



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2015/2016

Convocatoria: Julio

LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

Rebeca del Arco Pérez

Tutor: Don Santiago Pérez García, Profesor de Derecho Constitucional en la
Universidad de La Laguna.

RESUMEN

Como resultado de las exigencias europeas de equilibrio presupuestario, nace en el año 2011 la Reforma del artículo 135 de la Constitución, que introduce el principio de estabilidad presupuestaria a nivel constitucional en nuestro país. Apoyada tan solo por las dos fuerzas parlamentarias mayoritarias de aquel entonces (PSOE y PP), fue llevada a cabo siguiendo el procedimiento de urgencia, con lectura única, sin aceptar ninguna enmienda al texto propuesto, ni celebración de referéndum. Además, sorprende la corta duración del procedimiento de reforma de apenas un mes (y tal mes como agosto) y el no haber sido sometida a la consideración del Consejo de Estado, debiéndose esto a su tramitación como Proposición de reforma y no como Proyecto de reforma.

ABSTRACT

As the result of the european exigencies about budget balance, the reform of the article 135 of the Spanish Constitution was borned in 2011. It introduces the principle of budgetary stability at the constitutional level in our country. Supported only by the two main parliamentary forces at that time (PSOE and PP), the reform was carried out following the urgency procedure, with single reading, without accepting any amendment, nor holding referendum. Also, it is surprising the short duration of the reform process of only just one month (august) and not being submitted for consideration by the Council of State, due to be dealt as proposition of reform and not as proyect of reform.

Palabras clave: reforma constitucional, estabilidad presupuestaria, artículo 136 TFUE, artículo 135 CE, Estado social, autonomía financiera.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1. Régimen constitucional vigente

2.2. La iniciativa de la reforma y sus límites (artículos 166 y 169 CE)

2.3. Procedimiento ordinario (artículo 167 CE)

2.4. Procedimiento agravado (artículo 168 CE)

3. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

3.1. Orígenes

3.2. Procedimiento

3.3. Resultado. Un nuevo principio constitucional: la estabilidad presupuestaria.

3.4. Posibles fricciones con el resto del texto constitucional.

3.4.1. La afectación del modelo territorial español

3.4.2. La afectación del modelo social español

4. CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El día 27 de septiembre de 2011 fue publicada la reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978¹, que consagra como principio constitucional el principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, elevando el rango de un principio que hasta entonces había sido regulado por el Derecho de la Unión y por leyes infraconstitucionales.

Segunda reforma de nuestro texto constitucional, primera de calado, la reforma del artículo 135 se configuró de un modo muy discutido, tanto a nivel doctrinal como a nivel parlamentario, habiendo resultado apoyada tan solo por el bipartidismo de aquel entonces: PSOE – PP, sin contar con el consenso de los demás partidos minoritarios.

Como veremos a lo largo del presente trabajo, la reforma responde esencialmente a la necesidad de adecuación del Derecho español a las exigencias de la Unión Monetaria europea. Podemos afirmar que esta ruptura del consenso constituyente originario es una respuesta a exigencias puramente externas, las europeas, habiéndose llevado a cabo sin apelar al pueblo soberano para su ratificación mediante referéndum.

Hablamos de una reforma “express” puesto que, como observaremos a continuación, fue llevada a cabo siguiendo el procedimiento ordinario de reforma, el de urgencia, con lectura única y sin aceptar ninguna enmienda al articulado, y todo esto en el plazo de un mes.

Este trabajo tiene por objeto analizar desde un punto de vista objetivo la reforma, no suponiendo una crítica a la misma, o al menos no una crítica directa. De esta forma, se expondrá de la forma más pormenorizada posible cómo fue llevada a cabo la misma, comenzando por cómo han de realizarse las reformas constitucionales en general bajo la óptica del Título X de nuestra Constitución “De la Reforma Constitucional”, pasando al caso concreto, analizando sus orígenes, su procedimiento, su resultado, así como si este puede suponer o no un atentado contra el modelo constitucional previsto por el Constituyente de 1978.

¹ BOE nº233, 27.09.2011

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Como regla general, las normas jurídicas no contienen cláusulas de reforma, sino que su modificación se produce con la aprobación de una norma posterior, y es que como enuncia el principio, “lex posterior derogat priorem”. Así, nuestra Constitución constituye una excepción a esta regla, puesto que es la única norma dentro del Ordenamiento Jurídico que contiene cláusulas de reforma, respondiendo esto a la necesidad de adecuar la realidad jurídica a la realidad social, de tal forma que nuestra Norma Suprema se adapte a la transformación de la sociedad, y evitar así una ruptura constitucional, consagrándose como “lex superior” que permite la continuidad jurídica del Estado.

La reforma de la Constitución implica la modificación de la decisión del poder constituyente, la alteración de la voluntad política del pueblo español de 1978 sobre su propia existencia democrática. Sin embargo, la posibilidad de modificaciones fue una previsión que nuestro Constituyente observó posible, estructurando para ello procedimientos de reforma expresamente contemplados en la propia Constitución, pudiendo calificar entonces a esta institución como “poder constituyente constituido”: “constituyente” en tanto en cuanto reforma la decisión del constituyente originario, y “constituido” puesto que se adecua a los procedimientos previamente acordados por aquél².

Observamos pues que el Constituyente decidió no incluir cláusulas de intangibilidad, esto es, límites materiales que no pueden ser rebasados por el poder de reforma, tal y como sucede en la Ley Fundamental de Bonn respecto a la modificación de la organización de la Federación en Länder, la participación de los Länder en la potestad legislativa o los principios de consagración de la dignidad humana en lo referido a los derechos fundamentales y principios fundamentales del orden jurídico –político³. Así, la decisión del Constituyente responde a la convicción de que imponer límites materiales a la reforma no es una barrera para impedir cambios políticos, pudiendo llegar incluso a

² López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P., Satrustegui, M., *Derecho Constitucional. Volumen I. El Ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, 8ª Edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 45.

