenidas por el Estado en el Banco de España o en otras entidades financieras. El límite señalado en el párrafo anterior se entenderá automáticamente modificado como consecuencia del aumento o disminución bien de los

precisiones y el carácter más o menos abierto del artículo 135 de la Constitución daba lugar a una interpretación laxa de este precepto y a que lo verdaderamente exigible en términos jurídico-constitucionales fuera la sola determinación del montante total de deuda a emitir en un año¹⁰. Y, en efecto, el Gobierno quedaba obligado a la emisión de letras del tesoro, bonos y obligaciones, bajo informe del Ministerio de Economía, dentro de ese límite, pero luego, por si acaso, por vía de la misma norma de Presupuestos, se preveía arteramente la posibilidad de revisión *a posteriori* –también por decisión del Ministerio de Economía– si se entendía que iban a producirse desviaciones en las previsiones de ingresos y variaciones de gastos o dependiendo de la evolución del déficit. Así, por poner un ejemplo, el artículo 46 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 determinaba expresamente esta posibilidad¹¹; luego, las normas presupuestarias siguen señalando dicha facultad¹². Esta extensión, además, se realizaba incluso, a la chita callando, como ha mostrado claramente Cazorla, por vía de Real Decreto-Ley¹³.

En definitiva, aun cuando el artículo 135 de la Constitución determinaba la obligación de fijar por ley las vicisitudes de emisión de deuda pública, este precepto se interpretó con desaire, dependiendo de los criterios del Ejecutivo, entendiéndose que las exigencias del mismo sólo se referían a la determinación del total a emitir, quedando en manos del Gobierno la posibilidad de fijar las circunstancias de emisión de endeudamiento público, y más allá de reconsideración e incremento de las mismas. Como decía Barea, aunque la Ley de Presupuesto Generales fijaba el límite de variación del saldo vivo de la deuda del Estado de cada ejercicio, tal límite no suponía restricción presupuestaria ninguna, ya que ésta podía quedar modificada automáticamente por las propias previsiones que realizaba la norma y la ausencia de mecanismos de control a tales efectos¹⁴. En la realidad, por tanto, el límite de la variación del saldo vivo de la deuda no era realmente un máximo, ni un elemento de

pagos que, al amparo de previsiones legales, deban atenderse, o bien de los ingresos efectivamente recaudados respecto de los previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. 2. En desarrollo de la autorización legal de creación de Deuda para un año, el Ministro de Economía podrá disponer la creación de Deuda del Estado durante el mes de enero del año siguiente por un importe que no incremente la misma en más del 15 por ciento de aquella autorización. Dicho incremento se computará a efectos del cumplimiento del límite de creación de Deuda que legalmente se autorice para el conjunto del segundo de los años citados». *BOE* n.º 284, de 27 de noviembre de 2003, p. 42.105.

¹⁰ Así, Juan CALVO VÉRGEZ «La Deuda Pública en la nueva Ley General Presupuestaria: aspectos sustantivos y procedimentales» en *Presupuesto y gasto público*, n.º 40, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2005, p. 234.

¹¹ Este artículo decía lo siguiente: «1. Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Economía, incremente la Deuda del Estado, con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre del año 2004 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 2004 en más de 12.838.282,67 miles de euros. 2. Este límite será efectivo al término del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado en el curso del mismo previa autorización del Ministerio de Economía, y quedará automáticamente revisado: a) Por el importe de las modificaciones netas de créditos presupuestarios correspondientes a los capítulos I a VIII; b) Por las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en esta ley y la evolución real de los mismos; c) Por los anticipos de tesorería y la variación neta de las operaciones extrapresupuestarias previstas legalmente; d) Por la variación neta en los derechos y las obligaciones del Estado reconocidos y pendientes de ingreso o pago. Las citadas revisiones incrementarán o reducirán el límite señalado en el apartado anterior según supongan un aumento o una disminución, respectivamente, de la necesidad de financiación del Estado». *BOE* n.º 313, de 31 de diciembre de 2003, p. 46814,

¹² Véase, por ejemplo, con variación principalmente de los montantes, el artículo 46 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, y de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, artículo 48 de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, artículo 50 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

¹³ Luis María CAZORLA PRIETO, «La crisis económica y la aportación de fondos públicos», en *Revista de derecho bancario y bursátil*, n.º 28-115, Lex Nova, Madrid, pp. 77-112.

