

# LA INCLUSIÓN DE REFERENCIAS A LA UNIÓN EUROPEA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

*Antonio Pérez Miras*  
*Profesor Colaborador Asociado*  
*Universidad Pontificia Comillas*

**Sumario:** 1.- A modo de introducción. 2.- La referencia a la Unión Europea por vez primera en la Constitución española. 2.1.- De la propuesta de reforma y el Informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006... 2.2.- ... A la reforma urgente de 2011. 3.- Reflexiones finales a modo de conclusión. - Bibliografía citada.

## 1.- A modo de introducción.

La Unión Europea es una realidad política *española*, es decir, hoy es indisociable entender nuestro país sin su pertenencia a la Unión, aunque la adhesión se produjera pocos años después de la aprobación la Constitución<sup>1</sup>.

En los 38 años de democracia constitucional sólo dos veces se ha procedido a reformar la Constitución, no porque ésta sea un producto perfecto –permeable al devenir histórico y eficaz ante la resolución de los distintos problemas y enfoques que se nos han ido presentando en estas décadas democráticas (imperfectas, pero democráticas al fin y al cabo) – sino porque, por un lado, se ha tendido a la sacralización de la Norma Suprema; por otro, consecuencia en parte de lo anterior, se ha temido romper el tan aplaudido consenso de la Transición ante futuros cambios y/o mejoras<sup>2</sup> tanto entre

---

<sup>1</sup> Esta comunicación es una reelaboración de otra anterior publicada en PÉREZ MIRAS, “La reforma del art. 135 CE y la ‘constitucionalización’ de la Unión Europea”, LÓPEZ GARRIDO (Dir.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria*, Madrid: CEPC, 2013, p. 377-391. Un análisis con conclusiones similares a las de este trabajo puede verse en GARCÍA GESTOSO, “La constitucionalización en España de la Unión Europea a través del Principio de Estabilidad Presupuestaria: La necesidad de una verdadera reforma constitucional”, LÓPEZ GARRIDO (Dir.), *op. cit.*, pp. 339-356

<sup>2</sup> He querido usar ambas palabras porque me parece que reflejan bien la problemática a la que se enfrenta una reforma constitucional. En general, toda reforma supone un cambio, que en principio no debe ir acompañado de un valor positivo o negativo. Sin embargo, cuesta pensar que en una democracia avanzada pudiera procederse a un cambio que fuera negativo para la ciudadanía sin que la esencia democrática no se estuviera poniendo en cuestión. Normalmente, podríamos asimilar la palabra cambio a lo que podríamos denominar como “reforma técnica”, una necesidad de modificación para el mejor funcionamiento del sistema constitucional y por ende del Ordenamiento jurídico. Ello dejaría a la palabra mejora con un valor positivo que, a mi entender, influye sin duda en la percepción directa por parte de la ciudadanía de la fuerza constitucional. Esto explica que pueda ser más fácil alcanzar acuerdos políticos sobre reformas “técnicas” que sobre convencimientos influidos por el interés partidista, aunque ello no

fuerzas políticas como a la hora de analizar unos datos inciertos de un hipotético referéndum cuyo objeto recayere sobre la Constitución misma. Este, diría, temor reverencial al cambio constitucional ha llegado al punto de hacer inviable cualquier reforma que contara con la aquiescencia de la doctrina, los partidos e incluso de la ciudadanía<sup>3</sup>. Asimismo, ante las cuestiones que podríamos denominar *internas* parece que existe una cierta resistencia política a abrir el debate tranquilo sobre múltiples asuntos sobre los que la doctrina ha podido reflexionar en estos años y sobre los que la ciudadanía ha expresado su sentir, cada vez con un fervor más creciente. Pareciera, por tanto, más fácil realizar reformas cuando la *necesidad*<sup>4</sup> proviniera de elementos externos; y en el caso español, en las dos ocasiones, se puede localizar esa fuente externa en la Unión Europea<sup>5</sup>, en la necesidad de amoldar nuestro Texto constitucional a la construcción de la integridad europea. Bien es cierto que en este punto se puede hacer una salvedad, pues cabe una duda razonable de si la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria, en el momento en que se hace, es realmente comparable con la exigencia de modificación de 1992 para adaptar la Constitución al Tratado de Maastricht en lo que a derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de la Unión se trataba<sup>6</sup>. Ahora simplemente quiero resaltar el hecho insoslayable de que tanto la

---

obsta para que toda reforma constitucional pueda ser presentada, desde un punto de vista politológico, como una mejora, en definitiva, como un éxito político. Así por tanto, lo que para unos puede ser el primer peldaño hacia el cielo, para otros puede ser el primer escalón hacia los infiernos, mientras que el cambio técnico se identifica con una necesidad, de la que se podría deducir la exclusión del concurso referendario del pueblo *ex art. 167.3 CE*.