³ Fernández Segado, F., *El sistema Constitucional Español*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 87

hacer inútiles las previsiones del constituyente, en tanto que puede suponer la ruptura del régimen político configurado por él.

2.1. Régimen constitucional vigente

La Constitución Española dedica el Título X (artículos 166 – 169) a regular dos procedimientos de reforma. Ambos son de carácter rígido, distintos entre sí y más complejos que el procedimiento legislativo ordinario, todo ello en aras de garantizar la supremacía de la “lex superior”.

Hay tres aspectos esenciales que deben estudiarse en relación con la reforma constitucional: la iniciativa y sus límites, el procedimiento ordinario y el procedimiento agravado.

2.1.1. La iniciativa de la reforma y sus límites (artículo 166 y 169 CE).

De conformidad con el artículo 166 de nuestra Constitución,

“La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”

Si nos remitimos al artículo 87.1 y 2 CE, observamos que están facultados para iniciar el procedimiento de reforma el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas de las Comunidades Autónomas (estas últimas con notables limitaciones), excluyéndose la iniciativa popular regulada en el artículo 87.3 CE.

En lo que respecta a la iniciativa gubernamental, su ejercicio consiste en el envío de un proyecto de reforma al Congreso de los Diputados para su ulterior tramitación por las Cámaras Parlamentarias. La tramitación del proyecto de reforma se deberá ajustar a las normas establecidas en el Reglamento del Congreso para los proyectos de ley, lo que supone la posibilidad de que sea objeto de enmienda a la totalidad, que puede concluir en la devolución del proyecto de reforma (artículos 146 y 112 del Reglamento del Congreso).

En cuanto a la iniciativa parlamentaria, la Constitución atribuye esta potestad a las propias Cámaras, no a los diputados y senadores a título individual. Así, toda proposición de reforma constitucional que provenga del Congreso ha de ir suscrita por dos Grupos parlamentarios o por la quinta parte de los diputados (un total de 70), de acuerdo con el artículo 146.1 del Reglamento del Congreso. Por su parte, el Reglamento del Senado atribuye esta iniciativa a 50 senadores que no pertenezcan a un único grupo parlamentario (artículo 108.1 del Reglamento del Senado). Ambas iniciativas habrán de superar el trámite de toma en consideración, lo que exige un pronunciamiento del conjunto de la Cámara respectiva en relación a la iniciativa.

En lo que atañe a la iniciativa de reforma de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, lo que se reconoce a las mismas es la facultad de solicitar del Gobierno del Estado de la adopción de un proyecto de reforma constitucional, o bien de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley de la misma naturaleza, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa (artículo 87.2 CE). Por ambas vías, el Pleno del Congreso podrá pronunciarse sobre la conveniencia de esta iniciativa, puesto que puede formular enmienda a la totalidad del proyecto de reforma propuesto por el Gobierno, y deberá tomar en consideración la proposición de reforma, respectivamente.

Así, observamos que son las Cámaras Parlamentarias, como órganos colegiados representantes de la voluntad del pueblo, las encargadas de decidir, en último término, sobre incoación de un procedimiento de reforma

En lo que se refiere a los límites a la iniciativa, el artículo 169 de la Constitución prevé que,

“No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116”

Nos encontramos ante un límite temporal a la reforma, y no al procedimiento en sí. Esta limitación responde a la voluntad del Constituyente de garantizar una normalidad institucional en el momento de llevar a cabo la reforma, para que esta no se efectúe en un

ambiente que excluya la existencia de presiones sobre quienes tienen a su cargo dicha tarea⁴.

2.1.2. Procedimiento ordinario (artículo 167 CE).

El procedimiento ordinario tiene a su vez diferentes variantes. De acuerdo con el artículo 167 de la Constitución,

“1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.”

Como vemos, en su modalidad básica, el proyecto o proposición de reforma ha de ser aprobado por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Sin embargo, para el caso de que no hubiere acuerdo de las Cámaras en cuanto al texto aprobado, la Constitución prevé la creación de una Comisión mixta de composición paritaria, integrada por Diputados y Senadores, cuya misión es lograr un texto consensuado que ha de ser sometido a votación de ambas Cámaras para que sea aprobado por la citada mayoría de tres quintos de los miembros de las mismas.

⁴ López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P., Satrustegui, M., *Derecho Constitucional. Volumen I. El Ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, 8ª Edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 46.

De no lograrse la aprobación mediante el recurso a la comisión mixta, la Constitución prevé que siempre y cuando el texto haya conseguido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso podrá aprobar la reforma por una mayoría de dos tercios de los diputados.

En este procedimiento la intervención refrendataria es contemplada como facultativa, siempre y cuando, dentro de los quince días siguientes a la aprobación de la reforma, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras lo solicite (35 diputados y 25 senadores, respectivamente). En tal caso, la reforma habrá de ser sometida a referéndum para su ratificación.

2.1.2. Procedimiento agravado (artículo 168 CE)

De conformidad con el artículo 168 de la Constitución,

“1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.”

El procedimiento agravado, también denominado de revisión total, presenta una extraordinaria rigidez y complejidad. Está contemplado para cuando la Constitución sea sometida a una revisión total o cuando, siendo parcial, la misma afecte al Título Preliminar, a la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I, referente a los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, o al Título II, relativo a la Corona.

