

**Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2013/2014**

**RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA CRISIS
FINANCIERA DEL ESTADO: REFORMA DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA**

**(Constitutional answer to the state financial crisis: the reform the
Article 135 of the Spanish Constitution)**

Realizado por el alumno D. Jose Luis García Álvarez

Tutorizado por la Profesora Dra. D^a. Esther Seijas Villadangos

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	3
INTRODUCCIÓN	5
1. <i>Abstract y resumen.</i>	5
2. <i>Objeto.</i>	6
3. <i>Metodología.</i>	8
I. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA ESPAÑOLA.....	11
1. <i>Aproximación al concepto de Constitución Económica.</i>	11
2. <i>La propiedad privada y la libertad de empresa.</i>	14
3. <i>La intervención pública en la economía, perspectiva constitucional.</i>	17
II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ANTE LA CRISIS.	21
1. <i>Análisis de la crisis financiera internacional: orígenes, desarrollo, globalización y mercados.</i>	22
2. <i>La crisis económica española.</i>	30
3. <i>La Unión Europea ante la crisis: la crisis de deuda soberana española.</i>	36
III. RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CRISIS ECONÓMICA: APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO COMPARADO.....	49
1. <i>Teoría de la reforma constitucional: El poder constituyente y el poder constituido.</i>	49
2. <i>Incidencia constitucional de la crisis en Estados de nuestro entorno.</i>	52
2.1. <i>Alemania.</i>	54
2.2. <i>Francia.</i>	59
2.3. <i>Italia.</i>	62
IV. PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA.....	64
1. <i>La primera reforma e intentos posteriores.</i>	65
2. <i>Las causas, confesables e inconfesables, de la reforma.</i>	67
3. <i>El procedimiento parlamentario de aprobación.</i>	69
V. CONTENIDO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.	73

VI. ANÁLISIS Y ESTUDIO CRÍTICO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.....	81
1. <i>Críticas en la forma.....</i>	<i>81</i>
2. <i>Críticas sobre el contenido, aproximación al fondo de la cuestión.....</i>	<i>87</i>
VII. CONCLUSIONES.....	92
BIBLIOGRAFÍA	96

ABREVIATURAS

art. / arts.	Artículo / artículos
BCE	Banco Central Europeo
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
ed.	Edición
EELL	Entidades Locales
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
ESM	European Stability Mechanism
FMI	Fondo Monetario Internacional
Ibid.	En el mismo lugar
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
n.º	Número
op. cit.	Obra ya citada
p.	Página

PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PIB	Producto Interior Bruto
RD	Real Decreto
RDLeg	Real Decreto Legislativo
ss.	Siguientes
STC / SSTC	Sentencia / Sentencias del Tribunal Constitucional
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VVAA	Varios Autores

INTRODUCCIÓN

1. Abstract y resumen.

Resumen: La segunda reforma de la Constitución de 1978 fue presentada como el mayor y más firme compromiso del Estado con la UE y al tiempo, como revulsivo ante la coyuntura económica global generadora de la crisis financiera del Estado en aras de aportar una mayor seguridad y confianza a los presentes y futuros acreedores de Deuda Pública española. El presente trabajo analiza, desde la perspectiva del Derecho Constitucional, las principales vicisitudes de este proceso de reforma. En lo concerniente al procedimiento cabe sostener un cuestionamiento sobre cómo ésta se ha llevado a cabo. El principal argumento es el solapamiento de trámites parlamentarios y la premura. Sustantivamente, los contenidos del nuevo artículo 135 de la Constitución Española se encontraban ya regulados tanto en las normas internas, avaladas por el Tribunal Constitucional, como en la legislación Comunitaria. Así, la reforma más que por motivos jurídicos, se ha realizado por cuestiones políticas, de dudosa justificación. El epicentro del debate es dilucidar el papel del poder constituyente originario, los límites a los poderes constituidos y la posibilidad de haber realizado una auténtica mutación constitucional, más que una reforma.

Palabras clave: reforma constitucional, Deuda Pública, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera.

Abstract: The second amendment of the Constitution of 1978 was presented as the largest and strongest State commitment to the EU and at the same time, as a spur to the global economic situation which has caused the state financial crisis in order to provide greater security and confidence to the present and future creditors of Spanish public debt. This research analyzes, from the perspective of Constitutional Law, the main events of this reform process. Regarding the procedure, it can be argued the questioning how this was done. The main argument is the overlapping of parliamentary procedures and its haste. Substantively, from a material point of view, the contents of the new Article 135 of the Spanish Constitution were already regulated both through internal rules, endorsed by the Constitutional Court, and by the European Community law. Thus, the constitutional reform was made mainly for political reasons of unclear justification, more than legal arguments. The kernel of the debate regards to identify the

role of the original constituent power, the limits of constituted powers and the possibility of having made a real constitutional mutation, more than a reform.

Key words: Constitutional amendment, Public debt, budget stability, financial sustainability.

2. Objeto.

El presente trabajo, “**RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA CRISIS FINANCIERA DEL ESTADO: REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**” nace de las inquietudes e interés, que como economista de formación y jurista en ciernes tiene su autor, respecto a la realidad económica de España, el papel a desarrollar por el Estado dentro de la crisis financiero-económica que nos afecta desde hace ya *demasiados* años y la respuesta que, en su caso, debe de dar la Constitución Española. Así, dentro de los límites propios y exigidos para un Trabajo de Fin de Grado, además de los objetivos genéricos¹, hemos intentado incorporar el bagaje y la opinión del autor sobre algunos de los puntos tratados en el mismo. El presente trabajo versa y persigue de forma principal, los objetos y objetivos siguientes:

Primero: Contextualizar la vertiente económica de la actual Constitución Española de 1978. Dado que una de las facetas que hoy en día, domina la vida de los ciudadanos y de sus organizaciones, públicas y privadas, es la economía, y dado que nuestra Constitución, como no podía ser de otra manera, también contempla este importante aspecto de la vida en sociedad, hemos considerado que un conocimiento más profundo de la llamada “Constitución Económica” es necesario, en este periodo de crisis e incertidumbre. Añadimos a lo anterior, una realidad empírica: la vertiente económica de nuestra *Carta Magna*, pese a su importancia evidente en una sociedad occidental, desarrollada y moderna, como la nuestra, es uno de los aspectos menos tratados por los constitucionalistas. Basta ojear manuales de Derecho Constitucional para observar este hecho irrefutable, ya que, o bien se trata de forma somera y por ende, sin la profundidad necesaria y requerida, o bien se examina y analiza al lado, o como

¹Como mostrar los conocimientos sobre los conceptos jurídicos adquiridos y las demás competencias alcanzadas a lo largo de los años de formación en Grado en Derecho.

anexo, a los derechos de ámbito social². Esta laguna de la disciplina constitucionalista, respecto al estudio de la economía en el texto constitucional, ha sido abordada por otras especialidades jurídicas, debido, sospechamos, al carácter multidisciplinar y generalista, propio del Derecho Constitucional. Nuestra reivindicación es el tratamiento constitucional de esta cuestión.

Por tanto, un primer reto será atender al importante y clave contenido económico del Derecho Constitucional, abogando por la constitucionalidad de la parte económica de nuestra *Carta Magna* y el análisis, desde la perspectiva constitucionalista, de cómo ha afrontado nuestra Ley Fundamental la presente crisis económica. Para este primer objetivo, se dedican los tres primeros capítulos en los que se desarrollarán e intentarán dar respuesta a varias cuestiones, a saber, ¿Cuál es el significado último de nuestra Constitución Económica?, ¿Puede la actual crisis, en un mundo globalizado, influir en nuestra Constitución?, ¿Cómo han afrontado los Estados de nuestro entorno, la crisis en sus constituciones?.

Segundo: Contenido y procedimiento de la segunda reforma constitucional. Una vez acotado el ámbito de nuestro estudio, la Constitución Económica, y dado que la misma ha tenido en 2011 una potencial “mutación” con la introducción de conceptos y principios técnicos, eminentemente económico-financieros, se hace necesario un análisis pormenorizado y profundo de los mismos, e igualmente, resulta ineludible conocer descriptivamente el procedimiento y tramitación seguido en esta segunda reforma constitucional, y sus diferencias respecto a la anterior de 1992³.

Un segundo objetivo será pues, hacer una aproximación al conocimiento profundo, riguroso y exhaustivo de la reforma del art. 135 CE, tanto desde el punto de vista formal como del contenido material de la misma. Los capítulos IV y V, estarán

²Entre otros: ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de derecho constitucional*. 6ª ed. Madrid: Tecnos, 2008. ISBN 978-84-309-4757-7; 978-84-309-3442-3; ÁLVAREZ VÉLEZ, María I.; y ALCÓN YUSTAS, María F. *Lecciones de derecho constitucional*. 2ª ed. Valencia: Tirant lo blanch, 2010. ISBN 978-84-9876-886-2; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco; y CÁMARA VILLAR, Gregorio. *Manual de derecho constitucional*. 4ª ed. Madrid: Tecnos, 2009. ISBN 978-84-309-4965-6; 978-84-309-4340-1 (Utilizado tb. por el ed. para la 2ª y 3ª ed.); GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios de derecho constitucional*. 2ª rev y amp ed. León: Eolas, 2013. ISBN 978-84-938666-8-6.

³Se incluyó en el art. 13.2 CE, la expresión “y pasivo” para adecuar nuestro texto constitucional al Tratado de la Unión Europea firmado por España el 7 de febrero de 1992, en Maastricht, que establecía que todo ciudadano de la UE que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida.

dedicados a este ambicioso pero fundamental objetivo, procurando dar respuesta a ¿Cómo se desarrolló la segunda reforma de nuestra Constitución? y ¿Qué novedades introdujo en su texto?.

Tercero: Estudio crítico de la segunda reforma constitucional. Estimamos de utilidad, que dentro de las pretensiones de este estudio -trabajo fin de Grado-, se debe realizar un examen lo más equilibrado y riguroso posible de la reforma, tanto sobre el fondo o contenido material, como sobre la forma en que ésta se ha llevado a cabo. A nuestro entender, tal análisis deviene inevitable, máxime cuando la introducción en el texto constitucional de ciertos principios, puramente económicos, pudiera incidir en la misma esencia de lo establecido por el poder constituyente originario de 1978. Igualmente, la forma singular en que se ha llevado a cabo, puede haber repercutido en el “consenso constitucional”, el cual, sin la menor duda, ha sido clave para la restauración democrática de nuestro actual modelo de Estado.

En atención a lo anterior, el tercer objetivo será un juicio crítico pero fundamentado en los principios del Derecho Constitucional, sobre la reforma del art. 135 CE, teniendo en cuenta las pretensiones de un trabajo de estas características. De esta manera, en el capítulo VI se intentará dar respuesta, en la medida de lo posible, a los siguientes interrogantes: ¿Por qué y para qué se reformó nuestra *Carta Magna*?, ¿Realmente era necesaria o existían otras alternativas jurídicas para conseguir el mismo resultado?, ¿Es la reforma acorde con el modelo constitucionalizado existente?, ¿El procedimiento seguido fue el idóneo?, ¿Cómo la tramitación de esta reforma puede incidir sobre otras futuras?.

3. Metodología.

La metodología empleada en este trabajo está directamente relacionada con los objetivos y razón de ser del mismo: contextualización de la vertiente económica de la Constitución Española, contenido y procedimiento de la segunda reforma constitucional, y su estudio crítico.

Según la línea de investigación que hemos seguido, si nos atenemos a uno de los maestros del constitucionalismo moderno, Biscaretti di Rufia, podríamos catalogar este trabajo como “*derecho constitucional particular*” aderezado con ciertos apuntes de

“*derecho constitucional comparado*”. El gran profesor italiano clasificó⁴ las diversas ciencias jurídicas que tienen por objeto el ordenamiento constitucional, concretamente, el derecho constitucional, en tres bloques: derecho constitucional particular, derecho constitucional general, y derecho constitucional comparado. Pues bien, el presente trabajo cuyo fin, en esencia, es dogmático, centra su análisis en el ordenamiento constitucional de un concreto Estado, el Estado Español, y en una sola Constitución, la Constitución Española en vigor desde el 28 de diciembre de 1978, por lo que podemos decir que entraría dentro del “derecho constitucional particular”. Con todo, no debemos olvidar que “la ciencia del derecho constitucional debe estudiar el Estado más en su aspecto institucional que en su vertiente puramente normativa”⁵, aunque debido a los objetivos de nuestro estudio, el derecho constitucional se verá impregnado someramente tanto por la ciencia económica, por ser la situación de crisis la *causante* de la reforma, como por la ciencia política, debido a la situación política española existente desde un breve periodo anterior a la reforma hasta nuestros días. Así, introduciremos elementos de *interdisciplinariedad*.

Ahondando en los presupuestos metodológicos, emplearemos una estrategia que podríamos calificar como eminentemente *deductiva*, al partir de presupuestos generalistas que ulteriormente trataremos de verificar o refutar, particularmente en un estudio crítico con el que concluiremos el trabajo. Partiremos, pues, de los grandes y fundamentales conceptos doctrinales establecidos, y propios de la disciplina constitucional, las “verdades” de la ciencia constitucional, para posteriormente observar su materialización en la realidad española contemporánea. Es decir, nuestra metodología comenzará en los conceptos y principios abstractos generalmente aceptados por la doctrina constitucionalista, como el concepto de Constitución Económica, los de reforma, o mutación, y los diferentes tipos de sus posibles manifestaciones, y llegará a la comprobación de su realidad material al caso particular y concreto de la segunda reforma de nuestra vigente Constitución. Con este método se busca una fórmula instrumental que dé satisfacción al mismo tiempo, tanto a la observación de la realidad empírica como a realización de un análisis jurídico-positivo. Entendemos que dentro de la disciplina del Derecho Constitucional, todo ello es perfectamente posible.

⁴BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho constitucional*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 1987. ISBN 84-309-1368-8. p. 69 y ss.

⁵Ibid. p. 73.

Estos apuntes metodológicos se completan con la referencia a los instrumentos utilizados en la redacción del texto, entre los cuales hemos de destacar el manejo del programa de administración bibliográfica “Refworks”, adaptado a la Norma ISO 690:2010. Su aplicación ha sido especialmente útil en la confección de la bibliografía. El conocimiento y la accesibilidad a este gestor bibliográfico fue una de las tareas previas y preparatorias realizadas para este trabajo fin de Grado. El autor agradece a la Universidad de León las facilidades mostradas para la adquisición de las habilidades y los conocimientos necesarios de dicha herramienta de trabajo.

I. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA ESPAÑOLA.

Debido a que el objeto del presente trabajo es la reforma del art. 135 CE, el cual, tenía, y tiene, un contenido eminentemente económico, es necesario comenzar con un análisis profundo de la parte económica de la Constitución, esto es, de lo que se ha venido a llamar la “Constitución Económica”.

En un primer apartado, haremos una aproximación general al concepto y su concreción en nuestro texto constitucional, lo que requerirá, anticipamos, un gran esfuerzo de síntesis por la prodigalidad y diseminación de los artículos de contenido económico presentes en nuestra *Carta Magna*. Seguidamente, nos adentraremos en los principios esenciales configuradores de nuestra Constitución Económica y terminaremos abordando los instrumentos constitucionales con los que cuenta el Estado para que los poderes públicos intervengan en la economía, o en otras palabras, para que controlen el devenir económico del propio Estado.

1. Aproximación al concepto de Constitución Económica.

El concepto de “Constitución Económica”, se origina después de la Primera Guerra mundial, cuando es acuñado por la dogmática jurídica, especialmente alemana, aunque como idea, ya existía desde finales del siglo XVIII. Como una primera aproximación al concepto, y siguiendo al maestro Cassese⁶, el término “Constitución Económica” puede tener tres sentidos diferentes: a) El netamente formal, como resumen de las normas incluidas en la Constitución relativas a las relaciones económicas. Así es definida por Satrustegui⁷. Este es el concepto más básico e inmediato. b) El relacional, como síntesis de las normas y de los cambios en la “opinión pública”, es decir, como conjunto de instituciones, que formando parte del Derecho, no pertenecen necesariamente a la Constitución; por tanto, desde esta óptica, las relaciones existentes entre el Estado y la economía no descansan sólo en las normas escritas, sino también en las no escritas; c) El funcional, en el que se incluiría aspectos de legislación, de la

⁶CASSESE, Sabino. *La nuova costituzione economica*. 4ª ed. Bari: Editori Laterza, 2007. ISBN 978-88-420-8340-5. p. 3 y ss.

⁷VV, AA. *Derecho Constitucional*. 9ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. ISBN 978-84-9053-475-5. p. 394. Lo define como “una serie de preceptos constitucionales que tienen la función de habilitar, orientar y limitar la acción económica del Estado”.

Administración, y de la *praxis* por ésta aplicada. De esta manera, este tercer significado no abarca sólo las normas constitucionales económicas formales, las leyes y la opinión pública, sino que llega más lejos, hasta convertirse en derecho viviente, “*diritto vivente*”, englobando las instituciones, normas y prácticas referentes a las relaciones económicas de un determinado Estado y teniendo en cuenta, no sólo los aspectos meramente jurídico-normativos, sino también los sociales y culturales de éste.

El maestro italiano proponía estudiar la “Constitución Económica” de tres modos distintos⁸ a saber: El tradicional de los juristas, que analiza el equilibrio establecido en las normas entre autoridad y libertad, y entre poderes públicos y sujetos privados (principalmente la propiedad privada y la libertad de empresa). La segunda aproximación sería la política sectorial, que estudia las características de la acción estatal sector por sector, y englobaría desde el impulso del discurso político, hasta llegar al último acto administrativo. La última manera de analizar la “Constitución Económica” consistiría en considerarla como el gobierno económico agregado, es decir, el manejo de las “cantidades globales” del Estado en su conjunto⁹.

A lo largo del trabajo la “Constitución Económica” será considerada en sus tres acepciones descritas y analizada desde sus tres perspectivas, pero debemos ahora profundizar en el concepto estricto, o si se prefiere, formal del término, por ser éste, el que mayor interés suscita para nuestra disciplina y el seguido por el TC¹⁰. Rodríguez Bereijo, lo define como “el conjunto de normas e instituciones jurídicas que, garantizando los elementos definidores de un determinado sistema económico, establecen un modelo o forma de funcionamiento de la economía en cuanto a la organización, reparto de poder de las instituciones y delimitación de la actividad estatal asegurando las funciones de los individuos y de los grupos sociales en que se integran; y

⁸CASSESE, Sabino. *La nuova costituzione economica*, op. cit., p. 5 y ss.

⁹Según la Ciencia Económica con el término “cantidades globales” se designan conceptos macroeconómicos definidores de una cierta economía, en nuestro caso, la economía del Estado. Tales términos serían, a modo de ejemplo, las tasas o tipos de interés, la imposición, la demanda agregada, el déficit o el ahorro. La Macroeconomía, como parte fundamental de la Ciencia Económica, trata precisamente de estudiar, a través del desarrollo de modelos matemáticos, el comportamiento de grandes masas de individuos que, usualmente coinciden con los Estados; por lo tanto, podríamos decir, que la Macroeconomía analiza la conducta del sujeto económico llamado “Estado”.

¹⁰STC 1/1982. FJ 1 de 28 de enero de 1982. Según el TC, la Constitución Económica está constituida por las “normas -contenidas en su texto- destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”.

configuran, por eso mismo, un determinado orden económico”¹¹. Si bien, tal definición puede ser completada diciendo que “lo decisivo, a efectos de valoración jurídico-constitucional, no es el sistema económico, sino las normas jurídicas que desde la Constitución se proyectan sobre el campo de la economía”¹².

Nos queda ahora acomodar lo dicho a nuestra vigente Constitución. Esta cuestión va a requerir un grado alto de síntesis ya que prácticamente toda nuestra *Carta Magna* contiene preceptos de índole económica y la falta de sistemática en su articulado, es absoluta¹³. Como destaca Pérez Royo¹⁴, actualmente el término, ha dejado de ser polémico¹⁵ para pasar a ser descriptivo, ya que en él se integran los dos momentos que enfrentados, han dado lugar a su origen: 1789 y 1917. El primero, en el terreno de los principios, con el reconocimiento del derecho de propiedad (art. 33 CE) y del derecho a la libertad de empresa en el marco de una economía de libre mercado (art. 38 CE). El segundo, en el área de las técnicas con las que cuenta el Estado para dirigir e intervenir en la economía: subordinación de la riqueza del país al interés general, reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica, posibilidad de reservar al sector público recursos o servicios esenciales e intervención de empresas, participación de los ciudadanos en la Seguridad Social y en la empresa, la planificación de la actividad económica general y el estímulo al crecimiento de la riqueza (arts. 128 a 131 CE). También se debe incluir en este punto, el reformado art. 135 CE ya que, como

¹¹LÓPEZ GARRIDO, Diego; y MARTÍNEZ ALARCÓN, María L. *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013. ISBN 978-84-259-1570-3. p. 85. Además, especifica el concepto “Constitución financiera o fiscal” para referirse a la parte de la “Constitución Económica” concerniente, en exclusiva, a la Hacienda del Estado.

¹²ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía*. En: *La Constitución económica*. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 77-105. ISBN 978-84-259-1543-7. p. 83. Enfatiza en distinguir entre la “Constitución Económica” y el “Derecho Constitucional económico”, ya que para este autor, propiamente sólo existe lo segundo.

¹³BASSOLS COMA, Martín. *La Constitución económica*. *Revista de derecho político*. 1992, n. 36, pp. 277-290. ISSN 0210-7562. p. 279.

¹⁴PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. 12ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2010. ISBN 978-84-9768-811-6. p. 175.

¹⁵Consideramos que tal afirmación era válida de forma plena, con anterioridad a la reforma del art. 135 CE, empero tras la misma, y tal como se analizará, dicha afirmación debe ser, al menos, matizada, cuando no considerada directamente como no pacífica.

se analizará a lo largo del presente trabajo, su importante modificación, ha repercutido no sólo en la parte económica de nuestra Máxima Norma, sino que podría haber cambiado la esencia de lo establecido por el Poder Constituyente originario.

Desde este dualismo, nuestra *Carta Magna* garantiza los principios de la Constitución Económica y establece los medios para que el Estado, a través de los poderes públicos, pueda intervenir en los mismos, es decir, pueda dirigir la economía. Esta existencia de dos caracteres distintos se refleja separadamente, los primeros (principios) están en el Título I, *De los derechos y deberes fundamentales*; mientras que los segundos (medios) aparecen en el Título VII, *Economía y Hacienda*, por lo que se puede decir que ni están en el mismo plano ni tienen la misma eficacia. Esa ambigüedad no tiene por qué ser necesariamente una tacha, dado que la Constitución Económica sólo puede pretender ser un *marco jurídico básico* para la estructura y funcionamiento de la económica y por lo cual, no garantiza necesariamente un determinado sistema económico ni tampoco lo sanciona. En esencia, una función parecida a la de la Constitución política, que tampoco se identifica con un sistema político concreto, ya que existe la posibilidad de hacer cambios, variantes e innovaciones¹⁶.

2. La propiedad privada y la libertad de empresa.

Junto a estos dos principios, en la Constitución existen otros igualmente básicos, a los que limitan, modulan o, en general, afectan de una u otra forma. Entre los que podríamos resaltar los siguientes: la libertad de circulación de bienes y personas, la libertad de establecimiento, la libertad de asociación o sindicación, el derecho de huelga, la libertad de elección de profesión u oficio, el derecho a la negociación colectiva o la defensa de los consumidores y usuarios. Consideramos no profundizar en su estudio por quedar fuera del objeto del presente trabajo, sin embargo, se han de tener en cuenta como complemento y van a estar presentes, de una u otra forma, a lo largo del mismo.

El derecho de propiedad privada y el derecho a la libertad de empresa son principios fundamentales presentes en la Constitución de cualquier Estado democrático de Derecho. Sobre los referidos derechos gira también nuestra Constitución

¹⁶VV, AA. *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 395.

Económica¹⁷. Nuestra *Norma Normarum* los consagra en el Capítulo Segundo del Título I, *Derechos y libertades*, con lo que ambos gozan de la protección del art. 53.1 CE¹⁸. Con respecto al primero, diremos que no existe, un concepto constitucional de propiedad privada, puesto que el poder constituyente, al igual que ocurre con otros conceptos jurídicos, no consideró necesario su definición. El art. 33 CE se limita a reconocer este derecho y establece ciertas referencias para una ulterior definición de su contenido y las garantías que debe tener frente a la intervención pública. Este reconocimiento significa, pues, que la Constitución presupone el concepto aceptado por la cultura jurídica contemporánea, por lo tanto, no tiene contenido y ámbito ilimitados¹⁹.

Debemos tener presente que ya en los mismos orígenes de la idea de Constitución Económica, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la propiedad privada, a pesar de ser un derecho inviolable, podía doblegarse al interés público. Esta característica liberal originaria consolidada, evidencia un límite “exorbitante” dentro de la configuración de los derechos fundamentales. No debemos olvidar, por otra parte, que el derecho a la propiedad privada tiene, de igual forma, un componente general para toda la sociedad y que por tanto, sobrepasa los intereses particulares del propietario; a esto se le denomina “la función social de la propiedad”. Por último, añadiremos que la incorporación del derecho de propiedad dentro de la actual estructura del Estado Social, tiene como consecuencia que su ámbito de vigencia se comprima, precisamente en la misma cuantía en que se legitima la iniciativa económica del Estado²⁰.

Respecto al derecho a la libertad de empresa o de libertad económica, indicar que su reconocimiento como un derecho o libertad constitucionalmente garantizado, a

¹⁷En el análisis de las características de ambos derechos, utilizaremos fundamentalmente lo expuesto por el profesor Satrústegui en VV, AA. *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 395 y ss.

¹⁸Art. 53.1 CE: “*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a.*”

¹⁹VV, AA. *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 387. Dice Satrústegui: “no sólo por la razón general de que una noción apriorística e inmutable (al modo de las ideas platónicas) de los derechos fundamentales es ajena a la Constitución, sino por causas específicamente atinentes a la singular naturaleza del derecho de propiedad, tal y como resulta conformada por la doctrina y el Derecho Constitucional occidentales”.

²⁰*Ibid.* p. 388.

través del art. 53.1 CE, adquiere un carácter emblemático en el conjunto de nuestra Constitución Económica al modularse en función de un parámetro (el marco de la economía de mercado) que no es propiamente un concepto técnico-jurídico, sino que remite a consideraciones económicas, de sociología económica, o de ideología político-económica con un claro propósito de condicionar e influir en el modelo global del sistema económico. Coincidimos plenamente con Bassols al afirmar, hace ya más de veinte años, el hecho, hoy empíricamente comprobable, que el continente, es decir, la economía de mercado, tiene más relevancia y protagonismo que el propio contenido, dicese, la libertad de empresa, puesto que lo primero es condición necesaria e imprescindible para lo segundo²¹.

Lo principal y, a la vez, lo más complejo, es interpretar los límites del derecho de libertad de empresa, éste es un tema que ni siquiera el propio TC ha resuelto completamente. Es decir, lo fundamental consiste en identificar el ámbito de libertad económica irreducible que integra el contenido esencial de este derecho. Del análisis de los distintos pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal, este derecho se ha venido configurado con una serie de caracteres: a) No es absoluto ni incondicionado, por el contrario, está regulado por ley y en función de las posibles actividades de índole empresarial que establezcan los poderes públicos, si bien, su contenido esencial ha de ser respetado en todo caso. b) Para su vigencia, los poderes públicos han de asegurar la correcta marcha y actividad del mercado, lo cual, como antes indicábamos, es condición indispensable para que este derecho pueda ser ejercido. c) Ciertos bienes de producción, debido a sus peculiaridades relacionadas con su función social, no pueden ser explotados “libremente” por los particulares, lo cual no significa que exista ninguna limitación a este derecho de libertad económica. d) Cuando las normas impuestas, anulan la libertad contractual del empresario, sí se contradice o perturba el contenido esencial de este derecho²².