<sup>3</sup> Me refiero, no al convencimiento generalizado de la necesidad de proceder a una reforma para revitalizar un aspecto constitucional, piénsese por ejemplo en el Senado, cuyo objeto y alcance admite amplios matices (esto se observa en la doctrina, por ejemplo, en los estudios de consagrados autores que se publicaron junto al Informe del Consejo de Estado de 2006 en RUBIO LLORENTE, y ÁLVAREZ JUNCO, (edición a cargo), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006. En concreto, la relación final de GARRORENA MORALES, “La reforma constitucional del Senado”, RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.* recoge las distintas posturas debatidas en el volumen, a las que obviamente también me remito), sino que estoy pensando, por ejemplo, en la eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona (art. 57.1 CE), sin duda una excepción a la igualdad que impregna nuestro Alto Texto *ex arts. 1, 9 y 14*, que tiene además manifestaciones concretas en diversos artículos específicos a lo largo del mismo.

<sup>4</sup> Conéctese esta idea con la nota 2.

<sup>5</sup> En el presente trabajo vamos a emplear genéricamente el término Unión Europea, aunque somos conscientes de que tal denominación sólo debe emplearse tras el Tratado de Maastricht.

<sup>6</sup> La reforma de la Constitución de 1992 tuvo en su momento un alcance muy limitado a una exigencia concreta como era la de que cualquier ciudadano de la Unión pudiera ser elegido en elecciones municipales de cualquier Estado miembro. Hasta entonces nuestra constitución sólo reconocía a los

reforma de 1992 como la de 2011 no se han producido bajo una demanda popular sino como consecuencia de nuestra pertenencia al club europeo. Es realmente este foco lo que constituye el objeto principal de esta comunicación: una referencia expresa a la Unión Europea, y a uno de sus Tratados, aparece por vez primera en nuestra Constitución, en un proceso cuyas formas han sido al menos llamativas, cuyo objeto no era incluir nuestra cualidad de Estado miembro y cuya posición sistemática, dentro del Título VII, de Economía y Hacienda, habría sido inimaginable incluso para el más excéntrico adivino.

En estas páginas parto de la premisa de que la nueva redacción dada por el legislador constituyente ha “constitucionalizado” la Unión Europea; quiero simplemente llamar la atención de un hecho que me parece relevante, primero, porque estamos hablando de la modificación de la *Norma normarum* y considero, en segundo lugar, que nuestra pertenencia a la Unión Europea tiene una transcendencia, me atrevería a calificarla de vital, como pueblo, como nación, como Estado, como se quiera, pero una transcendencia que no podía seguir estando fuera de la realidad constitucional escrita. Entre crisis y prisas se ha colado la Unión, y el Tratado de Funcionamiento (en adelante, TFUE), en nuestra Constitución no de la manera y en el sitio que creo que le correspondía. Y más aún cuando su inclusión fue uno de los cuatro puntos sobre los que el Gobierno de Zapatero pidió al Consejo de Estado que se pronunciase tan solo cinco años antes. Por ello, veremos en el siguiente apartado cuál era la intención del Gobierno socialista en su primera legislatura y, paradójicamente, cuál fue al final la reforma que ese mismo Gobierno realizó en su segundo mandato<sup>7</sup>. En el tercer epígrafe realizaré unas reflexiones finales al respecto que sirvan conclusivamente de cierre de esta comunicación.