¹⁴ José BAREA TEJEIRO, «La necesidad de transparencia en la gestión pública» en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, n.º 33, Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, 2004, p. 23.

control del gasto y de búsqueda de la estabilidad presupuestaria, alcanzándose por la deuda emitida realmente, a veces, hasta el doble del déficit público¹⁵.

Como es sabido el hecho de que otros entes autónomos, las Comunidades Autónomas, puedan realizar también operaciones de endeudamiento y de imponer pagos de deuda a las generaciones futuras es otro hecho a tener en cuenta. Esta facultad venía del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas para hacer frente a cubrir necesidades de gasto y tesorería. Los principales límites a tal efecto que tenían las Comunidades Autónomas eran: por un lado, que el importe total de las anualidades de amortización, por capital o intereses, no excediera del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad; por otro, para el caso de que lo que pretendieran las Comunidades Autónomas fuera concretar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público¹⁶, requerían autorización previa del Estado, cosa que se realiza a través de acuerdo del Consejo de Ministros¹⁷. Asimismo, los fondos conseguidos se debían utilizar en inversiones en las Comunidades Autónomas. Ahora bien, aquí ocurría lo mismo que en el Estado Central, la ausencia de autocontrol de las entidades autonómicas, la inexistencia de organismos de fiscalización y la carencia de sanciones para casos de incumplimiento de los máximos, daba lugar a que, desde sus inicios, se hayan dado casos sucesivos en los que las Comunidades Autónomas han tenido cargas financieras superiores al 25% de sus ingresos corrientes y no ha ocurrido nada¹⁸. La pretendida eficiencia en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas reducía a veces a eso: tirar de talón y préstamo. Incluso, era práctica habitual autorizar operaciones de endeudamiento no para financiar inversiones o para solventar situaciones de falta de liquidez, sino también para pagar los propios vencimientos de deuda de años anteriores; luego, el Estado central iba cubría tales fallos del sistema, actuando como prestamista de última instancia, facilitando a las Comunidades préstamos y

¹⁵ José BAREA TEJEIRO, «Dos Leyes Generales Presupuestarias en 25 años», *Revista española de control externo*, Vol. 6, n.º 18, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2004, p. 36.

¹⁶ Este artículo, en su redacción original, establecía lo siguiente: 1. Las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo que se establece en el número cuatro del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. 2. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión; b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. 3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. 4. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. 5. La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado. *BOE* n.º 236, de 1 de octubre de 1980, p. 21797. Sobre ello, véase, por ejemplo, Bernardino BENITO LÓPEZ, Isabel BRUSCA ALIJARDE Y Vicente MONTESINOS JULVE, «Análisis del endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *Revista de contabilidad*, Vol. 7, n.º 13, *Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad*, Sevilla, 2004, pp. 85-112.

¹⁷ STC 11/1984, de 2 de febrero.

¹⁸ Así, Araceli DE LOS RÍOS BERJILLOS, «Evolución y repercusiones económicas del endeudamiento de las Comunidades Autónomas», Actas del I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI, Universidad de Cádiz, 1997. Trabajo disponible en red en http://www2.uca.es/escuela/emp_je/investigacion/congreso/mac017.pdf. Más recientemente, sobre la ineficiencia de los controles, Alain CUENCA GARCÍA, «Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis», en *Cuadernos de Derecho público*, n.º 38, INAP. Madrid, 2009, p. 173.

adelantos en condiciones muy ventajosas¹⁹. Así, la deuda de las Comunidades Autónomas pudo marcar hitos extraordinarios y alcanzar, a fecha de 2011, la increíble cifra de casi 145.000 millones de euros; estando a la cabeza de esta hórrida cifra la Comunidad Autónoma de Cataluña, con casi 44.095 millones de euros²⁰.

El hecho de que la agencia de calificación de riesgos de inversiones *Moody's Corporation* degradara la calificación de la deuda de algunas Comunidades Autónomas –obviamente de Cataluña y de otras, como, por ejemplo, Castilla-La Mancha, o Valencia–, dando a entender al inversor las posibilidades que había de impago del principal y de nulidad de expectativas de inversión con la compra de estos bonos²¹, dejaba entrever muy bien la necesidad urgente que había de establecer vías de contención de la amplia competencia de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Y el Estado en su conjunto podía recibir un varapalo similar, si nos atenemos al hecho de que la deuda de la Administración central en 2011 era de 624.238 millones de euros²². En definitiva, la falta de una interpretación más racional del principio de legalidad del artículo 135 de la Constitución, la falta de control a las posibilidades crediticias de las Comunidades Autónomas había llevado a que, cada día de 2011, el Estado tuviera que destinar, nada más y nada menos, 75 millones de euros del Presupuesto²³ (en torno a 28.000 millones de euros en 2011) para hacer frente al pago de la amortización e intereses de la deuda. Así, aparte de la interpretación artera del principio de legalidad y de interdicción de los poderes públicos (artículos 9.3 y 135 de la Constitución), también había un paralelo efecto en el concepto de igualdad del artículo 14 de la Constitución, por violación del principio de equidad intergeneracional, al trasladar la carga de la deuda a generaciones futuras²⁴.