En definitiva, la libertad de empresa, por ser una de las instituciones centrales de la Constitución Económica y convenir a la vez con otros derechos e intereses dignos igualmente de protección constitucional, necesita que los poderes públicos, muy especialmente del Poder Legislativo, contrapesen y equilibren su contenido esencial, a través de su más exacta regulación.

²¹BASSOLS COMA, Martín. La Constitución económica, op. cit., p. 283

²²VV, AA. *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 396 y 397.

La economía y por tanto, de alguna manera, nuestra propia Constitución Económica, no acaba en los límites territoriales de nuestro Estado, ya que tanto el derecho de propiedad privada como el derecho a la libertad de empresa y la necesaria economía de mercado están garantizados no sólo por la Constitución, sino también, por la UE. Debemos hacer notar que la UE, por su propia naturaleza, “tiende a reforzar este polo liberal de la «Constitución Económica» y a restringir su capacidad de fundamentar un sistema económico intervencionista”²³.

3. La intervención pública en la economía, perspectiva constitucional.

Una vez analizados los principios esenciales que configuran nuestra Constitución Económica, debemos ahora entrar en el terreno de los medios o herramientas con los que cuenta el Estado para que los poderes públicos intervengan sobre ellos, o lo que es lo mismo, para que controlen el devenir económico del propio Estado, debemos adentrarnos en su componente fiscalizador o intervencionista²⁴. Para realizar este examen, dirigiremos y orientaremos nuestras observaciones siguiendo lo propuesto por Albertí Rovira²⁵, a saber: finalidades, habilitaciones, derechos²⁶ y competencias.

²³Ibid. Idem.

²⁴A modo de adelanto, indicar que dicha intervención directa del Estado en la economía, se plasmará, sobre todo, a través de la actividad financiera de éste. Recordemos que la Macroeconomía estudia el comportamiento económico del sujeto llamado “Estado” y éste, como si de un sujeto particular se tratara, obtiene ingresos (vertiente de los ingresos públicos) con los que ha de cubrir sus necesidades (vertiente del gasto público); por tanto, el componente financiero, es decir, los ingresos y gastos públicos y la necesidad, o no, de financiación, resultarán fundamentales para que el Estado directamente incida en el devenir económico nacional.

²⁵ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía*, op. cit., p. 80 y ss. Debemos de hacer notar que esta ponencia se realizó con anterioridad a la reforma constitucional del art 135 CE, razón de ser de nuestro trabajo, por lo que la posible mutación que ha sufrido nuestra *Carta Magna* pudo no ser recogida por el eminente profesor. Afirma el profesor “sin ningún riesgo”, que las medidas de tipo económico que adoptan los poderes públicos pueden ser controladas desde el punto de vista de su adecuación a la Constitución; evidentemente, las medidas económicas, como cualquier otra medida que pueda ser tomada por los poderes públicos, deben tener como parámetro de control nuestra Norma Suprema. Igualmente apunta la existencia de consenso generalizado respecto que nuestra *Carta Magna* no prescribe un determinado modelo económico que pueda utilizarse como parámetro para valorar la legalidad constitucional de una determinada medida adoptada por los poderes públicos, es decir, se puede catalogar como económicamente *abierta*, lo que

Respecto a las finalidades o fines, sabemos que toda actuación de los poderes públicos se encuentra sometida inevitablemente a la necesidad de ser justificada por una finalidad legítima, que en nuestro caso, ha de ser de contenido económico. Básicamente tal finalidad debe poder ser reconducida, en último caso, al concepto de interés general. Lo anterior se ve claramente si la intervención pública significa restringir los derechos de los particulares en el caso de la finalidad perseguida por la acción pública sea legítima, y no en otro caso. El debate en este punto, sólo residirá en el grado de adecuación de la actuación pública y sobre su mayor o menor proporcionalidad respecto del objetivo o fin perseguido pero lo primero, y más importante, es la validez de la medida de intervención. De la misma forma, aunque con menor apreciación, cuando la intervención económica pública no implica restricción de los derechos constitucionales de los individuos, los poderes públicos no actúan en virtud de ninguna libertad (tal como podría hacer cualquier particular) sino que lo hacen exclusivamente con la finalidad de dar servicio a todos los ciudadanos, a toda la sociedad, es decir, a los intereses generales²⁷. Por lo tanto, las concretas actuaciones económicas de los poderes públicos deben siempre encontrar su justificación en una finalidad contenida en la Constitución, esa será su condición para que sea considerada como válida. En este sentido, la *Lex Maxima* contiene en su articulado varias normas finalistas que revisten distintas formas, como pueden ser: mandatos²⁸, principios²⁹ y valores (sobre todo, los

enteramente suscribimos hasta al menos, su segunda reforma. Las distintas concepciones doctrinales aún partiendo de posiciones diversas, convergen en dos puntos: a) La Constitución no ha establecido un modelo económico cerrado y rígido que se convierta por sí mismo en la medida de valoración de la constitucionalidad de la intervención pública en la economía; precisamente es la tesis básica de su neutralidad. b) Esta neutralidad “no equivale a apertura absoluta de la misma y no significa que en su interior quepa cualquier modelo económico. Las normas constitucionales con proyección económica no sólo se construyen sobre la base de ciertos presupuestos ideológicos que implican también determinadas opciones económicas de principio, sino que además establecen exigencias y límites, que conllevan algunas opciones y excluyen otras”.

²⁶En relación con los derechos y también a las libertades, nos remitimos a lo expuesto en el apartado correspondiente a la propiedad privada y la libertad de empresa.

²⁷Como de forma clara se contiene en el Art. 103.1 CE, aunque referido a la Administración Pública “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales*”

²⁸Arts: 9.2, 31.1, 39 a 51. 129, 130. 135, 138 CE.

²⁹Entre los que destacan los arts: 31.2, 128.1 y 139 CE.

arts. 1.1 y 10.1 CE); todos estos preceptos indicados³⁰ sirven a modo de brújula, de orientación a las acciones que han de tomar de los poderes públicos y designan, por tanto, los legítimos fines de éstos. A estas finalidades, expresamente reconocidas por la *Carta Magna*, debemos adicionar aquellas otras finalidades que implícitamente puedan ser reconducibles a cualquiera de los bienes protegidos por ésta³¹.

La Constitución incluye también habilitaciones autorizantes para ciertos tipos de intervención que han de ser realizadas por los poderes públicos. Estas habilitaciones se podrían clasificar como: Directas, así se observa en lo previsto en el art. 128.2 CE (iniciativa económica, reserva de ciertos recursos y servicios e intervención de empresas), y en el art. 131.1 CE (planificación económica general); o, Implícitas o indirectas, cuando resultan de determinados mandatos finalistas constitucionales, que apareciendo en el articulado bajo la forma de derechos económicos y sociales y de los principios rectores de la política social y económica³², orientan la acción de los poderes públicos en las direcciones prefijadas por los mismos, siendo precisamente su valor jurídico fundamental, la propia habilitación que la *Norma Normarum* da a los poderes públicos para que ejerzan las funciones que les son propias, en aras de la persecución de tales objetivos.

Tanto las previsiones expresas de nuestra Constitución respecto a los instrumentos, maneras y formas de intervención pública en la economía (arts. 128.2 y 131.1 CE), como las que pudieran ser admitidas implícitamente por los mandatos finalistas que han de perseguir los poderes públicos (fundamentalmente formadas por las facultades de regulación y de ordenación) se representan como meras habilitaciones instrumentales de carácter discrecional, ya que no se establece, forzosamente, ninguna correlación entre los fines y los instrumentos a utilizar para conseguirlos. De este modo,

³⁰Especialmente destacan las finalidades de los preceptos de su Título VII, *Economía y Hacienda* y también los contenidos en el Capítulo Tercero del Título I, *De principios rectores de la política social y económica*, recoge normas de carácter muy diverso de las que se infieren, las finalidades que deben perseguir los poderes públicos y que están obligados, por ende, a orientar su actuación.

³¹ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía*, op. cit., p. 84 y 85.

³²Principalmente los contenidos en los arts. 9.2, 27.5, 3 1.2, 38. 129.1 y 2. 130, 138 CE y en el Capítulo III del Título I, destacando el art. 40.1 CE por contener las orientaciones fundamentales de política económica: el progreso social y económico, es decir, el desarrollo, la estabilidad económica, el pleno empleo.

la Constitución se limita a poner a disposición de los poderes públicos un muestrario de instrumentos para que los puedan utilizar en la persecución de los fines que han de conseguir, dejando que sean éstos los que elijan los más idóneos, respetando la relación de adecuación y proporcionalidad entre unos y otros.

Para terminar, diremos que el conjunto de normas que forman la Constitución Económica, dado que puede dar lugar a antinomias e incluso contradicciones, se ha de articular de tal manera que se fije un parámetro coherente de valoración jurídico-constitucional de las actuaciones de trascendencia económica que realicen los poderes públicos. Tal articulación se ha de realizar “engarzando las diversas piezas normativas en una proposición del siguiente tenor: Los poderes públicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, podrán utilizar los medios de intervención económica que habilite la Constitución para perseguir finalidades y objetivos legítimos, amparables en la misma, hasta el límite que fije el respeto a los derechos y libertades constitucionalmente garantizados”³³.

³³ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía*, op. cit., p. 85 y ss. En relación con las competencias de las CCAA, la Constitución contiene, junto a los Estatutos de Autonomía, el conjunto de normas que distribuyen la capacidad de actuación entre el Estado y las CCAA, también en el ámbito económico, de forma y manera que la acción de cada institución se moverá dentro de los límites de estas reglas competenciales, que en la mayoría de las ocasiones, son de difícil precisión y por ende, de aplicación conflictiva.

II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ANTE LA CRISIS.

Si en estos convulsos días, existe una palabra repetida una y otra vez, tanto en los medios de comunicación como en la calle, esa es sin duda la palabra “crisis”. Quien la pronuncia, en la práctica totalidad de las veces, está pensando específicamente en nuestra “crisis económica real”, y probablemente desconozca, que su origen viene de otro tipo de crisis económica, la financiera.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua da a esta palabra varias acepciones³⁴, casi todas, a nuestro entender, válidas para definir el periodo en que vivimos: “Mutación importante en el desarrollo de otros procesos”, “Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación”, “Momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes”, “Escasez, carestía” o “Situación dificultosa o complicada”.

Sin lugar a dudas, sin esta crisis, nuestra Constitución no se hubiera reformado o al menos, ni en el contenido ni en las formas en que se hizo. Esas cuestiones se abordarán específicamente más adelante, ahora intentaremos analizar las razones que originaron que España (y varios Estados del entorno) cayera en sus garras. Debido a lo complejo y a que su estudio no entra dentro de la disciplina Constitucional, ni siquiera dentro del Derecho, lo intentaremos hacer de una forma sintética y utilizando los términos técnicos económicos imprescindibles. Entendemos que es importante conocer los orígenes de nuestra crisis como requisito *sine qua non* para comprender su respuesta constitucional. En ese contexto etiológico, una de las razones de su gestación, como veremos, ha sido precisamente los fallos en la regulación de los mercados financieros, cuando no simplemente, la falta total de normativa aplicable. Nuestra postura al respecto es que el mercado (incluido el financiero), como cualquier otra actividad económica, ha de estar ordenado por reglas, más o menos estrictas, para que los operadores que en él actúan, sepan a qué atenerse y todos jueguen en las mismas condiciones, un básico principio de seguridad jurídica extrapolable a diferentes ámbitos

³⁴En su vigésima primera edición encontramos: “Crisis. 1. Mutación considerable que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el enfermo. 2. Mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales. 3. Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese. 4. Por ext. momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes. 5. Juicio que se hace de una cosa después de haberla examinado cuidadosamente. 6. Escasez, carestía. 7. Por extensión situación dificultosa o complicada”.

sociales. Lo anterior es plenamente compatible con la economía de mercado, y por supuesto, con lo establecido en nuestra *Carta Magna*, tal como ya hemos puesto de manifiesto.

En todo caso, la regulación sí es un cometido del Estado que utilizando como medio el Derecho, ha de establecer normas para salvaguardar, en última instancia, a la sociedad en su conjunto y ello, siempre bajo el paraguas de la Constitución. No debemos dudar que si el Derecho hubiera tenido más peso en el sistema financiero, si bien quizá no hubiera evitado la crisis, indudablemente ésta no hubiera tenido la misma intensidad y duración.

Si como veremos, la Constitución se ha reformado primordialmente a consecuencia de la crisis, estamos obligados a efectuar un análisis profundo y pormenorizado de la misma, sabiendo que nos enfrentamos a una materia, en principio, no propia del Derecho Constitucional, pero dado su actual y, sospechamos, futura importancia para la ciudadanía y hasta para el propio Estado, debe ser estudiada por el constitucionalista a fin de tener los suficientes, o mínimos, conocimientos para poder evaluar con generalidad la última reforma constitucional y quién sabe si las siguientes.

Comenzaremos analizando los orígenes, el desarrollo y el funcionamiento de los mercados financieros y observando las conexiones de éstos con la llamada economía “real”. Posteriormente estudiaremos la crisis económica en España y su derivación, junto con otros Estados, en la crisis de deuda soberana, que quizá fuera el factor decisivo de nuestra segunda reforma constitucional.

1. Análisis de la crisis financiera internacional: orígenes, desarrollo, globalización y mercados.

A finales del año 2007 contemplamos con estupor el desplome súbito de los mercados financieros, para algunos autores³⁵, tal momento, sólo es comparable con la

³⁵TORRERO MAÑAS, Antonio. El cuarto año de crisis financiera y económica: visión internacional y española. *Documentos de Trabajo. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá*. 2011, n. 6, pp. 1-28. ISSN 2172-7856. p. 7. En la primera parte de este interesante documento de trabajo, el autor analiza el origen de la crisis financiera internacional, de forma incisiva y efectiva, concretándola en cuatro elementos básicos: el protagonismo de los mercados financieros, el agrandamiento de problemas bajo la cara de una gran (y falsa) estabilidad y moderación; la curiosa explicación de por qué los países emergentes no han sido azotados por la crisis, y la posibilidad (o

Gran Depresión de 1929³⁶, cuando se volatilizó para la mayoría de la población, la riqueza, el empleo y, lo que es peor, sus esperanzas. Los economistas estudiaron aquella catástrofe, hasta descubrir sus motivos. Pero con todo lo que se sabía y después de los decenios pasados, sus enseñanzas parecen haber caído en saco roto y la complejidad de la presente crisis ha dejado a los propios economistas confusos y desorientados.

Al hablar de crisis financiera es obligatorio hablar de los “mercados financieros” ya que a éstos acuden, por una parte, las sociedades de inversión que, en su mayoría, son grandes especuladores, los llamados *inversores institucionales*: grandes corporaciones bancarias, compañías de seguros, fondos de pensiones, fondos de inversiones y *hedge-funds*, principalmente. Estos actores, se quiera o no, marcan el devenir de las finanzas internacionales, cuando no, directamente, son los que provocan intencionadamente las crisis, ya que su único objetivo, no lo olvidemos, es obtener las ganancias máximas. Por la otra parte, afluyen los necesitados de financiación, principalmente, grandes corporaciones industriales con nuevos proyectos empresariales de futuro y sobre todo, los Estados, que no pudiendo hacer frente a sus los gastos públicos, con lo generado por sus tributos, acuden a ellos para “colocar” sus emisiones de deuda soberana. La mayoría (quizá todos) de los inversionistas en capital financiero que acuden a este mercado, como los que acuden a cualquier otro tipo de mercado, sólo buscan incrementar su patrimonio pero quizá sólo en éste, sea a costa de la bancarrota de algún Estado, si se sabe y se puede *jugar*, las ganancias que puede reportar el mercado financiero, son muy cuantiosas³⁷.

necesidad) de redefinir el protagonismo de las finanzas internacionales en el desarrollo económico. En el presente apartado, seguiremos las líneas marcadas por este autor en este documento de trabajo.

³⁶Ibid. p. 8 “La Gran Depresión tardó una década en superarse por completo. La etapa aguda de la crisis fue la de 1929-1933; después, hasta 1936, tuvo lugar una recuperación parcial impulsada por la inversión pública; en ese año y el siguiente se produjo una recaída, consecuencia de la prematura estabilización fiscal; la recuperación se consolidaría con la segunda guerra mundial. Fueron 10 años convulsos. Me temo que esta crisis será, al menos, tan larga como aquella”.

³⁷KRUGMAN, Paul. *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. 3ª ed. Barcelona: Crítica, 2009. ISBN 978-84-7423-857-0. p. 128 - 131 y 143. Este premio Nobel de Economía narra cómo los mercados financieros, concretamente el mercado de monetario de divisas, a través de las argucias de uno de sus notables inversores y en palabras del autor, “delincuente de aventuras financieras” (p. 143), George Soros, pusieron en jaque a la propia Gran Bretaña. “Soros no sólo decidió apostar por tal crisis, sino provocarla”, “obtuvo aproximadamente mil millones de dólares en ganancias rápidas” y “demostró que era tal vez el especulador más famoso de todos los tiempos”. Paradójicamente, “es posible argumentar que Soros hizo un favor a la nación británica en su conjunto. La caída de la libra no provocó

Con los años 80, los mercados financieros comienzan a tener un peso mayor en todo el entramado de movimientos internacionales de capitales debido principalmente a la transferencia tecnológica de producción y de recursos financieros desde los países desarrollados hasta los países del Tercer Mundo³⁸; es decir, desde los países con niveles retributivos altos a países con salarios bajos, lo que generó a su vez, “el crecimiento de las exportaciones intensivas en trabajo del Tercer Mundo”³⁹.

La globalización de los mercados financieros tuvo un éxito enorme. “Las finanzas internacionales son en realidad el único aspecto de la vida económica que está completamente globalizado”⁴⁰. Cuando al capital financiero se le quitan las fronteras y se desplaza a su voluntad, los Estados tienen mucha dificultad en su regulación y su gravamen es, *de facto*, imposible. En estas condiciones, el capital financiero tiene, frente al no financiero (bienes de equipo), una posición privilegiada dado que se transporta, al contrario de éstos, a través de simples impulsos eléctricos. Este proceso de globalización-desregulación se inició con la conversión de los “petrodólares” tras la crisis económica de los años setenta, pero no trajo el juego limpio, con igualdad de oportunidades, que los mercados libres debían proporcionar según la doctrina *fundamentalista* del mercado. En realidad, todo el sistema financiero internacional está bajo el control de autoridades financieras que representan sólo a los países desarrollados, destacando por encima de todos, EEUU⁴¹. Anotemos que EEUU es la única economía que ha podido hacer políticas anti-cíclicas, el resto de países, incluidos

una crisis económica: la moneda se estabilizó espontáneamente a un 15 por 100 por debajo de su valor anterior. Liberado de la necesidad de sostener la libra, el gobierno británico pudo reducir los tipos de interés (...) para el británico corriente, el ataque de Soros contra la libra trajo principalmente buenas noticias”.

³⁸Nótese que es en esta época cuando se comienza a utilizar el término “países en vías de desarrollo” o su equivalente, “países menos desarrollados” en lugar del término “tercer mundo”, que tiene ya connotaciones despectivas.

³⁹KRUGMAN, Paul R. *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, op. cit., p. 28. Desde un punto de vista económico, en eso consiste la “globalización”.

⁴⁰NAVARRO, Vicenç; TORRES LÓPEZ, Juan y GARZÓN ESPINOSA, Alberto. *Hay alternativas: Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. 1ª ed. Madrid: Ediciones Sequitur, 2011. ISBN 978-84-95363-94-7. p. 25.

⁴¹EEUU tiene poder de veto tanto en el Fondo Monetario Internacional, como en el Banco Mundial. Además, el dólar ha servido tradicionalmente como moneda segura, como refugio, ya que es la generalmente aceptada por los principales bancos emisores del mundo.

los otros países desarrollados, siempre han estado obligados a lidiar las crisis, “estrictamente” en la medida de sus propias posibilidades⁴².

Con el nuevo siglo, “la desregulación financiera se agudiza en un clima de creciente confianza en los mercados; en las virtudes de la competencia en el ámbito financiero; y en la fe en la capacidad autorreguladora y supervisora de los propios agentes, instituciones y mercados”⁴³. La confianza en los mercados de capitales era total, sobre todo en los países más desarrollados, que como antes mencionamos, dirigen, eran (y son), donde, residen sus responsables y van a parar los beneficios que proporcionan; quizá por ello, fueron estos países, los más desprotegidos y por ende, donde la crisis financiera produjo los mayores estragos. En 1998, el mayor *hedge-fund*⁴⁴ del mundo el “Long Term Capital Management”⁴⁵ quebró, diez años después, la mayor crisis financiera de la historia, sacudió al país más desarrollado, EEUU, y como en otras ocasiones, éste la *repartió* a los demás.

Para algunos autores de corte keynesiano, acérrimos enemigos del neoliberalismo, la crisis económica además de las *causas superficiales o inmediatas* (es

⁴²SOROS, George; y TRINCADO, Estrella. *El nuevo paradigma de los mercados financieros: para entender la crisis económica actual*. Madrid: Taurus, 2008. ISBN 978-84-306-0679-5. p. 138 y 139. Hemos de notar que este autor, considerado como el mayor inversionista especulativo en vida, no tiene reparos en analizar de forma objetiva, que la liberalización de los mercados financieros, obra de los fundamentalistas del mercado, se les fue de las manos incluso a ellos mismos.

⁴³TORRERO MAÑAS, Antonio. El cuarto año de crisis financiera y económica: visión internacional y española, op. cit., p. 9.

⁴⁴Dentro de los actores que acuden a invertir su capital en el mercado financiero, los *hedge-funds* son las “estrellas” y su papel dentro de la crisis financiera fue realmente trascendental ya que son los capitales especulativos por antonomasia. Un *hedge-fund* es un fondo de inversión cuyo objetivo es conseguir la máxima rentabilidad que pueda dar el mercado, pero a un nivel de riesgo menor o igual al del propio mercado. En principio, esto es contrario a la esencia del mercado, ya que riesgo y beneficio se relacionan directamente.

⁴⁵KRUGMAN, Paul R. *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, op. cit., p. 143. “La empresa se jactaba de tener a dos premios Nobel en su nómina, y a muchos de sus mejores estudiantes”. Tenían el convencimiento ciego que el estudio de las series históricas, podían construir carteras inteligentes por tanto, infalibles. Quizá olvidaron algo elemental, no ya para un “Premio Nobel de Economía” sino para un Licenciado en Económicas de una universidad española: la Ciencia Económica, a través de sus modelos matemáticos, explica perfectamente acontecimientos pasados, pero no los futuros.

decir, los problemas del sector financiero de la economía), tuvo *causas estructurales* o de fondo, que precisamente fueron las que dieron lugar a que las primeras aparecieran⁴⁶.

De entre las causas inmediatas de la crisis, hay una que, por su importancia, se ha de anteponer a las otras, la “burbuja inmobiliaria” americana. El problema de la escasa demanda, resultado de la disminución del poder adquisitivo de la población, se agravó en los meses siguientes a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. La Reserva Federal Americana, bajó el tipo de interés al 1%, abarató el dinero⁴⁷, para activar la economía, proporcionando incentivos para que los bancos dieran préstamos hipotecarios más fácilmente. El negocio inmobiliario inició su crecimiento, la burbuja financiera en EEUU, estaba en marcha. Como toda “burbuja”, los compradores actuaban sólo pensando en vender, por tanto, no tenían una necesidad del bien en concreto, sino en la operación financiera en sí, (materializada en un contrato de compra-venta), puesto que, en la creencia de un aumento indefinido de los precios de los inmuebles, el negocio les iba a resultar muy rentable. Esos compradores no eran tales, sino inversionistas *amateur*, sólo buscaban ganar dinero, no compraban para disfrutar lo comprado sino para revender sus títulos de propiedad a precios más altos. La burbuja inmobiliaria de EEUU siguió con exactitud los modelos anteriores de subida y bajada, de auge y crisis: laxitud en los criterios mínimos para prestar, la idea absoluta y errónea de que el valor establecido para las garantías no le afectaría la ambición de prestar. Los

⁴⁶ NAVARRO, Vicenç; TORRES LÓPEZ, Juan y GARZÓN ESPINOSA, Alberto. *Hay alternativas: Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, op. cit., p. 19 y ss. El más importante problema de la deuda privada (familias y empresas), fue el enorme descenso de la capacidad adquisitiva de la población, consecuencia de las políticas neoliberales (iniciada por el “matrimonio Reagan-Thatcher”) que produjeron un persistente descenso de los rendimientos procedentes del trabajo, principalmente de la clase media. En Europa, y con el pretexto de crear nuestra propia moneda, tales políticas económicas se reforzaron y avivaron sobremedida. Si la globalización llevó recursos monetarios y tecnología a países con salarios bajos, los países desarrollados comenzaron a producir con costes salariales menores o llanamente a no producir (y, por tanto, tener que importar), lo que a la larga, degeneró en un problema grave de falta de demanda con el consiguiente enfriamiento de la economía. Esta “inapetencia” de la demanda se palió con capitales financieros “baratos” provenientes de EEUU, que aumentaron la disponibilidad del crédito para el consumo y la inversión. En España estas inversiones fueron a parar mayoritariamente a actividades meramente especulativas, en lugar de ser asignadas a la economía real o productiva.

⁴⁷ A estos efectos, podemos considerar el tipo de interés como el “precio” de la mercancía llamada “dinero”. Como cualquier otra mercadería, si su precio es bajo, más personas querrán comprarla, será demandado más y por más gente. Si por el contrario, el dinero tiene un precio alto, el tipo de interés es alto, los particulares no lo comprarán, prefiriendo no endeudarse.

bancos sólo buscaban ganar dinero colocando el dinero barato proporcionado por la Reserva Federal, lo importante era el número de préstamos hipotecarios, no la calidad de los prestamistas⁴⁸. Los bancos, en su ambición y codicia por ganar cada vez más con la concesión del mayor número de créditos, llegaron a conceder las llamadas hipotecas *subprime* o “basura”, a particulares que *de hecho* eran insolventes⁴⁹.

Los bancos no quisieron perder operaciones crediticias, en la busca de mayor liquidez “reinventaron” un producto financiero que si bien no era novedoso, nunca se había utilizado a gran escala: la “titulización de activos inmobiliarios”⁵⁰. Lo que hicieron los bancos que provocaron la crisis en EEUU fue titular los contratos hipotecarios, es decir, venderlos bajo otra forma para así obtener liquidez y poder seguir dando créditos; el banco vende el derecho que lleva consigo el contrato de préstamo, es decir, vende un simple papel, a otra entidad financiera, normalmente un fondo de inversión, que es el denominado entidad “vehículo”. Con esta operación, consigue cambiar un activo contablemente inmovilizado por el activo líquido por excelencia, el dinero *cash*; y al tiempo, transfiere el riesgo desde dentro hacia fuera de su balance. Con esta nueva liquidez continúa su actividad crediticia. Sería una operación perfecta si todo se quedara ahí, pero la entidad “vehículo” y por las mismas razones, hace exactamente la misma operación y retitulariza sus propios “papeles” (ya retitulados). En último término, ese papel “retitulado” es comprado (dentro de “paquetes” cerrados) por los grandes inversores institucionales del mercado financiero que por su naturaleza

⁴⁸SOROS, George; y TRINCADO, Estrella. *El nuevo paradigma de los mercados financieros: para entender la crisis económica actual*. Madrid: Taurus, 2008, op. cit., p. 124 y ss. Como muestra decir que el número de préstamos hipotecarios de las familias americanas en los últimos seis años, los años de la burbuja inmobiliaria, fue superior al número de préstamos concedidos en toda su historia anterior.

