

DERECHO ADMINISTRATIVO



El nuevo artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Administración local

Paloma García Romero

Doctora en Derecho



CEU

*Universidad
San Pablo*

AGRADECIMIENTOS

Hay momentos en los que la dedicación a la vida pública y todo lo que ese concepto engloba resulta muy complicada, por diversos motivos. España atraviesa ahora uno de esos momentos en los que, por la misma razón, cobra más valor el esfuerzo honesto y sincero de tantos por servir a sus conciudadanos desde la función pública y desde la política, también.

Como concejal de un gran Ayuntamiento he tenido el privilegio de conocer a fondo la Administración local y de ver cómo ésta *respira* el mismo aire que sus administrados, los ciudadanos. Y he comprobado de primera mano cómo los funcionarios son plenamente conscientes de esa proximidad y se esfuerzan, como colectivo, en encarnar el rostro humano del engranaje normativo y la maquinaria burocrática. Mi agradecimiento a su labor.

La política activa y la función pública me han proporcionado, pues, un punto de observación impagable. Sin él, este trabajo habría sido mucho más difícil, cuando no imposible.

LISTADO DE ABREVIATURAS

- AP Alianza Popular.
- AP Alianza Popular.
- BESCAM Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid.
- BOCG Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- BOE Boletín Oficial del Estado.
- CA Constitución Alemana.
- CCAA comunidades autónomas.
- CDU Unión Demócrata Cristiana de Alemania.
- CE Constitución Española.
- CEAL Carta Europea de autonomía local.
- CIU Convergencia i unió.
- CNAL Comisión Nacional de Administración local.
- CORA Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- COSITAL Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local.
- EAJ-PNV Partido Nacionalista Vasco.
- ECOFIN Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión europea.
- EE LL entidades locales.
- EMVS Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo.
- FEGAMP Federación Gallega de Municipios y provincias.
- FEMP Federación Española de Municipios y provincias.
- FJ Fundamento Jurídico.
- FLA Fondo de Liquidez Autonómico.

FMI	Fondo Monetario Internacional.
GPIU-LV	Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes.
GPP	Grupo Parlamentario Popular.
GPS	Grupo Parlamentario Socialista.
GPUPyD	Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia.
I.B.I.	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
I.R.P.F.	Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas.
I.R.P.F.	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
I.V.A.	Impuesto sobre el Valor Añadido.
ICO	Instituto de Crédito Oficial.
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
INAP	Instituto Nacional de Administraciones públicas.
INVESPE	Inventario de entes del Sector Público Estatal.
IU	Izquierda Unida.
LCREM	Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.
LGS	Ley General de Sanidad.
LGSP	Ley General de Salud Pública.
LHL	Ley de Haciendas locales.
LMMGL	Ley para la Modernización del Gobierno local.
LOEPSF	Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las comunidades Autónomas.
LOGSE	Ley Orgánica General del Sistema Educativo.
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General.
LOSCAM	Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
LRBRL	Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento Administrativo Común.
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.
LSCM	Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.
LSSCM	Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
MACSA	Madrid, Arte y Cultura S.A.
MADRIDEC	Madrid, Espacios y Congresos
PIB	Producto Interior Bruto.
PNV	Partido Nacionalista Vasco.