Como observamos, el constituyente utiliza el término “revisión” en lugar del término “reforma” en este precepto. Ello se debe a que, en nuestro Derecho

Constitucional, el término “revisión” se concibe para la reforma total de la Constitución, es decir, no para un cambio “en” la Constitución, sino para un cambio “de” la Constitución, o para la reforma de las decisiones políticas identificadoras de la misma.⁵

Para efectuar una reforma de las indicadas en el artículo 168 CE es necesario que ambas Cámaras aprueben el texto por mayoría de dos tercios de sus miembros. En caso de que sea aprobada por la citada mayoría, se produce la disolución automática de las Cortes.

Inmediatamente se celebrarán elecciones generales. Constituidas las nuevas Cámaras, la primera decisión que habrá tomarse es la de ratificar la decisión de reformar la Constitución. Nuestra Constitución no se pronuncia sobre la mayoría requerida para ello. Sí lo hace el Reglamento del Senado, que, en su artículo 159, establece que debe ser mayoría absoluta de cada una de las cámaras.

De ser así, acto seguido, las Cámaras procederán al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por una mayoría de dos tercios de los Diputados y Senadores.

Aprobada la reforma por las Cortes, esta debe ser sometida a referéndum para su ratificación.

3. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

La reforma del artículo 135 de la Constitución constituye la segunda reforma que sufre nuestro texto constitucional⁶. Tal y como indicamos antes, nace en un contexto de crisis económica y social fruto de la grave crisis financiera que afecta a Europa a partir del año 2008. Acompañada de un duro debate político y fuertes críticas, es producto de

⁵ Pérez Royo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 14ª Edición, Marcial Pons, Madrid, 2014, p.133.

⁶ En el año 1992 tuvo lugar la primera reforma constitucional. Consistió en añadir en el artículo 13.2 CE la expresión "y pasivo" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales.

un pacto político entre el partido gobernante por aquel entonces – PSOE – y el principal partido de la oposición – PP –.

La reforma constitucional de 2011 se configura así como el resultado de las condiciones económicas y financieras del momento y, sobre todo, de las exigencias europeas que demandaban un equilibrio financiero que España no alcanzaba entonces, ni ahora.⁷

3.1. Orígenes

La idea de la estabilidad presupuestaria es producto de la historia estadounidense. Fue el prolongado déficit presupuestario federal entre los años 1960 y 1980, lo que produjo un movimiento a favor de la aprobación de una enmienda a la Constitución que impusiera el equilibrio presupuestario⁸, disponiendo ya en los años 80 casi todos los Estados federados de previsiones de este carácter.

Europa, no ajena a que el incremento del gasto público comenzaba a obstaculizar el crecimiento económico, ya en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) establecía que los Estados miembros evitarían déficits públicos excesivos (artículo 104, actual artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE). Sin embargo, no fue hasta el Tratado de Maastricht (1992) cuando comenzó a sentarse el principio de equilibrio presupuestario, estableciendo que el déficit público no debía superar el 3% del PIB en cada país, con la finalidad de que a largo plazo se consiguiera el déficit cero o el superávit, obligando a los Estados a renunciar progresivamente a la financiación monetaria del déficit público, atribuyendo a la Comisión Europea el papel de supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público de los Estados miembros. En definitiva, subyacía la “regla de oro” de la estabilidad presupuestaria: las finanzas públicas han de estar siempre en situación de equilibrio o de superávit.

⁷ Bar Cendón, A., *La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30, 2012, p. 60.

⁸ Jiménez Díaz, A., *La Reforma Constitucional y la Limitación del Déficit Público*, Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 3, 2012, p.5.

No obstante, lo más relevante fue sin duda la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el cual sentaba un marco de disciplina presupuestaria, en busca de garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esa forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pudiera llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria — el Banco Central Europeo — a aumentar los tipos de interés.⁹ Así, el PEC supuso la promulgación de un conjunto de normas que restringían el uso del déficit público como instrumento de política económica y su contención a unos límites comunes a todas las economías de los países integrantes de la Unión Económica y Monetaria¹⁰.

De este modo, la Unión Europea mantenía la idea de la estabilidad presupuestaria en todos los instrumentos normativos que aprobaba en los siguientes años.

Fue a raíz de la crisis financiera europea de 2008 cuando la Unión Europea, bajo una gran presión de los mercados de capitales y en medio de un creciente tensión política, decidió poner en funcionamiento una serie de mecanismos de estabilidad destinados a paliar la crisis y a atender a las necesidades extraordinarias de financiación de los Estados miembros en peligro¹¹.

Nace entonces la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, como un instrumento de estabilización que pudiese conseguir y movilizar fondos y proveer asistencia financiera a los Estados de la zona euro en situación de grave crisis de liquidez, proveyendo de garantías a los mercados de capitales y fortaleciendo de manera

⁹ Serrano Lea, C. y Montero Zuleta, B., *El pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro*, Boletín Económico de ICE, núm. 2905, 2007, p.4.

¹⁰ Blanco Corral, M.P., Cantos, J.M., García Rico, A., Gómez Díaz, D., Iglesias Suarez, A., *El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea y los Principios de Autonomía y Suficiencia de la Hacienda Autónoma en España*, Hacienda pública y convergencia europea : X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2003, p. 2.

¹¹ Bar Cendón, A., *La reforma constitucional y la Gobernanza económica de la Unión Europea*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30, 2012, p. 74.

permanente el euro¹², poniendo fin al limbo en que se encontraban las operaciones de rescate llevadas a cabo a favor de Grecia, Irlanda y Portugal¹³.

La modificación consistió en añadir un tercer párrafo al ya citado artículo:

“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 euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.”