---

extranjeros el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales en el art. 13.2 CE. De acuerdo con el art. 95 CE el Gobierno requirió al Tribunal Constitucional para que se pronunciara antes de la ratificación del Tratado de Maastricht, aprobado el 7 de febrero de 1992. El Alto Tribunal, en su Declaración de 1 de julio de 1992, concluyó en la necesidad de reformar la Constitución en ese punto y con ello se procedió en ese mes de julio a introducir en el art. 13.2 CE las palabras “y pasivo” (dos solas palabras que suponen una gran transcendencia para la construcción europea y más aún en la vida ordinaria de la ciudadanía). La reforma fue sancionada por el Rey el 27 de agosto de aquel año y publicada al día siguiente.

<sup>7</sup> Bien es cierto que la reforma de 2011 no es consecuencia de la propuesta de 2005.

Recapitulando, dos han sido solamente las reformas que se han hecho a nuestra Constitución y ambas han venido obligadas por Europa<sup>8</sup>. Es cierto que esta última tiene además otra explicación externa como es esta agónica crisis, que como el *rayo* del poeta de Orihuela, no cesa.

## **2.- La referencia a la Unión Europea por vez primera en la Constitución española.**

Este trabajo, como he dicho, parte de una premisa y es la necesidad de incorporar a nuestra Norma Fundamental una referencia expresa acerca de nuestra pertenencia a la Unión Europea. Como demuestra el controvertido Premio Nobel de la Paz 2012, y sin entrar en algunas razonables polémicas al respecto, la Unión no es sólo una original organización de Estados sino que su apuesta por la democracia, la paz y los derechos fundamentales ha supuesto por ahora un reconocible logro en un continente acostumbrado a los enfrentamientos bélicos. Nuestra pertenencia a la Unión no es una mera cualidad geográfica, y en concreto para los españoles, la adhesión en 1986 fue el reconocimiento a los esfuerzos con que tantas generaciones sobrellevaron *los años de oscuridad*.

El pueblo español sólo tuvo oportunidad real de pronunciarse sobre la Unión Europea en el referéndum sobre la fallida Constitución europea de 2004. Ni se nos preguntó directamente sobre la adhesión, ni sobre el Tratado de Maastricht o la adopción del Euro como moneda. Y después del fracaso de la *Non nata* al Tratado de Lisboa ni se le esperó. Cuando se aprueba la Constitución, España formalmente ya había solicitado el ingreso en las Comunidades Europeas<sup>9</sup> pero en cambio la Constitución no recogió esta aspiración en su Texto (tampoco hubiera sido raro que si no en el articulado, entre las disposiciones o como aspiración en el Preámbulo se hubiera hecho una mención expresa al deseo ampliamente compartido de que una de las metas de la incipiente democracia era convertirse en socio europeo). Bien es cierto que

---

<sup>8</sup> Esta misma idea la evidencia EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid: Iustel, 2012, pp. 67-68. También puede deducirse en COELLO DE PORTUGAL, “Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Foro, Nueva Época*, nº 14/2011, p. 146, cuya nota número 2 distingue entre la modificación de 1992, que suponía la promoción europea de España con su incorporación al Tratado de Maastricht, y la última de 2011, marcada y dictada por las Instituciones europeas.

<sup>9</sup> La solicitud formal de adhesión se realizó el 28 de julio de 1977.

los Padres constituyentes dotaron al Texto de una vocación internacionalista (*ex arts.* 10.2 y 96.1 CE) y que prepararon el camino de la entonces futura incorporación europea en el art. 93 CE, en cuyo primer apartado habilita al legislador orgánico para la cesión de soberanía a una entidad internacional. No puede escaparse que la redacción del art. 93 CE está sin duda marcada por la apuesta europea como camino a la modernidad. Pero como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>10</sup> ese art. 93 CE no es sino el fundamento formal de la integración de España en la Unión, una habilitación constitucional a la cesión de soberanía (“competencias derivadas de la Constitución”)

Por lo tanto, el Constituyente del 78 pudo haber establecido, al menos de manera explícita, la vocación europea en el Texto constitucional; con ocasión de la adhesión pudo haberse querido dejar constancia del logro de la ansiada entrada a tan privilegiado club en 1986 pero aún con más motivo debió hacerse para la ratificación del Tratado de Maastricht, el cual sienta las bases de la Unión como hoy la conocemos, habida cuenta además de que por él sí tuvo que procederse a una modificación. Recordemos además de que 1992 marca en general el año en que las Constituciones nacionales empiezan a recoger en su seno el hecho europeo más allá de establecer reglas específicas para la adhesión<sup>11</sup>. La realidad es que la Unión, como veremos enseguida, ha entrado por fin en el Articulado, pero, sin duda, la forma nada tiene que ver con aquellas recomendaciones que hizo el Consejo de Estado en 2006 a propuesta del mismo Gobierno que se despidió de su mandato con la modificación del art. 135 CE.