⁴⁹Estos son los célebres préstamos americanos “NINJA”, del inglés “*No Income, No Job, No Asset*”, es decir, préstamos cuyos prestatarios exclusivamente poseían los tres “nos”, “no ingresos, no ocupación, no patrimonio”. Por tanto, el riesgo de impago era ya asumido por el prestamista pero aun así realizaba el contrato de préstamo, puesto que estaba respaldado con la garantía hipotecaria y además, (creemos que fue lo verdaderamente determinante), tenían los tipos de interés mucho más altos.

⁵⁰NAVARRO, Vicenç; TORRES LÓPEZ, Juan y GARZÓN ESPINOSA, Alberto. *Hay alternativas: Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, op. cit., p. 20 y ss. ¿En qué consiste la titulización? Es un proceso mediante el cual un activo no negociable (por ejemplo, terrenos, bienes de equipo, contratos de créditos, ect.) que contablemente forman parte del inmovilizado de la compañía, se convierte en negociable. En principio, tiene su lógica y es un buen “truco” de ingeniería financiero-contable, por lo que no tiene por qué ser dañino para el sistema; el problema surge si su uso se generaliza, en pequeñas dosis soluciona un problema, pero en grandes cantidades crea gangrena.

especuladora, permanentemente, se dedican a comprar y vender “papeles”. “Pues bien, como las hipotecas que iban concediendo los bancos estadounidenses eran cada vez más arriesgadas y peligrosas trataron de disimular el peligro que realmente conllevaban. Para ello inventaron unos “paquetes” en donde incluían hipotecas buenas (*prime*) y otras malas (*subprime*) y en donde además empezaron a mezclar activos de diferente tipo: préstamos hipotecarios, préstamos para el consumo de coches, préstamos para estudiantes, etc.”⁵¹. Así esas hipotecas “basura” mediante paquetes y productos financieros derivados que las contenían, llegaron a todo el sistema financiero, primero al estadounidense y luego al internacional. En ese momento aparecieron en escena, las *agencias de calificación crediticia*, cuyo papel fue decisivo. Las agencias de calificación son compañías privadas especializadas en analizar el riesgo financiero tanto de emisiones concretas de deuda (pública o privada) como de los propios emisores; para ello utilizan los llamados *ratings* o “calificaciones”. Sus clientes son por un lado, Estados y grandes empresas, que emiten deuda u otro tipo de valores y por el otro, las empresas inversoras y los llamados “inversores institucionales”⁵².

La política imperante en nada ayudó. Era extremista del *dejar hacer*, se presumía que el propio mercado se autorregularía, echando fuera a los “malos actores”, sin embargo cuando en cierta manera “todos” son malos, nadie se queda fuera. Debemos decir, que si las normas de supervisión del mercado hubieran sido otras, los derroteros que finalmente tomó la crisis, hubieran sido, sin duda, distintos. Somos de la

⁵¹Ibid. p 23.

⁵²También se las conoce como agencias de calificación de riesgos, agencias de clasificación de créditos, agencias de calificación o agencias de rating. Aunque existen más, realmente son sólo tres las que pueden incidir en el mercado financiero: Moodys Investor Service, Standard and Poors Corporation y Fitch IBCA. A significar que las tres son norteamericanas, otra muestra de la importancia de los EEUU en el mercado financiero mundial. Sus ingresos principales provienen de los derechos de las certificaciones de calificación. Salir al mercado financiero con una mala calificación es impensable, la mera comunicación de una bajada de rating de un emisor tiene efectos inmediatos y devastadores sobre su valoración por parte del mercado, (que confía, o confiaba, ciegamente en sus dictámenes), bien aumentando la prima de riesgo del ente público emisor o bien, con un descenso en la cotización de los títulos negociables de la compañía. Las agencias de calificación a partir de la crisis financiera, y dado su transcendental papel en la misma, han sido duramente criticadas. Para los emisores de deuda, el pago de los derechos de certificación es un gasto de inversión, ya que una buena calificación crediticia permite un tipo de interés menor; curiosamente, si el resultado de la calificación no ha sido bueno, el emisor puede tener derecho a prohibir su publicación, con lo que la objetividad inicial es cuanto menos “dudosa”.

opinión que la falta de supervisión era absolutamente imprescindible y por el contrario, brilló por su ausencia.

La Reserva Federal Americana subió los tipos de interés y al mismo tiempo, los precios de los inmuebles americanos tocaron techo, los últimos inversionistas *amateur* no podían vender sus propiedades y los prestatarios de los préstamos “NINJA” dejaron de pagar sus hipotecas, con lo que los bancos ejecutaron sus derechos hipotecarios, sacando al mercado los inmuebles a un precio de saldo. Todo lo anterior originó que aumentara la oferta en el mercado inmobiliario, lo que generó un desplome en los precios. El valor real de la cúspide de la pirámide basada en la titulización de derechos de hipotecas “basura” disminuyó con lo que la desconfianza se adueño del sistema, todos los actores del mercado⁵³ estaban involucrados de una u otra forma.

En septiembre de 2008, uno de los mayores bancos de inversión del mundo, el americano “Lehman Brothers”, quebró. Este hecho se ha considerado, por su magnitud, como la “oficialización” o el pistoletazo de salida de la crisis. Todas las emisiones de papel comercial que estaban en cotización, se desplomaron. La mayoría de los fondos de inversión tenían estas emisiones en su cartera de inversión, con lo que se vieron obligados a vender masivamente activos en mercados bajistas, con las correspondientes fuertes pérdidas. El colapso financiero fue total y terminó afectando a la economía real. Los bancos no se fiaban entre ellos mismos, ni de las agencias de calificación, (que por un breve periodo, no eran ya determinantes para los mercados), la confianza, como esencia de cualquier negocio, había desaparecido, el mercado interbancario se paralizó⁵⁴. A la banca comercial tradicional no le llegaba liquidez del resto de actores por el miedo y aprensión imperantes; por ende, no podía dar crédito a sus clientes: las empresas productivas y los consumidores. La economía occidental se basa en el consumo, el dinero ha de circular, con mayor o menor velocidad, dependiendo de si se

⁵³Bancos de inversión, banca comercial tradicional, aseguradoras de seguros de crédito, los fondos de pensiones, los fondos de inversiones, los *hedge-funds*.

⁵⁴Las entidades bancarias comerciales tradicionales son los bancos que podemos ver por cualquier ciudad, es la banca a *pie de calle*, los más conocidos por la población, pero los que menos peso tienen en el sistema financiero internacional. Estos bancos cuando tienen necesidad de liquidez y no la pueden conseguir del banco central correspondiente, acuden al denominado “mercado interbancario” que es exclusivo para estas entidades. Sobra decir, que los tipos de interés que se negocian aquí son inferiores a los que pagan los particulares, esa diferencia es el margen bruto (de donde sale la ganancia) del negocio bancario tradicional.

quiere “activar” la economía o “enfriarla”, pero lo que no se puede es detener este circuito; como si de la sangre de un mamífero se tratara, sino circula, se atrofia y se muere. Es el círculo vicioso de la economía de mercado: si los consumidores no compran productos ni demandan servicios, las empresas productivas “reales” de bienes y servicios no venden, con lo que tienen que despedir a trabajadores “reales”, los cuales tampoco podrán a su vez consumir. Este hecho paralizó la economía real, la recesión llegó a todos los países del mundo, a excepción de los más pobres, debido a su reducido o inexistente sistema financiero⁵⁵.

Llegados a este punto, los gobiernos para evitar la devastación general de nuestro modelo económico (la economía de mercado), asumieron las quiebras de las entidades operadoras en el sistema financiero, a nuestro entender, de la única manera posible, mediante la emisión de Deuda Pública y en unos volúmenes nunca vistos. ¿Serán las futuras generaciones las que tengan que pagar la ambición y codicia de especuladores sin escrúpulos y el desatino de gobernantes faltos de sentido de responsabilidad para con la sociedad?⁵⁶.

2. La crisis económica española.

En este apartado realizaremos dos análisis diferenciados. En el primero, de marcado carácter económico, nos adentraremos en la crisis económica española, previa a la reforma constitucional, reflexionando, aunque sea someramente, sobre nuestras singularidades económicas estructurales, ya que a pesar de la modernización su estructura económica en los últimos tiempos, España sigue arrastrando problemas crónicos, lo cual determina todavía, el escaso dinamismo de nuestra economía. Si los índices macroeconómicos en 2007 eran los mejores de la historia democrática (altísimas tasas de creación de empleo, nivel de paro jamás visto, superávit del Sector Público, etc.), ¿Cómo es posible que en apenas cuatro años fueran tan desastrosos que

⁵⁵TORRERO MAÑAS, Antonio. El cuarto año de crisis financiera y económica: visión internacional y española, op. cit., p. 16 y 17. Economía “real” se contrapone a la economía “financiera”, aunque nosotros entendemos que se debería hablar mejor de “sector real” o “sector financiero” de la economía, puesto que todo es economía.

⁵⁶GARCÍA VILLAREJO, Avelino; y SALINAS SÁNCHEZ, Javier. *Manual de hacienda pública general y de España*. 3ª [rev y corr], reimp ed. Madrid: Tecnos, 1997. ISBN 84-309-2508-2. p. 549 y ss. Estos profesores describen las distintas posturas doctrinales sobre qué generación debe responder por la emisión de Deuda Pública.

informaran de una de sus peores recesiones y obligaran a modificar nuestra Constitución?⁵⁷.

El segundo análisis será de corte eminentemente jurídico, ya que intentaremos estudiar los rasgos definidores de las normas jurídicas utilizadas durante la crisis, salvo lo concerniente a nuestra Norma Fundamental que será tratada específicamente.

La primera singularidad estructural económica de España, consiste en la tradicional, desproporcionada y desmedida influencia de los grandes grupos empresariales y financieros en la política española y por tanto, también en las decisiones de los políticos respecto a cuestiones de índole económico. Así, estas oligarquías han mantenido muchos de los mecanismos proteccionistas anteriores a la transición, lo que determina la preexistencia de mercados muy imperfectos desde el punto de vista de la competencia y la inexistencia de una clase empresarial emprendedora. En un segundo lugar, la influencia de la banca sobre el conjunto de la economía y sus instituciones es claramente discordante al compararlo con economías de nuestro entorno. Como tercer punto, tenemos un sistema fiscal que ha evolucionado hacia la regresividad justo en el momento que más necesario hubiera sido alcanzar dosis elevadas de equidad, eficiencia y suficiencia. Un cuarto punto sería la débil vinculación de la economía española con el comercio exterior. La internacionalización de nuestras empresas no es acorde con nuestro supuesto poder económico⁵⁸.

Concluyendo nuestras particularidades económicas, y debido a su importancia, debemos detenernos en el modelo productivo de nuestra estructura económica, por ser quizá este modelo agotado, el causante de los excelentes datos macroeconómicos anteriores al 2009, y de ahí, la forma repentina de aparición de la recesión y la iniciación *abrupta* del ciclo descendente (en lugar de hacerlo gradualmente como en otras economías más dinámicas). Los rasgos principales de nuestro modelo productivo son los siguientes: a) Nuestra economía es poco productiva por su escaso valor añadido, lo que lleva aparejado la falta de competitividad de nuestras empresas. La mayor parte

⁵⁷ORTEGA, Andrés; y PASCUAL-RAMSAY, Ángel. *¿Qué nos ha pasado?: el fallo de un país*. 1ª ed. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2012. ISBN 978-84-8109-988-1; 978-84-672-5098-5. p. 15 y ss.

⁵⁸NAVARRO, Vicenç; TORRES LÓPEZ, Juan y GARZÓN ESPINOSA, Alberto. *Hay alternativas: Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, op. cit., p. 39 y ss. Según estos autores, aún en 2006, el 20% del capital del índice de referencia bursátil español (Ibex-35) pertenecía a una veintena de grandes familias; y menos de 1.500 personas tenían el control de recursos equivalentes a más del 80% del PIB.

de la mano de obra es “no cualificada” ya que se utiliza en actividades carentes de innovación tecnológica y por ende, de escaso valor añadido, principalmente la construcción, el turismo y los servicios; b) El mercado de trabajo está desfasado y es asimétrico, propiciando condiciones de contratación desfavorables para el trabajador, con la consiguiente alta temporalidad; c) Es excesivamente dependiente de decisiones políticas. Hemos de hacer notar que las dos grandes expansiones de nuestra economía desde la transición a la democracia, han estado vinculadas a decisiones políticas. La etapa 1987-1992 mediante la obra pública en infraestructuras, con el consiguiente endeudamiento público y tras la liberalización del suelo hasta el 2007, por la construcción residencial, gracias en este caso, al endeudamiento privado. En ambos casos se debió, a una legislación favorable cuidadosa y estratégicamente prediseñada; d) La evidente pérdida del poder adquisitivo salarial, lo que conlleva un mercado interno débil⁵⁹; e) El escaso peso de la actividad industrial en el total de la economía; f) y por último, la excesiva dependencia de nuestra economía respecto del capital extranjero⁶⁰.

Dado que el Gobierno ya manejaba unos datos que ponían de manifiesto la *desaceleración* de la economía, y en la creencia de estar ante una crisis pasajera, puso en práctica políticas de estímulo económico de corte keynesiano en un intento de reactivar la economía, incrementando de este modo su gasto público (recordemos el controvertido “Plan E”). El Gobierno de entonces se equivocó, la tal *desaceleración* era en realidad la temida crisis, que había venido del exterior, estaba afectando a España de lleno y se iba a quedar por mucho tiempo.

Por todo lo anterior y debido al fuerte endeudamiento privado, podemos decir que la economía española era claramente vulnerable cuando la crisis financiera mundial hizo acto de presencia. Primeramente se dejó notar en la congelación completa del crédito de la banca nacional dependiente, casi en exclusiva, de la financiación en el mercado financiero exterior; esto a nuestro entender fue lo decisivo. Como ya

⁵⁹Ibid. p. 44 y ss. En España se han venido aplicando, en los últimos años, políticas de contención salarial bajo la excusa de una mayor competitividad y la endémica necesidad de creación de empleo, pero mientras que en 1960 los salarios representaban el 68% del PIB, en 2008, había descendido en casi ocho puntos porcentuales, era del 60,21%. Apuntar un dato, dentro de los miembros de la OCDE, España es el único, donde los salarios, en términos reales, no han crecido en los últimos 3 lustros.

⁶⁰ORTEGA, Andrés; y PASCUAL-RAMSAY, Ángel. *¿Qué nos ha pasado?: el fallo de un país*, op. cit., p. 33. El endeudamiento total de España frente al extranjero alcanzó la cifra de 1,7 billones de €, o lo que es lo mismo, el equivalente al 168% del PIB.

comentamos, si la banca española no obtiene crédito en el sistema financiero internacional por estar éste totalmente paralizado, tampoco puede dar a su vez crédito a sus clientes (familias y empresas españolas, mayormente, pequeñas y medianas). Afortunadamente, en el sector financiero español no se habían comercializado apenas productos “tóxicos”, aunque sí existía otro problema no menos grave, todas las entidades bancarias, especialmente las cajas de ahorro por estar más politizadas, estaban inmersas, en la burbuja del sector inmobiliario, el cual siguió prácticamente, los patrones de la burbuja americana ya analizada, con la variante del crédito “ilimitado” a los promotores inmobiliarios. La banca paralizó las nuevas concesiones de créditos, pero el momento decisivo a nuestro entender, fue cuando dejó de refinanciar la deuda de las empresas que fuertemente endeudadas en proyectos de los años anteriores, comenzaron a tener serios problemas de tesorería. Las tensiones de tesorería condujeron al enorme número de declaraciones de concurso de acreedores, como paso previo a su cierre. La falta de competitividad de nuestras empresas, una de nuestras peculiaridades estructurales, quedó patente.

Sin dudas, el impacto más importante, al menos desde el punto de vista de la sociedad, fue el altísimo incremento del número de desempleados, que aumentó tan rápidamente como consecuencia de nuestro desfasado mercado de trabajo. Así, la falta de perspectivas, la contracción del crédito y los altos niveles de deuda privada acumulada, paralización del consumo, al desplomarse todos los componentes de la demanda hasta al mínimo.

La crisis financiera mundial se había convertido en la crisis económica española, España entraba en recesión, la peor desde la aprobación de la vigente Constitución. En los seis primeros meses de 2009 el PIB se contrajo en un 10% y se perdieron más de 800.000 empleos a tiempo completo⁶¹. La combinación del incremento del gasto público y la falta de ingresos vía impuestos, sólo podía generar un fuerte aumento del déficit público que se intentó cubrir con nuevas emisiones de deuda soberana. La Deuda Pública española entraba, de esta forma, en crisis. Para que dicha deuda fuera aceptada por los mercados financieros, el Estado tuvo que acceder a varias concesiones, unas confesables y otras no, pero por lo que aquí nos ocupa, este hecho llegó a cambiar nuestro texto constitucional.

⁶¹Ibid. p. 36.

Como anunciamos, ahora procederemos a estudiar las características generales de las normas (del derecho) aparecido con motivo de la presente crisis, para lo cual seguiremos fundamentalmente a Embid Irujo⁶². Dejaremos el Derecho Constitucional, es decir, la “constitucionalización” de la crisis económica en nuestra carta magna, para un posterior y exclusivo capítulo, veamos:

a) La utilización masiva del Real Decreto-ley. De los 51 Decretos-leyes publicados en la en la última legislatura del Sr. Rodríguez Zapatero, la mayor parte de los mismos eran dedicados a la crisis⁶³. Tal como la Constitución establece, todos han sido convalidados en el Congreso de los Diputados y once, han sido transformados en proyectos de Ley. Lo que pone de manifiesto que la actuación del Parlamento durante la crisis económica ha sido meramente formal, limitándose a la convalidación de normas dictadas por el Gobierno (convertido en *legislador*). Como apunte, debemos hacer notar que en nuestro Parlamento, no se ha creado ninguna “Comisión especial” sobre la crisis económica.

b) El Estado ha jugado el papel fundamental en detrimento de las CCAA, como corresponde a la distribución competencial económica existente en nuestra Constitución, principalmente por la dirección establecida en la legislación básica del Estado (arts. 149.1.11ª y 13ª CE). Algunas CCAA han intentado defender ciertas competencias que han creído ser violentadas por determinadas decisiones adoptadas por el Estado, especialmente a partir del momento en que el Gobierno ha comenzado a dictar normas tendentes a la reducción del alto déficit autonómico. Estas medidas han sido, esencialmente, medidas de reducciones salariales de empleados públicos, la no provisión de puestos interinos ni de jubilaciones, la ampliación de la jornada laboral, la disminución de ciertas ayudas sociales, la paralización de ofertas de empleo público y la supresión de entidades administrativas, o empresas públicas.

c) La mayor parte del derecho interno originado por la crisis económica y muy especialmente lo referido a normativa financiera, tiene referentes en la UE. Con esto queremos decir que el derecho español creado con la crisis, responde a los acuerdos adoptados en las instancias europeas sobre todo en el Consejo y en el ECOFIN. Esto ha

⁶²EMBID IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*. 1ª ed. Madrid: Iustel, 2012. ISBN 978-84-9890-198-6. p. 25 y ss.

⁶³De forma similar, ha ocurrido en la primera parte de la legislatura del Sr. Rajoy.

sucedido desde las primeras etapas de la crisis y ha ido incrementándose hasta llegar al culmen con las menciones a la normativa de la UE introducidas en la reforma de la Constitución de septiembre de 2011. Esta característica no es propia de nuestro país, sino que es común a lo acontecido en la normativa de otros Estados miembros de la eurozona.

d) El objeto material más resaltable de la normativa financiera generada puede ser las normas referentes a la transformación del sistema financiero español, transformación motivada, especialmente por la crisis sufrida por las Cajas de Ahorro. Este tipo de entidades financieras específicas de España y fuertemente politizadas en sus órganos de gobierno, siempre crearon muchas dudas debido a su falta de concreción respecto a su “accionariado”, algo nunca del todo entendido en la UE. Con la crisis las Cajas de Ahorro iniciaron un proceso de “bancarización”, en la actualidad, sólo dos (Pollensa y Ontinyent) han conservado su forma jurídica, todas las demás han traspasado su actividad financiera a un Banco.

e) “La respuesta normativa a la crisis es a veces coyuntural y llamada a desaparecer en algún momento por lo tanto, pero en otras ocasiones se manifiesta como permanente. Es de observar el surgimiento progresivo de una serie de normas en el ámbito de la reforma de los sistemas financieros, de la supervisión bancaria, de la prestación de determinados servicios públicos, que van a permanecer de manera indefinida en los sistemas normativos internos o supranacionales, aun después de que la crisis se dé por concluida”. Cuando el proceso normativo llega a la cúspide normativa, es decir, al plano de la reforma de la Constitución ya no estamos ante una mera característica de ciertas normas, “sino que la crisis se instala en el mismo corazón del ordenamiento jurídico por esencia permanente, la Constitución”⁶⁴.

f) Utilización por los poderes públicos de todo el “instrumentario” disponible en el ámbito de la intervención en la economía. Así es posible observar, la adopción de medidas tributarias, medidas de fomento a sectores económicos concretos (por ejemplo las subvenciones a la compra de vehículos), medidas de ahorro del gasto público, medidas liberalizadoras, medidas para la reforma laboral y el sistema de pensiones, entre otras.

⁶⁴EMBED IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*, op. cit., p. 30.

g) El papel de los “organismos reguladores” o “administraciones independientes” a lo largo de los años de crisis económica, no se ha cambiado, ni tampoco lo han hecho los presupuestos generales de la intervención administrativa en la economía. Estos organismos están integrados por la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional del Sector Postal⁶⁵ y se debería añadir el Banco de España. Pese a la importancia de estas entidades, la realidad empírica muestra su escasa intervención a lo largo de toda la crisis económica, con la salvedad del papel desempeñado por el Banco de España, quizá por tener su propia normativa. En realidad quizá el problema radique en lo poco que realmente *regulan* estos órganos reguladores. Este asunto “no es nada fácil de solucionar y tiene también unos evidentes aspectos de debate «constitucional». Pues cualquier competencia adicional de los Organismos reguladores se resta al Gobierno y a la Administración. Y los primeros están presididos por el principio de la «independencia», que significa —desde otra perspectiva— la falta de legitimación política directa y la difícil exigencia de responsabilidad política por su actuación. Todo ello choca, claramente, con problemas de índole general constitucional de los que mucho se discutió en el pasado y volverá a hacerse si se avanzara sustantivamente en una revalorización del papel —bien pobre actualmente— de estos Organismos reguladores”⁶⁶.

3. La Unión Europea ante la crisis: la crisis de deuda soberana española.

En este apartado pretendemos realizar un análisis de la crisis económica española y su relación con la UE, más concretamente con la Zona Euro. En ciertos Estados, la crisis generó la crisis de su propia Deuda Pública. La contextualización inmediata de la crisis económica y su repercusión en la crisis de la deuda soberana española, determinante en último término, del cambio constitucional, es fundamental para ponernos en situación respecto a “la comprensión de los motivos,

⁶⁵Estos órganos son así calificados por el art. 8.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de “Economía Sostenible” a los efectos de la aplicación de la misma.

⁶⁶EMBID IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*, op. cit., p. 34.

procedimentación, alcance y consecuencias”⁶⁷ de la reforma del art. 135 CE. Si el Estado español pertenece a una entidad jurídico-política supranacional, a la que le ha cedido parte de su soberanía, en gran parte la económica, ¿Hasta qué punto es el único responsable de su situación económica interna?, ¿Con qué instrumentos cuenta el Estado, sin esa soberanía cedida, para enfrentarse a la crisis?.

Una de las principales herramientas con las que puede contar cualquier Estado para incidir en su economía es la política monetaria. Para los Estados miembros de la Zona Euro tal herramienta está vedada. Nuestra moneda es el Euro y por tanto, el Gobierno no puede aplicar ningún tipo de política económica monetaria, proceder unilateralmente a la devaluación de *nuestra* moneda ya no es posible.

Debemos sintetizar los ejes sobre los que se mueve la Zona Euro o Unión monetaria, la cual, si bien sigue los patrones de la UE, está formada por menos miembros que ésta. Veamos: Primero, una moneda (el Euro) y una política monetaria únicas, según se desprende del art. 120 TFUE, que remite al art. 3 del Tratado de la Unión Europea. La institución encargada para ello es el BCE, que tiene la exclusiva atribución y total autonomía, para “*definir y ejecutar la política monetaria de la Unión*” (art. 127.2 TFUE) y cuyo objetivo principal es “*mantener la estabilidad de precios*” (art. 127.1 TFUE). Segundo, prohibición al BCE, o a algún banco central nacional, de conceder cualquier tipo de créditos en favor de instituciones de la UE o Gobiernos (bien sean centrales o regionales), o adquirir directamente de ellos Deuda Pública. Tercero, prohibición de déficit público excesivo de los Estados miembros (PEC). La Comisión tiene potestad de supervisar la situación presupuestaria y del nivel de deuda de los Estados (art. 126 TFUE). El Protocolo nº.12 (anexo al TFUE y al Tratado de la Unión Europea) establece como valores de referencia para la cuantificación del término “excesivo”, el 3% de ratio entre el déficit público previsto o real y el PIB y el 60% como ratio deuda pública/PIB, ambos índices a precios de mercado. Cuarto, prohibición de cualquier mutualización de la deuda de un Estado miembro^{68 69}.

⁶⁷SÁNCHEZ BARRILAO, Juan F. La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 2013, n. 137, pp. 679-712. ISSN 0041-8633. p. 683.

⁶⁸Art. 125.1 TFUE “*La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los*

Estos soportes *inmutables* son los que marcan, o deberían marcar, la disciplina económica en Europa, sin embargo la realidad es otra, ya que “todo depende del infractor”, ciertamente esta aseveración popular no debería aparecer en un escrito jurídico como el presente, pues va contra la noción básica del Derecho, “la norma es igual y ha de ser cumplida por todos”, mas la evidencia empírica es contundente, si el incumplidor es un *eurofuerte*⁷⁰ la *vara de medir* no es la misma.

Como vimos, es la Comisión la que supervisa la situación presupuestaria y el nivel de deuda de los Estados, mediante la elaboración de un dictamen del que ha de dar cuenta al Consejo. Es el Consejo quien decide las recomendaciones a dirigir al Estado incumplidor, hacerlas públicas, advertir y en su caso, sancionar. El procedimiento es de “gran suavidad” ya que las sanciones consisten en exigir la publicación de informaciones adicionales antes de emitir deuda soberana, recomendaciones al Banco Europeo de Inversiones para que reconsidere la política de préstamos, establecimiento de depósitos no remunerados e imposición de “multas de una magnitud apropiada”. “Con todo ¿qué ha ocurrido en la realidad?. La Comisión abrió procedimientos específicos (...) en noviembre de 2002, a Francia y Alemania. Después de varios requerimientos, comunicaciones y advertencias, la Comisión concluyó que Francia no había acogido sus advertencias, así como que no había presentado ninguna propuesta de medidas correctoras; y que las propuestas por Alemania, inicialmente consideradas adecuadas, las circunstancias económicas las habían transformado en insuficientes. De ahí que se presentara al Consejo europeo las recomendaciones necesarias para que se adoptaran los acuerdos de déficit excesivos. Sin embargo, el Consejo elevó a votación la propuesta de la Comisión y, al no obtener la mayoría cualificada exigida por el Tratado, abortó tal pretensión. Y además adoptó una serie de medidas muy «comprensivas» con los infractores que estaban fuera del procedimiento ordinario previsto para estos casos

compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyecto”.

⁶⁹BAÑO LEÓN, José M. *Libre competencia y regulación económica en un mundo en crisis (una visión contemporánea de la soberanía en la Unión monetaria)*. En: La Constitución económica. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 227-255. ISBN 978-84-259-1543-7. p. 240 y 241.

⁷⁰Ibid. p. 247 y ss. Para ver las dos diferentes perspectivas de la Zona Euro, respecto a la forma de luchar contra la crisis, entre los llamados “eurodébiles” principalmente, Grecia, Irlanda. Portugal. Italia o España; los llamados “eurofuertes” con Alemania y Francia a la cabeza.

de déficits excesivos. Es decir, la aplicación de las normas según criterios jurídicos fue sustituida por una interpretación política tintada por la condescendencia”⁷¹.