La vía de reforma escogida fue la del procedimiento simplificado de revisión previsto en el artículo 48.6 Tratado de la Unión Europea, procedimiento que está sujeto a las siguientes condiciones:

1. Se ha de limitar a la tercera parte del TFUE, relativa a las políticas y acciones internas de la Unión
2. No necesita de la necesidad de convocatoria de una Conferencia Intergubernamental
3. No puede aumentar las competencias de la Unión

En relación con estas condiciones, el Tribunal Supremo de Irlanda interpone cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que confirma el respeto de las mismas en su Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (*Asunto Pringle, 2012*).

Pues bien, siendo necesaria la ratificación por todos los Estados miembros (artículo 48.7 TUE) y no habiendo tenido lugar la misma, habida cuenta del veto británico de reformar el TFUE, el 2 de febrero de 2012, 25 de los 27 Estados de la Unión firmaban un Tratado paralelo a tales efectos, el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de

¹² Bar Cendón, A., *La reforma constitucional y la Gobernanza económica de la Unión Europea*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30, 2012, p. 75.

¹³ Alonso García, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 3ª Edición, Aranzadi S.A., Pamplona, 2012, p. 57.

Estabilidad¹⁴, a través del cual nace el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)¹⁵ como institución financiera internacional que viene a desarrollar la previsión del nuevo artículo 136.3 TFUE.

Habida cuenta de que el Tratado MEDE asume competencias propias de los Estados que lo firman, es necesario que las Constituciones de estos Estados miembros de la eurozona (actuando como Estados soberanos y no como Estados miembros de la Unión) atribuyan esta competencia al MEDE, siendo este el motivo por el cual España decide reformar el artículo 135 CE, introduciendo así el principio de estabilidad presupuestaria en nuestro texto constitucional.

3.2. Procedimiento

De conformidad con los artículos 166 CE y 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados, dos Grupos parlamentarios podrán presentar Proposición de Reforma a la Constitución. Así, el día 26 de agosto del año 2011, los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular presentaron ante el Congreso la Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución, reforma que, teniendo en cuenta la ubicación del artículo 135 en el texto constitucional, no encontrándose el mismo entre el articulado al que la Constitución en su artículo 168 ofrece mayor protección (Título Preliminar; Capítulo segundo, Sección primera del Título I; o del Título II,), debe tramitarse por el procedimiento ordinario regulado en el artículo 167 CE.

¹⁴ Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia.

¹⁵ Tal y como se establece en su artículo 3, “La finalidad del MEDE será movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener 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 u otros terceros”.

Junto a la iniciativa de reforma, se solicitó su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única:

- Regulado en los artículos 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 133 a 136 del Reglamento del Senado, el procedimiento de urgencia es un procedimiento de abreviación temporal, en cuanto actúa exclusivamente sobre los plazos establecidos con carácter general para reducirlos a la mitad, sin supresión ni modificación de trámites¹⁶. Puede ser solicitado por el Gobierno, por una quinta parte de los diputados, o por dos Grupos parlamentarios (tal y como es el caso).

- Por su parte, el procedimiento de lectura única (artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 129 del Reglamento del Senado), afecta a los proyectos o proposiciones de ley ya tomados en consideración, cuya naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita. Entiende la doctrina que dicho procedimiento debe aplicarse cuando el asunto no ofrece mucha dificultad o cuando existe un consenso parlamentario suficiente para resolver problemas de índole política que exigen una rápida solución. Este procedimiento suprime determinados trámites, esencialmente, la fase de Comisión, debatiéndose solo en el Pleno¹⁷.

El 31 de agosto, el Pleno acordó tomar la Propuesta de Reforma en consideración, así como su tramitación directa y en lectura única, abriéndose ese mismo día plazo para la presentación de enmiendas, plazo que expiraría a las 14.00 h del día siguiente.

El 2 de septiembre tuvo lugar el debate en el Pleno. De las 24 enmiendas presentadas, todas fueron rechazadas, admitiéndose únicamente una corrección gramatical. Finalmente, el resultado de la votación fue el siguiente: de 321 votos emitidos, 316 a favor y 5 en contra, aprobándose así la Proposición en el Congreso. El texto se publicó en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el 6 de septiembre de 2011.

¹⁶ García – Escudero Márquez, P., *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 16, 2005, p. 236.

¹⁷ Ridaura Martínez, M.J., *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 2012, p. 254.

Ese mismo día el texto fue remitido al Senado. Tal y como prescribe el artículo 154.1 del Reglamento del Senado, el Senado publicó el texto el 3 de septiembre, pasando el mismo a la Comisión Constitucional y abriéndose plazo para la presentación de enmiendas, que concluyó el 5 de septiembre.

De las 29 enmiendas presentadas, la Comisión rechazó todas y aprobó como Dictamen el texto enviado por el Congreso el día 6 de septiembre. Finalmente, el Pleno debatió la Proposición de Reforma el día 7 de septiembre, siendo el resultado de la votación 236 votos emitidos: 233 a favor y 3 en contra.

El texto aprobado por el Senado no introdujo ninguna variación respecto al enviado por el Congreso. En ambas Cámaras, se alcanzó en votación final la mayoría de tres quintos exigida por el artículo 167.1 para los procedimientos de reforma ordinaria de la Constitución.

A continuación, se abrió el plazo preceptivo de 15 días para que, por lo menos, una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras solicitaran la celebración de un referéndum sobre la reforma iniciada (artículo 167.3 CE). Transcurrido este plazo sin que se hubiese solicitado por un número suficiente de Diputados o Senadores, Su Majestad el Rey sancionó y promulgó la Reforma el 27 de septiembre, siendo publicado ese mismo día el texto definitivo de la Reforma del artículo 135 de la Constitución en el BOE de 27 de septiembre de 2011.