III. MÁS RAZONES PARA UNA MODIFICACIÓN: CRISIS E INTERACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Aparte de esta situación, que, desde nuestro punto de vista ya creemos suficientemente irregular, cual es la desconsideración de una fórmula más adecuada para cumplir con la exigencia reserva de ley e interdicción de la actuación de los poderes públicos de los artículos 9.3 y 135 de la Constitución, la falta de elementos de control, y continua generación de deuda por parte del Estado y las Comunidades

¹⁹ Ángel DE LA FUENTE MORENO, «Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (2003-2012)», *Hacienda Pública española*, n.º 205, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2013, p. 145.

²⁰ Véase el documento del Banco de España, *Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas*. Disponible en red en <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1309.pdf>. Para más datos, puede consultarse el documento *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Memoria de actuaciones 2014*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2014, p. 21.

²¹ Véase el documento de *Moody's Rating Action: Moody's downgrades Spanish sub-sovereigns; negative outlook*, de 19 de octubre de 2011. Disponible en Internet en https://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-Spanish-sub-sovereigns-negative-outlook--PR_228335. Sobre ello puede verse la noticia «Moody's degrada a Castilla-La Mancha a nivel de bono basura», en el rotativo *El Mundo*, edición de 20 de octubre de 2011, p. 49.

²² Véase, por ejemplo, el documento *Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2013, p. 66.

²³ Véase la noticia «España paga casi cien millones al día por los intereses de la deuda pública», en *ABC*, edición de 14 de noviembre de 2011, p. 82. Respecto a la cantidad a pagar en 2011, véase el Anexo I, in fine, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

²⁴ Así Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL y Miguel Ángel GARCÍA DÍAZ, «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º 15, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2012, p. 156.

Autónomas, endeudando cada vez más a las generaciones futuras. Es obligado decir que la situación del país, fuera del factor de endeudamiento progresivo, se vería aún más que agravada por la especial coyuntura económica global de los últimos años, que incluyó un cierto descenso de atractivo de inversión en España, ralentización en la producción de bienes y servicios, prima de riesgo por las nubes, parálisis en la construcción, estancamiento económico, elevada inflación, reducción de salarios y destrucción de empleo, etc. En la práctica, el programa de Gobierno a estos efectos, muchas veces, era simple: financiación del déficit con cada vez más deuda, tratando de empujar la resolución del problema a quién le tocara la «patata caliente» de arreglar el desequilibrio estructural en la siguiente legislatura. En fin, que se llegó de alguna manera a reproducir aquella situación ejemplo, tantas veces explicada por José Barea y Velarde Fuertes, en la que la difícil coyuntura económica se retroalimenta, dando lugar a lo que ellos llamaban «el octágono de la crisis»²⁵ y los efectos concatenados de la crisis²⁶, por lo que a mayor deuda, más desconfianza del inversor en las inversiones del país, bajada de cotizaciones bursátiles, parálisis empresarial, más desempleo; mayor inflación que eleva los costes de producción del país, más déficit, más deuda y cada vez más crisis. Todo lo cual, por fuerza tenía que acabar por afectar incluso las economías de nuestros vecinos del exterior, que, finalmente, buscarían vías para intervenir de algún modo en nuestra economía.