- PP Partido Popular.
- PSOE Partido Socialista Obrero Español.
- PSUC Partido Socialista Unificado de Cataluña.
- RMI Renta Mínima de Inserción.
- RPDT Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.
- SAMUR Servicio de Asistencia Municipal de Urgencias y Rescate.
- SPD Partido Socialdemócrata de Alemania.
- STC Sentencia del Tribunal Constitucional.
- TC Tribunal Constitucional.
- TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- TRRL Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- UCD Unión de Centro Democrático.
- UE Unión Europea.
- UPN Unión del Pueblo Navarro.
- UPyD Unión Progreso y Democracia.
- VVAA Varios autores.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo versa sobre las consecuencias en la Administración Española en general, y en especial a la municipal, producidas por la reforma Constitucional acometida en 2011, que modificó de manera sustancial el artículo 135 de la Carta Magna. El tema elegido, tiene por tanto plena actualidad. En paralelo podemos comprobar como el sistema financiero mundial ha entrado en los últimos años en una profunda crisis que ha dañado gravemente las economías del llamado primer mundo, ha destruido millones de puestos de trabajo y agravado los niveles de pobreza en muchos países, lo que se ha traducido en revueltas sociales como la conocida primavera árabe o en otros movimientos sociales como el popular 15-M en España, y en el auge conseguido por «Podemos» en las últimas Elecciones Europeas, y municipales y autonómicas.

La extensión de la crisis a nivel mundial ha tenido consecuencias catastróficas, habiéndose producido una mutación de una crisis inmobiliaria, a una crisis crediticia, y a una crisis financiera, y llegando a una crisis económica con la concesión de créditos en niveles mínimos y un mercado interbancario atascado, si bien esta situación parece que viene corrigiéndose poco a poco en los últimos tiempos.

Vinculadas como están de manera tan estrecha la economía y la política, hoy vivimos las consecuencias de la actual crisis a nivel mundial: derrocamiento de regímenes dictatoriales, caída de gobiernos, pérdidas de soberanía, etc. En este escenario, la Unión Europea y sus Estados miembros, con la iniciativa de Francia y Alemania, impusieron entre sus socios una política basada en intereses prácticos y necesidades inmediatas, como la lucha contra el déficit y el control del gasto público, sin atender a especiales circunstancias de sus socios comunitarios.

En estos años nuestro país ha pasado de ser admirado por «el milagro económico español», a estar en permanente vigilancia por las Instituciones Europeas debido a su enorme déficit y los crecientes niveles de deuda, tanto pública como privada. Ello ha desembocado en un fuerte aumento del número de desempleados que ha convertido a España, en uno de los países con mayor tasa de paro de Europa, y con uno de los mayores índices de desempleo juvenil en todo el mundo (estos datos tan catastrofistas, se han ido corrigiendo a lo largo del último año).

Las políticas impuestas desde Europa han tenido sus lógicas consecuencias en el Ordenamiento Jurídico Español, empezando por la primera de nuestras normas, la Constitución. En este sentido, el Gobierno de España, gobernado entonces por el Partido Socialista Español, impulsado por la necesidad de mejorar la credibilidad en los mercados financieros y ante las Instituciones Europeas, introdujo cambios de gran calado en el verano de 2011, reformando el artículo 135 de la Carta Magna, destinado a garantizar el principio de estabilidad presupuestaria de las todas las Administraciones Públicas y, al mismo tiempo, la sostenibilidad económica y social del país. Así el Gobierno de España, constitucionalizó la reforma, y de esta manera vinculó decisiones futuras (con mayor fuerza que si la reforma se hubiera efectuado por Ley ordinaria).

Hasta llegar a septiembre de 2011, a lo largo de la historia constitucional española se han sucedido un buen número de textos en los que las circunstancias socio-políticas de cada momento han venido a reflejar diferentes formas la gestión de las cuentas de las Administraciones Públicas hasta llegar a la Constitución actual de 1978. Por ello, también analizo brevemente los cambios operados en nuestra Constitución, desde su promulgación hasta nuestros días.

Por otro lado, a lo largo de estas páginas, he profundizado sobre la intensa vinculación existente entre la situación política y la económica, y cómo esta relación se ha plasmado en nuestra reforma Constitucional y en la Ley de estabilidad presupuestaria como herramientas fundamentales contra un déficit público, que llegó a alcanzar dimensiones inasumibles a finales de 2011. En esta misma línea, he analizado una de las técnicas empleadas a los efectos de reducir el gasto público, consistente en evitar la duplicidad de competencias entre las Administraciones Públicas, y los necesarios cambios legislativos introducidos por el Gobierno central, en busca de unas mejores Administraciones, más eficaces, más eficientes, más transparentes y con mayores niveles de rendimientos y responsabilidad y, sobre todo más baratas. Y todo ello, sin que las modificaciones que se introducen, más numerosas que las deseables en términos de recortes,

supongan un desmantelamiento de los servicios públicos, limitación de la autonomía local o reducción del pluralismo político.