Antes de finalizar este apartado, consideramos conveniente señalar que el Tribunal Constitucional en el Auto 9/2012, de 13 de enero, avaló el procedimiento utilizado para la reforma, limitándose a observar la inexistencia de prohibición alguna en los Reglamentos de las Cámaras referente tanto a la utilización de los procedimientos de urgencia y de lectura única en su aplicación a los proyectos de reforma constitucional, como a su acumulación.

No obstante, en el propio auto Gay Montalvo realiza un voto particular en el cual esgrime la necesidad de un estudio más detallado, no compartiendo “que para considerar que concurren en este caso los supuestos previstos en este precepto (artículo 150 Reglamento del Congreso de los Diputados), y, en consecuencia, que es adecuada la

adopción del procedimiento de lectura única, baste que así lo haya considerado el Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación”.

Asimismo, Rafael Escudero Alday entiende, en contraposición a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, que el hecho de que el Reglamento del Congreso se refiera exclusivamente a la tramitación directa y en lectura única de los procedimientos legislativos, pero no de los de reforma constitucional, hace entender que no resultarían de aplicación a los mismos.¹⁸

Finalmente, Álvarez Conde cuestiona la legalidad de acumular la totalidad de diferentes procedimientos especiales sobre una misma reforma y en sustitución del procedimiento general: Así indica “no parece acorde con la lógica jurídica, la cual únicamente puede aceptar la utilización del único procedimiento especial, en sustitución del general, y no varios o todos ellos”.¹⁹

3.3. Resultado. Un nuevo principio constitucional: la estabilidad presupuestaria.

Hasta el año 2011 el artículo 135 CE rezaba lo siguiente,

“1. El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión”

Como observamos, esta versión inicial de la Constitución renunció a establecer restricciones en materia de endeudamiento, limitándose a recoger la reserva de ley en

¹⁸ Escudero Alday, R., *Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011*, Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad, 2012, núm. 2, pp. 86-98.

¹⁹ Álvarez Conde, E., *La reforma del artículo 135 CE*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, 2011, p. 163.

materia crediticia y a consagrar el principio de inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados al pago de la deuda²⁰.

Tras la reforma, el artículo 135 queda redactado como sigue,

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

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

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

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

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del

²⁰ Medina Guerrero, M., *La reforma del artículo 135 CE*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 2012, p. 137.

Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.”

De este modo, la reforma eleva a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, un nuevo principio jurídico general que sirve de fundamento y se condensa en el conjunto de reglas jurídicas que se contienen en los siguientes apartados del precepto constitucional²¹.

Antes de continuar, estimamos necesario realizar la siguiente aclaración: de acuerdo con el principio del equilibrio financiero, los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos, sin que puedan

²¹ Rodríguez Bereijo, A., *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*, Crónica Presupuestaria 1/2013, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013, p. 26

elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial. Este principio tradicional tiene una formulación más avanzada en la actualidad: el principio de estabilidad presupuestaria, entendiendo como estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio financiero o de superávit estructural, alcanzándose esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurrir en déficit estructural (componente del déficit público que no se corresponde con la situación de auge o recesión, sino que denota el desequilibrio permanente de financiación de las cuentas públicas).

Pues bien, de acuerdo con el apartado primero del artículo 135 CE, se establece la aplicabilidad del mencionado principio respecto de la actuación de las Administraciones Públicas: la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas y la de los entes locales. Nos encontramos, en definitiva, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas”²².

Seguidamente, se vertebra el principio de estabilidad presupuestaria de forma distinta en función del ente territorial en cuestión, admitiendo para el Estado y las Comunidades Autónomas un déficit estructural limitado (en concreto, se fija un límite al déficit estructural en los márgenes establecidos por la Unión para sus Estados miembros), remitiendo a una Ley Orgánica la fijación del mismo en relación con su producto interior bruto; y exigiendo equilibrio a las Corporaciones Locales. Esta Ley se integra, de este modo, en el “bloque de constitucionalidad”, dada la remisión expresa que la Constitución realiza a la misma, convirtiéndose en norma delimitadora de las competencias Estado – Comunidades Autónomas.

La razón del diferente tratamiento de las Entidades Locales reside en la menor capacidad financiera de las Haciendas locales, dada su menor autonomía tributaria; mientras que las Comunidades Autónomas, al tener poder tributario propio y ampliación

²² STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ nº 3

del mismo por los tributos estatales cedidos, tienen mayores posibilidades de actuar sobre sus propios recursos²³.

En tercer lugar, la nueva redacción del precepto amplía la posibilidad de emitir deuda o de contraer crédito a las Comunidades Autónomas, de tal forma que tanto estas como el Estado deberán estar autorizadas para ello por ley. A continuación, se establece para todas las Administraciones, cualquiera que sea su ámbito territorial, la inclusión automática del servicio de la deuda en los estados presupuestarios de gastos y la prohibición de enmienda o modificación de los créditos presupuestarios si se ajustan a la ley de emisión, añadiendo la importante novedad de que su pago gozará de prioridad absoluta.

Asimismo, se añade que el volumen de la deuda pública en su conjunto no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE. Nos encontramos ante una norma constitucional en blanco que nos reenvía al Derecho Comunitario, en concreto, al artículo 126 del TFUE, que establece el límite máximo del volumen de la deuda pública en el 60% del PIB.

No obstante, el apartado cuarto del artículo 135 permite superar este límite en tres supuestos: catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia, siempre y cuando el Estado no pueda hacer frente a esto y perjudique considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. Estas excepciones deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso, lo que puede traducirse en una decisión esencialmente política si el Gobierno dispone de dicha mayoría y decide aplicarlo²⁴.