### **2.1.- De la propuesta de reforma y el Informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006...**

Como venimos diciendo, la segunda vez que el PSOE alcanzaba el poder en España, esta vez bajo la Presidencia de Zapatero, se propuso seriamente abrir el debate –a mi entender de manera acertada– sobre una reforma constitucional con cierto alcance

---

<sup>10</sup> La primera vez que el Tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el art. 93 CE fue en la STC 28/1991 en la que sienta las bases sobre las que profundizará en la Declaración de 1992 ya citada. Con la Declaración de 13 de diciembre de 2004, con ocasión del Tratado para la Constitución europea, el Tribunal, partiendo de la separación conceptual entre primacía y supremacía, ha establecido que mediante el art. 93 se ha cedido no sólo una competencia sino también la capacidad de ser aplicadas con primacía.

<sup>11</sup> Baste aquí seguir el Informe del Consejo de Estado de 2006 en su parte de derecho comparado que puede consultarse en el volumen manejado en esta bibliografía de RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, pp. 83-89.

pero centrada en cuatro cuestiones muy concretas, que sin duda eran corolario de una serie de necesidades que el ejercicio y el paso del tiempo habrían mostrado por uno u otro motivo que debían ser abordadas; además, no se puede negar, con cierto trasfondo político en la elección de dichas problemáticas. En palabras de la misma solicitud del Gobierno al Consejo de Estado: “Las cuatro modificaciones que integran la reforma que propone el Gobierno, a pesar de su aparente heterogeneidad, obedecen a una misma razón de ser. Ninguna de ellas pretende rectificar o invertir el núcleo duro de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente. Antes bien, tienen en común su voluntad de completar y culminar en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978.”<sup>12</sup> Las propuestas fueron: 1) la supresión del varón sobre la mujer en la sucesión al Trono; 2) la recepción del proceso de construcción europea; 3) la inclusión de la denominación de las CCAA; 4) la reforma del Senado. En el fondo estas cuestiones responden a tres preocupaciones de aquel Gobierno: la igualdad, la cuestión territorial, y Europa. Por el objeto de este trabajo nos interesa esta última.

Hay que advertir inicialmente que estas propuestas nunca llegaron a tener recorrido parlamentario, sin embargo sirvieron para proceder al estudio serio de cuatro problemáticas que efectivamente acucian la Constitución aún hoy, con la solvencia además de que goza el Consejo de Estado<sup>13</sup>.

La cuestión europea suscitada ante el Consejo de Estado englobaba tres requerimientos específicos fruto de la experiencia y de la convivencia, ya de más de un cuarto de siglo, de España en la Unión Europea. Éstas eran:

- “1. El modo de plasmar la manifiesta voluntad del pueblo español de participar, junto con las democracias europeas, en el proceso de construcción de la Unión.
2. La formulación de una cláusula expresa de integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes.

---

<sup>12</sup> Puede consultarse en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, p. 35, donde se recoge el acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005. Es muy significativo, a mi juicio, ese párrafo porque viene a avalar lo mantenido en el epígrafe I sobre el carácter sacrosanto del que hemos imbuido a la Constitución en España, así como del carácter casi técnico de las modificaciones propuestas.

<sup>13</sup> Recordemos que esta consulta fue posible gracias a la modificación que se llevó a cabo por la Ley Orgánica 3/2004.

3. 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 posibles límites de la misma.”

El resultado de la deliberación del Consejo de Estado<sup>14</sup> fue la de incluir el proceso de construcción europea en el Preámbulo (por el valor político que el Gobierno había manifestado al hecho de nuestra vocación europeísta) pero también reflejado en el articulado que sirviera igualmente como límite ante el devenir de la Organización supraestatal. Las otras dos cuestiones se recogerían en ese nuevo artículo, único de un nuevo Título (el VII bis u VIII bis), una vez que apostó por mantener la integridad del art. 93 en su redacción actual<sup>15</sup>. De los votos particulares que se emitieron, solamente hace mención a esta cuestión el de DÍEZ DE VELASCO<sup>16</sup> a quien le parece insuficiente la redacción propuesta y tampoco comparte plenamente la sistemática elegida<sup>17</sup>. Por ejemplo, sigue defendiendo la necesidad de incluir una referencia al proceso de construcción europea en el mismo Título Preliminar, idea a la que me adhiero<sup>18</sup>.