En efecto, aun cuando, sin duda todos estos factores económicos citados han sido los elementos que han motivado la reforma del artículo 135 de la Constitución, en cierto modo, no ha habido mayor causa que haya propiciado la modificación de nuestra Constitución que nuestra propia adscripción a la Unión Europea y a la moneda única, el Euro. Como es bien sabido, en virtud de los artículos 93 a 96 de la Constitución española, cabe contraer obligaciones con entidades supranacionales y la realización de cesiones importantes de soberanía. Cuando se firmó el Tratado de Adhesión de 12 de junio de 1985, el Tratado de Maastricht de 1992 y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea observamos no solo un cambio del epicentro de decisiones fundamentales (Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea) y de interdependencia de objetivos comunes (Política Exterior y Seguridad Común [PESC], Política Común de Seguridad y Defensas [PCSD], un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, etc.), sino que presupone una responsabilidad individual de cada Estado en el sentido de que sus acciones pueden afectar a todo el grupo como un todo. Consecuencia de ello, formamos también parte de una Unión Económica y Monetaria, con una moneda única en circulación en España desde 2002. Precisamente para entrar en aquella moneda y pasar a una nueva fase en la Unión Europea, en 1997 y 1998, el Gobierno trató de situar el déficit por debajo del 3% del PIB y el controlar el volumen de deuda pública y del nivel general de precios²⁷. Más allá, existe un Banco Central Europeo, por encima –podemos decir– del Banco de España, que puede elevar o reducir los tipos de interés y, a través de sus operaciones de compra y venta de deuda pública, dotando de liquidez a la economía de un país y es donde recaen mecanismos de intervención de política fiscal, e incluso indicar reformas en el ámbito del mercado laboral²⁸. Y ello también explica –guste o no–

²⁵ José BAREA TEJEIRO, «El octágono de la crisis» en *Cuadernos de información económica*, n.º 78, Fundación de Cajas de Ahorro, Madrid, 1993, pp. 16-19; el mismo autor en «La Hacienda Pública española durante la vigencia de la Ley General Presupuestaria», en *Revista española de control externo*, Vol. 4, n.º 11, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2002, pp. 23-35.

²⁶ Véase, por ejemplo, Juan VELARDE FUERTES, «Retos de la economía española ante un momento decisivo de nuestra Historia Contemporánea», *Cuadernos de pensamiento político*, n.º 22, FAES, Madrid, 2009, pp. 69 y ss.

²⁷ Sobre los criterios de convergencia y disciplina presupuestaria, véase José Luis VALVERDE LÓPEZ, *Europa una idea en marcha*, Ediciones del Parlamento Europeo, Granada, 1994, pp. 434 y 435.

²⁸ Véase Torsten MÜLLER, «Die Troika: Kontrolle der Kontrolleure», en Ulrich von ALEMANN, Eva G. HEIDBREder, Hartwig HUMMEL, Doménica DREYER y Anne GÖDDE (Coord.), *Ein soziales Europa ist möglich*, Springer, Wiesbaden, 2015, pp. 261 y 269.

nuestra sujeción a la tantas veces denostada Troika, que es la representación de la Comisión, del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional²⁹.

Por tanto, la cuestión que suscita la reforma de septiembre de 2011, que viene a plantear que ésta supone una renuncia a nuestra soberanía, en tanto, han sido otros entes ajenos al Estado los que han exigido la reforma y puedan ser otros los que digan en qué grado y forma podemos gastar³⁰, se ha de plantear no sólo desde las consecuencias de nuestra gestión de la crisis y de nuestro elevado déficit, sino también desde la lógica de participación en grupo de la Unión Europea, de la necesidad de la coordinación de la política económica en beneficio del conjunto. Aquí es donde cabe también recordar las políticas de desarrollo de la Unión Europea: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Social (FSE), Fondo Europeo Agrícola y de Desarrollo Rural (FEADER), etc. Por ello tampoco sorprenderá que cuando la acción de un Estado miembro pueda contagiarse a todo el cuerpo, y se debilite la estabilidad de la moneda frente a otras unidades como el dólar estadounidense, la libra británica, el yen o el yuan, se atiende también desde la perspectiva del resto de la Unión Europea.

Es ese hecho el que, en definitiva, llevaría a una modificación del artículo 135 de la Constitución. En Europa, una vez llegados a la situación en la que, por un lado, la deuda estatal y autonómica había ya infringido en 2010 el techo designado en Bruselas (60% sobre el PIB) establecido en el Tratado de Maastricht³¹ y que algunas Comunidades Autónomas reconocían abiertamente que iban a seguir incumpliendo dicho mandato de control del déficit para finales de 2011³², dando por cierta la indicación de *Moody's Corporation* que decía –no sin razón– que España no podía cumplir sus compromisos de control del déficit porque carecía además de instrumentos a tales efectos para contener los excesos presupuestarios de las Comunidades Autónomas³³; se empezaron a incrementar las críticas de nuestros vecinos de la Unión Europea y a propugnarse medidas de «acción directa» frente a nuestro país, en tanto estábamos incumpliendo de manera clara las coordenadas dictadas por la Unión Europea. Ya en 2010 se oía lo que estaba por venir, cuando el Ministro alemán de