Y dentro de estas modificaciones, tiene especial interés, cómo afectan a las comunidades autónomas, y especialmente a los ayuntamientos, los cambios efectuados por el Gobierno surgido de las urnas en noviembre de 2011; tanto en sus competencias, como en su financiación, ambas condiciones básicas para la autonomía de cada Administración. El análisis de la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, también ha sido básico en el desarrollo de este trabajo (tanto en sus antecedentes, como en su tramitación). Como consecuencia de esta nueva Ley, se han modificado entre otras, la Ley Reguladora de las Haciendas locales 39/1988 de 28 de diciembre (en su nueva redacción de 2004), Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, así como el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo. Todo ello, sin olvidar la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.

Es importante también destacar, por el enorme calado de las reformas que propone, el informe realizado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) aprobada mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Esta comisión se formalizó por mandato de la Conferencia de Presidentes y el Consejo de Política Fiscal y Financiera y sus consecuencias están siendo transcendentales para la Administración Española.

Este grupo de trabajo pretende la eliminación de trabas burocráticas, simplificar la normativa y procedimientos y evitar duplicidades.

Esta Comisión adscrita al Ministerio de Hacienda y Administración pública, está compuesto, a su vez de cuatro subcomisiones: de Duplicidades Administrativas, de Simplificación Administrativa, de Gestión de Servicios y Medios Comunes y de Administración Institucional, y todas cumplieron sus objetivos.

La Comisión tenía seis meses para realizar su trabajo (hasta el 30 de junio de 2013), y antes de finalizar este plazo, presentó su informe.

Así, el 19 de junio de 2013, el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy presentó a los Presidentes Autonómicos el informe elaborado por esta Comisión, que incluyó 217 medidas encaminadas a modernizar la

estructura administrativa en sus dos niveles superiores, el Estatal y el Autonómico.

Se busca, en definitiva, Administraciones más austeras, útiles y eficaces, con menos formularios, menos papeles y menos ventanillas (y un ahorro nada desdeñable de 37.700 millones de euros hasta 2015).

No obstante, a mi juicio, si alguna reforma tiene especial interés es la efectuada a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, no sólo por sus complejos y profusos antecedentes, y por la dificultad que existió en la obtención de los consensos necesarios entre los grupos políticos, y también entre los municipios gobernados por el Partido Popular, sino también por sus consecuencias para los municipios Españoles. Esta Ley supone una verdadera revolución de la Administración local, y como toda revolución tiene enormes reticencias de aquellos afectados por la misma. Por ello, hubo antes del texto definitivo, numerosos Anteproyectos que fueron estudiados y analizados por los expertos y cuyo contenido repaso en esta Tesis (al menos 38 Anteproyectos que surgieron del Gobierno de España). Durante más de un año, se fueron presentando diferentes propuestas, analizadas por la FEMP, partidos políticos y sindicatos, que fueron sometidas a críticas muy duras y no exentas de criterio, como lo demuestra el informe del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Ley, también comentado en este trabajo. La búsqueda de acuerdos era necesaria para garantizar la mínima ejecución real por parte de la gran pluralidad de actores que tienen que intervenir y que se ven afectados por la reforma.

Las reformas producidas buscan, en definitiva, una satisfacción de los intereses comunes y el fin último de una sociedad libre y democrática, con unas Administraciones eficaces y sostenibles.