Para centrar el objeto de estas páginas, me interesa resaltar, como hemos visto sucintamente, que la preocupación europea pasaba por plasmar la vocación española en el proceso de construcción continental y las problemáticas derivadas de la adhesión, que

---

<sup>14</sup> En lo que se refiere a la cuestión europea puede consultarse en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, pp. 75-123.

<sup>15</sup> Recordemos que con base a ese mismo art. 93 CE, España forma parte del Tribunal Penal Internacional, por lo que se habría optado por no considerarlo exclusivamente como *el artículo para la Unión Europea*.

<sup>16</sup> En RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, pp. 255-257.

<sup>17</sup> Es verdad que el mismo Informe trata de este asunto pero de manera complementaria en un apartado final sobre cuestiones conexas (en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, pp. 112-123) que exceden de los ámbitos circunscritos por el Gobierno pero no incluye una propuesta concreta sobre los mismos (el papel de los Parlamentos nacionales, de las CCAA o la función del juez ordinario como juez “europeo”). En cambio, los autores que participan en los debates doctrinales sobre el Informe sí abordan estas problemáticas y proponen que la recepción de la cuestión europea en la Constitución no olvide esos temas tan importantes para un mejor funcionamiento de las Instituciones. En particular, salvo MANGAS MARTÍN, “La reforma del art. 93 de la Constitución española”, en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, pp. 533-556, quien concentra la cuestión europea exclusivamente en un modificado art. 93 CE, el resto de autores defienden una recepción en la sistemática más amplia; quizá el cambio más ambicioso lo proponen ALBERTÍ ROVIRA, “La cláusula europea en la reforma de la Constitución española”, en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, pp. 479-482 y ESCOBAR HERNÁNDEZ, “La cláusula europea en la Constitución española”, en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, p. 497-499.

<sup>18</sup> De los autores que participan en los debates doctrinales sobre el Informe expresamente apuesta por esta idea ESCOBAR HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 491, quien propone la introducción de un nuevo art. 2 bis.

no se agotan sin embargo con lo visto hasta el momento. Solamente llama la atención de las consecuencias que nuestra entrada en la Unión ha supuesto en la Constitución económica el Profesor ALBERTÍ<sup>19</sup>, que ha manifestado el condicionamiento que el derecho comunitario ha supuesto para algunos preceptos constitucionales y específicamente hace referencia al pacto de estabilidad y crecimiento, que es el origen del objeto de la reforma de 2011, que pasamos a analizar.

## **2.2.- ... A la reforma urgente de 2011.**

Como ocurrió con el referéndum sobre la Constitución europea, España ha vuelto a dar muestras de ser una alumna aplicada y de adelantarse a los deberes ordenados desde Bruselas. Es verdad que la iniciativa de reforma parte del Presidente del Gobierno socialista, con rápida asunción de la idea por parte del Partido Popular, en puridad no era una exigencia de la Unión Europea<sup>20</sup> –como sí lo fue la obligación de modificación de 1992– pero, como hemos manifestado, esta reforma sólo se entiende por la crisis económica y nuestra pertenencia a la Unión Económica y Monetaria.

Decía, de hecho, que hemos sido alumnos aventajados porque, aparte del caso alemán<sup>21</sup>, que inspira indubitadamente la nueva redacción del art. 135 CE, nos hemos adelantado, primero, a la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Zona Euro de 9 de diciembre de 2011, que instaba a la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria en las Constituciones de los Estados miembros y que se ha plasmado, segundo, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, en vigor a partir de 2013, y que insta a los Estados parte a la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con las cifras en él indicadas, en normas preferentemente de rango constitucional.

---

<sup>19</sup> ALBERTÍ ROVIRA, *op. cit.*, p. 461.

<sup>20</sup> EMBID IRUJO, *op. cit.* p. 69 considera que se trata de una “acción voluntaria y proactiva [...] porque no hay normativa europea que obligue a plantear la cuestión de la reforma”.