El TJUE sentenció, el 13 de julio de 2004, sobre el asunto. “que acabó siendo una fisura debilitadora del Pacto de estabilidad y crecimiento. La historia es la siguiente: las decisiones del Consejo fueron recurridas por la Comisión mediante el «recurso de anulación» ante el Tribunal de Luxemburgo, a lo que el Consejo contestó solicitando la inadmisión del recurso ya que no se había utilizado el procedimiento adecuado que, en su opinión, hubiera debido ser el del «recurso por omisión». El Tribunal se engolfa en una serie de cuestiones procesales que no son del caso y, en cuanto a lo que era la petición del recurso que reporta más interés en el estudio que estamos abordando, a saber, la impugnación de las conclusiones, rechazó los razonamientos del Consejo que subrayaban su carácter político y, por ello, la imposibilidad de su impugnación. No se acogieron y el Tribunal las anula pero por motivos formales (...) aparentemente se da la razón a la Comisión pero, en realidad, el Tribunal no sanciona la inacción del Consejo, con lo que toda la operación judicial es un monumento a la inanidad. En conclusión, un asunto tan trascendental e importante se resolvió con aspectos de procedimiento, sin entrar en el fondo del asunto, en el contenido material, por ello se consiguió paralizar y debilitar la normativa para exigir el cumplimiento del Pacto de estabilidad y crecimiento. En 2005 el Pacto se reforma introduciendo criterios más condescendientes con las reivindicaciones de Francia y Alemania. La comisión siguió abriendo expedientes a los “eurodébiles”, sobre los que cayó la bomba de la crisis financiera”⁷². Así se ha comprobado la endeblez de la Unión monetaria europea, y las repercusiones de dicho rasgo para los Estados más débiles y pobres.

Llegados a este punto, curiosamente, el hecho que nos llevó a la segunda gran expansión económica de la democracia, ahora se volvía en contra, ya que estamos, mal

⁷¹SOSA WAGNER, Francisco; y FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011. ISBN 978-84-9768-926-7. p. 144 y ss. Estos autores consideran que el momento en que se “*jodió*” la disciplina en Europa, fue precisamente éste y “ya nada ha podido ser igual. La arbitrariedad se ha impuesto y casi todo ha saltado por los aires con la crisis que empieza en 2007 y cuyo punto más extremo —casi grotesco— se alcanza cuando se descubre la realidad presupuestaria griega”.

⁷²Ibid. p. 146 y 147.

que nos pese, en el grupo de los “eurodébiles” o también llamados “PIGS”⁷³, y nuestras posibilidades de influir sobre el BCE, son muy escasas.

El Euro ha sido un proyecto de ingeniería económico-financiera inspirado en creer en una idea simple: que economías con diferentes estructuras económicas, convergerían más rápidamente si todas tuvieran una moneda común. Gracias a esa creencia, que funcionó (ficticiamente), en los primeros años (precisamente cuando el ciclo económico europeo era expansivo), España, poseedora por entonces de una moneda tradicionalmente débil, se benefició de bajos tipos de interés y del acceso a los mercados financieros mundiales (cosa impensable si hubiéramos seguido teniendo moneda propia), propiciando un fuerte crecimiento económico⁷⁴. Pero esa creencia, con el paso del tiempo, se ha demostrado errónea, acentuándose aun más con la llegada de la crisis, ya que aunque los Estados comparten una misma moneda, mantienen estructuras económicas asimétricas.

Antes de entrar en las consecuencias financieras de esta asimetría, debemos observar este fenómeno desde el punto de vista del Derecho, ya que esta falta de simetría se traslada también al ámbito propio de nuestra disciplina, la Constitución. Mientras la crisis ha afectado a todos los Estados de la Zona Euro, la nueva estructura constitucional de los mismos y su legitimidad democrática difiere dependiendo del grupo en que se encuentre el Estado en cuestión, entre los “eurodébiles” y los “eurofuertes”⁷⁵. El ejemplo evidente, que será tratado de forma extensa en este trabajo, es la comparación entre la forma y el fondo de llevar a cabo la reforma constitucional en España y el llevado en Alemania.

⁷³Es otra denominación también utilizada, sobre todo por la prensa económica de los países anglosajones, pero indudablemente más despectiva, (omitiremos traducir el significado al castellano del término). España aparece ubicada dentro del grupo del acrónimo de PIGS, Portugal, Irlanda, Grecia y España aunque últimamente también habría que introducir a Italia (formando entonces: PIIGS). La realidad es que se trata de las economías que siendo importantes, son de las más vulnerables de la Zona Euro, las menos competitivas, las más endeudadas, y las que dependen en mayor medida de las ayudas financieras externas, en estos momentos principalmente del BCE.

⁷⁴TORRERO MAÑAS, Antonio. El cuarto año de crisis financiera y económica: visión internacional y española, op. cit., p. 20. Aunque la contrapartida ha sido, como vimos, el alto nivel de endeudamiento de familias, empresas y ahora también, del sector público.

⁷⁵BAÑO LEÓN, José M. *Libre competencia y regulación económica en un mundo en crisis (una visión contemporánea de la soberanía en la Unión monetaria)*, op. cit., p. 230 y 231.

Esta asimetría por su parte, produce un resultado económico-financiero ciertamente falto de lógica, pues con la crisis y la recesión, las diferencias lejos de minorar, se profundizan aún más, al no existir para los Estados en dificultades, los “eurodébiles”, la posibilidad de introducir los tradicionales recursos ofrecidos por la política monetaria. Las economías fuertes, son las que marcan las directrices del BCE, las economías más pobres de la Zona Euro, nada pueden hacer al respecto salvo salir de la eurozona como algunos predicán⁷⁶. Hemos de subrayar que ningún Estado puede salirse de la Zona Euro, al menos por procedimientos ordinarios, puesto que tal posibilidad no ha sido contemplada en los tratados.

Sin la política monetaria a la que poder acudir, los “eurodébiles” no tienen apenas margen de maniobra, lo único que pueden hacer es reducir su déficit público, y si ya esta tarea es difícil de realizar en épocas expansivas del ciclo económico, resulta casi imposible en periodos de recesión, ya que como hemos visto, los ingresos del Estado vía tributos disminuyen al tiempo que aumentan sus gastos, con lo que el Estado no tiene margen de maniobra y ha de recurrir a la emisión de Deuda Pública⁷⁷ para equilibrar las dos partes de su balance, y no suspender pagos.

La bancarrota de un Estado de la eurozona, es algo que acarrearía enormes problemas a todos sus miembros, incluidos los “eurofuertes”, ya que supondría inmediatamente la devaluación del Euro frente a las demás monedas mundiales, especialmente el Dólar americano.

El problema se presenta cuando el Estado intenta colocar su deuda soberana y el mercado financiero no la acepta, la única manera que tiene de colocarla es haciéndola más atractiva, ¿Cómo?, en principio, simplemente aumentando el tipo de interés remuneratorio. Aquí está el *quid* de la cuestión respecto a la asimetría de las economías de la eurozona. El mercado penaliza a los Estados “eurodébiles” obligándoles a pagar más por el dinero financiado, un sobre coste de financiación que no tienen los

⁷⁶TORRERO MAÑAS, Antonio. El cuarto año de crisis financiera y económica: visión internacional y española, op. cit., p. 21. El profesor Torrero Mañas estaba en contra de la entrada de España en el Euro, sin bien reconocía su efecto anti-inflacionista, argumentando que nuestra estructura económica (competitividad) y nuestra disciplina financiera no convergerían con la de los países “eurofuertes”, sino todo lo contrario. Desafortunadamente, el tiempo le ha dado la razón.

⁷⁷GARCÍA VILLAREJO, Avelino; y SALINAS SÁNCHEZ, Javier. *Manual de hacienda pública general y de España*, op. cit., p. 535 y ss. Este, ya clásico, manual, explica las diferentes concepciones de Deuda Pública existentes.

“eurofuertes”. Este sobrecoste genera a los “eurodébiles” más déficit al incrementarse las partidas para el pago de intereses en los futuros presupuestos, generando más riesgo de impago de la deuda emitida. Estamos ante la archiconocida *prima de riesgo*⁷⁸, es decir, el mayor interés remuneratorio al que se colocan las emisiones de Deuda Pública española respecto a la Deuda Pública emitida por Alemania, para que el mercado compre la Deuda Pública hispana. Si la prima de riesgo sobrepasa un cierto nivel las alarmas se activan puesto que se hace tan gravosa para el Estado emisor que el mercado puede interpretar la bancarrota futura de éste. Es un hecho sin paliativos, en los rescates financieros aprobados para Grecia, Irlanda y Portugal, la prima de riesgo ha sido determinante.

A modo cronológico, en las siguientes líneas sintetizaremos los acontecimientos más trascendentales ocurridos en los países de la eurozona (especialmente en los “eurodébiles”) en los meses anteriores a nuestra la reforma constitucional, ya que, a nuestro juicio, tales hechos tomados en conjunto, pesaron sobremanera, en el contenido y procedimiento de tal reforma.

Cuando en el último mes de 2009 la deuda soberana griega alcanzaba los 272.300 millones de euros (más del 113 % de su PIB), su déficit era del 13,6% del PIB, la prima de riesgo superaba los 270 puntos básicos y las agencias de *rating* bajaron su calificación se vio que la crisis de la deuda soberana en la eurozona era una realidad palpable. El rescate griego (mediante fondos de los Estados integrantes de la Zona Euro y del FMI) llegó el 2 de mayo de 2010 después de que su prima de riesgo o diferencial alcanzara los 1140 puntos básicos.

El resto de los “eurodébiles” comenzaban a dar muestras de vulnerabilidad. Portugal ve rebajada su deuda, se hunde su mercado de acciones y tras progresivas propuestas de reducción del gasto público durante todo el año 2010, su deuda vuelve a ser rebajada (casi al “bono basura”); a mediados de abril de 2011 su gobierno acepta un rescate de la UE y el FMI de 78.000 millones de euros, aun así, su prima de riesgo

⁷⁸La prima de riesgo o diferencial, se puede definir como el sobreprecio que ha de pagar un cierto Estado para poder financiarse mediante la emisión de Deuda Pública al mismo vencimiento, en relación a otro Estado, y en razón a la diferencia del tipo de interés que se pide a la deuda emitida por el primero respecto al segundo, por considerar el mercado financiero que la emisión del segundo Estado está libre de riesgo de impago. En la actualidad en la Zona Euro, la referencia es la deuda soberana alemana, materializada en bonos a 10 años.

alcanzó los 567 puntos básicos. Italia también acusa problemas en su déficit y los mercados aplican progresivamente mayores diferenciales a lo largo de 2011 (de 281 puntos, en mayo, los 300 en julio y 400 en agosto). Por su parte, la Deuda Pública española alcanza el 61% del PIB en 2010. La prima de riesgo supera los 200 puntos, a primeros de junio de 2011, por primera vez en su historia, las durísimas medidas de ajuste (que incluían severos recortes para reducir el déficit) tomadas por el Gobierno mediante decreto⁷⁹ unos días antes, no sirvieron para que los mercados se calmaran. En agosto el Euro está sobre las cuerdas, la crisis de deuda soberana de Italia y España es insostenible para ambos Estados (son respectivamente, la tercera y la cuarta economías de la Zona Euro). El 23 de agosto el Presidente del Gobierno español anuncia en el Congreso de los Diputados la reforma de la Constitución con el fin de introducir el equilibrio presupuestario en su texto, la corriente económica neoliberal europea había ganado, sus planteamientos económicos formarían parte de nuestra *Carta Magna*. El BCE, en una decisión sin precedentes, informaba que compraría (indirectamente) deuda soberana española e italiana para así hacer que los mercados no les aplicasen diferenciales tan altos. Con todo, la prima de riesgo española, justo el día después de las elecciones generales del 20 de octubre, se elevó a los 764 puntos básicos⁸⁰.

Visto lo anterior, podemos resumir las distintas medidas o respuestas de la UE frente a la crisis, dejando claro que la característica común de todas ellas, es la excepcionalidad, dado que como ya ha sido apuntado, cuando se creó la eurozona no se previó nada respecto a las posibles etapas recesivas del ciclo económico antes de que se alcanzara la convergencia de las economías, lo que muestra, en nuestra opinión, que estas decisiones eminentemente políticas y tomadas en momentos de euforia, no tienen en cuenta las opiniones de los economistas. Veamos:

a) Actuaciones del BCE. La primera, y sorprendente, es la compra “indirecta” por parte del BCE de deuda de países afectados por la crisis de deuda soberana, para intentar reducir la prima de riesgo de emisión de deuda de esos Estados; esta compra en realidad, supone una *clara* infracción del art. 125 TFUE. Formalmente, podría tener

⁷⁹Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo. Un dato a tener en cuenta es que la deuda española pasó de 380.660 millones de euros (36% del PIB) en 2007, a los 641.802 millones de euros (61% del PIB) en 2010, es decir, en tres años, el ratio deuda pública/PIB casi se duplicó.

⁸⁰SÁNCHEZ BARRILAO, Juan F. La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, op. cit., p. 684 y ss. En este desarrollo cronológico hemos seguido fundamentalmente lo contenido en este trabajo.

acogida en el art. 123 TFUE ya que éste prohíbe al BCE la adquisición *directa* y no prohíbe “taxativamente” la adquisición “indirecta” a tenedores terceros de la deuda (adquisición que ha de hacerse en los mercados secundarios), materialmente sin embargo, tal admisión de deuda de un Estado miembro supone *mutualizar* la deuda, ya que el BCE y por ende, todos los Estados de la Unión, corren con el riesgo de impago de la deuda adquirida. La segunda son los préstamos extraordinarios del BCE a la banca aceptando en garantía la deuda soberana de los Estados. Con esta medida coyuntural por un lado, se facilita al sistema financiero liquidez ante la desaparición del mercado interbancario, y por otro, se anima a la banca a comprar deuda soberana de los Estados “eurodébiles” al existir una gran diferencia entre el tipo de interés de la Deuda Pública que compran y el tipo que estos pagan por los préstamos que reciben del BCE⁸¹. Nos parece interesante hacer notar, en este punto, las diferencias existentes entre las acciones tomadas en EEUU por la Reserva Federal (como banco “emisor” americano) y las adoptadas en la UE por el BCE, partiendo de la base que mientras el “Presupuesto Federal” americano sí permite su financiación mediante el déficit, en la UE no se dispone de esta importante herramienta ni siquiera de manera ocasional. La Reserva Federal sirve al crecimiento económico y busca el pleno empleo (son sus fines esenciales), por su parte el BCE tiene como función principal (y consideramos, por la realidad empírica mostrada, que es la única) la estabilidad de los precios en la eurozona, es decir, el control de la inflación. “Parece un modelo desprovisto de lógica sistémica”. El papel del BCE en la crisis viene determinado por la propia “Constitución Económica europea”, que tiene como objetivo fundacional la estabilidad monetaria y el control de precios, lo que hace que el Euro sea, no un instrumento más de la política económica de la Unión, sino su punto de llegada. Así, en las dos acciones aquí expuestas, en realidad, el BCE se limita a prestar “auxilio al propio Euro e institucionalmente a sí mismo”⁸².

b) El llamado “semestre europeo” aprobado por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea en septiembre de 2010, que consiste en un procedimiento para la evaluación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros previamente a que se aprueben los respectivos presupuestos nacionales. De

⁸¹BAÑO LEÓN, José M. *Libre competencia y regulación económica en un mundo en crisis (una visión contemporánea de la soberanía en la Unión monetaria)*, op. cit., p. 243.

⁸²GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. 1ª ed. Cizur Menor Navarra: Aranzadi, 2013. ISBN 978-84-470-4419-1. p. 72 y 73.

esta manera “el Consejo atrae para sí un ámbito decisorio que, hasta ahora, permanecía en manos de los Ejecutivos nacionales, condicionando seriamente los procesos de elaboración de los Presupuestos antes de que se presenten a debate parlamentario en el semestre nacional posterior”⁸³.

c) El Reglamento UE 407/2010, del Consejo, por el que se crea el “Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera” (EFSM - “*European Financial Stabilisation Mechanism*”) y el MEDE. Los Estados de la Unión decidieron atribuir a los diecisiete miembros de la eurozona la competencia para crear este mecanismo europeo de estabilidad lo cual requería la modificación del art. 136 TFUE. Por Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, tal reforma se plasmó con un nuevo apartado: “3. *Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas*”. Con posterioridad, estos Estados de la eurozona suscribieron el Tratado constitutivo del MEDE, que como acuerdo internacional, se encuentra fuera de los tratados de la UE. Su objetivo primario es prestar apoyo a sus integrantes en los casos indispensables para salvaguardar la estabilidad financiera de la eurozona⁸⁴.

⁸³Ibid. p. 46 y 47. El semestre europeo consta de dos fases. Una se abre en enero de cada año con la publicación una “Encuesta anual sobre el Crecimiento” por la Comisión y los trabajos de las distintas secciones del Consejo, hasta la adopción sus conclusiones relativos a los programas nacionales de estabilidad, convergencia y reformas a celebrar a finales de marzo. La segunda fase comienza a mediados de abril con la presentación de los respectivos programas de los Estados miembros, aprobando en su caso, la Comisión sus propuestas para mayo-junio. Según estos autores, “el procedimiento arroja claras dificultades de seguimiento y no permite la identificación de la responsabilidad política del órgano o institución que promueve los cambios que deben introducirse en los proyectos de Presupuestos nacionales. Además, como las recomendaciones no se hacen a beneficio de inventario y pueden ir seguidas de advertencias y sanciones, se produce un desapoderamiento de los Gobiernos de sus funciones a la hora de presupuestar y la casi absoluta pérdida de la función parlamentaria financiera o presupuestaria, viéndose las Cámaras obligadas a aprobar los Presupuestos casi sin rechistar”. Estamos de acuerdo cuando afirman que “el déficit democrático del sistema presupuestario europeo es evidente”.

⁸⁴Ibid. p. 48 y ss. El MEDE, constituido el 2 de febrero de 2012, obtiene “fondos a través de la emisión de instrumentos financieros, o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras y terceros”. Sus operaciones “pueden consistir en: conceder asistencia financiera precautoria mediante una línea de crédito condicionada o con condicionalidad reforzada, otorgar asistencia financiera mediante préstamos para recapitalizar entidades financieras de un país miembro, la concesión de préstamos a Estados miembros, la

d) El “*Six pack*”⁸⁵. Así se denomina al paquete de medidas legislativas aprobadas por el Parlamento Europeo y refrendadas también por el Consejo. Este conjunto de medidas se compone de cinco Reglamentos y una Directiva. Dos de los Reglamentos del Parlamento y del Consejo modifican respectivamente los aspectos preventivo y corrector del PEC (Reglamentos UE 1175/2011 y 177/2011); los otros dos se orientan a sancionar (Reglamentos UE 1173/2011 y 1174/2011) mientras que el último (Reglamento UE 1176/2011), establece un mecanismo nuevo para vigilar los posibles desequilibrios macroeconómicos “excesivos” a los que se adjunta la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, relativa a los presupuestos de los Estados. Estas medidas buscan esencialmente garantizar la disciplina de contención del gasto (disciplina fiscal), estabilizar las economías de los Estados y, por supuesto, evitar futuras crisis⁸⁶. Igualmente constituyen una reforma (la segunda) y un reforzamiento en la gobernanza económica de la UE, es decir, del PEC, que como ya indicamos, se había reformado en 2005, después de lo acontecido con Francia y Alemania.

Por todo lo anterior, podemos aseverar que las regulaciones de los mecanismos de gobierno y administración para luchar con la crisis de deuda soberana de los Estados “eurodébiles” ha sido, además de excepcional, al menos, insuficiente, debido en su mayor parte, a la inexistencia de soluciones establecidas en el momento de la creación de la Unión monetaria, respecto a cómo actuar si el ciclo económico deja de ser expansivo antes de que todos los Estados de la eurozona converjan sus economías, como desafortunadamente ha ocurrido.

Como colofón a este capítulo, nos referiremos, tal como lo hace Baño⁸⁷, a la crisis de la deuda de los Estados “eurodébiles” en general y en particular, a la deuda

adquisición de títulos de deuda soberana emitidos en el mercado primario, y la realización de operaciones en el mercado secundario en relación con los títulos de deuda soberana de un país miembro.” El MEDE limita la responsabilidad de cada uno de sus miembros a su parte en el capital total (700.000.000.000 €) y sin que, en ningún caso, pueda ser considerado responsable de las obligaciones contraídas por la propia institución.

⁸⁵Curiosamente, estas importantes medidas fueron aprobadas al día siguiente de la publicación en el BOE de la reforma del art. 135 de la CE.

⁸⁶GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., p. 50 y 51.

⁸⁷BAÑO LEÓN, José M. *Libre competencia y regulación económica en un mundo en crisis (una visión contemporánea de la soberanía en la Unión monetaria)*, op. cit., p. 252 y ss.

soberana española, y su relación con el futuro de la UE; o dicho de otra forma, en último término ¿Qué significa *más* Europa?

Para este análisis puede ser de enorme ayuda observar dos perspectivas, la de la soberanía democrática y la de la política económica. Desde el punto de vista de la política económica, si los que reclaman una política monetaria expansiva como “colchón” amortiguador del necesario e inevitable ajuste por el que han de pasar los Estados que no pueden acceder a los mercados financieros, “habría que ir a una verdadera refundación de la Unión monetaria, en un sentido muy próximo a una federación de Estados”. Claro está, los que no padecen la crisis insostenible de su deuda soberana (principalmente los “eurofuertes”), no renunciarán a la estabilidad de precios, a no ser que reciban alguna contrapartida. Ésta esencialmente versaría sobre el control de la política fiscal y económica de los Estados con problemas en su deuda soberana, para de esta manera, evitar males futuros. Con esas contrapartidas se podría pensar en fórmulas de cooperación financiera para los países “eurodébiles”, incluyendo la “Deuda Pública europea” o “eurobonos”. Así, podría llegarse a una financiación equitativa de los países más endeudados, sin poner en peligro la buena solvencia de los países “eurofuertes”⁸⁸.

Desde la perspectiva de la soberanía de cada Estado miembro, la misma actúa como un obstáculo hacia el reforzamiento de la Unión, porque la única legitimación democrática directa la tienen los gobiernos de los Estados miembros y no las instituciones de la Unión. Hemos de destacar el escaso papel del Parlamento Europeo en el gobierno de la crisis de nuestra moneda, lo que es indicativo de las “carencias democráticas de la Unión monetaria”. Por otra parte, claramente la soberanía de los “eurodébiles” se ha reducido a la mínima expresión, pero sus gobiernos actúan siempre condicionados por su propia opinión pública, de forma y manera que “hay una verdadera esquizofrenia entre lo que los partidos políticos ofrecen en su dialéctica interna y el margen de actuación por la pertenencia a la Unión monetaria”. El ejemplo

⁸⁸Ibid. Idem. Notar, tal como lo hace el profesor Baño que “la actual situación (...) permite a Alemania financiarse con deuda prácticamente a coste cero mientras otros países pagan intereses superiores al 6%, no sólo es económicamente insostenible a medio plazo; incrementa la desafección en los países endeudados hacia la idea de Europa y también lo hace en los países más solventes, ya que la opinión pública se resiste a compartir riesgos con Estados a los que se acusa de mala gestión o simple despilfarro. El mantenimiento de un «statu quo» como el actual está desgarrando la idea de solidaridad europea en la opinión pública de los países miembros”; precisamente la idea originaria de la UE.

griego e italiano es muy significativo, ambos “con gobiernos democráticos impuestos por las circunstancias, al margen del debate electoral. Esa situación política tampoco es sostenible en el tiempo sin que surjan graves problemas en el funcionamiento democrático de las instituciones y en el propio prestigio de la democracia como sistema de gobierno”⁸⁹.

En este punto, debemos hacer notar, siguiendo a Sosa y Fuertes, que pese las dificultades, se ha de ir hacia un “gobierno económico europeo” ya que del pantano de deudas en que estamos, será difícil salir, pero más difícil sería si no existieran las instituciones de Europa. Por eso, llama la atención que todavía, se siga oyendo la plegaria de la «pérdida de la soberanía» como un mal a lamentar. Quienes entonan esta canción no parecen haber entendido nada. Estamos en total acuerdo en que la idea esencial de lo que es *más* Europa y los acontecimientos generados por la crisis económica, confirman “una tendencia que fuerza a explicar la soberanía de otra manera, porque hoy no puede ligarse sin más al Estado sino a una combinación que incluiría a éste y a la supranacionalidad europea. Lo que nos obliga a abandonar la idea tradicional para abrazar la de soberanía conjunta o compartida, apta para garantizar la diversidad de los niveles de Gobierno con la unidad de la acción política y de su medio de expresión más solemne que es la producción jurídica. El actual ejercicio de los poderes soberanos se ha desplazado así desde la individualidad de esos Estados a su actuación como miembros de una comunidad, razón por la cual se ha esfumado el poder único e indivisible para emerger otro de rasgos renovados basado en la existencia de un orden jurídico complejo e irisado pero dotado de los suficientes elementos para ser reconocido como un todo unitario, trabado por el Derecho y cimentado por el principio de lealtad de la Unión con los Estados y viceversa”⁹⁰.

Para conseguir este único Gobierno europeo, al menos en el aspecto económico, es condición necesaria, aunque no suficiente, la generosidad y altura de miras de los países “eurofuertes” y un cambio en la mentalidad de los países “eurodébiles”⁹¹.

⁸⁹Ibid. p. 253.

⁹⁰SOSA WAGNER, Francisco; y FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, op. cit., p. 156 y ss.

⁹¹BAÑO LEÓN, José M. *Libre competencia y regulación económica en un mundo en crisis (una visión contemporánea de la soberanía en la Unión monetaria)*, op. cit., p. 254.

III. RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CRISIS ECONÓMICA: APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO COMPARADO.

Una vez estudiado el contexto económico de la crisis, tanto mundial, como de la UE y el español, ahora nos proponemos abordar el reflejo de sus consecuencias en las normas fundamentales de los Estados que comparten nuestra misma moneda, el Euro.

Lo materializaremos a través de dos cuestiones. La primera será generalista, de pura teoría de la reforma constitucional, que versará básicamente sobre el significado de poder constituyente, poder constituido, Constitución y reforma constitucional. Analizando la necesidad u oportunidad de reformas o cambios constitucionales, del poder constituyente y de los poderes constituidos, es decir, sobre ¿Cuándo y cómo se debe reformar la ley fundamental de un Estado?. La segunda, y desde un prisma descriptivo, aludirá al derecho comparado de nuestro entorno, incidiendo especialmente respecto de las reformas constitucionales (ocurridas, en proceso o no posibles) en Estados de características políticas, geográficas y culturales comparables al nuestro. Por su especial interés, dejaremos íntegramente para los siguientes capítulos, la reforma del art. 135 CE, *leitmotiv*, del presente trabajo.

1. Teoría de la reforma constitucional: El poder constituyente y el poder constituido.

Comenzamos esta primera parte, con unas breves notas sobre aspectos dogmáticos esenciales en la teoría consolidada de la reforma constitucional. En primer lugar, debemos decir que el Estado Constitucional es la primera forma de organización del poder con vocación jurídica “total”, entendiendo el Derecho como ordenamiento jurídico general, es decir, “como un todo unitario, coherente y completo, que no admite la existencia de lagunas y contradicciones en su seno y en el que los seres humanos tienen que encontrar siempre una respuesta a cualquier problema que se suscite en su convivencia”⁹². En esta forma de organización, el poder estatal no está constituido, sino

⁹²LÓPEZ GARRIDO, Diego; y MARTÍNEZ ALARCÓN, María L. *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, op. cit., p. 21. Seguiremos en este apartado, de manera principal, las argumentaciones expresadas por el profesor Pérez Royo en esta monografía.

que es necesario que sea constituido. El Estado necesita la Constitución, la cual ha de hacerse, racional y reflexivamente, por los propios individuos integrantes de la sociedad ya que la van a aceptar como su Norma Fundamental de convivencia. Esta Norma Suprema marca el punto a partir del cual la convivencia estará presidida de forma “omnicomprensiva” por el Derecho.