²⁹ A efectos de comprensión de este instituto, se define, «para unos, desde la política determinada por la Troika de criterios de austeridad y de reforma estructural a llevar a cabo en los países que no tenían otra alternativa para la superación de la crisis y que necesitaban de programas de ayuda; para otros se concibe como una imposición de una política neoliberal en la que lo primero son los intereses del capital». Así Torsten MÜLLER, «Die Troika: Kontrolle der Kontrolleure», cit., p. 262.

³⁰ Sobre esta lectura y la renuncia de la soberanía, véase, por ejemplo, Luis JIMENA QUESADA, «La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española», en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 30, UNED, Madrid, 2012, pp. 350 y 351; José Luis REY PÉREZ, «La Reforma del artículo 135: una alteración del Título Preliminar 8 (Estatuto Social) por la puerta de atrás», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 24, 2011, p. 232; José MATEOS MARTÍNEZ, «Reflexiones sobre la validez y revocabilidad de la reforma de la Constitución española producida en 2011», en *Derechos y Libertades*, n.º 28, 2013, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 190 y 191; Manuel CABANAS VEIGA, «La reforma constitucional del 2011 y la Teoría del Poder Constituyente», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 18, 2014, pp. 151 y ss.

³¹ Artículo 1 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado de la Unión Europea: «Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 C del Tratado serán: 3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB a precios de mercado; 60 % en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado. Para mayores especificaciones puede visitarse la página Web de asuntos económicos y financieros de la Comisión Europea en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm.

³² Véase, por ejemplo, la noticia «No nos comprometemos a cumplir», en el rotativo *El Mundo*, edición de 26 de julio de 2011, pp. 4 y 5.

³³ La información sobre el Informe de Moody's de 6 de junio de 2011 se puede ver en el documento *Moody's on Catalunya's 2011 budget*, Unicredit, p. 1. Documento disponible en red en https://www.research.unicreditgroup.eu/DocsKey/credit_docs_2011_117450.ashx?EXT=pdf&KEY=n03ZZLYZf5mIL7MI684Nj7YPnKGvuiPHIF2hBgAAVxA=.

Hacienda Wolfgang Schäuble, propuso en Bruselas en mayo de 2010, endurecer el pacto de estabilidad e insertar en las Constituciones de los países de la Unión Europea la obligación de prohibir los déficits públicos³⁴, algo parecido al llamado «déficit 0» de Montoro de 2004. Cosa, que, por cierto, ya reconocía la Ley Fundamental alemana, desde la reforma de 27 de julio de 2009³⁵, en sus artículos 109, 115 y 143d, relativos a los «límites a la toma de créditos», estableciendo que el Estado no puede presentar déficits en sus cuentas públicas superiores al 0'35% del PIB. Esta misma cifra es el límite que autoriza la Constitución alemana para endeudarse, es decir, se pueden realizar operaciones de endeudamiento pero solo hasta el 0'35% del PIB. Y téngase en cuenta que estas limitaciones allí también se han de cumplir por los *Länder*, si bien es verdad que allí, además, las propias Constituciones de los *Länder* suelen tener limitaciones presupuestarias y de gasto³⁶. Incluso se llegó incluso a plantear desde Europa el forzarnos a vender nuestras reservas de oro y a poner en marcha un plan de privatización de bienes públicos para recortar el déficit³⁷; aunque técnicamente, de haberse llevado a cabo por ejemplo una operación de colocación pública de nuestro oro, no hubiera tenido por qué tener gran repercusión, pues ya entre 2005 y 2007, en la anterior legislatura el Ministerio de Economía había procedido a la venta de la mitad de reservas de oro del Banco de España³⁸. En definitiva, que tampoco debería sorprender en exceso que sí algún otro Estado miembro de la Unión Europea, por ejemplo los alemanes se habían impuesto a sí mismos parámetros de cumplimiento en este sentido, a fin de cumplir con las exigencias devenidas del Tratado de la Unión Europea, también nos indicaran a nosotros esta recomendación. También Austria ha limitado después por ley el control del déficit en un 0,35% del PIB para la Federación y un 0,1% para los *Länder* y Comunidades³⁹