<sup>21</sup> La reforma de la Ley Fundamental de Bonn en julio de 2009 y la inclusión de la estabilidad presupuestaria en el art. 109.3, aunque la crisis ya era evidente en el continente europeo no fue fruto ni respuesta a la misma, aunque se haya convertido en paradigma (o imposición) para el resto de países europeos en cuanto no han sido capaces aún de poner fin a esta larga crisis. Véase al respecto EMBID IRUJO, *op. cit.*, pp. 47-51 y la bibliografía allí citada.

El 27 de septiembre de 2011, gracias a las nuevas tecnologías aplicadas al BOE, el Rey sancionaba una reforma atípica y apresurada<sup>22</sup>, era publicada y entraba en vigor en el mismo día. En un tiempo récord se había consumado la menos esperada de todas las reformas que cabrían (y caben) haber hecho sobre la Carta Magna<sup>23</sup>.

Para lo que nos interesa ahora, dentro del nuevo y largo artículo 135, debemos fijarnos en el dictado de los apartados 2 y 3:

“2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, *por la Unión Europea para sus Estados Miembros*.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre 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.*” (cursivas mías)

La Unión Europea se cuela en nuestra Constitución, después de tantos informes, dictámenes y debates, en un artículo inesperado. Se presenta como un hecho, se

---

<sup>22</sup> Véase el interesante trabajo de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 29: 2012, pp. 165-198, donde se recoge todo el proceso parlamentario de la reforma con interesantes críticas al modo en que se procedió.

<sup>23</sup> La afectación material del alcance de la reforma del art. 135 CE ha llevado a considerar que el procedimiento de reforma adecuado debería haberse conducido por el art. 168 CE. De hecho este era el fondo del recurso de amparo presentado por varios diputados del entonces Grupo parlamentario de IU e ICV –formalmente por vulneración del art. 23 CE en diferentes Acuerdos y Resoluciones de la Mesa y del Pleno del Congreso sobre el procedimiento seguido–. Sin embargo, este *control de la reforma* no tuvo más recorrido porque el ATC 9/2012 inadmitió el recurso –es muy de interés el sentir contrario a la mayoría expresada por el Magistrado Ortega Álvarez en su voto particular–.

constitucionaliza nuestra realidad político institucional pero sin hacer referencia a todas aquellas cuestiones, de suma importancia, que hemos tratado en el epígrafe anterior. Se menciona a la Unión Europea con una cualidad superior, pues queda clara, aun con una rápida lectura, que dicha Organización supraestatal marca un límite a la actuación del Estado y de las CCAA en lo que a la cifra del déficit estructural permitida, por mucho que se difiera a una ley orgánica posterior la *efectiva* cifra que no podrán superar.

Además de la propia mención directa a la Unión Europea, el precepto reformado viene a converger en su contenido lo que ya se encontraba en la legislación española y en el ordenamiento comunitario; esta redundancia a nivel constitucional me parece que sólo se comprende en el contexto de la crisis que estamos viviendo, con especial agudeza en aquel momento.

Pero la crisis no es excusa para que la mención expresa de la Unión Europea por vez primera en nuestra Constitución se haya caracterizado por el poco sosiego con que se ha llevado a cabo, la nula lógica sistemática, por el valor meramente fáctico y mediato de su inclusión, pues sólo sirve para establecer un límite proveniente de una entidad formalmente ajena a la Carta Magna.

Esta crítica se completa igualmente con la mención del TFUE, pues, como acertadamente ha indicado EMBID IRUJO<sup>24</sup> la considero un error, “porque desde la perspectiva interna constitucional se da a un Tratado una especie de ínfula de ‘permanencia’ (la misma que la propia CE) lo que es bastante aventurado teniendo en cuenta, sin más, lo que ha sido la azarosa evolución del derecho originario comunitario en los últimos veinte años. En general [...], la reforma es más que precipitada y determinada exclusivamente por la actual crisis económica, lo que lleva a configurar referencias presentes en esta crisis (el TFUE) sin plantearse nada serio sobre la hipotética vigencia permanente, más allá de la crisis, de la nueva regulación.” Traigo aquí sus palabras textuales porque me parecen plenamente compartibles.