El vehículo a través del cual se genera la Constitución es el llamado poder constituyente o poder constituyente primario u originario. El poder constituyente entendido como la intersección entre la Política y el Derecho, además de estar presente en el nacimiento del Estado Constitucional, obligatoriamente, debe estar presente, de alguna forma, a lo largo de la vida de éste, y lo está a través de los poderes constituidos por la propia Constitución, puesto que en el momento en que la norma fundamental es creada, el poder constituyente originario deja de existir como tal. El poder constituyente originario o primario, por tanto, prevé su propia continuidad mediante la institución de la “reforma constitucional” o “poder constituyente constituido”. La legitimidad de origen del Estado Constitucional, en cuanto forma de organización del poder, descansa en el poder constituyente, la legitimidad de su ejercicio se sustenta en la reforma constitucional.

Podemos decir que en la teoría constitucionalista clásica, la estructura del Estado constitucional se fundamenta en dos cimientos: a) El principio político democrático, mediante el cual, corresponde a la sociedad (individuos, pueblo), como titular de la soberanía del Estado, el ejercicio del poder constituyente; b) El principio jurídico de la supremacía constitucional, según el cual, “la Constitución es “*Lex Superior*”, que obliga por igual a gobernantes y gobernados”⁹³. Así, mediante la técnica de la reforma, se establece un procedimiento más agravado y difícil para modificar la Constitución que el seguido para modificar una ley. Esto deviene porque la institución de la reforma de la Constitución en definitiva, intenta solucionar un conflicto: salvar tanto el principio político democrático como el principio jurídico de supremacía constitucional.

La renovación del principio de legitimación democrática es imprescindible, para que se pueda dar respuesta indefinidamente a los problemas que surjan en las relaciones de convivencia social, los cuales, lógicamente, no pueden ser previstos en el momento

⁹³CANO BUESO, Juan. *Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 169-202. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 169.

de la constitución del Estado. Hasta la más “perfecta” Constitución puede perder su eficacia y vigor por el ineludible hecho del transcurso del tiempo, esa es la razón de ser de la reforma constitucional. Cuando la interpretación del texto fundamental ya no es posible, debido al cambio de la realidad de la sociedad (en la que es aplicada), entra, o debe entrar, en juego la institución de la reforma constitucional. Así, podríamos decir que hasta que un Estado constitucional no renueva su legitimidad de origen a través de la reforma, no está plenamente estabilizado desde el punto de vista constitucional, es decir, la reforma constitucional es la prueba que ha de pasar un Estado para considerarlo totalmente constitucionalizado. “Sin un poder racional, originario y democrático que exprese la voluntad de la sociedad no hay Constitución democrática, pero sin un procedimiento específico para la reforma constitucional que contribuya a asegurar la superioridad normativa de ese texto, a la larga, tampoco tendremos Constitución puesto que nada le diferenciaría del resto de las normas del ordenamiento jurídico”^{94 95}.

Desde un punto de vista meramente formal, la reforma constitucional “se ha de realizar a través de un procedimiento que garantice un consenso parlamentario superior”⁹⁶, es lo que se conoce como *rigidez constitucional*. La Constitución sólo podrá ser *Lex Suprema* cuando para su aprobación se exija un procedimiento especial y distinto, (agravado y más complejo) que el requerido para la modificación o derogación de una ley ordinaria⁹⁷. De esta forma, la “rigidez constitucional” es la “condición

⁹⁴ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Las razones europeas para la reforma constitucional en España*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 203-226. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 214.

⁹⁵LÓPEZ GARRIDO, Diego; y MARTÍNEZ ALARCÓN, María L. *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, op. cit., p. 46. El profesor Pérez Royo, tras una revisión comparada de lo que supone el ejercicio de la Reforma constitucional en los Estados “comparables” con España, llega a dos conclusiones: a) “una vez asentada la democracia, la Reforma de la Constitución se impone como una institución indispensable. Sin ella no se puede ordenar jurídicamente la renovación de la legitimidad del Estado”. b) La calidad democrática de tal proceso no es, ni mucho menos, la misma en todos los Estados, sobresaliendo entre todos, la experiencia alemana. Desde la óptica de la reforma de la Constitución, Alemania es el modelo de constitucionalismo democrático a seguir.

⁹⁶LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 199-218. ISSN 1139-5583. p. 214.

⁹⁷CANO BUESO, Juan. *Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011*, op. cit., p. 171. Aunque desde los años sesenta del siglo pasado se establecía doctrinalmente la clasificación realizada por el Profesor Bryce entre Constitución rígida y Constitución flexible, actualmente y en sentido

fundamental de la calidad de la Constitución como norma suprema y jerárquicamente superior del ordenamiento jurídico”⁹⁸. Tal “rigidez constitucional se alcanza, en la mayoría de las Constituciones de nuestro entorno, mediante un procedimiento de mayorías parlamentarias muy cualificadas, no a través de su ratificación por referéndum”⁹⁹.

Como vimos, una vez creada la Constitución, son los poderes por ésta establecidos los que “garantizan” la voluntad del poder originario, por lo que cada Constitución tendrá una determinada capacidad para que sus poderes constitucionales tracen su propio camino llegado el momento de su reforma. Consecuentemente, la crisis económica particular de cada Estado diferirá y, en su caso, sus reformas constituciones también, empero no cabe duda que “la crisis ha sido un estímulo o un factor desencadenante de la reforma constitucional. Todas las crisis afectan a la estabilidad de la norma fundamental, pero ésta es especialmente sensible a aquellos procesos que tienen su origen en disfunciones del sistema político, en ese contexto lo que se ha producido es un auténtico frenesí sobre la reforma constitucional”¹⁰⁰.

2. Incidencia constitucional de la crisis en Estados de nuestro entorno.

En los países de Europa occidental, la práctica de la reforma constitucional está firmemente consolidada; aunque el camino ha sido tremendamente costoso, parece que

técnico-jurídico, la práctica totalidad de las Constituciones democráticas son rígidas, por tanto, ahora se ha de hablar de Constituciones con mayor o menor grado de rigidez.

⁹⁸LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”, op. cit., p. 215. Por ejemplo, en Alemania se exige una mayoría de 2/3 de ambas Cámaras. En Portugal 2/3 de los diputados. En Italia se exige mayoría absoluta en dos votaciones sucesivas, aunque 500.000 firmas pueden forzar un referéndum (sin embargo, si la reforma obtiene en la segunda votación una mayoría de 2/3 no habrá lugar, nunca, a referéndum). En Francia, el principio general es el referéndum, pero la excepción está cuando el Presidente de la República considera someter la reforma al Parlamento, en este caso, la reforma podrá ser aprobada por la mayoría de 3/5 del Parlamento, sin necesidad de la consulta en las urnas. Podemos decir, por tanto, que las principales democracias de nuestro entorno no exigen un referéndum para su reforma constitucional ya que, de todos los países de la UE, sólo Irlanda, exige siempre un referéndum para la reforma de su texto fundamental.

⁹⁹Ibid. Idem.

¹⁰⁰SEIJAS VILLADANGOS, Esther. Constitución, globalización y recesión: un *trilema* esencial en las democracias actuales. *Revista española de Derecho Constitucional*. Pendiente de publicación, n. 100. ISSN 0211-5743.

al fin, se ha conseguido. Incluso Grecia y Portugal, que se incorporaron al constitucionalismo democrático retardadamente, han reformado en varias ocasiones sus constituciones¹⁰¹. Quizá el caso español sea distinto, parece que España “*It’s different*” también en este tema. La historia constitucional de nuestro país muestra que realmente, la gran mayoría (o todas, desde la pura ortodoxia) de sus Constituciones nunca fueron realmente reformadas. Cuando los gobiernos cambiaban su voluntad era elaborar otra *Carta Magna* donde reflejar sus ideas políticas, al no sentirse identificados con la vigente, es el denominado “trágala”. Esas Constituciones “reformadas” eran en realidad, programas electorales disfrazados de Norma Fundamental de un sector político (muy amplio en ocasiones, pero *parte* al fin y al cabo). Probablemente la única Constitución fruto del consenso suficiente para ser considerada como tal, es la vigente *Lex Maxima*. Por tanto, podemos decir que históricamente, España no tiene experiencia en la necesaria institución de la reforma constitucional: los políticos (que no la sociedad) no querían reformas sino “sustituciones”, las ideas eran impuestas por los políticos con mayoría en las urnas, dejando totalmente de lado a las minorías. Así, adolecían, a nuestro juicio, el rasgo fundamental que ha de tener cualquier *Lex Superior* democrática que se precie: el consenso¹⁰².

En las siguientes líneas estudiaremos los cambios sufridos por Constituciones de nuestro entorno debidos a la crisis que nos está azotando. Podemos decir, salvo el caso alemán, que el impulso o detonante de todas estas reformas surgió tras la cumbre bilateral entre Francia y Alemania el 16 de agosto de 2011. Tras la misma los presidentes de ambos Estados instaron a que el resto de países de la UE establecieran, antes de un año, la denominada *regla de oro* o regla del equilibrio presupuestario, es decir, que se estableciera al máximo nivel (bien constitucional, bien legislativo) en cada Estado, la garantía del cumplimiento de los ratios de referencia para el déficit público y

¹⁰¹LÓPEZ GARRIDO, Diego; y MARTÍNEZ ALARCÓN, María L. *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, op. cit., p. 47 y 48. Grecia ha reformado su Constitución de 1975 en tres ocasiones; 1986, 2001 y 2008. Por su parte, la Constitución portuguesa de 1976 ha sido reformada, nada menos, que en siete ocasiones: 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 y 2005.

¹⁰²MARHUENDA GARCÍA, Francisco. *La reforma del artículo 135 de la Constitución*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 373-420. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 378 y 379. Aunque será analizado con mayor profusión, no sin razón, una amplia parte de la doctrina constitucionalista opina que la reforma del art. 135 CE, adolece precisamente de este defecto histórico, la falta de consenso.

la deuda establecidos a nivel intergubernamental, en las reuniones del Consejo Europeo. La UE “atizada” por dos de los principales Estados “eurofuertes” buscaba, como única solución para lograr la estabilidad e impulsar el crecimiento, el equilibrio estructural interno a nivel estatal¹⁰³.

Comenzaremos por la reforma alemana, ya que desde el punto de vista formal, como antes comentábamos, es un modelo de relevancia para otros Estados democráticos. Por otra parte, es importante analizar su contenido, ya que fue el germen y referencia para que otros Estados de la Unión monetaria, incluyeran el equilibrio presupuestario en sus Constituciones. Por ello la trataremos en primer lugar y con mayor profusión de detalles.

Por último, cabe indicar que Estados muy cercanos (social y culturalmente) al nuestro, como Portugal y Grecia, no han reformado sus Constituciones, a pesar de compartir los mismos “requisitos” para hacerlo. En Portugal por la imposibilidad de alcanzar una mayoría necesaria para abordar la reforma. En Grecia, por la traba constitucional existente, ya que la Constitución griega no admite revisión alguna antes de los cinco años desde el final de la revisión anterior, lo que significa que por haberse reformado en mayo de 2008 no podría afrontarse otra reforma hasta el 2013, “un rígido corsé que ha embridado la posibilidad de que la Constitución se acercase a la inmediatez de los cambios a adoptar para abordar la crisis”¹⁰⁴.

2.1. Alemania.

Desde el punto de vista formal, podríamos destacar dos rasgos característicos de esta reforma, los cuales, creemos, deberían aparecer en todas las reformas constitucionales: Primero, el contenido de la reforma es la conclusión a la que llega un comité *ad hoc* designado al efecto. Esta comisión sobre el federalismo y las relaciones financieras, que estaba integrada por miembros de ambas Cámaras federales, de los

¹⁰³LÓPEZ GARRIDO, Diego; y MARTÍNEZ ALARCÓN, María L. *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, op. cit., p. 47 y ss.

¹⁰⁴SEIJAS VILLADANGOS, Esther. Constitución, globalización y recesión: un *trilema* esencial en las democracias actuales, op. cit., Pendiente de publicación.

parlamentos de los *Länder* y los municipios, “así como de expertos en la materia”¹⁰⁵, estudió y deliberó la cuestión durante dos años de intensos trabajos y abundantes informes de todo tipo. Por tanto, el proceso de reforma, sin duda, se puede catalogar como *reflexivo*. Segundo, la reforma fue *consensuada* por la práctica totalidad de los partidos políticos con representación parlamentaria. Recordemos que el Gobierno en el poder, al tiempo de la reforma, estaba constituido por una gran coalición de partidos. Las dos únicas excepciones al amplísimo consenso vinieron de un pequeño partido, *Die Linke*¹⁰⁶ y del ala más extrema del *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) pero como tal partido, el SPD estaba incluido dentro del consenso¹⁰⁷.

Respecto al contenido material¹⁰⁸, debemos comenzar diciendo que el principio de un equilibrio “nominal” ya estaba establecido en la Ley Fundamental alemana con anterioridad a la reforma efectuada en 2006¹⁰⁹, sin embargo, por primera vez en la

¹⁰⁵RIDAURA MARTÍNEZ, María J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 237-260. ISSN 1139-5583. p. 239.

¹⁰⁶Esta pequeña formación, “La Izquierda”, Es un partido creado por la fusión del Partido de la Izquierda y de la Alternativa Electoral por el Trabajo y la Justicia Social.

¹⁰⁷GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., p.70 y ss.

¹⁰⁸CANO BUESO, Juan. *Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011*, op. cit., p. 176. Según este autor, citando a Arroyo Gil, los objetivos perseguidos por la modificación constitucional alemana, eran los siguientes: “1º) Introducción de un límite efectivo a la capacidad de endeudamiento de la Federación y de los *Länder*. 2º) Sostenibilidad presupuestaria en consonancia con lo establecido en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento. 3º) Fortalecimiento de la responsabilidad propia de cada una de las Administraciones territoriales al dotarlas de los recursos adecuados a los servicios que han de prestar. 4º) Fijación de un sistema de alerta temprana para detectar las crisis presupuestarias. 5º) Establecimiento de un pacto de consolidación entre la Federación y los *Länder* para la consecución del objetivo común de una estabilidad presupuestaria duradera. 6º) Posibilidad de establecer ayudas financieras a los *Länder* que lo necesiten dentro de unos criterios precisos para su concesión. 7º) Incremento de la autonomía impositiva de los *Länder*. 8º) Incremento de la eficiencia de la Administración tributaria. 9º) Facilidades para la unión voluntaria de *Länder* e incremento de la cooperación reforzada entre ellos.”

¹⁰⁹PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 45-84. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 54. En el art. 110 de la Ley Fundamental de Bonn se declaraba que los ingresos presupuestados y los gastos debían ser equilibrados.

historia del constitucionalismo alemán, el endeudamiento neto tras la reforma de 2009, queda prohibido¹¹⁰.

En Alemania se ha creído que los criterios convencionales de una necesidad extraordinaria, de la vinculación de las inversiones, de una reserva de coyuntura y de una reserva de ley no son eficaces para evitar el endeudamiento excesivo del Estado, ya que para los políticos (siempre) acaba siendo más fuerte la presión para financiar tareas actuales a costa de los contribuyentes del futuro. Por ello, la Constitución alemana ha optado por expresar cuantitativamente el parámetro constitucional el cual, incide, “más precisa y rigurosamente que mediante determinaciones materiales, en los numéricos Presupuestos y Derecho financiero”¹¹¹.

El origen de la reforma alemana de 2009, que introduce el presupuesto neto o “estructural”, hay que situarlo, inmediatamente después de la reforma constitucional de 2006. La cual se enmarcó en la necesidad de afirmar el principio presupuestario de forma más estricta. La nueva redacción del art. 109.5, de título “La separación de poderes entre la Federación y los *Länder*, Principios de un presupuesto equilibrado”, estableció “la responsabilidad conjunta de la Federación y los *Länder* para el cumplimiento de las obligaciones de Alemania en relación con el Pacto de Estabilidad Europeo (PEC), afirmando que las sanciones por violación de las disposiciones sobre el cumplimiento de la disciplina presupuestaria equilibrada, incluyendo el artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) son compatibles, respectivamente, con una tasa del 65% por la Federación y el 35% de los *Länder*”¹¹².

Una de las causas generadora de reforma de 2009 fue que la anterior (2006), no trató completamente el aspecto financiero de las relaciones entre la Federación y los *Länder*, lo que generó que Alemania, (junto con Francia) incumpliera el PEC, antes de que la crisis económica llegase desde el otro lado del Atlántico. La solución establecida

¹¹⁰KIRCHHOF, Paul. La constitucionalización de la deuda soberana. Diálogo con Antonio López Pina. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 77-88. ISSN 1139-5583. p. 84.

¹¹¹Ibid. p. 84 y 85.

¹¹²PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*, op. cit., p. 55.

tras la reforma, es “ciertamente radical”, pues consiste en la práctica prohibición de cualquier endeudamiento importante¹¹³.

Seguidamente pasamos a diseccionar el contenido de la reforma plasmada en los arts. 109.3 y 115.2 de la Ley Fundamental de Bonn¹¹⁴. El punto de partida, es la modificación del art. 109.3, que introduce, el establecimiento de un equilibrio en el presupuesto entre la Federación (*Bund*) y los *Länder*, pero sin recurrir al endeudamiento. Así, se introduce la posibilidad de poner, de una forma más eficaz, un freno a las formas de endeudamiento para financiar gastos de capital, mediante la adhesión expresa a los principios económicos europeos (PAC). El artículo ya establecía que el *Bund* y los *Länder* eran autónomos e independientes en sus respectivos presupuestos, ahora se introduce que el *Bund* y los *Länder* “cumplen conjuntamente con las obligaciones de la República Federal de Alemania a raíz de los actos que la Comunidad Europea ha adoptado de conformidad con el artículo 104 del Tratado CE (actualmente artículo 126 TFUE) respecto la disciplina fiscal, y sólo dentro de este marco tienen en cuenta los requisitos de equilibrio económico genera”¹¹⁵.

La modificación del art. 115 vino originada a su vez, por la necesidad de respetar el art. 109 en relación con la deuda; ya que “en presencia de tendencias cíclicas que se apartan de las condiciones normales, las nuevas disposiciones exigen que se

¹¹³EMBID IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*, op. cit., p. 47 y ss. Alemania poco a poco, con específicas políticas de austeridad, corrigió sus incumplimientos, lo que la pusieron en mejor situación de partida (con una fuerte recuperación económica, anterior al resto de los miembros de la UE), cuando la crisis económica dio de lleno en Europa.

¹¹⁴ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *La reforma (preventiva) Constitucional de 2011*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 19-43. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 22. Esta reforma afecta a dos preceptos de la Ley Fundamental de Bonn o Constitución alemana, el 109 y el 115. El art. 109.3 dispone lo siguiente: “Los presupuestos de la Federación y de los *Landers* deben ser, por regla general, equilibrados, sin ingresos provenientes de créditos. La Federación y los *Landers* podrán prever la posibilidad de regulaciones concretas cuando el desarrollo coyuntural se aparte de la situación normal, tanto en momentos de expansión económica como de recesión, así como una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o situaciones extraordinarias de emergencia que escapen al control del Estado y que graven extraordinariamente la situación financiera estatal. Cada regulación de excepción deberá prever regulación de amortización”. El art. 115.2 dispone: “Ingresos y gastos deben equilibrarse sin ingresos provenientes de créditos. Se cumple este principio si los ingresos provenientes de créditos no superan el 0,35 del PIB nominal”.

¹¹⁵PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*, op. cit., p. 55.

tengan en cuenta los efectos sobre el presupuesto de una manera simétrica en las dos fases de la recuperación en las primeras etapas de decadencia. Si el presupuesto federal requiere el uso de la Deuda Pública por encima del límite permitido, las desviaciones de la utilización efectiva de crédito más allá de los límites permisibles se registrarán en una cuenta de control por separado, entonces se procederá a una reducción de los cargos que superen el umbral de 1,5% del valor nominal del producto interno bruto, que se realizará a la luz del ciclo económico”. Asimismo, se establece que “para cumplir con los criterios establecidos a nivel comunitario, el presupuesto de la Federación y los *Länder* deben estar en equilibrio, y que el endeudamiento público se permite sólo para la Federación y los *Länder*, por un máximo de 0,35% del PIB”¹¹⁶.

Se crea también un mecanismo para alertar sobre las llamadas “emergencias de presupuesto”, que en definitiva, son las excepciones al principio general y sólo son posibles en caso de desastres naturales o situaciones excepcionales de emergencia, cuando se escapan al control del Estado y comprometan severamente su capacidad de pago¹¹⁷.

Para posibilitar su mejor cumplimiento, se introducen dos garantías. La primera consiste en la previsión de una Ley federal (que requerirá el consentimiento del *Bundesrat* y basada en una planificación financiera plurianual) adopte las normas básicas comunes para la adecuada gestión presupuestaria conforme a la coyuntura económica concreta y su régimen presupuestario. La segunda consiste en la creación, mediante Ley federal (que requerirá igualmente para su aprobación del consentimiento

¹¹⁶Ibid. p. 56.

¹¹⁷Ibid. p. 57. Para estas ocasiones, se ha de aprobar un plan de eliminación de tales circunstancias excepcionales pero siempre dentro de los parámetros ya establecidos. Dicho plan, en forma de ley, obligatoriamente requiere de la aprobación por mayoría absoluta del *Bundesrat*, y dispondrá la monitorización ininterrumpida de la gestión presupuestaria de la Federación y los *Länder*, las condiciones y procedimientos para la evaluación de los principios presupuestarios que rigen la emergencia inminente del desarrollo y la implementación de programas de rehabilitación que serán dirigidos a la prevención de presupuesto de emergencia. Este plan se conectará a otro (el plan de amortización y pago de los préstamos) que debe completarse en un plazo temporal razonable. La reforma se aplicará a partir del ejercicio presupuestario de 2011 salvo para las autorizaciones de crédito ya existentes. Como aseguramiento del establecimiento de los presupuestos de los *Länder* y hasta el año 2019, la Federación puede, realizar transferencias adicionales a cinco *Länder* considerados como especiales, por un total de 800 millones por año.

del *Bundesrat*) del denominado *Stabilitätsrat* o “Consejo de Estabilidad”¹¹⁸, cuya misión será la de supervisar y garantizar la gestión fiscal y presupuestaria tanto de la Federación, como de los *Länder*¹¹⁹

Por todo lo anterior, y dado que la reforma tuvo lugar antes de finalizar el primer año de la oficialización de la crisis económica, el contenido de la reforma de la Constitución alemana, va a influir, pues será el patrón a seguir (sobre el comportamiento y la disciplina fiscal) en las reformas de las Constituciones de otros Estados que también presentan problemas de disciplina fiscal, como es el caso de España¹²⁰. Sin lugar a dudas, “Alemania es el origen del principio de equilibrio presupuestario en las Constituciones de los Estados que forman parte de la Unión monetaria”¹²¹.

2.2. Francia.

En el Estado galo, el principio de equilibrio presupuestario adoptado por Alemania, ha mostrado tener una influencia muy significativa. Después de la enmienda constitucional de 2008, y con el fin de equilibrar las cuentas gubernamentales, a comienzos de 2010, se da a conocer el “Informe Camdessus”¹²². Este crucial informe, entre otros, puso de manifiesto la necesidad de que una ley específica introdujera el principio de equilibrio presupuestario en la legislación de la República. El 16 de marzo del año siguiente, el Gobierno francés con su primer ministro, François Fillon, y en nombre del Presidente de la república, presentó un proyecto de ley de enmienda

¹¹⁸Esta institución, típica de los Estados federales, está integrada por los Ministros de Finanzas de la Federación y de todos los *Länder*.

¹¹⁹EMBID IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*, op. cit., p. 50.

¹²⁰Ibid. p. 51.

¹²¹PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*, op. cit., p. 53.

¹²²Llamado así en honor al relator directo del numeroso grupo de trabajo establecido al efecto.

constitucional muy amplio¹²³. El Senado de la república Francesa y la Asamblea nacional aprobaron el proyecto a mediados de ese verano¹²⁴.

En la exposición de motivos del proyecto de reforma, el principio de equilibrio presupuestario se describe como un imperativo moral y, paradójicamente a nuestro entender, como una garantía de la soberanía nacional. Con esta reforma se persiguen, entre otras, varias finalidades: reducir la carga transmitida a futuras generaciones¹²⁵, proteger la libertad de elección para la preparación del futuro y proteger el modelo social de la República. “La reforma introduce la ley marco para equilibrar las finanzas públicas (*loi-cadre d’équilibre des finances publiques* o “LCEFP”), que desde la perspectiva de las fuentes del sistema representa un nuevo tipo de leyes, colocándose en una categoría híbrida entre las leyes orgánicas y leyes ordinarias. La nueva ley deberá especificar cómo y cuando el gobierno se compromete a volver al equilibrio. Una vez presentada al Congreso y aprobada, la regla constitucional entrará en vigor en las condiciones establecidas por una ley orgánica”¹²⁶. La ley marco¹²⁷ comprenderá un período mínimo de tres años y determinará la fecha concreta para que las finanzas públicas vuelvan al equilibrio. Asimismo, determinará para cada periodo anual, el “tope” de gasto y el “esfuerzo” mínimo de ingresos adicionales para cumplir con el objetivo marcado. Lo que se pretende con esta ley marco es que el Gobierno de la

¹²³ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *La reforma (preventiva) Constitucional de 2011*, op. cit., p. 23. Los preceptos de la Constitución francesa afectados por este proyecto de reforma son los que siguen 34, 39, 42, 46, 47, 48, 49, 61, 70, 87 y 88.

¹²⁴Ibid. Idem. y PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas, op. cit., p. 58. Sólo falta que el Parlamento, convocado en Congreso por el Presidente de la República, tal como es preceptivo por la legislación francesa, apruebe la reforma constitucional por, al menos, los tres quintos de los votos emitidos. Obsérvese que tal condición puede no llevarse a cabo debido a que actualmente la mayoría del Senado está en manos del Partido Socialista.

¹²⁵GARCÍA VILLAREJO, Avelino; y SALINAS SÁNCHEZ, Javier. *Manual de hacienda pública general y de España*, op. cit., p. 549 y ss. En este clásico manual universitario de Hacienda Pública, los autores describen las distintas posturas existentes en la doctrina hacendística sobre qué generación debe hacer frente a emisión de Deuda Pública, en definitiva, qué generación ha de soportar los esfuerzos para pagarla.

¹²⁶PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*, op. cit., p. 59.

¹²⁷Esta ley marco sustituirá el penúltimo párrafo del art. 34 de la Constitución francesa, en el que se define la categoría de las leyes del programa de las finanzas públicas que había sido creado en el 2008.

República visualice el largo plazo antes de tomar decisiones sobre el corto plazo. Como indica el “Informe Camdessus”, las leyes marco sirven para programar el desarrollo de todas las finanzas públicas y dicho desarrollo, será idéntico al de los compromisos europeos en términos de déficit asumidos por Francia. Se pretende pues, hacer frente no sólo a los ingresos y gastos sociales y de seguridad nacional, sino también los componentes de las cuentas públicas que, en principio, no se rigen por las leyes anuales, es decir, las finanzas públicas locales, el seguro de desempleo y los planes complementarios de pensiones, entre otros¹²⁸.