IV. VICISITUDES DE LA OPERACIÓN DE REFORMA.

A finales de agosto ya nos encontrábamos con el titular en los periódicos que venía a decir que Europa forzaba a España a cambiar la Constitución, para limitar el déficit⁴⁰; de lo contrario, por lo visto, desde instancias de la Unión Europea no se apoyaría la compra de deuda española por el Banco Central Europeo para dotar de liquidez nuestra economía. En tanto el artículo a modificar, el artículo 135 de la Constitución, no estaba ubicado en el Título Preliminar, ni en la Sección 1ª del

³⁴ Véase la noticia «Berlín pide que todas las Constituciones prohíban el déficit», en *El Mundo*, edición de 18 de mayo de 2010, pp. 46 y 47

³⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, de 29 de julio de 2009, BGBl. I S. 2248.

³⁶ Véase así, por ejemplo, la Constitución de Baviera, en su artículo 82, cuando dice que «solamente en casos de necesidad extraordinaria pueden adquirirse financiación por vía de crédito», y en similares términos se expresa el artículo 72.1 de la Constitución de Hamburgo; la Constitución de Bremen, en su artículo 131(a) dice «la toma de créditos no puede sobrepasar la suma de gastos por inversiones del presupuesto»; la Constitución de Schleswig-Holstein, en su artículo 59.2 afirma que «la toma de créditos no puede superar en un tercio el presupuesto de ingresos anuales previstos». Las Constituciones, por ejemplo, de Meckemburg-Vorpommern (artículos 65.1 y 2), de Sachsen (artículo 95) y Rheinland-Pfalz (116 y 117), recogen también limitaciones de similar tenor.

³⁷ «Alemania reclama a los periféricos que vendan su oro», *El Mundo*, 10 de agosto de 2011, p. 22.

³⁸ Véase la noticia «El oro español que Solbes vendió en 2007 vale hoy más del doble», en el diario *ABC*, edición de 22 de abril de 2011, pp. 34 y 35.

³⁹ Véase así el §2 de la Ley Presupuestaria Federal (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), redactada conforme a los criterios de la reunión trilateral (Bund, Länder y Comunidades), de 29 de noviembre de 2011, en Salzburgo y el artículo 5 del Österreichische Stabilitätspakt (ÖStP) de 2012.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la noticia «Europa fuerza a Zapatero a cambiar la Constitución», en el rotativo *El Mundo*, edición de 24 de agosto de 2011, pp. 1 y 15.

Capítulo II del Título I (relativo a los derechos y libertades fundamentales), ni en el Título II, relativo a la Corona, que requieren de un método agravado de reforma (artículo 168 de la Constitución); se procedió a su modificación a través del sistema indicado en el artículo 167, mucho menos complejo y que requiere solamente un quorum de apoyo de 3/5 de miembros de cada Cámara. A grandes rasgos, la revisión requería una mayoría favorable a la reforma de 210 votos en el Congreso de los 350 existentes, y una mayoría favorable en el Senado de 156. Ahora bien, caso de que en el Senado no se consiguiesen una mayoría de 3/5, sino una inferior, aunque absoluta (131 escaños a favor), se podría también haber aprobado la reforma compensando el menor apoyo del Senado a la revisión, en el Congreso, consiguiendo en la Cámara Baja una mayoría de 2/3, es decir de 233 votos a favor. La unión entre las dos grandes formaciones políticas, PSOE y PP, en pro de la reforma, pronosticaba no obstante una mayoría holgada para llevar a buen término la modificación del artículo 135 de la Constitución. Aparte, decir, que la posibilidad referéndum consultivo, en este caso, se reducía al caso de que lo solicitasen 1/10 parte de los miembros de una de las Cámaras, a saber 35 diputados del Congreso o 26 del Senado.