En quinto lugar se establece una específica reserva de ley orgánica para el establecimiento de los límites de déficit estructural y el volumen de deuda pública entre las distintas Administraciones Públicas; los supuestos excepcionales de superación de los

²³ Rodríguez Bereijo, A., *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*, Crónica Presupuestaria 1/2013, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013, p. 27

²⁴ Gorospe Oviedo, J.I., *La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE*, Biblioteca Digital de la Universidad CEU San Pablo, 2012, p. 364

mismos, la forma y el plazo de corrección de la desviación; la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; y la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Como observamos, se prevé el desarrollo de los preceptos del artículo 135.

Finalmente, se impone a las Comunidades Autónomas la obligación constitucional de respetar los límites establecidos de déficit público estructural y de volumen de deuda pública, adoptando, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, cuantas disposiciones procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, manifestándose así la importancia que el gasto autonómico tiene para el cumplimiento del objetivo de déficit²⁵.

3.4. Posibles fricciones con el resto del texto constitucional.

Dos fueron los elementos de fricción de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria:

1. La afectación del modelo territorial español. La configuración del Estado español como “Estado de las Autonomías” y la posible vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas establecida en el artículo 156 CE.

2. La afectación del modelo social español. Conforme al artículo 1 de nuestra Carta Magna, “España se constituye en un Estado social”, lo cual comporta el reconocimiento de una serie de derechos socioeconómicos de prestación cuya efectividad exige, de modo inevitable, la aportación de recursos financieros públicos que representan una parte muy relevante del gasto total de las Administraciones Públicas.

3.4.1. La afectación del modelo territorial español.

La introducción del principio de estabilidad presupuestaria supuso la alteración del comportamiento fiscal de las Comunidades Autónomas, viéndose estas obligadas, por un

²⁵ Gorospe Oviedo, J.I., *La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE*, Biblioteca Digital de la Universidad CEU San Pablo, 2012, p. 365

lado, a respetar y acatar los compromisos adquiridos por el Estado en la materia, y por otro, a ceder protagonismo al mismo, ya que es el Estado el que ha de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria en el marco establecido por la Unión Europea.

Así, nuestro Alto Tribunal ha considerado dicho principio como una orientación de la política económica general, que el Estado puede dictar en virtud del artículo 149.1.13 CE, toda vez que dicho precepto le atribuye la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en tanto competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma, incluyendo la materia presupuestaria.

Esta misma competencia de dirección de la actividad económica general es la que legitima al Estado para establecer unilateralmente los límites de gastos presupuestarios en materias concretas, lo que unido al principio de coordinación con la Hacienda Estatal (artículo 156.1 CE), con el alcance previsto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), “ ..., exige a las Comunidades Autónomas la adecuación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general”²⁶, estableciendo la limitación de su autonomía financiera en materia presupuestaria, al incidir directamente en los objetivos de la política económica, pudiendo incluso establecer topes generales en la elaboración de los presupuestos autonómicos²⁷.

Con base en lo anterior, el Tribunal Constitucional ya antes de que tuviera lugar la reforma, estableció los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la hora de aprobar sus presupuestos, avalando que el Consejo de Política Fiscal y Financiera podía fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas. Así, en la STC 134/2011, de 20 de julio, en su fundamento jurídico nº 8, se establece lo siguiente:

²⁶ STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ n.1

²⁷ STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ n.4

- 1) La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no tiene carácter absoluto
- 2) No excluye la existencia de controles estatales.
- 3) No todos los controles estatales están justificados: solo aquellos que se consideren imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en el sector económico.

Las resoluciones constitucionales dictadas después de la reforma son todavía más contundentes ya que gozando el principio de estabilidad presupuestaria de reconocimiento constitucional, es claro que “a este nuevo canon de constitucionalidad es al que se ha de atener ahora, pues estamos ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas”²⁸

3.4.2. La afectación del modelo social español.

Ya hemos apuntado con anterioridad, que la reforma del artículo 135 CE se hizo en un tiempo record, siguiendo el procedimiento ordinario de reforma que prevé el artículo 167 de la Constitución.

Pero nos preguntamos, ¿podría afectar la estabilidad presupuestaria al Estado Social, consagrado en el artículo 1 de la Constitución, al que los poderes públicos deben defender y remover los obstáculos que impidan su consecución (artículo 9 CE), mandatándoles “para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”²⁹? Si esto es así, ¿no hubiera sido necesario seguir el procedimiento agravado de reforma contemplado en el artículo 168 CE?

²⁸ STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ n.3

²⁹ STC 98/1985, de 29 de julio.

Es cierto que el artículo 168 de nuestra Constitución contempla el procedimiento de reforma agravado para la revisión total de la Constitución o la reforma del Título Preliminar; del Capítulo segundo, Sección primera del Título I; o del Título II, no encontrándose inserto en ninguno de estos epígrafes el artículo 135, el cual pertenece al Título VII, sobre Economía y Hacienda, debiendo realizarse, por tanto, siguiendo los trámites del artículo 167. Sin embargo, este argumento resulta un poco vago en tanto concibe la Constitución como un código cuyos preceptos son independientes unos de otros, y no como un todo sistemático que permite y exige la relación entre unos y otros artículos.

De esta manera, en sentido estricto, no estamos en presencia de un procedimiento inconstitucional, puesto que se han respetado las solemnidades que el artículo 167 CE prevé para las reformas “ordinarias” de nuestra Constitución. Sin embargo, si bien esto es cierto, podría estimarse que materialmente la reforma entra en conflicto con los principios y valores supremos de la Constitución, razón por la que podría considerarse que debió no solo reformarse por la vía agravada del artículo 168 CE, sino que hubiera sido más que necesaria la apelación a la soberanía popular.