Escuetamente, sobre el objeto de la reforma, la estabilidad presupuestaria, me resulta curioso que en la Exposición de motivos se diga que la misma representa un “*valor* verdaderamente estructural y *condicionante* de la capacidad de actuación del

---

<sup>24</sup> EMBID IRUJO, *op. cit.* p. 70 (nota 91).

Estado, *del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1* de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos.” (cursivas mías) Parece extraerse de estas palabras que, aparte de los valores superiores del Ordenamiento consagrado en dicho art. 1.1 CE, el art. 135 viene a instaurar un valor *supremo*, que, además de venir impuesto por la Unión Europea, condiciona en definitiva la propia esencia de nuestro Estado, pues un Estado social que no actúa como tal sin duda infringe el pacto constituyente.

Hechas estas consideraciones acerca de la inoportunidad de las referencias, de esa manera, a la Unión y al TFUE, pasemos al último apartado para algunas reflexiones que me han surgido al respecto.

### **3.- Reflexiones finales a modo de conclusión.**

El objeto de este trabajo ha sido realizar una crítica a la primera vez que la Unión Europea ha sido mencionada en nuestra Carta Magna, habida cuenta, además, de que el mismo Gobierno que promocionó la segunda modificación de la Constitución en nuestra historia democrática fue aquel que encargó al Consejo de Estado un estudio sobre la que debía haber sido la primera reforma constitucional con cierta ambición, pero a la vez cual reflejo de una serie de *necesidades* detectadas durante la nueva andadura. Entre ellas estaba la recepción de la Unión Europea. Creo que no podía esperar que nuestra Constitución recogiera nuestra pertenencia al proyecto continental y las consecuencias que de la adhesión se han derivado. El Gobierno socialista lo tenía claro cuando en la solicitud al Consejo de Estado escribía: “La Constitución es, ante todo, una norma de integración política y, como tal, ha de recoger las decisiones básicas del pueblo sobre el modelo de convivencia. Premisa esencial que, por sí sola, justifica la conveniencia de plasmar en nuestra Norma Fundamental algo políticamente tan relevante, tan crucial, como es la voluntad del pueblo español, expresada a lo largo de estos últimos años de diversos modos y en diversas ocasiones, de compartir su destino con las demás democracias europeas.”<sup>25</sup> En cambio, en la Exposición de motivos de la reforma del art. 135 CE, se dice sin empacho que ésta “persigue [...] reforzar el

---

<sup>25</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros citado. Puede consultarse en RUBIO LLORENTE y ÁLVAREZ JUNCO, *op. cit.*, p. 77.

compromiso de España con la Unión Europea...” En la idea de 2005 sí podía verse ese compromiso, en la efectiva reforma de 2011 sólo se han visto prisas e improvisaciones.

La estabilidad presupuestaria parece haberse olvidado de la estabilidad constitucional. Como hemos manifestado, parece que la fuerza actuativa de la reforma constitucional llevaría al cuestionamiento de los elementos esenciales de nuestro Estado. La Unión Europea, que se nos presenta como un hecho irremediable, no parece ya una garantía de modernidad y esperanza sino que parece la excusa, la responsable del desmantelamiento de nuestras características estatales consagradas en el art. 1.1 CE. Parece que la disquisición entre supremacía y primacía que vimos al respecto de la DTC 1/2004 ha quedado cuestionada en cuanto que la supremacía de un principio de la Unión se ha introducido, según la Exposición de motivos, como un valor constitucional y por ello debería ser compartible por todos sobre la base del consenso<sup>26</sup> originario de la Transición, que ha sido a su vez freno de otras reformas de necesidad más imperiosa. Mientras que en 2006 se exigían cláusulas de intangibilidad que garantizaran al Estado a la hora de tratar la recepción europea, sin embargo lo que sí encontramos ahora en el Alto Articulado es que la Unión impone un límite al Estado que puede llegar a poner en juego su esencia social.