La principal características que podemos destacar en la reforma del artículo 135 fue la rapidez con que fue realizada (12 días)⁴¹, de ahí que se haya dicho que se trataba de una *express*⁴², consecuencia obvia del consenso de las dos principales fuerzas políticas en llevar la revisión a buen término. De hecho, si bien a finales de agosto –el día 24 de agosto de 2011, respectivamente– nos encontrábamos con esta exigencia de reforma desde instancias europeas publicada en los periódicos, en la madrugada del día 26 de agosto ya se presentó el texto de la proposición de nueva versión del artículo⁴³. Este debía ser aprobado formalmente por el Congreso y el Senado antes del 10 de septiembre, para después dejar un periodo de 15 días por si una décima parte de los diputados o senadores, quisiera ejercer su derecho de solicitar referéndum para su ratificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 167.3 de la Constitución. Además, se daba la peculiar circunstancia de que el día 26 de septiembre coincidía la disolución de las Cortes para la celebración de elecciones el 2011⁴⁴. De ahí que la iniciativa o propuesta de reforma se sometería a la aprobación del Parlamento por vía de urgencia y lectura única (artículos 91 y 150 del Reglamento del Congreso y 133 y siguientes del Reglamento del Senado), para que estuviese lista antes del día 26 de septiembre de 2011. En el Congreso esto supuso que las operaciones de tramitación se redujeran a la mitad de lo ordinario y que, asimismo, se estableciera que las posibles disidencias con el texto se debatieran al margen de las fases de ponencia y comisión, sometiéndose el conjunto del texto a una sola votación en Pleno de la Cámara, sin dar lugar casi tiempo a la proposición de enmiendas al articulado (2 días)⁴⁵. Así las cosas, el 30 de agosto, se produjo la toma en consideración previa y se aprobó tramitar la reforma por una mayoría de 318 votos a favor y 16 en contra⁴⁶, la votación definitiva en lectura única en el Congreso sería el 2 de septiembre de 2011, con un total de 316 votos a favor, 5 en contra (2 PSOE, por error, 2 CC y 1 UPyD), 29 escaños no emitieron su voto, correspondientes a los

⁴¹ Véase así, por ejemplo, Joan OLIVER ARAUJO «La reforma de la Constitución es innecesaria y precipitada», en el *Diario de Mallorca*, edición de 11 de septiembre de 2011, pp. 12 y 13. Más brevemente, véanse las declaraciones del mismo autor hechas públicas en la noticia «La reforma constitucional consagra la sumisión al poder económico», *ibídem*, edición de 21 de septiembre de 2011, p. 11; José María COELLO DE PORTUGAL «Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución», en *Foro*, n.º 14, UCM, Madrid, 2011, p. 147.

⁴² Enrique ÁLVAREZ CONDE, «Encuesta sobre la reforma electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 93, CEPC, Madrid, 2011, p. 161.

⁴³ BOCG, Congreso de los Diputados, n.º 329-I, de 26 de agosto de 2011, pp. 1 y 2.

⁴⁴ Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *BOE* n.º 232, de 27 de septiembre de 2011.

⁴⁵ BOCG, Congreso de los Diputados, n.º 329-2, de 31 de agosto de 2011, p. 1.

⁴⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 269, de 30 de agosto de 2011, pp. 2 y 23.

nacionalistas y al Grupo IU. No se admitió ninguna enmienda de los partidos minoritarios, salvando una de estilo que fue propuesta por José Bono, tras consultar con la Real Academia Española, a efectos de modificar la expresión del Art. 135.3 del texto de reforma que decía «en relación al PIB del Estado» por la expresión correcta «en relación con el PIB del Estado»⁴⁷. En lo que se refiere al Senado, el procedimiento de rapidez venía forzado, debido a que en tanto el Congreso había optado por esa vía, y, por tanto, el Senado tenía que allanarse al mismo, de acuerdo al Art. 90.3 de la Constitución⁴⁸. En definitiva, la aprobación se consumó en la Cámara Alta con 233 votos a favor, y 3 en contra, el 7 de septiembre de 2011⁴⁹.

V. LOS PARTIDOS CONTRARIOS AL ITER DE REFORMA Y A LA REFORMA

Obviamente la requisitoria de la Unión Europea presuponía incluir a las Comunidades Autónomas en el deber de cumplimiento de un techo máximo de disciplina fiscal. Precisamente por eso, los partidos nacionalistas manifestarían su temor, desde el principio, a la reforma. El nuevo tenor del artículo 135 de la Constitución venía a suponer para ellos una restricción a las posibilidades financieras o como ellos decían un «ataque a su autogobierno»⁵⁰. En cambio, lo cierto es que la reforma no hacía distinciones y era aplicable por igual a todas las Comunidades Autónomas, independientemente del dispar régimen económico y fiscal que pudieran disfrutar⁵¹. Además, esta postura chocaba con la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que precisamente en julio de ese año, en su STC 134/2011, había vuelto a indicar la capacidad del Estado central de determinar objetivos de estabilidad presupuestaria, al entender esta determinación como una función propia estatal derivada del Art. 149.1.d de la Constitución⁵².