Podría entenderse la estabilidad presupuestaria como un principio constitucional en relación con la cláusula social, en el sentido de orientar la actuación de los poderes públicos. Desde esta perspectiva, su constitucionalización podría resultar favorable, siempre y cuando se instalase de forma flexible y con la única finalidad de evitar que los poderes públicos recurran al déficit cuando ello no sea necesario, evitando la transferencia excesiva de deuda a las generaciones futuras³⁰.

Sin embargo, la introducción del principio de estabilidad presupuestaria ha sido llevada a cabo mediante un largo artículo que peca de una excesiva rotundidad y precisión, características que no solo no casan con el carácter abierto de nuestra Constitución económica, sino que, además, deja al legislador con poco margen de maniobra, apareciendo las futuras leyes de presupuestos sumamente condicionadas, reflejando pérdida de soberanía financiera, y a los poderes públicos con un deber de difícil realización sin vulnerar la cláusula social (artículo 1 CE). Desde la perspectiva de los

³⁰ Cámara Villar, G., *La reforma del artículo 135 CE*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, 2011, p. 176.

principios que inspiran nuestro Estado Social, que se constitucionalice que el pago del capital y los intereses de deuda “gozará de prioridad absoluta” no parece asumible, toda vez que podrían existir situaciones excepcionales que generen necesidades a las que haya que atender con recursos con carácter prioritario al pago de la deuda³¹.

La consagración del Estado español como un Estado Social (artículo 1 CE) comporta el reconocimiento de derechos socioeconómicos de prestación que, inevitablemente, necesita de la aportación de recursos financieros públicos. La financiación de estos servicios públicos, y sobre todo en épocas de crisis, no puede llevarse a cabo única y exclusivamente con los ingresos fiscales y las cotizaciones sociales, tal y como plantea Europa, puesto que ello ocasionaría la asfixia del contribuyente, siendo, por tanto, necesario acudir a la deuda pública.

De este modo, la introducción del equilibrio presupuestario supone la limitación al gasto público, puesto que si los ingresos no llegan a cubrir un determinado nivel de gasto y los límites de déficit y de endeudamiento ya se hubieren superado, constitucionalmente la única salida sería la reducción del gasto, suponiendo esto “recortes” en los servicios públicos, ocasionándose así la vulneración de derechos constitucionales (sanidad, educación, justicia,...). Y es que esta reforma constitucional imponiendo a los Estados el deber de no endeudarse sin paralelamente determinar un nivel de gastos mínimos dedicado a asegurar la garantía de los derechos sociales básicos, ni establecer una reforma fiscal que diera los recursos necesarios al Estado para conseguir, precisamente, la estabilidad presupuestaria, se corresponde con una ideología neoliberalista y podría suponer la negación de los derechos sociales³².

Finalmente, incluso desde un punto de vista economicista, podría no parecer conveniente elevar a rango constitucional el equilibrio presupuestario y la imposición de límites al endeudamiento público en los términos de la reforma, pues de este modo desaparece la capacidad del Estado de acudir al déficit, estando hartamente demostrado que el crédito y ciertos niveles de endeudamiento pueden ser muy necesarios para la

³¹ Cámara Villar, G., *La reforma del artículo 135 CE*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, 2011, p. 180.

³² Rey Pérez, J.L., *La reforma del artículo 135: Una alteración del Título Preliminar (Estado Social) por la puerta de atrás*, Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, núm. 24, 2011, p.242.

financiación de nuevos proyectos y la reactivación y crecimiento de la economía.

No obstante, no puede dejar de señalarse que, a pesar de que se presentó recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en el que los recurrentes sostenían que el apartado tercero del artículo 135, al otorgar prioridad absoluta al pago de los intereses y el capital de la deuda pública, interfiere con el contenido del artículo 1.1 de la Constitución, que propugna los más altos valores del Estado Español, precisamente por situar el pago de dicha deuda por encima de estos valores, el Tribunal Constitucional lo inadmitió a trámite, si bien es cierto que frente al auto de inadmisión se presentaron tres votos particulares, aunque en éstos los magistrados no discrepan de la fundamentación del auto, sino que no se haya admitido a trámite con el objeto de estudiar con más detenimiento las vicisitudes del proceso de reforma o establecer doctrina de acuerdo al mismo para el futuro.

El TC considera que la alegada conexión del art. 135 con otros preceptos constitucionales “no encuentra amparo ni en la propia literalidad del texto constitucional, ni en la jurisprudencia constitucional ni tampoco en la doctrina”, y, por tanto, la extensión del procedimiento previsto en el art. 168 de la CE carece “de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión las dos vías de reforma constitucional”, con lo que vemos que el Alto Tribunal deja pocas dudas al respecto.

4. CONCLUSIÓN

Tras haber desarrollado cuales fueron los orígenes de la reforma del artículo 135 de nuestra Constitución, cuál fue el procedimiento utilizado para ello, el resultado de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, y las consecuencias que ello ha podido ocasionar en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, nos gustaría plantear una cuestión.

¿Era realmente necesaria esta reforma?

Pues bien, bajo nuestro punto de vista la misma ha sido innecesaria e inconveniente y ello, al margen de cualquier matiz ideológico.

Inconveniente, porque tal como preconiza la doctrina, en las materias no orgánicas las normas constitucionales deben caracterizarse más por ser principios que reglas y, en el caso de que las mismas sean precisas, tendrán como finalidad garantizar esos principios, pero sin una excesiva concreción, que debe dejar a la libre disposición del futuro legislador. Orientada la estabilidad presupuestaria como un principio al que tender, su concreción corresponde no al Constituyente, sino al legislador del momento y más con las previsibles oscilaciones de los ciclos económicos. Esta cautela quizás es la que sin duda no pondría en peligro nuestro Estado Social y, por tanto, su reforma estaría totalmente justificada por la vía del artículo 167 CE.