Por otra parte, la reforma establece el control por el “Consejo Constitucional” (el equivalente a nuestro TC) de la conformidad de las leyes marco con la Constitución francesa. Este control es necesario ya que se trata de leyes que, al menos, algunas de sus disposiciones, gozan de un estatuto jurídico superior al de las leyes financieras anuales. “En el marco de la reforma, el juez constitucional hace una revisión sistemática de las leyes marco antes de su promulgación, para garantizar que cumplen con el objetivo constitucional de regresar al equilibrio. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo Constitucional, el control será ejercido sobre el cumplimiento con la propia Constitución de las leyes marco, y también sobre la ley orgánica que se tomará de conformidad con el proyecto de ley. La ley de presupuesto anual y las leyes de financiación de la seguridad social se introducen automáticamente antes al Consejo para determinar que ellas cumplen con los límites de gasto y con el ingreso mínimo establecido por la ley marco de equilibrio de las finanzas públicas”¹²⁹. De esta forma el Consejo Constitucional se convierte en el garante de que el principio del equilibrio presupuestario sea cumplido.

Por último y con la finalidad de dar una base constitucional a la participación del Parlamento en el nuevo procedimiento del “semestre europeo”¹³⁰, en el texto constitucional francés se crea un nuevo artículo que prevé la transmisión a la Asamblea

¹²⁸PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*, op. cit., p. 59 y 60.

¹²⁹Ibid. Idem.

¹³⁰Este procedimiento, ya estudiado en este trabajo, dentro de las varias respuestas dadas desde la UE a la crisis, fue aprobado por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea en septiembre de 2010, y básicamente consiste en un procedimiento a través del cual, las políticas presupuestarias de los Estados miembros son evaluadas con carácter previo a que sean aprobados los presupuestos por los respectivos parlamentos nacionales.

Nacional y al Senado, del programa de estabilidad propuesto para los siguientes presupuestos, antes de su envío a la Comisión Europea. Esta participación del Parlamento permite al sistema galo, superar muchos de los problemas planteados por la reforma de la “Gobernanza Económica Europea” en términos de déficit democrático¹³¹.

2.3. Italia.

En la reforma emprendida de la Constitución italiana, a los sucesos de índole económica, se unen los acontecimientos eminentemente políticos debido a la especial singularidad de su espectro parlamentario, sin olvidar al no menos peculiar y encausado (entonces, hoy condenado), Sr. Berlusconi, Primer Ministro italiano en ese período. La historia del equilibrio presupuestario italiano puede ser resumida como la estrecha interconexión e interrelación existente entre las decisiones y peticiones de la UE y las faltas de cumplimiento de las propias obligaciones italianas¹³².

La Ley de reforma constitucional 1/2012 modifica de forma substancial la Constitución Económica italiana¹³³. Describimos el contenido de la reforma de manera

¹³¹PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*, op. cit., p. 60.

¹³²Ibid. p. 63 y 64. El “peloteo tenístico” de las declaraciones entre la UE y el Estado Italiano, según estos autores italianos, “es representativo de cómo se dividirá en el futuro las competencias estatales y supranacionales en la reforma de la gobernanza económica de la Unión”. “Más que de un “diálogo económico” se podría hablar de monólogo europeo con requerimiento de explicaciones. Todo comenzó durante el verano, con la famosa carta dirigida del ex Gobernador del BCE, Jean-Claude Trichet, al entonces Primer Ministro italiano Berlusconi. En la carta, el BCE “sugería” al gobierno italiano que adoptase una serie de medidas precisas, las cuales deberían ser capaces de reducir el déficit estructural italiano y estimular el crecimiento. A la carta del BCE Italia dio respuesta a través de la elaboración de la ley de estabilidad. Sin embargo, la Comisión ha establecido que las medidas italianas no son suficientes, invitando al país a hacerlo mejor. Por respuesta, el Primer Ministro italiano ha enviado una carta de intenciones al Presidente del Consejo europeo, Herman Van Rompuy y al Presidente de la Comisión europea, José Manuel Barroso. Las conclusiones del Consejo europeo teniendo en cuenta las intenciones de Italia, han sido invitar a las autoridades gubernamentales a concretar esas buenas intenciones y a prever posteriores y específicas medidas”. Aunque este no un trabajo para entrar en consideraciones de profundidad sobre este particular, hemos de señalar cómo en el nuevo marco europeo de gobernanza económica la fiabilidad de un Estado es un requisito previo del que se derivan claras consecuencias jurídicas. “El equilibrio presupuestario está diseñado como uno de los principales elementos que deben cumplirse para demostrar esta misma fiabilidad en el cumplimiento italiano de las obligaciones europeas”.

¹³³Con esta Ley se reformaron los textos de los arts. 81, 97, 117 y 119 de la Constitución italiana.

sintética, en los siguientes puntos: Primero, establece que los poderes públicos garantizan el equilibrio de los presupuestos y la sostenibilidad de la Deuda Pública. Segundo, se establece que el Estado italiano garantiza el equilibrio entre los ingresos y los gastos de su presupuesto, teniendo en cuenta los tiempos “buenos y malos” de las fases del ciclo económico. Tercero, la Deuda Pública sólo se permite en consideración a los efectos del ciclo económico. Cuarto, una ley ordinaria, aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, establecerá el contenido de los presupuestos, las normas y criterios básicos destinados a garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda de todas las Administraciones Públicas. Quinto, para las circunstancias excepcionales (que serán definidas por una Ley ordinaria) sólo se podrá acudir a la Deuda Pública, si las Cámaras lo aprueban por mayoría absoluta. Sexto, se crea en cada una de las dos Cámaras, un órgano independiente encargado del análisis y seguimiento de la evolución de las cuentas públicas y la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestarias¹³⁴. Séptimo, “la autonomía financiera de las Entidades Locales está sujeta a la regla general que proporciona un presupuesto equilibrado para todas las Administraciones Públicas: el préstamo se puede permitir a los distintos organismos sólo para financiar gastos de capital”¹³⁵ y con los ciertos procedimientos específicos, sujetos a determinadas restricciones.

¹³⁴El órgano independiente que se crea en cada cámara es análogo a la “Oficina de Presupuesto del Congreso” (CBO) que existe en el Congreso de los EE.UU.

¹³⁵PEGORARO, Lucio; y COSIMO, Eloisa D. *La constitucionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas*, op. cit., p. 66. El recurso al endeudamiento está subordinado al contexto de las tablas de depreciación, que garanticen un equilibrio entre varios ejercicios entre el retroceso del año de realización de la inversión y los avances sucesivos necesarios para amortizarlo. En todo caso, la facultad individual de recurrir al endeudamiento está sujeta a la restricción de cumplir con los principios de equilibrio requerido por la UE.

IV. PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA.

En este capítulo entramos en el corazón de la reforma del art. 135 CE desde su perspectiva formal, es decir, respecto del *cómo* de la reforma. Si bien pudiera considerarse que los aspectos procedimentales de la reforma entrañan menor importancia que los materiales, a nuestro entender, y desde el punto de vista constitucionalista, ofrecen gran interés, sobre todo debido a los aspectos *singulares* de dicha tramitación. No debemos olvidar que “en democracia, las formas importan”¹³⁶ y que “en el mundo del derecho, y de manera más clara, en lo que se refiere al Derecho Constitucional, la forma es algo fundamental”¹³⁷.

Como introducción y para su posible comparación, analizaremos someramente la primera reforma de nuestra vigente *Carta Magna*, y los intentos de reforma habidos desde la misma. Posteriormente, nos detendremos en las causas próximas e inminentes, confesables e inconfesables, de tal reforma. Proseguiremos con la descripción cronológica y detallada de su fugaz¹³⁸ y controvertido¹³⁹ *iter* parlamentario ya que gran

¹³⁶ESCUDERO ALDAY, Rafael. Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Tirant lo Blanch ed. 2012, n. 2, pp. 86-98. ISSN 5553-6655. p. 89.

¹³⁷PÉREZ-UGENA COROMINA, María. *Aspectos de la reforma del artículo 135 de la Constitución*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 249-281. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 251.

¹³⁸GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 165-198. ISSN 1139-5583. p. 166. Dice la prestigiosa constitucionalista: “Merece, no obstante, algo más que un simple comentario la celeridad en la tramitación de la reforma: transcurren trece días desde la presentación el 26 de agosto de 2011 y publicación el mismo día de la Proposición de reforma de los Grupos parlamentarios Socialista y Popular en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG Congreso, nº 329.1) hasta su aprobación por el Senado el día 8 de septiembre. La pequeña pausa que se abre a continuación se debe a la posibilidad de solicitud de referéndum en el plazo de quince días, otorgada por el artículo 167.3 de la Constitución a una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Transcurrido dicho plazo, el 27 de septiembre de 2011, un mes y un día después de la presentación de la iniciativa, la reforma es sancionada por el Rey y publicada en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor el mismo día”.

¹³⁹Recordemos que la tramitación parlamentaria originó la interposición de dos recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional: el interpuesto por los diputados del Grupo parlamentario ERC-IU-ICV Gaspar Llamazares y Nuria Buenaventura, y el interpuesto por la diputada Rosa Díez del Grupo mixto.

parte de las críticas generadas por esta reforma, provienen precisamente de lo acontecido en el procedimiento parlamentario seguido.

1. La primera reforma e intentos posteriores.

El Estado español firmó el 7 de febrero de 1992, en Maastricht, el Tratado de la Unión Europea que modificaba el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. En su art. 8.B señalaba que todo ciudadano de la UE que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, lo que permitía que los ciudadanos de la UE que residieran en España pudieran elegir y ser elegidos para participar en las instituciones municipales españolas. La introducción del artículo 8.B hizo imprescindible adaptar la Constitución de 1978 a la nueva normativa europea, ya que en el art. 95.1 CE se establece que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exige la previa revisión constitucional. De esta forma, el Gobierno presidido por el Sr. González acordó en abril de 1992 poner en marcha el procedimiento de reforma previsto en el art. 95.2 CE que señala que el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al TC para que declare si existe o no esa contradicción. El Alto Tribunal estableció¹⁴⁰ que la estipulación contenida en el art. 8.B, tal y como quedará redactado por el Tratado, es contraria al art. 13.2 CE en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la UE no nacionales españoles. Además añadía que el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse, para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su art. 167 de nuestra *Carta Magna*¹⁴¹.

La Proposición de ley de reforma del art. 13.2 CE adoptada por todos los grupos parlamentarios se presentó el 7 de julio de 1992 en el Congreso, fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el día 13, tramitándose por el procedimiento de lectura única y siendo aprobada por el Pleno el 22 de julio. En el Senado, es remitida a la Comisión de Constitución el 23 de julio tramitándose por el procedimiento de

¹⁴⁰Declaración 1/1992 de 1 de julio de 1992.

¹⁴¹MARHUENDA GARCÍA, Francisco. *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, op. cit., p. 379 y 380.

urgencia. No se presentaron enmiendas, el dictamen de la Comisión fue aprobado el 28 de julio y el Pleno aprobó la reforma el día 30. Transcurrido el plazo de quince días previsto por el art. 167 para solicitar la celebración de referéndum, el texto de la reforma fue sancionado por el Rey el 27 de agosto y publicado en el BOE el 28 de agosto de 1992¹⁴².

Debemos destacar algunos de los aspectos más significativos de esta reforma. Primero, la reforma se realizó con un dictamen previo del Consejo de Estado el cual estipuló que no era necesaria la reforma, de ahí que el Gobierno presentara el requerimiento ante el TC y éste, al contrario del máximo órgano consultor del Gobierno, entendió lo contrario, por tanto, esta reforma fue jurídicamente *obligada*¹⁴³. Segundo, podemos decir que se trató de una reforma *sencilla* ya que sólo se incluyó la expresión “y pasivo”. Tercero, fue *consensuada*¹⁴⁴. Cuarto, a pesar del consenso, existió debate político con enorme repercusión en los medios de comunicación. Estos cuatro rasgos se echaron de menos en la segunda reforma¹⁴⁵.

Mucho después de esta primera reforma, el más relevante y sustantivo proceso de reforma a los efectos de adaptación de la Constitución a la sociedad, vino con el Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero. El Programa Electoral con el que el PSOE concurrió a las elecciones de 2004, proponía abiertamente acometer cuatro reformas de nuestra Norma Fundamental, a saber: a) la incorporación de una cláusula “Europa” (razonablemente emplazada en el art. 93 CE); b) la mención en el texto constitucional de cada una de las CCAA existentes pero todavía hoy indeterminadas a la estructura “transitoria” que rige el Título VIII CE (*De la Organización Territorial del Estado*); c) la reforma del Senado (art. 69 CE); d) la reforma del Título II CE para cambiar el orden sucesorio respecto a la preferencia del varón respecto de la mujer a la misma línea y grado de sucesión (art. 57 CE)¹⁴⁶. En su sesión de investidura, el Sr. Rodríguez Zapatero, “formuló una propuesta de reforma que no obtuvo el necesario consenso

¹⁴²GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 165.

¹⁴³EMBID IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*, op. cit., p. 68.

¹⁴⁴Todos los votos emitidos (332) para su aprobación en el Pleno, fueron favorables.

¹⁴⁵ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *La reforma (preventiva) Constitucional de 2011*, op. cit., p. 18 y 19.

¹⁴⁶LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”, op. cit., p. 202.

posterior siquiera para ser discutida”¹⁴⁷, sin embargo, es a partir de esta propuesta, cuando se abre de nuevo la discusión doctrinal sobre la reforma. El Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del Gobierno, realizó un dictamen final que junto con los correspondientes documentos preparatorios, son “referencias inexcusables de una reflexión en serio acerca de las posibilidades y límites que la Constitución impone a la articulación de una voluntad política para su reforma”¹⁴⁸.

2. Las causas, confesables e inconfesables, de la reforma.

En este apartado intentaremos sintetizar los motivos de la reforma que hemos clasificado, sin ningún ánimo de polémica, en dos tipos, las causas esgrimidas por los políticos y que en cierta forma aparecen en el nuevo texto, es decir, las confesables; y las inconfesables, que quizá, sean las reales o inminentes. En todo caso, la iniciativa política de reforma arrancó de un entendimiento inusitadamente rápido, de los dos partidos mayoritarios¹⁴⁹.

Entre las primeras podemos señalar: 1ª) El inicio de la recesión de la economía española en el año 2008, la situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, tal como aparece en la Exposición de motivos de la reforma constitucional. Esta crisis, ampliamente estudiada en el presente trabajo, refuerza la conveniencia de llevar al texto constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria, proclamado como valor estructural, con el objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo. 2ª) El reforzamiento del compromiso de España con la UE, a través del PEC, que es el reconocimiento de un

¹⁴⁷CANO BUESO, Juan. *Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011*, op. cit., p. 173. Según este autor, quizá el llamado “Plan Ibarretxe” también pueda clasificarse, como un intento de reforma constitucional.

¹⁴⁸LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”, op. cit., p. 202 y 203.

¹⁴⁹Ibid. p. 210. Aunque quizá sea más preciso decir que el acuerdo se realizó entre el entonces Presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero y el líder del PP, Sr. Rajoy. Según este autor, conector de primera mano debido a sus conexiones políticas, tal consenso se alcanzó en realidad con “una conversación telefónica entre el presidente del Gobierno, socialista, y el líder de la oposición, el presidente del PP”.

condicionamiento exterior del poder constituyente del Estado, pero inherente, a la integración europea¹⁵⁰.

Entre las causas reales aunque no confesables, tendríamos: 1ª) La inestabilidad en los mercados y la pérdida de credibilidad de la economía española, que no se expresan entre los motivos de la proposición de reforma, o mejor, lo hacían con formulación positiva. Por tanto, podríamos decir que la crisis de la deuda soberana llevada a su máxima expresión, es decir, la posibilidad de la bancarrota del Estado o el rescate por órganos supranacionales, ha supuesto, un motivo, al menos verosímil, para entender los aspectos formales de esta reforma, si bien, evidentemente, y a fin de defender los intereses nacionales, tal causa no puede de modo alguno ser siquiera pronunciada por los responsables políticos. Esta causa está presente, de una u otra manera a las restantes. 2ª) La *sugerencia*, aunque podría llamarse “imposición”, de la Sra. Merkel y el Sr. Sarkozy, tras la cumbre franco-alemana de 16 de agosto, ya mencionada, y donde “estaría la probable causa inmediata del rango constitucional de una norma que (...) con una legalidad como la que existía, cabe preguntarse si no ha resultado desproporcionada y si una ley orgánica orientada a cubrir los mismos objetivos no hubiese sido suficiente”¹⁵¹. 3ª) La convocatoria de las elecciones generales y la disolución de las Cámaras era eminente y la reforma constitucional debía, por razones de oportunidad de naturaleza política, aprobarse antes de que finalizara la legislatura, ya que, aunque remota, existía la posibilidad que en la nueva legislatura, los dos partidos mayoritarios perdieran las mayorías suficientes para llevarla a cabo. 4ª) Las presiones ejercidas por el entonces presidente del BCE, Jean-Claude Trichet, materializadas en la *supuesta* carta en la que la institución financiera conminaba al Gobierno a aprobar determinadas medidas, a cambio de la compra indirecta de Deuda Pública española en el mercado secundario¹⁵².

¹⁵⁰GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. *Crónica Presupuestaria*. Instituto de Estudios Fiscales ed. 2013, pp. 94-105. ISSN 2040-4868. p. 95.

¹⁵¹Ibid. Idem. y p. 96.

¹⁵²RIDAURA MARTÍNEZ, María J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?, op. cit., p. 250. Si bien, tal carta jamás llegó a los medios de comunicación, y por tanto, su existencia, con razón, es cuestionada, lo cierto es que el Primer Ministro italiano, Sr. Berlusconi, sí presentó una carta “gemela” en su Parlamento para que los italianos conocieran las medidas de ajuste impuestas desde Bruselas. Por lo anterior, la existencia de una carta, en idénticos términos, dirigida al Gobierno español, es cuanto menos, verosímil, cuanto más si

3. El procedimiento parlamentario de aprobación¹⁵³.

El 29 de julio el presidente Rodríguez Zapatero hizo público, en rueda de prensa, el adelanto de las elecciones legislativas para el 20 de noviembre de 2011¹⁵⁴. El primer antecedente parlamentario se produce en el Pleno extraordinario del Congreso de los Diputados del día 23 de agosto¹⁵⁵. El Presidente del Gobierno, tras analizar los datos de coyuntura económica de los últimos meses y especialmente los acontecidos en los últimos días¹⁵⁶, anuncia una pronta reforma constitucional, consensuada con el principal partido de la oposición¹⁵⁷. El procedimiento de reforma constitucional había comenzado.

El escrito de Proposición de reforma es presentado por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular el 26 de agosto de 2011, en él solicitan su tramitación por el procedimiento de urgencia y su eventual aprobación, una vez tomada en consideración, por lectura única por el Pleno de la Cámara. Al mismo tiempo, se presenta otro escrito por el cual se solicita, al amparo del art. 73.2 CE y del art. 61 del

tenemos en cuenta que tras el anuncio de la reforma constitucional se produjo una inusual compra indirecta de deuda española por el BCE.

¹⁵³GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 165 y ss.. En lo relativo a este apartado, seguiremos de manera principal, este interesante y profuso en detalles trabajo.

¹⁵⁴Este hecho supuso que todo el proceso de reforma se llevase a cabo por parlamentarios “en funciones” o con “fecha de caducidad”, lo cual es perfectamente constitucional ya que nuestra *Carta Magna*, nada establece sobre el particular.

¹⁵⁵Este Pleno extraordinario estaba motivado por la convalidación (o no) del RD 9/2011, sobre Medidas para la mejora de la cohesión del sistema nacional de salud y de contribución a la consolidación fiscal y elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

¹⁵⁶RIPOLLÉS SERRANO, María R. *Procedimiento parlamentario de la reforma constitucional de 2011*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 227-248. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 227. Entre los que destacan: “el agravamiento de la coyuntura económica internacional, la extraordinaria volatilidad del mercado financiero, la rebaja del rating USA, los “preocupantes y no justificados incrementos de los diferenciales en países como España, Italia, y también Bélgica o Francia, desde la creación del euro”, la inestabilidad de bancos y bolsas, con una caída bursátil del 23% según Eurostock, y del 16% del IBEX español”.

¹⁵⁷Tal como se puede observar por los murmullos de los señores Diputados, tal anuncio cayó por sorpresa a la gran mayoría, incluyendo a los parlamentarios de los propios grupos parlamentarios “consensuados”.

Reglamento del Congreso, la convocatoria de una sesión extraordinaria del Pleno de la Cámara, para la toma en consideración de la Proposición presentada y adopción del acuerdo correspondiente de tramitación directa y en lectura única. Ese mismo día, la Presidencia de la Cámara, admite a trámite el escrito¹⁵⁸, ordena su publicación en el BOCG (lo que tiene lugar en esa misma fecha, algo totalmente excepcional), acuerda someterlo a la reglamentaria deliberación del Pleno a efectos de su toma en consideración y su traslado al Gobierno a fin de que se manifieste respecto de la toma en consideración. El Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios comunica por escrito la conformidad del Gobierno¹⁵⁹ a la tramitación de la iniciativa de reforma en esa misma fecha. De esta forma, la proposición queda en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

“El 30 de agosto de 2011, en sesión extraordinaria, el Pleno del Congreso acuerda *tomar en consideración* la Proposición de reforma, así como su tramitación directa y en lectura única. Previamente, la Mesa había decidido ese mismo día, para el caso de que el Pleno adoptase los citados acuerdos, su tramitación por el procedimiento de urgencia y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas hasta dos días después, el 1 de septiembre de 2011 a las 14 horas, todo lo cual se publica en el BOCG el día 31”¹⁶⁰.

¹⁵⁸En ejercicio de la delegación conferida por la Mesa del congreso al inicio de la legislatura.

¹⁵⁹Según el art. 126.3 del Reglamento del Congreso, el Gobierno dispone de treinta días para emitir su criterio y su disconformidad con la tramitación de las proposiciones de ley, precepto que se ha de aplicar, en cuanto a lo primero, a las proposiciones de reforma constitucional no agravada, en virtud de la remisión contenida en el art 146.1 del mismo reglamento.

¹⁶⁰GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 167 y 168. En turno en contra de la Proposición de reforma en el debate de toma en consideración intervinieron los representantes de los Grupos parlamentarios de Convergència i Unió, y de ERC-IU-ICV, que afirmaron respecto a las razones de procedimiento, que se había producido una ruptura del proceso constituyente, por cuanto la modificación de la Constitución requiere sosiego y consenso y es impresentable e inadmisibles que se haga una reforma exprés; y que se había vulnerado el derecho de participación y representación política de los parlamentarios. También se realizan críticas políticas de fondo sobre la no celebración del referéndum. A estos reproches sobre la forma en que se ha tramitado la reforma responde el portavoz del Grupo Socialista, con que se necesita “ahora y ya”, por su parte, la portavoz del Grupo Popular, explica que la premura no es responsabilidad de su Grupo, pues lo habían reclamado hacía más de un año.

En el plazo señalado se presentaron 24 enmiendas, de las que siete fueron inadmitidas por la Mesa de la Cámara¹⁶¹ y de otras se solicitó reformulación, lo que fue cumplimentado mediante escritos de los correspondientes Grupos parlamentarios.

El Pleno del Congreso celebró sesión ordinaria el 2 de septiembre para el debate y votación de la proposición de reforma constitucional¹⁶². El Presidente del Congreso propone una “corrección lingüística formal”, consultada a la Real Academia de la Lengua, consistente en la sustitución de la expresión “en relación al” por “en relación con”, como ningún diputado se opone, la misma se incorpora al texto de la reforma. Rechazadas todas las enmiendas, la Proposición de reforma es sometida a votación de conjunto, prescrita por el art. 150 del Reglamento del Congreso, para la tramitación por lectura única y como votación final por el art. 146.2 para la reforma constitucional, exigiéndose el voto favorable de los tres quintos de los miembros de la Cámara. La Proposición es aprobada por 316 votos a favor y 5 en contra, no votando o hallándose ausentes 29 diputados.

Por tanto, la tramitación en el Congreso de los Diputados duró ocho días, en el Senado duraría tres días menos, veamos. El mismo día de la aprobación en la cámara baja, se remite al Senado el texto aprobado de la Proposición de reforma del art. 135 CE, que se publica en el BOCG del Senado el día 3 (sábado), ordenándose la remisión a la Comisión Constitucional y abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas hasta el lunes 5 de septiembre, a las ocho de la tarde. También se publica el calendario de tramitación: reunión de la Comisión, 6 de septiembre a las 13 horas; plazo de presentación de votos particulares, hasta las 20 horas del mismo martes día 6 y Pleno para el 7.

¹⁶¹La calificación de enmiendas corresponde a la Mesa de la Cámara porque no interviene ninguna Comisión en el procedimiento de lectura única.

¹⁶²GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 169 y 170. En el pleno se da lectura a dos enmiendas transaccionales presentadas por los Grupos Socialista y Popular. De conformidad con el art. 118.3 del Reglamento del Congreso, para la admisión a trámite de enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen en la sesión plenaria se requiere que ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y que ésta suponga la retirada de las enmiendas respecto de las cuales se transige. El Diputado Llamazares se opone a la tramitación, con lo que las enmiendas transaccionales no son sometidas a votación.

Los grupos parlamentarios del Senado presentan 29 enmiendas, de las cuales, la Mesa inadmite cinco. En la reunión de la Comisión Constitucional se acepta como dictamen el texto remitido por el Congreso¹⁶³. El Pleno del Senado del día 7 de septiembre de 2011, debate el dictamen de la Comisión Constitucional y las enmiendas presentadas y lo aprueba, previo rechazo de todas las enmiendas votadas. En la votación final sobre el conjunto del texto, la reforma es aprobada por 236 votos a favor.

El 8 de septiembre se publica en el BOCG la apertura del plazo previsto en el art. 167 CE, que concluiría el 26 de septiembre de 2011, dentro del cual una décima parte de los miembros de una u otra Cámara podían solicitar que la reforma aprobada por las Cortes Generales fuera sometida a referéndum para su ratificación¹⁶⁴. El día 27 en un acto solemne, el Rey sanciona la reforma constitucional, publicándose ese mismo día en el BOE.

Por lo descrito, desde el punto de vista jurídico-formal, el respeto a la vía procedimental del art. 167 CE ha sido escrupuloso. Sin embargo, desde el punto de vista político, el cual se ha de tener muy presente en el campo de nuestra disciplina, “no cabe minusvalorar el déficit de una reforma constitucional de gran calado en la cual sólo dos órganos constitucionales (el Gobierno y la Cortes) asumen en exclusiva la función de reforma. Pues como decía K. Löwenstein la reforma constitucional ha de ser tratada con el máximo cuidado y reserva, «se debería buscar y encontrar para ella el máximo consenso que, en absoluto se cubre o se agota siempre con las mayorías parlamentarias exigidas constitucionalmente (...) cada participación popular en la reforma constitucional, sea como fuere su modalidad técnica, es una contribución viva a la educación política y un elemento de la integración política»¹⁶⁵.

¹⁶³Ibid. p. 171. En la defensa de sus enmiendas, los portavoces se preguntan: “¿Por qué tanta prisa? ¿Por qué no ha habido diálogo? ¿Por qué no se cuenta con nosotros? ¿Dónde está el consenso?”.

¹⁶⁴Ibid. p. 172. “En este plazo de quince días presentan petición de celebración de referéndum 29 diputados de los Grupos EAJ-PNV (6), CiU (10), ERC-IU-ICV (5), Socialista (2, Sres. Rascón y Gutiérrez) y Mixto (1 Nafarroa Bai, 1 UPyD, 2 Coalición Canaria, 2 BNG). No se alcanza en consecuencia el número requerido de 35 diputados. En el Senado, presentaron escritos de solicitud de referéndum los 7 senadores del Grupo Catalán en el Senado de Convergencia i Unió, sin que se alcanzara por tanto tampoco el mínimo requerido de 27 senadores, lo que es objeto de publicación en el BOCG (...) de 27 de septiembre como «no solicitud de referéndum para la ratificación»”.