Desde una perspectiva formal o ideológica, sobre todo, IU y UPyD, entendían que una reforma de tal calado requería de un plus de legitimidad y consenso y requería de la realización de un referéndum consultivo. Asimismo, se sostenía desde algunos sectores que la tramitación de la revisión no había sido la adecuada (procedimiento de lectura única, urgencia, miniplazos de enmiendas)⁵³, razón por la

⁴⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 270, de 2 de septiembre de 2011, pp. 2, 19 y 23.

⁴⁸ *BOCG*, Senado, n.º 105, de 3 de septiembre de 2011, p. 1. El calendario de tramitación en el Senado puede verse en el *BOCG*, Senado, n.º 105, de 3 de septiembre de 2011, p. 5.

⁴⁹ *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 130, de 7 de septiembre de 2011, p. 7739.

⁵⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 270, de 2 de septiembre de 2011, pp. 2, 6 y 10; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 269, de 30 de agosto de 2011, pp. 17 y 19.

⁵¹ Véase Jorge DE ESTEBAN, «El desbloqueo de nuestra Constitución», en el diario *El Mundo*, edición de 27 de agosto de 2011, p. 10.

⁵² Sobre la base de las SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, 171/1996, de 30 de octubre, 103/1997, de 22 de mayo, y 62/2001, de 1 de marzo, el Tribunal incide en «la competencia del Estado para conseguir la estabilidad económica interna y externa», su «responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general», y de que «la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, proyectándose sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: estatal, autonómico y local». Sobre la STC 134/2011, de 22 de julio, véase, por ejemplo, Miguel ESPARZA OROZ «La jurisdicción constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria», en *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 52, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2011, pp. 207-227.

⁵³ Véase, así, por ejemplo, Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas», en *Cuadernos Manuel Giménez Abaz*, n.º 3, Fundación Manuel Giménez Abaz de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012, p. 67. Véase también la entrevista a Joan OLIVER ARAUJO «La reforma de la Constitución...», cit, pp. 12 y 13.

cual un número de diputados llegó a interponer un recurso de amparo. La demanda aludía a que la reforma afectaba, de uno u otro modo, a artículos de Título Preliminar de la Constitución (el principio de soberanía del artículo 1.2), lo que presumía que, además, la modificación debía haberse sobrellevado a partir del método agravado del artículo 168 de la Constitución y no por vía simple del 167. El recurso incluía la crítica respecto al procedimiento, por suponer una reducción de las facultades parlamentarias de los representantes de la Cámara Baja y de reducción de sus plazos de actuación; y, más allá, tachaba que la revisión del precepto del texto constitucional –en tanto rebaja de las posibilidades del endeudamiento del Estado– convertía a España en un país «rehén» de las fluctuaciones de los mercados de capitales. No obstante, el Tribunal, en el ATC 9/2012, de 13 de enero, no admitiría a trámite el recurso. A su juicio la interpretación de los diputados del artículo 135 de la Constitución desde su conexión con el Título Preliminar era excesiva por sobrellevar a una todavía mayor «hiperrigidez» del texto constitucional. Para justificar lo antedicho, el Tribunal dejaba entrever que a efectos de modificación de la Constitución, no podía seguirse una teoría que estableciera la realización de la reforma por vía del artículo 168 de la Constitución dependiendo de su menor conexión con artículos del Título I; pues ello llevaría a que todo debería modificarse por el método agravado de reforma, pues, en la mayoría de los casos, en el fondo, muchos preceptos constitucionales se conectan a conceptos reconocidos en el Título Preliminar o en el Capítulo 2, Sección 1ª, del Título I. Por otra parte, el Pleno tampoco se avenía a la crítica procedimental que realizaban los diputados recurrentes, dando por suficiente su posibilidad de participación en el proceso de reforma. En opinión del Tribunal, la misma intervención probada de los diputados en la fase plenaria durante el trámite de la toma en consideración en la cámara, la oportuna oposición mediante voto a la misma, la tramitación de la propuesta, amén de la enmienda a la totalidad formulada por los mismos, hacía ver que los diputados habían podido preservar su *status quo* y sus funciones respecto al resto de representantes del hemiciclo, lo que validaba de algún modo el sistema de reforma⁵⁴.

⁵⁴ Alberto OEHLING DE LOS REYES, «Crónica de la jurisprudencia constitucional española en el año 2012», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 17, CEPC, Madrid, pp. 576 y 577.