De igual manera, una de las críticas más repetidas que se han hecho a la reforma es que resulta absolutamente inútil en el plano jurídico, habida cuenta de que no añade nada a lo que ya podía hacer la normativa infraconstitucional antes de la misma³³ Y es que parece ser que esta reforma no es fruto de la necesidad sino de la conveniencia de regular lo ya regulado a escala comunitaria e internamente, en el TFUE y en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, respectivamente.

Sentado lo anterior, la reforma, en aras a este debate sí tuvo a bien reconocer situaciones excepcionales que permitirían superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública: catástrofes nacionales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, inciso, que por lógica y aunque no esté muy claro, creemos que será de aplicación a los tres supuestos o ¿sólo al último?

Sin entrar en la deficiente redacción del apartado, su interpretación tiene unos límites excesivamente imprecisos, especialmente si consideramos que su apreciación corresponde al Congreso por mayoría absoluta, circunstancia que en un sistema parlamentario como el nuestro, no escapa de los intereses del Gobierno.

³³ Medina Guerrero, M., *La reforma del artículo 135 CE*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm.29, 2012, p. 138

Situación que además se agrava cuando son las Comunidades Autónomas las que tienen la principal responsabilidad en materia de servicios públicos de carácter social y asistencial, sin voz en la cámara parlamentaria.

Desde el punto de vista de la Unión Europea, las excepciones comportan también otras dificultades: que la Unión Europea no reconociese las situaciones esgrimidas por el Congreso como una excepción al principio de estabilidad presupuestaria.

No obstante, sí hay algo positivo: por fin aparece la mención al Estado Social. Confiamos que la concreción del mismo no esté al albur de coyunturas políticas y que el legislador por esta vía no vacíe el contenido de la gran conquista de las constituciones modernas: su contenido social.

Como conclusión, creemos que después de este análisis, estamos en condiciones de afirmar que la reforma del artículo 135 era también auténticamente innecesaria, y si bien “no viola la letra de la Constitución, sí parece ser contraria a su espíritu”, siendo un funesto precedente que banaliza la reforma constitucional, operación que hasta ahora ofrecía tantas resistencias en temas, incluso, tan asentados en nuestra sociedad, como la igualdad de sexos en el régimen sucesorio de la Corona.

BIBLIOGRAFÍA

a) Manuales

Alonso García, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 3ª Edición, Aranzadi S.A., Pamplona, 2012.

Fernández Segado, F., *El sistema Constitucional Español*, Dykinson, Madrid, 1992.

López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P., Satrustegui, M., *Derecho Constitucional. Volumen I. El Ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, 8ª Edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Pérez Royo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 14ª Edición, Marcial Pons, Madrid, 2014.

b) Artículos doctrinales

Álvarez Conde, E., Alberti Rovira, E., Aragón Reyes, M., Batista Freijedo, F.J., Cámara Villar, G., De Carreras Serra, F., Cascajo Castro, J.L., De Esteban, J., Pérez Royo, J., Rubio Llorente, F., , *La reforma del artículo 135 CE*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 93, 2011, pp. 159 – 210.

Bar Cendón, A., *La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30, 2012, pp. 59 – 87.

Blanco Corral, M.P., Cantos, J.M., García Rico, A., Gómez Díaz, D., Iglesias Suarez, A., *El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea y los Principios de Autonomía y Suficiencia de la Hacienda Autónoma en España*, Hacienda pública y convergencia europea : X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2003.

Domínguez Martínez, J.M., *Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España*, Diario La Ley, núm. 7760, 2011.

Domínguez Martínez, J.M., López Jiménez, J.M., *La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Serie Documentos de Trabajo, Instituto Universitario de Análisis y Social, Universidad de Alcalá, 2012.

Escudero Alday, R., *Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011*, Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad, 2012, núm. 2, pp. 86-98.

García – Escudero Márquez, P., *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 16, 2005, pp. 211 – 239.

Gorospe Oviedo, J.I., *La estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y la reforma del artículo 135 CE*, Biblioteca Digital de la Universidad CEU San Pablo, 2012, pp. 339 – 369.

Jiménez Díaz, A., *La Reforma Constitucional y la Limitación del Déficit Público*, Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 3, 2012.

Medina Guerrero, M., *La reforma del artículo 135 CE*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 2012, pp. 131 – 164.

Miguez Macho, L., *Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y cláusula del Estado social*, Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, núm. 117, 2012, pp. 111 – 119.

Palma Fernández, J.L., *Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)*, Diario la Ley, núm. 7728, 2011.

Rey Pérez, J.L., *La reforma del artículo 135: Una alteración del Título Preliminar (Estado Social) por la puerta de atrás*, Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, núm. 24, 2011, pp. 231 – 245.

Ridaura Martínez, M.J., *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, UNED, Teoría y Realidad

Constitucional, núm. 29, 2012, pp. 237 – 260.

Rodríguez Bereijo, A., *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*, Crónica Presupuestaria 1/2013, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013.

Ruiz Almendral, V., *La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria*, Cuadernos de Derecho Público, núm. 38, 2009, pp. 89 – 159.

Serrano Lea, C. y Montero Zuleta, B., *El pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro*, Boletín Económico de ICE, núm. 2905, 2007.

c) Legislación

Constitución Española de 1978.

Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia.

Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

d) Jurisprudencia

Auto 9/2012, de 13 de enero.

STC 103/1997, de 22 de mayo.

STC 157/2011, de 18 de octubre.

STC 157/2011, de 18 de octubre.

STC 62/2001, de 1 de marzo.

STC 98/1985, de 29 de julio.