¹⁶⁵RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. *Crónica Presupuestaria*. Instituto de Estudios Fiscales ed. 2013, pp. 5-39. ISSN 2040-4868. p. 6.

V. CONTENIDO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

Una vez analizado el aspecto formal de la modificación constitucional, intentaremos entrar en el fondo del asunto, en el contenido o aspecto material del nuevo art. 135 CE, es decir, descubrir *lo novedoso* de la reforma.

En una primera aproximación, podríamos calificar este artículo como técnico, extenso y quizá, excesivamente complejo, lo cual lo situaría, desde la pura ortodoxia constitucionalista, más cercano a un precepto de desarrollo legislativo, que a un artículo propio de norma fundamental. Debido a este carácter, con profusión de términos económicos y financieros, además de la descripción de las novedades introducidas en nuestra *Norma Normarum*, realizaremos algunos comentarios, esperamos que resulten aclaratorios de su significado y objetivo.

Antes de entrar en la nueva redacción del art. 135, nos parece interesante abordar fugazmente el contenido anterior. El texto original de la vigente *Carta Magna*, renunció a establecer restricción material alguna respecto al endeudamiento, limitándose a recoger en relación con el nivel central de gobierno, la reserva de ley en materia crediticia y a consagrar el principio de inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados al pago de la deuda; de hecho, este artículo, permaneció prácticamente inédito para la jurisprudencia constitucional¹⁶⁶. No todo *lo nuevo* es realmente nuevo ya que algunas cuestiones ya estaban presentes en el anterior texto, como la necesaria autorización legal para emitir Deuda Pública o contraer crédito y la expresa mención a que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital se entenderán incluidos siempre en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser modificados, ni enmendados, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión¹⁶⁷.

Las novedades y contenidos en el nuevo texto constitucional son:

¹⁶⁶MEDINA GUERRERO, Manuel. La reforma del artículo 135 CE. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 131-164. ISSN 1139-5583. p. 137 y 138. El art. 40 CE tampoco supone obstáculo alguno para impedir el crecimiento de la deuda, por más que, al menos, indirectamente, pudiera encontrarse en el mismo algún apoyo para el principio de estabilidad presupuestaria, ya que el equilibrio económico general y la estabilidad presupuestaria no son, en el marco del art. 40 CE, conceptos sinónimos o intercambiables.

¹⁶⁷EMBID IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*, op. cit., p. 71 y 72.

Primera. *La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.* Todas las Administraciones Públicas han de sujetarse al principio de estabilidad presupuestaria. Quizá sea este el concepto de mayor calado introducido por la reforma y su razón de ser¹⁶⁸, debido a que la estabilidad presupuestaria, impulsada desde el ámbito europeo como tal principio esencial del Derecho Presupuestario, aparecería tiempo después de la aprobación de nuestra Ley de Leyes. Hemos de enfatizar que es uno de los puntos que mayor número de críticas ha recibido y por ende, debemos hacer dos puntualizaciones.

La primera se refiere a poner de manifiesto que este principio ya estaba presente en el ordenamiento interno español, “habiendo desplegado plenos efectos”¹⁶⁹. El principio de estabilidad presupuestaria es una consecuencia de la Unión Económica y Monetaria y ha estado ligado, desde el origen, a nuestra moneda única¹⁷⁰. De esta forma, se implantó en nuestro ordenamiento como una exigencia, por tanto, del Derecho Comunitario, materializándose positivamente a través de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria (vigente hasta enero de 2008). La ley descansaba precisamente, sobre el principio de estabilidad presupuestaria, estableciendo los principios rectores a los que debía adecuarse la política presupuestaria del Sector Público español (la Administración General del Estado, las entidades de la Seguridad Social, las CCAA y las Entidades Locales) con el objetivo de la estabilidad y del crecimiento económico dentro de la Zona Euro. Para respetar el ámbito de autonomía financiera de las CCAA (art. 156.1 CE) y la actuación coordinada de todas ellas, se aprobó Ley Orgánica 5/2001, cuya finalidad era el establecimiento de los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las CCAA para alcanzar la estabilidad presupuestaria¹⁷¹. La citada Ley 18/2001, se derogó por el Real Decreto Legislativo 2/2007, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Luego, como se apuntó con anterioridad, en el momento de la reforma

¹⁶⁸CALVO VÉRGEZ, Juan. La introducción de un techo de déficit y de Deuda Pública en la Constitución y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea. *Nueva fiscalidad*. 2013, n. 3, pp. 9-62. ISSN 1696-0173. p. 26.

¹⁶⁹Ibid. Idem.

¹⁷⁰GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., p. 28 y 31.

¹⁷¹Esta ley ha sido modificada a su vez por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.

constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria¹⁷² estaba establecido en nuestro ordenamiento positivo interno, por el Real Decreto 2/2007 y por la LO 5/2001¹⁷³. Asimismo, es importante señalar que la STC 134/2011, de 20 de julio, anterior al inicio de la reforma, no ha apreciado ninguna extralimitación competencial del Estado (según el art. 149.1.13 CE) que vulnere la autonomía financiera de las CCAA por el establecimiento de este principio de estabilidad presupuestaria¹⁷⁴.

La otra observación, pasa por subrayar que, desde el punto de vista de su estructura normativa, el art. 135.1 CE enuncia, “un principio jurídico que sirve de fundamento y se condensa en el conjunto de reglas jurídicas que se contienen en los siguientes apartados del precepto constitucional así como en los de la correspondiente Ley Orgánica que lo desarrolla. Ley que pasa así a integrarse en lo que ha dado en llamarse “el bloque de la constitucionalidad”, en tanto que sirve para delimitar las competencias del Estado y las diferentes CCAA y para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas, constituyendo, pues, canon o parámetro en el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes”¹⁷⁵.

Segunda. *El Estado y las CCAA no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes que establece la UE, remitiendo a una Ley Orgánica la fijación, en base al PIB propio de cada Administración, del déficit estructural máximo permitido*¹⁷⁶.

¹⁷²Además de los principios de plurianualidad, de transparencia, y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos que enmarcan nuestro Derecho Presupuestario.

¹⁷³RIDAURA MARTÍNEZ, María J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?, op. cit., p. 242 y ss.

¹⁷⁴RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. op. cit., p. 23 y ss. Prosigue este insigne autor: “desvirtuando así, las críticas de constitucionalidad de un sector de la doctrina a una definición semejante que reduce el significado, más amplio, de “estabilidad presupuestaria dentro del ciclo económico” (en el cual han de ser considerados los valores económicos de referencia) a la noción clásica/liberal de mero “equilibrio” en un momento concreto y determinado; criterio mucho más restrictivo y rígido que la idea de «prohibición de déficit excesivo» (con relación al PIB) a que se refiere el Derecho comunitario”.

¹⁷⁵Ibid. p. 24. “Los «principios» o «normas principales» más que un mandato susceptible de aplicación por sí mismo, constituyen la base, el criterio o la justificación del mandato, en tanto necesitan de una concreción en ulteriores normas y decisiones. Por su carácter abierto y su grado de abstracción, los principios admiten distintos grados de concretización según los diferentes supuestos de hecho, fácticos y jurídicos, y según la legítima libertad de opción del legislador de cada momento”.

¹⁷⁶Paradójicamente, actualmente, esta ley, la LOEPSF, no establece la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, ya que se remite a una norma europea, pero sin

Por lo tanto, la estabilidad presupuestaria no significa equilibrio presupuestario o déficit cero, es decir, saldo nulo, entre los ingresos y los gastos presupuestados, por contra, constitucionalmente se permite, además del superávit, un cierto déficit estructural o permanente, salvo para las Entidades Locales; así, “*son las Entidades Locales las que deben soportar con mayor rigor las consecuencias derivadas de la reforma constitucional*”¹⁷⁷ ya que éstas deben estar siempre, y bajo cualquier circunstancia, al menos, bajo el más estricto principio de equilibrio presupuestario.

El déficit estructural es un concepto eminentemente técnico¹⁷⁸, no pacífico en la doctrina económica, y ambiguo debido a que por su propia naturaleza, “*no es una variable económica que pueda ser observada sino que ha de ser estimada y los métodos de estimación pueden arrojar resultados también diferentes*”¹⁷⁹. La LOEPSF lo define “*como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales*”, lo que carece de significado real, ya que, como resultado de un cálculo, lo conceptualmente

concretarla; su art. 11.6 establece “*para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria*”. Como en la ciencia económica existen varios métodos distintos para efectuar este cálculo, creemos que el silencio (o la remisión) de la LOEPSF, acentúa un poco más la ambigüedad de este, a nuestro entender, posible ejemplo de concepto jurídico indeterminado que fija ahora nuestra Constitución. Por otra parte, los límites de déficit estructural entrarán en vigor a partir de 2020, según la disposición adicional única de la reforma, por lo que las Administraciones Públicas van a tener unos años a modo *vacatio* para adaptar sus presupuestos. La LOEPSF establece una reducción mínima, del 0,8% del PIB nacional en promedio anual, a distribuir entre el Estado y las CCAA de acuerdo con sus respectivos porcentajes registrados a fecha de 1 de enero de 2012.

¹⁷⁷MATA SIERRA, María T. *Estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la administración local. El control interno de la gestión económica*. En: La reforma del régimen local. 1ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 715-733. ISBN 978-84-9053-927-9. p. 718.

¹⁷⁸CALVO VÉRGEZ, Juan. La introducción de un techo de déficit y de Deuda Pública en la Constitución y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea, op. cit., p. 27. Este autor lo asimila a déficit permanente o sistemático, y lo define como “el nivel de déficit presupuestario (gastos propuestos para el año en función de los ingresos estimados), partiendo de un escenario en el que el PIB (...) equivalga al que se obtendría si la economía funcionase a su nivel potencial”.

¹⁷⁹RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado, op. cit., p. 26. Otra definición, si cabe, aun más técnica: “El déficit estructural es la diferencia entre el déficit presupuestario total (diferencia entre ingresos y gastos ordinarios en el ejercicio presupuestario) y el déficit cíclico (atribuible a una determinada coyuntura económica adversa y calculado aplicando las elasticidades de los ingresos y gastos públicos a la desviación entre el PIB observado y el potencial o tendencial), corrigiendo así los efectos del ciclo económico”.

significativo y sustancial del término, es determinar los parámetros y la metodología para su cómputo, más que el concepto teórico en sí. El propósito de su introducción constitucional, es evitar que las Administraciones Públicas basen el equilibrio de sus cuentas en ingresos coyunturales y por ende, dependientes en exceso del ciclo económico, tal como ocurrió en los años expansivos del ciclo económico, lo que les condujo “a asumir compromisos de gasto que no podían cubrirse con los ingresos ordinarios de su Hacienda”¹⁸⁰.

Tercera. *El Estado y las CCAA, para emitir Deuda Pública o contraer crédito, habrán de estar autorizados por ley, o lo que es igual, el principio de reserva de ley en materia crediticia.* Quizá no se trate de una auténtica novedad, pues ya se establecía antes, mas ahora no sólo el Gobierno estatal necesita autorización, sino también las CCAA, con lo que se despejan ciertas dudas interpretativas de la antigua redacción respecto de si la reserva de ley cabía entenderla referida también a las CCAA ¹⁸¹.

Cuarta. *El pago de los intereses y la amortización del capital gozan de prioridad absoluta*¹⁸². Claramente se puede entender que el fin de esta importantísima innovación, singular en el derecho comparado¹⁸³, es reforzar la confianza de los mercados financieros acreedores de Deuda pública española, “ya que favorece un compromiso de pago con el más alto grado de persuasión posible para los inversores”¹⁸⁴. Esta prelación constitucional supone que los acreedores de deuda soberana española adquieren, en virtud de la *Lex Maxima*, una preferencia absoluta y total para el cobro de sus créditos frente a cualquier otro acreedor y en razón, exclusivamente, del tipo de

¹⁸⁰Ibid. Idem.

¹⁸¹Ibid. p. 29 y 30.

¹⁸²SÁNCHEZ BARRILAO, Juan F. La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. op. cit., p. 691. Curiosamente, en cierta forma, este mandato ya se recogía en el art. 355 de nuestra primera Constitución en 1812.

¹⁸³RIDAURA MARTÍNEZ, María J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?, op. cit., p. 248. Esta autora, cita a G. Pisarello, el que sostiene, que tal previsión carece de parangón en el derecho constitucional comparado y que, con mucho acierto sospechamos, la priorización en términos absolutos, ni siquiera relativos, ignora la posibilidad de que tales créditos puedan ser usurarios.

¹⁸⁴GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento.* op. cit., p. 87 y 88.

crédito que ostentan¹⁸⁵. Tal vez sea este el rasgo de la reforma que más ha calado en la ciudadanía debido, suponemos, a su posible transcendencia práctica.

Quinta. *Prohibición que el volumen de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB del Estado supere el valor de referencia establecido en el TFUE*. Tal como señala Rodríguez Bereijo, es esta una norma constitucional en blanco que reenvía, para su completa integración normativa, al Derecho Comunitario, concretamente al art. 126 TFUE, el cual fija como límite máximo del volumen de la Deuda Pública en el 60 % del PIB; de tal manera que este límite, junto con el establecido para el déficit estructural, se convierten en parámetros de constitucionalidad¹⁸⁶. Este reenvío constitucional es coherente dado que una de las razones de la reforma fue el objetivo económico impuesto por la integración europea y es allí el lugar donde se pudieran producir modificaciones sobrevenidas. Por la propia rigidez de las normas constitucionales, la solución del renvío parece acertada, puesto que se evitan menciones en la *Carta Magna*, de cifras o porcentajes, y por ende, la necesidad de ulteriores modificaciones, dando así cierta flexibilidad al texto constitucional¹⁸⁷.

Sexta. *Los límites de déficit estructural y de volumen de Deuda Pública pueden superarse en situaciones excepcionales: “catástrofes naturales, recesión económica o*

¹⁸⁵Por tanto, las Administraciones Públicas pagarán en primer lugar y en su totalidad, todos los créditos exigibles de Deuda Pública de los que sean deudores, y sólo posteriormente, si hubiera remanente sobrante, pagarán los demás créditos comenzando por los hoy, ya sólo, “especialmente privilegiados”, como son los sueldos y salarios de los empleados públicos.

¹⁸⁶RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. op. cit., p. 31. Aunque, por sí mismo, el Derecho Comunitario no es canon de la constitucionalidad, no se debe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE.

¹⁸⁷GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. op. cit., p. 85 y 86. Respecto al reenvío los autores hacen dos interesantes puntualizaciones: 1ª) “Hubiera quizás sido preferible emplear una designación unívoca y no las dos que se contienen, pues para el déficit se apela a la Unión Europea y para la deuda se invoca al Tratado de Funcionamiento de la misma”. 2ª) La doctrina constitucionalista no es unánime respecto a que en el texto constitucional aparezcan cifras o porcentajes; los autores, citando al profesor Fabrini, son defensores de la no inclusión que tales datos por ser “viable, realista y adecuada al espacio europeo de toma de las decisiones”, pero en sentido contrario, anotan que el profesor De la Hucha, considera que se debió fijar estos topes en la Constitución española, tal como lo hizo la reforma alemana, optando por la rigidez.

situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado". Estas tres situaciones, que podrían catalogarse como conceptos jurídicos indeterminados, son ciertamente anormales y deben ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados¹⁸⁸.

Séptima. *Se erige una reserva constitucional en favor de una específica Ley Orgánica*, que contendrá, al menos, lo siguiente: a) Desarrollar los principios del art. 135. b) La participación en los procedimientos de los órganos de coordinación institucional entre Administraciones Públicas respecto a materias de política fiscal y financiera. c) La distribución entre las Administraciones Públicas de los límites de déficit y deuda. d) La definición de las excepciones de superación de los anteriores límites, así como los plazos y forma de corrección de las posibles desviaciones. e) Los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, es decir, los controles y sanciones. f) La metodología del cálculo¹⁸⁹.

Como ya apuntamos, la LOEPSF¹⁹⁰ aprobada por amplia mayoría, pero sorprendentemente, sin el acuerdo de los dos grupos políticos que llevaron a cabo la reforma¹⁹¹, desarrolla del nuevo art. 135 CE y por tanto, forma parte del llamado "bloque de la constitucionalidad". Según su Exposición de Motivos, tiene el objetivo de "*garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas*;

¹⁸⁸Ibid. p. 87. La técnica de este artículo está inspirada directamente en los arts. 109 y 115.2 de la Ley Fundamental alemana. Con gran acierto, apuntan los autores, que "si bien la excepción sobre situaciones de recesión económica no se está cumpliendo actualmente por la rigidez de los objetivos de la política europea, pero debería permitir en el futuro una política económica anticíclica para ahorrar en fases de expansión económica y endeudarse en las de menor crecimiento, alcanzando un Presupuesto equilibrado a largo plazo".

¹⁸⁹Ibid. p. 88 y 89.

¹⁹⁰GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 103 y 104. Esta prolífica profesora, sintetiza en este trabajo y desde una perspectiva jurídico-constitucional algunos de los aspectos más relevantes de la LOEPSF. Más profundo, aunque desde la perspectiva del Derecho Financiero, es el estudio, ya citado, del profesor Calvo: CALVO VÉRGEZ, Juan. La introducción de un techo de déficit y de Deuda Pública en la Constitución y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea.

¹⁹¹La LOEPSF se aprobó en el Congreso por 192 votos a favor, 116 votos en contra y 4 abstenciones.

fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria”.

Octava. *Las CCAA adoptarán las disposiciones procedentes para la efectiva aplicación del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias, siempre dentro de los límites del propio art. 135 CE y de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía.* Se trata, más que de una atribución o reconocimiento de capacidad de actuación creadora en la materia, de un recordatorio de una obligación¹⁹². Esta imposición constitucional de respetar los límites establecidos de déficit público estructural y de volumen de Deuda Pública, se refiere tanto a las Asambleas legislativas como a los Gobiernos autonómicos de las CCAA e incluye no sólo lo que disponga la Ley Orgánica de desarrollo, sino todas las normas y decisiones que pueda adoptar el Estado en base del art. 135 CE. Es por tanto, una obligación positiva “que prohíbe la inacción o la pasividad, los órganos autonómicos están positivamente obligados a aplicar la estabilidad presupuestaria «en sus normas y decisiones presupuestarias»¹⁹³.

¹⁹²MEDINA GUERRERO, Manuel. La reforma del artículo 135 CE, op. cit., p. 158.

¹⁹³RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. op. cit., p. 33 y 34.

VI. ANÁLISIS Y ESTUDIO CRÍTICO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

Después de este breve recorrido por los aspectos más relevantes de la reforma del art. 135 CE, debemos ahora analizar, algunas, de las muchas y variadas críticas que desde todos los ámbitos de la Ciencia Jurídica, principalmente Constitucional, ha recibido esta segunda reforma de nuestra *Lex Maxima*. Renunciaremos a trasladar a este texto todas las que exhaustivamente hemos recuperado en la literatura, centrándonos en las que, a nuestro juicio, representan el espectro doctrinal constitucionalista existente en la materia.

Partiendo de la idea de que cualquier clasificación es en sí misma imperfecta, pero en coherencia con la estructura del presente trabajo, hemos discernido las críticas en dos grandes bloques. De una parte, las relacionadas con los aspectos procedimentales o formales. De otra, las que tienen que ver con la sustancia, es decir, con el contenido material del nuevo precepto constitucional. Indudablemente, las críticas, entendidas como los juicios fundados en los principios de la Ciencia Jurídico-política, respecto al cómo se llevó a cabo la reforma y al contenido de la misma, se han de basar en razones que no necesariamente tienen por qué ser compartidas.

Dada la valoración claramente negativa, que desde el punto de vista jurídico procesal ha tenido esta reforma, debemos tener muy en cuenta los errores cometidos, para que en las futuras cambios éstos no se repitan. Cualquier reforma de nuestra *Lex Maxima*, debe servir para adecuarla a la sociedad que lógicamente evoluciona y cambia, pero sin que ello origine mayores controversias y problemas de los que se intentan corregir.

1. Críticas en la forma.

Quizá sea el modo de proceder seguido por esta reforma un “caso de estudio” de lo que, el gran maestro italiano Biscaretti di Rufia, describió como “contraejemplo”, es decir, de cómo no hay que reformar una Constitución¹⁹⁴. La doctrina es prácticamente

¹⁹⁴LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución "irreformable" a la reforma constitucional "expres", op. cit., p. 212 y 213.

unánime respecto a que la forma seguida es, cuanto menos, peculiar¹⁹⁵. Sabido es que la política manda pero “el respeto a las formas es especialmente importante en una materia como la reforma de la Constitución”¹⁹⁶.

En las vicisitudes de esta *prueba de fuego* de nuestro sistema democrático, ha quedado patente, salvo excepciones, la minusvaloración dada al procedimiento constitucional por nuestra clase política y, consecuentemente, el peligroso precedente instaurado. Además, acaso hayan aflorado las carencias de nuestros responsables políticos, su falta de previsión y planificación, y lo que es, tal vez, más inquietante, su falta de respeto y consideración hacia los ciudadanos. Veamos:

Primero, y como ejemplo de lo arriba anotado, la reforma se realizó de manera *rápida* (a la ligera, sin profundizar) y *acelerada* (impaciente, nerviosa), y todos sabemos que las prisas son malas consejeras. Estas prisas no se originan porque, súbitamente, a la democracia española le hubiera dado un ataque de madurez, y quisiera zanjar con prontitud deficiencias advertidas tiempo atrás en su *Lex Maxima*, si no, al parecer, por las exigencias y al albur de los mercados financieros¹⁹⁷. Sea como fuere, los políticos no explicaron, y siguen sin hacerlo suficientemente, ni su objetivo, ni lo que implicaba, y ni mucho menos, las razones de tanta premura. Lo anterior, ha originado que sea la bancarrota del Estado, la principal opción a la hora de explicar tan inusual fenómeno dentro del constitucionalismo europeo, seguida, por las *sugerencias* del eje franco-alemán y la supuesta carta del BCE¹⁹⁸. Es difícilmente entendible que si los efectos de

¹⁹⁵GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. op. cit., p. 96.

¹⁹⁶GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 179. Citando al profesor De Esteban: “una reforma chapucera, pero necesaria”.

¹⁹⁷LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución "irreformable" a la reforma constitucional "exprés", op. cit., p. 213 y 216. Estos mercados financieros posiblemente se hayan convertido en un nuevo Leviatán con disfraz de oscuros y siniestros poderes fácticos no legitimados en las urnas ni sometidos al control de la ciudadanía. Luego, si fue la presión compulsiva de los mercados financieros, la razón de tan precipitada reforma, quizá se hayan convertido éstos en una especie de poder constituyente fáctico, lo que nos llevaría a pensar que pudiera existir un perdurable efecto deslegitimador en la misma reforma.

¹⁹⁸SÁNCHEZ BARRILAO, Juan F. La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, op. cit., p. 700. “Con todo, y al tiempo, el propio Banco Central Europeo vendría a admitir la existencia de dicha carta (a instancia del Defensor del Pueblo Europeo, y tras la

su plena operatividad se difieren hasta el año 2020, hubiera necesidad de tanta premura¹⁹⁹.

Segundo, el procedimiento empleado. La reforma se aprobó sin apenas debate parlamentario y siguiendo una tramitación parlamentaria a caballo entre dos procedimientos especiales: el de lectura única y el de urgencia, es decir, no ya con rapidez, si no *a la carrera*²⁰⁰. La razón de esta celeridad parlamentaria, sospechamos, ha de situarse en la necesidad de su aprobación, antes de que se produjera el fin de la legislatura ya anunciada de antemano²⁰¹.

Así, debemos preguntarnos si ¿Fue el procedimiento de tramitación parlamentaria empleado el más adecuado?. De entrada, el nuevo texto se tramitó en el Congreso siguiendo, al mismo tiempo, los dos procedimientos especiales citados, mientras que en el Senado sólo se utilizó el de urgencia. Lo cual no está expresamente prohibido por ninguno de los Reglamentos parlamentarios, pero, “dogmáticamente hablando, el principio de opción por la especialidad procedimental frente a la generalidad, también procedimental, no parece acorde con la lógica jurídica, la cual únicamente puede aceptar la utilización de un único procedimiento especial, en

reclamación de un ciudadano español), si bien negando que en ella se pidiera al gobierno español la reforma constitucional para fijar un límite al endeudamiento público”.

¹⁹⁹La rapidez, la consecuente, como vimos inexistencia de debate político, la falta de explicaciones públicas y las fechas elegidas, generó que la opinión pública, como antesala del sentir de la sociedad, no tomara conciencia de la importancia de lo que estaba sucediendo, ni mucho menos, del contenido mismo de la reforma. Se podría hablar de “*agosticidad*”, ya que si bien los medios de comunicación recogieron la noticia, en periodos vacacionales, la opinión pública, al parecer, también descansa. En nuestra opinión, al existir pleno acuerdo entre los dos grandes partidos (algo ciertamente inusual) se dio por hecho las bondades que generaría tal reforma y se asumió la inevitabilidad de la misma ya que todo parecía indicar que la imposición venía de Europa, y nada se podía hacer. Los que clamaron por la necesidad de reflexionar y abrir un mínimo debate, principalmente las minorías parlamentarias, no fueron escuchados; la mano de los mercados puede ser muy alargada. La reforma sólo produjo indiferencia en la sociedad española, preocupada por salir de la crisis, no importando el cómo hacerlo ni el precio a pagar.

²⁰⁰GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. op. cit., p. 80 y 81.

²⁰¹GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. op. cit., p. 97. “No es casual que el mismo día que se publica la reforma coincida la publicación en el BOE y entrada en vigor del Real Decreto 1329/2011, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, cuya fecha había sido anunciada meses antes”.

sustitución del general, y no varios o todos ellos”²⁰². Centrándose en el examen técnico de los procedimientos reglamentarios utilizados, las enmiendas presentadas y los diversos motivos de admisión, la respuesta de García-Escudero es categórica: la *tramitación es impropia* de una reforma constitucional²⁰³.

Lo anterior, de modo alguno significa que el procedimiento seguido fuera inconstitucional, ni que el nuevo art. 135 CE lo sea²⁰⁴. Los dos recursos de amparo interpuestos, e inadmitidos por el TC, no dejan lugar a dudas. Ahora bien, al no entrar el TC sobre el fondo del asunto, se ha perdido una excelente oportunidad de conocer las razones materiales del máximo tribunal en un tema de tanta envergadura y escasísima doctrina como es el control de constitucionalidad de la reforma²⁰⁵; situación que justificaría por sí misma, a nuestro entender, la admisión del amparo inadmitido aplicando el art. 50.1.b LOTC. En todo caso, que toda una reforma constitucional de la trascendencia de ésta, se hiciera mediante los procedimientos de urgencia y lectura

²⁰²ÁLVAREZ CONDE, Enrique; y SOUTO GALVAN, Clara. *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. 1ª ed. Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 34.

²⁰³GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 179. Como breve resumen significar lo siguiente: “Aunque la regulación que los reglamentos contengan [de la reforma constitucional] haya de remitirse por fuerza al procedimiento legislativo, estableciendo las especialidades necesariamente derivadas de la regulación contenida en los artículos 166 a 169 de la Constitución, ello no obsta a que no se trate de un procedimiento legislativo especial, sino del procedimiento de tramitación de una reforma constitucional, norma diferente a la ley. La Constitución es la ley de leyes o *Norma Normarum*, su posición en el ordenamiento jurídico merecía un tratamiento especial, distinto del aplicado a las leyes resultantes de compromisos de última hora”. “Estas reflexiones no afectan a que *de lege lata* las normas aplicables sean las del procedimiento legislativo”. “De otra parte, los procedimientos elegidos y la premura en la tramitación han perjudicado, no ya la reflexión sobre el texto aprobado -que también-, sino la posibilidad de negociación sobre el mismo: véase la imposibilidad de tramitar unas enmiendas transaccionales queridas por los dos grupos mayores en el Pleno del Congreso, merced a unos preceptos reglamentarios que protegen a las minorías parlamentarias”.