La Unión Europea es hoy una realidad indisociable de nuestro Estado; nuestra existencia en el mundo no se entiende ya sin esa nueva organización llamada aún a definir el futuro. La Unión lo es de Estados, y en ese sentido las Constituciones estatales no pueden ser ajenas, como de hecho en casi todos los países no lo son, a la construcción europea y lo que supone su acervo en cada ordenamiento estatal. No sólo debería hacerse una mención expresa en nuestro Preámbulo a la vocación europeísta sino que, como ya he adelantado, considero que el Título Preliminar es el sitio idóneo para declarar nuestra pertenencia a un Ordenamiento basado en unos valores durante muchos años ansiados. Como ocurre con las CCAA, que aparecen en el Texto cuando

---

<sup>26</sup> Como recuerda RIDAURA MARTÍNEZ, “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29: 2012, pp. 237-260, el principio de estabilidad presupuestaria tiene una fuerte carga ideológica, con amplio predicamento entre el pensamiento liberal y neoliberal (por ejemplo, las controversias en su aplicación pueden comprobarse en el desacuerdo entre los dos grandes partidos que apoyaron la reforma a la hora de plasmar el tiempo en el que debe entenderse que existe la *deseada* estabilidad). Así concluye la autora diciendo que “no parece que las exigencias del interés de los mercados puedan justificar una reforma de la Constitución que sacrifique el consenso constitucional.” (p. 259)

son necesarias de acuerdo a su sistemática, lo mismo debería ocurrir en consecuencia con la Unión. No creo que debamos convertir el art. 93 CE en una cláusula europea exclusivamente. En este sentido, el art. 135 CE es un ejemplo aunque su problema actual es su carácter aislado y no completado con dicha inclusión.

La referencia en ese artículo al TFUE me parece desafortunada porque dadas las características de la Unión no sabemos por cuánto tiempo ese Tratado seguirá en vigor o si no cambiará de denominación según sea el devenir de los próximos años. Me parece que su uso en nuestro Texto no es sino otro ejemplo de la *supremacía* que políticamente se ha otorgado al Ordenamiento europeo.

Los trabajos de 2006 suponían una buena reflexión y un buen punto de partida para proceder a una serie de cambios y mejoras. Ninguna de esas experiencias se ha usado para abordar la improvisada reforma de 2011. Aunque el problema aquí radica en el pecado originador de dicha modificación: ésta no se ha hecho pensando en el bienestar de la ciudadanía sino en la satisfacción de los mercados, ese concepto presente diariamente en nuestras vidas cuya oscuridad escapa sin duda de la luz que el constitucionalismo tiene el deber de arrojar al mundo en el que vivimos, y sufrimos. La Unión ha alejado la guerra del continente; esperemos que no permita que el hambre entre en los hogares de su ciudadanía, y que las Constituciones nacionales sigan garantizando el libre desarrollo de la personalidad.

### **Bibliografía citada.**

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH, “La cláusula europea en la reforma de la Constitución española”, Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José (edición a cargo), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006, pp. 457-482

COELLO DE PORTUGAL, JOSÉ MARÍA, “Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, en *Foro, Nueva Época*, nº 14/2011, pp. 145-149

EMBID IRUJO, ANTONIO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid: Iustel, 2012

ESCOBAR HERNÁNDEZ, CONCEPCIÓN, “La cláusula europea en la Constitución española (Algunas reflexiones para una eventual reforma constitucional)”, Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José (edición a cargo), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006, pp. 483-499

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD, “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29: 2012, pp. 165-198

GARCÍA GESTOSO, NOEMÍ, “La constitucionalización en España de la Unión Europea a través del Principio de Estabilidad Presupuestaria: La necesidad de una verdadera reforma constitucional”, López Garrido, Diego (Dir.), Martínez Alarcón, María Luz (coord.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria*, Madrid: CEPC, 2013, pp. 339-356

GARRORENA MORALES, ÁNGEL, “La reforma constitucional del Senado”, Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José (edición a cargo), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006, pp. 897-921

MANGAS MARTÍN, ARACELI, “La reforma del art. 93 de la Constitución española”, Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José (edición a cargo), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006, pp. 533-556

PÉREZ MIRAS, ANTONIO, “La reforma del art. 135 CE y la ‘constitucionalización’ de la Unión Europea”, López Garrido, Diego (Dir.), Martínez Alarcón, María Luz (coord.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria*, Madrid: CEPC, 2013, p. 377-391

RIDAURA MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> JOSEFA, “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29: 2012, pp. 237-260

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO y ÁLVAREZ JUNCO, JOSÉ (edición a cargo), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006