²⁰⁴CANO BUESO, Juan. *Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011*, op. cit., p. 197. Un sector de la doctrina y jurisprudencia alemana ha admitido la posible existencia de normas constitucionales inconstitucionales.

²⁰⁵En uno de los votos particulares del auto, el magistrado Pérez Tremps deja manifestado: “una cuestión técnicamente compleja, novedosa, de evidente interés constitucional, suscitada por parlamentarios representantes del pueblo español no debería haberse inadmitido a trámite sino que debería haber sido objeto de un pronunciamiento más reposado y tras un análisis procesalmente completo de las cuestiones planteadas”.

única, es cuanto menos, poco respetuosa con el Parlamento, con las minorías allí representadas y con la opinión pública, en definitiva, con los ciudadanos²⁰⁶.

Tercero, la *improvisación* del Gobierno, como germen y explicación de todo lo anterior, fue manifiesta, quizá las razones inconfesables para la reforma, aquí analizadas, estaban llevando al Estado a un punto de no retorno y el ejecutivo claudicó, impulsando esta salida. Pero, “improvisación y reforma constitucional son términos antitéticos. Toda dinámica constitucional reclama estabilidad, una amplia base de decisión y la mayor certeza posible”²⁰⁷.

Objetivamente y a tenor de los datos que han trascendido, no había necesidad alguna de apurar los plazos europeos, entre otras razones, por una evidente: no se oficializaron hasta diciembre. La aprobación de la reforma por unos parlamentarios *en funciones* (dado que el anuncio del fin de la legislatura ya se había producido) es jurídico-constitucionalmente intachable, pero tal vez, hubiera sido preferible que ésta se hubiera producido por los nuevos representantes populares; dando así a éstos, la oportunidad de explicar a sus votantes, las bondades de la reforma. O al menos, tomarse unos meses para la tramitación buscado el consenso debido. Recordemos que en Alemania, la reforma se realizó después de dos años de intensos trabajos y deliberaciones. Por tanto, si los acontecimientos no se desarrollaron de esa manera, debemos pensar que efectivamente existieron variables que no han sido reveladas. Las cosas a veces sí son lo que parecen y las formas, en ocasiones, pueden decir mucho del fondo²⁰⁸.

Cuarto, la *cuestionable* ausencia de consenso. Es conveniente en este punto, traer a colación, lo recogido en el Acuerdo de 2005 mediante el cual, el Gobierno, solicitaba al Consejo de Estado el *lógico* informe sobre la frustrada reforma constitucional. Se insistía allí en que uno de los factores para el acierto de los procesos de revisión constitucional, era “que se genere en torno a las modificaciones un consenso

²⁰⁶GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. op. cit., p. 81 y ss.

²⁰⁷Ibid. p. 82.

²⁰⁸NUÑO GÓMEZ, Laura. *La reforma constitucional a debate*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 282-300. ISBN 978-84-615-6197-1. p. 285.

asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar”²⁰⁹. Pues bien, la reforma se avaló *sólo* por el *consenso* de *dos* fuerzas parlamentarias (a modo de comparación, el consenso en la reforma germana alcanzó a todo el espectro parlamentario salvo a una pequeña formación extremista). Así, se dejó de lado la posición de las minorías, sin haberse hecho esfuerzos por conseguir la mayoría similar a la de 1978. Si el consenso inspiró el proceso constituyente, debería mantenerse en las reformas constitucionales o, como mínimo, tomarse la molestia de intentarlo²¹⁰. “No debe confundirse la legitimidad de las decisiones mayoritarias con el entorpecimiento de actuaciones también legítimas de las minorías; pues como tan acertadamente expusiera Zagrebelsky «el peso del número puede y debe valer en el momento del voto, pero antes de ello debería valer el peso de los argumentos»²¹¹. La gran amplitud cuantitativa respecto al número de parlamentarios, no significa que cualitativamente lo sea, sólo dos, han postergado al resto de “grupos políticos minoritarios, pero de gran trascendencia política enraizados en el consenso constitucional, que queda cuestionado”²¹². Entonces, podríamos aseverar que el consenso es dudoso, problemático y controvertido, en suma, *cuestionable*. En realidad, ha existido un pacto o acuerdo bipartito, pero no consenso como tal. De ahí que pueda entenderse que “el proceso en su conjunto es poco democrático y que ha supuesto una ruptura del consenso constitucional. Y así lo han entendido los grupos minoritarios en las Cámaras con carácter general”²¹³.

²⁰⁹SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. La constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 409-432. ISSN 1139-5583. p. 429 y 430. “Se insistía en que el acierto de los procesos de revisión constitucional depende de varios factores: 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; y d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar”.

²¹⁰GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 197.

²¹¹RIDAURA MARTÍNEZ, María J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?, op. cit., p. 258.

²¹²Ibid. p. 259.

²¹³PÉREZ-UGENA COROMINA, María. *Aspectos de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, op. cit., p. 254.

Quinto, la falta absoluta de consejo. Aunque la acción de Gobierno es tomar decisiones, existen dentro de nuestro sistema jurídico-político órganos consultivos encargados de *aconsejar* para que, las decisiones de cierta entidad o consecuencia (y ésta lo era) se tomen con el mayor conocimiento y juicio posible. Para esta reforma, ni siquiera, el Consejo de Estado, como el supremo órgano consultivo del Gobierno, fue preguntado. Tampoco se contó con el parecer de las de las CCAA y de las EELL, cuando la reforma les afecta directa y expresamente.

2. Críticas sobre el contenido, aproximación al fondo de la cuestión.

Las críticas doctrinales respecto al contenido de la reforma no son tan uniformes como las vertidas sobre la tramitación y el procedimiento, existiendo gran disparidad de puntos de vista según la ideología de cada autor. Analicemos las críticas más significativas:

Primera, era *inútil en el plano jurídico*, o al menos, de escasa relevancia jurídica, por dos razones: 1ª) El cumplimiento de los compromisos que derivan de nuestra pertenencia a la UE, era (y es) constitucionalmente preceptivo en virtud de los arts. 93 y 96 CE²¹⁴. 2ª) Por tanto, no se añadía nada a lo ya existente, tanto en la normativa interna como en la comunitaria. “Lo dignificado ahora por el texto de la Constitución ya estaba tanto en las normas europeas como en el Derecho interno español (...), por ello, acaso hubiera bastado con limitarse a aplicarlas”²¹⁵. Además, la STC 134/2011, como ya comentamos, había confirmado, íntegramente la constitucionalidad de la Ley 18/2001 (en su versión original, más severa desde la perspectiva de la autonomía financiera de las CCAA), y de la LO 5/2001. Así, esta sentencia del Alto Tribunal, pocos días antes de formalizarse el proceso de reforma, reforzaría la idea de inutilidad de la misma, ya que el legislador podía imponer la disciplina fiscal a las CCAA y a las EELL, sin

²¹⁴MÍGUEZ MACHO, Luis. Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula de Estado social. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. 2012, n. 117, pp. 111-119. ISSN 1888-0576. p. 116.

²¹⁵SOSA WAGNER, Francisco; y FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, op. cit., p. 142 y 143. “y, de paso, reformar algunos procedimientos: poniendo límites, por ejemplo, a la flexibilidad en la ejecución presupuestaria así como a las alegrías, tan usadas hasta ahora, de acampar el gasto y el déficit extramuros del Presupuesto creando organismos de todo tipo y condición donde estos molestos datos no son computables”.

necesidad de ningún expreso anclaje constitucional²¹⁶. Si tal principio ya se había incorporado en nuestro Ordenamiento jurídico, ¿Por qué tocar la *Carta Magna*?

Segunda, se *quiebra del consenso* de la Constitución Económica de 1978²¹⁷. Se ha consagrado constitucionalmente un modelo económico que, posiblemente, haya quebrantado la concepción original de la Constitución como norma abierta. La opción económica efectuada por el Poder constituyente en 1978, por la concurrencia de ideas de la izquierda, del catolicismo social y del liberalismo, era neutral (la doctrina en este punto, está básicamente de acuerdo), ahora, con esta nueva orientación económica (la doctrina aquí se divide), hay muchas dudas que lo sea. Con la incorporación a la Constitución la *regla de oro*, consagrando una política económica neoliberal, se rompe el carácter abierto del anterior texto, “en el que se reconocían como válidas todas las opciones, incluida la de la estabilidad presupuestaria”²¹⁸.

Tercera, es muy dudoso que el establecimiento de condiciones y límites al déficit y a la Deuda Pública sea una materia ubicable en el propio texto constitucional. Si consideramos que la Constitución es el *contrato social* del poder con los ciudadanos, y por tanto, debe contener sólo las decisiones fundamentales sobre la organización de la convivencia (es decir, el principio democrático, los derechos fundamentales, la dignidad de la persona) y la forma y modo de estructurar y limitar el poder, el principio de estabilidad presupuestaria no parece tener el rango propio de estas materias. Por consiguiente, es discutible que se deba incorporar un principio surgido de una necesidad coyuntural, como es la crisis económica, a la vocación de permanencia que toda Constitución pretende²¹⁹. La estabilidad de cualquier Constitución de un estado *libre*, no debería depender de su coyuntura económico-financiera, por muy ruinoso que fuera²²⁰.

²¹⁶MEDINA GUERRERO, Manuel. La reforma del artículo 135 CE, op. cit., p. 138.

²¹⁷Aunque admitimos que se trata una crítica muy censurable, no por ello podemos dejar de enunciarla.

²¹⁸LÓPEZ GARRIDO, Diego; y MARTÍNEZ ALARCÓN, María L. *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, op. cit., p. 368 y 369.

²¹⁹CANO BUESO, Juan. *Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011*, op. cit., p. 198 y 199. Por otro lado, el nuevo contenido del 135 CE puede entrar en conflicto con otros preceptos constitucionales: “El contenido de la reforma podría pugnar con el art. 97 CE. Si el Gobierno ostenta la función de dirección política, y, muy particularmente, la coordinación, planificación y ejecución de la actividad económica (arts. 149.1.13 y 131 CE), las condiciones y límites establecidos en el nuevo art. 135 vacían en buena medida de contenido la libertad y la maniobrabilidad del Poder Ejecutivo para establecer el montante del gasto público sus formas y modos de financiación”. De la

Cuarta, puede *contradecir* la definición de España como *Estado social*²²¹. Con esta reforma, se pasa, de una posibilidad, de la cual el Gobierno podía hacer uso en el desarrollo de su tarea de gestión, a una prohibición de hacerlo más allá de ciertos límites pero sin establecer la obligación de garantizar un mínimo de gasto para satisfacer los mínimos derechos sociales. Luego, pudiera suponer alterar el carácter social de nuestro Estado de Derecho que propugna como valor superior de su ordenamiento jurídico la igualdad, no sólo formal, sino sustantiva. Si constitucionalmente se renuncia a incurrir en déficit y a endeudarse, el Estado está atándose las manos al no poder utilizar el endeudamiento como medida de política económica para, entre otras, poder financiar los derechos sociales (principalmente, la educación, la protección social y la sanidad). Si esta reforma, que persigue la estabilidad presupuestaria, no se acompaña de una reforma que obligue también a invertir en las necesidades sociales que exigiría la cláusula social, entonces de hecho, se está anulando la protección social y por tanto se está utilizando una vía fraudulenta para reformar el Título Preliminar²²². Por otra parte, si añadimos la novedosa y singular cláusula de la prioridad absoluta del pago de la deuda, pudiera ocurrir, en casos extremos, que el Gobierno por imperativo constitucional, desatendiera los pagos sociales básicos.

Contra lo anterior, se argumenta que el contenido de la reforma constitucional no implica necesariamente el *desmantelamiento* del Estado social, sino que va dirigido justamente a hacerlo sostenible en el futuro, ya que lo que pone en peligro el Estado social de Derecho es el elevado endeudamiento público derivado de una gestión política irresponsable que obliga a destinar al servicio de la Deuda una parte muy importante de los ingresos públicos²²³.

misma manera, podría afectar a la potestad presupuestaria del Parlamento (arts. 66.2 y 134 CE), condicionando la disciplina de la estabilidad al gasto público.

²²⁰GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., p. 82.

²²¹Al igual que la crítica segunda, es una crítica muy censurable, aunque por ser, en cierto modo compartida, creemos conveniente analizarla.

²²²REY PÉREZ, José L. La reforma del artículo 135: Una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. 2011, n. 24, pp. 231-245. ISSN 1575-720X. p. 241 y ss.

²²³RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado, op. cit., p. 17 y ss. Se dice que algunas de las medidas incorporadas (como la prioridad absoluta en el pago la Deuda Pública) vacían de contenido, la cláusula de Estado social de

Quinta, *técnicamente* el texto del 135 CE, es *mejorable*. Mala técnica e improvisación son las dos caras de la misma moneda²²⁴. Probablemente, las prisas en su procedimiento y tramitación, evitaron, un examen más sosegado, que podría haber mejorado su técnica jurídica. Veamos: a) “La disposición adicional única de contenido parcialmente transitorio y parcialmente referido a la entrada en vigor, que debería figurar en la disposición final única”²²⁵. b) La alusión expresa al TFUE, aun cuando pueda convenirse que se trata de una remisión dinámica, es posible que en el futuro el TFUE se cambie por otro texto normativo integrante igualmente del Derecho europeo originario²²⁶. c) La utilización del concepto “Administraciones Públicas” no es correcto. En el ámbito del Estado, existen muchos Organismos que no corresponden a este concepto y se podría pensar, por lógica deductiva, que estuvieran también incluidos dentro de “*Todas las Administraciones Públicas*” a efectos constitucionales, cosa no cierta, a nuestro juicio. Para evitar dudas, tal concepto, debería haber sido sustituido por “Estado, CCAA y Entidades Locales”, ya que es esa y no otra, la voluntad del acuerdo político generador de la reforma²²⁷.

Con todo, la reforma también tiene aspectos materiales positivos, aunque no hayan sido, hasta la fecha, suficientemente subrayados. Destacamos dos: a) La mención por primera vez a la UE y Europa en nuestra Constitución. Esta anomalía sólo la compartíamos con Grecia y Portugal. b) La incorporación de todas las CCAA y EELL a la disciplina impuesta por el obligado cumplimiento de los compromisos contraídos por

Derecho, al poner en peligro la cobertura de los bienes y servicios sociales básicos. “Pero esa es una consecuencia que, de producirse, no cabría achacarla tanto a la norma constitucional como a la mala administración y gestión de los recursos públicos, que -conviene no olvidarlo- son recursos escasos, tanto más en momentos de grave crisis económica como los actuales. Lo que exige por parte de las Administraciones públicas y de los agentes políticos una rigurosa y profunda reconsideración de las prioridades del gasto público y su correspondiente asignación presupuestaria”.

²²⁴GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, op. cit., p. 74.

²²⁵GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución, op. cit., p. 96.

²²⁶MEDINA GUERRERO, Manuel. La reforma del artículo 135 CE, op. cit., p. 148. El antecedente alemán no nos ha servido de aprendizaje, pues precisamente se reprochó al art. 109.2 de la Ley Fundamental alemana que se remitiese expresamente al Tratado de la Comunidad Europea, el cual sería pronto reemplazado, por el TFUE.

²²⁷EMBED IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*, op. cit., p 73 y 74.

España por su adhesión a la UE, y asegurar el compromiso del cumplimiento de sus obligaciones de todas las CCAA por igual²²⁸.

²²⁸LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”, op. cit., p. 213.

VII. CONCLUSIONES.

El epílogo de este trabajo está constituido por la recuperación de los principales argumentos que se han ido desgranando en los sucesivos capítulos. En consecuencia, se formularán, a modo de síntesis, los ejes principales que han vertebrado la presente investigación sobre la “RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA CRISIS FINANCIERA DEL ESTADO: REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA”. Estos se circunscriben a los siguientes:

- *Concepto de Constitución Económica.*

Son las normas jurídicas básicas contenidas en la *Lex Superior* de un Estado, que marcan la estructura y funcionamiento de su economía, tanto pública como privada, delimitando y repartiendo las funciones de los poderes públicos respecto de los sujetos particulares. Desde la moderna concepción dualista de Constitución Económica, la Constitución Española, basada en el reconocimiento de la propiedad privada, la libertad de empresa y el libre mercado, establece los medios con los que el Estado para, a través de los poderes públicos, intervenir en los mismos, es decir, para que pueda dirigir la economía; lo que refiere, en principio, que no garantice ni sancione ninguna política económica concreta.

- *Contexto en el que se ha gestado la crisis económica y la reforma de la Constitución española de 1978.*

La crisis de la economía mundial, tuvo su génesis en el sistema financiero de EEUU, que debido a la mala praxis bancaria (hipotecas *subprime*), a la titularización generalizada de activos tóxicos, y al posterior estallido de su burbuja inmobiliaria, contaminó al globalizado sistema financiero mundial, en gran medida por la ineficacia de su regulación, lo que generó el colapso del mercado interbancario mundial, con nefastas repercusiones sociales y económicas para todos los Estados especialmente los *eurodébiles*. España, por su singular estructura económica y sin posibilidad de realizar políticas monetarias debido a su pertenencia a la Zona Euro, optó por cubrir su galopante déficit público con la emisión de Deuda Pública a unos tipos de interés crecientes, muy por encima de los pagados por los Estados *eurofuertes*, lo que degeneró en la crisis financiera del propio Estado. El Gobierno, posiblemente y entre otras razones, para evitar la intervención (bancarrota del Estado) impulsó

una rápida reforma constitucional, pactada con el principal partido de la oposición, para que el Estado asumiera, al más alto nivel normativo, el doble objetivo de reforzar su compromiso con la UE y garantizar a los subscriptores (presentes y futuros) de su deuda soberana.

- *Reacciones constitucionales a la crisis en el derecho comparado europeo.*

Al no contemplar la normativa Comunitaria cómo reaccionar ante situaciones de recesión, la UE, impulsada por el eje franco-alemán y tras la intervención de varios Estados (Grecia, Irlanda, Malta y Portugal), impulsó varias medidas tendentes a imponer la disciplina fiscal (contención del gasto público) a sus miembros y acordó (el Consejo) que al máximo nivel normativo interno de cada Estado, se incorporase la *regla de oro* o principio de la estabilidad presupuestaria. Puesto que Alemania ya lo tenía incorporado en su Ley Fundamental, fue éste el modelo a seguir por el resto de Estados, si bien debido a razones constitucionales, algunos como Portugal o Grecia, no la llevaron efecto.

- *Aspectos procesales más relevantes de la reforma del art. 135 CE.*

La tramitación de la reforma constitucional ha tenido unos rasgos específicos:

- La negociación previa se desarrolla *sólo* entre los dos partidos mayoritarios en el Parlamento, que representan más del 90% de sus miembros.
- En la tramitación parlamentaria se utilizan dos procedimientos especiales, el de lectura única y el de urgencia, aprobándose en menos de un mes.
- No es aceptada ninguna enmienda, con lo que el texto de la proposición de reforma presentada se mantiene sin cambios, salvo con una mera corrección lingüística.

- *Contenidos esenciales en el nuevo art. 135 CE.:*

- El principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o superávit estructural, ha de ser seguido por las Administraciones Públicas en la aprobación y ejecución de sus Presupuestos.

- Sólo el Estado y las CCAA podrán incurrir en un déficit estructural (definido como el déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales) y dentro de los márgenes establecidos por la UE.
- Prohibición de que el volumen de Deuda Pública supere un tope máximo, establecido en el TFUE.
- Excepciones a los límites y desviaciones presupuestarias, en situaciones de catástrofes naturales, recesión económica o de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y sean apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
- La autorización por ley para emitir deuda pública y la preferencia absoluta de su pago.
- El mandato a las CCAA para hacer efectivo el principio de estabilidad presupuestaria.
- Reserva constitucional de Ley Orgánica, para lo siguiente: a) el desarrollo de los principios del propio artículo. b) la participación en los procedimientos de los órganos de coordinación institucional entre Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera, c) la distribución de los límites de déficit y deuda entre el Estado y las CCAA, d) la definición de los supuestos excepcionales de superación de los límites y sus plazos de corrección, e) las sanciones por incumplimiento, y, f) la metodología del cálculo.

Sobre estos pilares dogmáticos se ha proyectado una tarea de análisis, valoración y posicionamiento, que en estas líneas finales quiere manifestarse a modo de reflexión final conclusiva del trabajo:

Respecto a la forma: la inadecuada tramitación parlamentaria (lectura única y urgencia) desde el punto de vista de la doctrina constitucionalista, la falta de explicaciones de los responsables políticos, el nulo debate social y la falta del consenso *necesario y obligado* desde los más elementales principios del constitucionalismo moderno, nos hacen pensar que el modo de llevarse a cabo esta reforma no ha sido el más correcto.

Respecto al fondo: la incorporación al texto constitucional (como decisión eminentemente política) de unos principios económicos que, superfluos desde el punto

de vista legal, pues ya desplegaban sus plenos efectos en nuestra normativa (nacional y europea), no habían sido contemplados por el poder constituyente originario, generan dudas fundadas de encontrarnos, no ante una reforma (totalmente posible y deseable si se dan los requisitos oportunos) sino ante una verdadera *mutación* constitucional, lo cual significaría que el resto de los principios fundamentales originarios se van a ver afectados de una u otra manera.

Sólo la perspectiva temporal, como juez inevitable de las acciones humanas, determinará el verdadero alcance de esta medida, aunque somos de la opinión que sólo la reforma constitucional es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías:

ÁLVAREZ CONDE, Enrique; y SOUTO GALVAN, Clara. *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. 1ª ed. Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012. ISBN 978-84-615-6197-1.

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho constitucional*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 1987. ISBN 84-309-1368-8.

CASSESE, Sabino. *La nuova costituzione economica*. 4ª ed. Bari: Editori Laterza, 2007. ISBN 978-88-420-8340-5.

EMBED IRUJO, Antonio. *La constitucionalización de la crisis económica*. 1ª ed. Madrid: Iustel, 2012. ISBN 978-84-9890-198-6.

GARCÍA ROCA, Francisco J.; y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. 1ª ed. Cizur Menor Navarra: Aranzadi, 2013. ISBN 978-84-470-4419-1.

GARCÍA VILLAREJO, Avelino; y SALINAS SÁNCHEZ, Javier. *Manual de hacienda pública general y de España*. 3ª [rev y corr], reimp ed. Madrid: Tecnos, 1997. ISBN 84-309-2508-2.

KRUGMAN, Paul R. *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. 3ª ed. Barcelona: Crítica, 2009. ISBN 978-84-7423-857-0 (utilizado tb. por el ed. para la 1ª ed.).

LÓPEZ GARRIDO, Diego; y MARTÍNEZ ALARCÓN, María L. *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013. ISBN 978-84-259-1570-3.

NAVARRO, Vicenç; TORRES LÓPEZ, Juan y GARZÓN ESPINOSA, Alberto. *Hay alternativas: Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. 1ª ed. Madrid: Ediciones Sequitur, 2011. ISBN 978-84-95363-94-7.

ORTEGA, Andrés; y PASCUAL-RAMSAY, Ángel. *¿Qué nos ha pasado?: el fallo de un país*. 1ª ed. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2012. ISBN 978-84-8109-988-1; 978-84-672-5098-5.

PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. 12ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2010. ISBN 978-84-9768-811-6.

SOROS, George; y TRINCADO, Estrella. *El nuevo paradigma de los mercados financieros: para entender la crisis económica actual*. Madrid: Taurus, 2008. ISBN 978-84-306-0679-5.

SOSA WAGNER, Francisco; y FUERTES LÓPEZ, Mercedes. *Bancarrotas del Estado y Europa como contexto*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011. ISBN 978-84-9768-926-7.

VV, AA. *Derecho Constitucional*. 9ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. ISBN 978-84-9053-475-5.

Capítulos de monografías:

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía*. En: *La Constitución Económica*. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 77-105. ISBN 978-84-259-1543-7.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Las razones europeas para la reforma constitucional en España*. En: *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 203-226. ISBN 978-84-615-6197-1.

BAÑO LEÓN, José M. *Libre competencia y regulación económica en un mundo en crisis (una visión contemporánea de la soberanía en la Unión monetaria)*. En: *La Constitución Económica*. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 227-255. ISBN 978-84-259-1543-7.

CANO BUESO, Juan. *Dudas y certezas de la reforma constitucional española de 2011*. En: *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. 1ª ed. Madrid:

Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 169-202.
ISBN 978-84-615-6197-1.

MARHUENDA GARCÍA, Francisco. *La reforma del artículo 135 de la Constitución*.
En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid:
Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 373-420.
ISBN 978-84-615-6197-1.

MATA SIERRA, María T. *Estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de
la administración local. El control interno de la gestión económica*. En: La
reforma del régimen local. 1ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 715-733.
ISBN 978-84-9053-927-9.

NUÑO GÓMEZ, Laura. *La reforma constitucional a debate*. En: La
constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª ed. Madrid:
Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 282-300.
ISBN 978-84-615-6197-1.

PÉREZ-UGENA COROMINA, María. *Aspectos de la reforma del artículo 135 de la
Constitución*. En: La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. 1ª
ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012,
pp. 249-281. ISBN 978-84-615-6197-1.

RIPOLLÉS SERRANO, María R. *Porcedimiento parlamentario de la reforma
constitucional de 2011*. En: La constitucionalización de la estabilidad
presupuestaria. 1ª ed. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de
Derecho Público, 2012, pp. 227-248. ISBN 978-84-615-6197-1.

Artículos de revistas:

BASSOLS COMA, Martín. La Constitución Económica. *Revista de derecho político*.
1992, n. 36, pp. 277-290. ISSN 0210-7562.

CALVO VÉRGEZ, Juan. La introducción de un techo de déficit y de Deuda Pública en
la Constitución y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria
y sostenibilidad financiera como medida para garantizar la estabilidad

- presupuestaria en la Unión Europea. *Nueva fiscalidad*. 2013, n. 3, pp. 9-62. ISSN 1696-0173.
- ESCUADERO ALDAY, Rafael. Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Tirant lo Blanch ed. 2012, n. 2, pp. 86-98. ISSN 5553-6655.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. *Crónica Presupuestaria*. Instituto de Estudios Fiscales ed. 2013, pp. 94-105. ISSN 2040-4868.
- La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 165-198. ISSN 1139-5583.
- KIRCHHOF, Paul. La constitucionalización de la deuda soberana. Diálogo con Antonio López Pina. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 77-88. ISSN 1139-5583.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan F. De la Constitución "irreformable" a la reforma constitucional "exprés". *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 199-218. ISSN 1139-5583.
- MEDINA GUERRERO, Manuel. La reforma del artículo 135 CE. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 131-164. ISSN 1139-5583.
- MÍGUEZ MACHO, Luis. Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula de Estado social. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. 2012, n. 117, pp. 111-119. ISSN 1888-0576.
- REY PÉREZ, José L. La reforma del artículo 135: Una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. 2011, n. 24, pp. 231-245. ISSN 1575-720X.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 237-260. ISSN 1139-5583.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado. *Crónica Presupuestaria*. Instituto de Estudios Fiscales ed. 2013, pp. 5-39. ISSN 2040-4868.

- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE. *Teoría y realidad constitucional*. 2012, n. 29, pp. 409-432. ISSN 1139-5583.
- SÁNCHEZ BARRILAO, Juan F. La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 2013, n. 137, pp. 679-712. ISSN 0041-8633.
- SEIJAS VILLADANGOS, Esther. Constitución, globalización y recesión: un *trilema* esencial en las democracias actuales. *Revista española de Derecho Constitucional*. Pendiente de publicación, n. 100. ISSN 0211-5743.
- TORRERO MAÑAS, Antonio. El cuarto año de crisis financiera y económica: visión internacional y española. *Documentos de Trabajo. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá*. 2011, n. 6, pp. 1-28. ISSN 2172-7856.