Pero, las consecuencias de la reforma Constitucional se pueden resumir a juicio de muchos, especialmente para los partidos más a la izquierda, en una sola, el final del Estado del Bienestar como hasta la fecha lo teníamos concebido. Este fenómeno no sólo se ha producido en España, sino también, debido a diferentes reformas, en el resto de los Países Europeos.

Quizá ello se sabía, o al menos se podía imaginar cuando el Partido Socialista solicitó al Partido Popular un pacto para la modificación del artículo 135 de la Constitución que iba a vincular toda la actuación de las Administraciones Públicas, cuya finalidad era acabar con el déficit público directa o indirectamente.

(Hoy en cambio, un nuevo Secretario General del PSOE, rechaza esta modificación, tal y como fue concebida por el partido que representa con sólo tres años de diferencia).

Los deberes para el cumplimiento de la reforma, con los desagradables y consecuentes recortes, los ha tenido que realizar el Partido Popular, ganador de las elecciones de noviembre de 2011.

Las reformas legales y administrativas puestas en marcha en los últimos tres años, son por tanto centro de esta Tesis y sus consecuencias, son analizadas en profundidad.

El trabajo se desarrolla en dos partes:

- La reforma de la Constitución y sus consecuencias.
- La Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.

Abril 2016

2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, SUS REFORMAS Y BREVE ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

2.1. INTRODUCCIÓN

Aunque sea brevemente, considero necesario hacer una breve referencia sobre las características básicas de la Constitución de 1978¹.

En 1975, tras la muerte del General Franco, se inicia un proceso de transición hacia la democracia con la proclamación de los poderes políticos y la celebración de las primeras elecciones democráticas, fruto de las cuales se alzó con la victoria la UCD de Adolfo Suárez.

Entre los meses de abril y diciembre de 1977, una ponencia compuesta por 7 miembros será la encargada de elaborar un Anteproyecto de Constitución. En ella estaban representadas una amplia representación de ideologías: Miguel Herrero (jurista), José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros de UCD, Gregorio Peces Barba del PSOE, Jordi Solé Tura del

¹ La bibliografía sobre la Constitución de 1978 es abundantísima, como es sabido. En cualquier caso, podemos destacar:

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991.

CISNEROS LABORDA, G. (coord.), HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.A. (coord.), *20 años después: La Constitución cara al siglo XXI*, Taurus Ediciones, 1998.

RAMIRO AVILÉS, M.A. (coord.), PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (coord.). *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Marcial Pons, 2004.

BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (coord.), GARCÍA REGUEIRO, J.A. (coord.). *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*. Barcelona. Bosch. 2003.

PSUC, Manuel Fraga Iribarne de AP y Miguel Roca i Junyent de Minoría Catalana.

El 5 de enero de 1978 los Grupos Parlamentarios reciben el Anteproyecto y comienza la fase de presentación de enmiendas, que serán posteriormente analizadas por la ponencia hasta el 17 de abril de 1978. El debate subsiguiente en la Comisión del Congreso se alargará hasta el 20 de junio del mismo año, iniciándose a continuación el debate en la Comisión Mixta del Senado. Todo este proceso da lugar al texto que finalmente es sometido a referéndum el 6 de diciembre de 1978, y ratificado por el 87,7% de los votantes.

En opinión del Catedrático, García de Enterría², «la Constitución es la norma primera de las que integra el ordenamiento jurídico español, la norma fundamental, la Ley superior...».

Su carácter integrador, la estabilidad que ha proporcionado a la vida política española y su gran aceptación popular, han hecho de esta Constitución una norma que goza todavía hoy de plena vigencia, a pesar de haberse empezado a escuchar algunas voces discrepantes que exigen su reforma, como por ejemplo del artículo 57 (igualdad en la sucesión de la Corona), o incluso del título VIII en su totalidad (Organización Territorial del Estado)³.

Otras voces más recientes en el Grupo Socialista en el Congreso, liderados por el Partido Socialista Catalán, abogan incluso con la reforma Constitucional para convertir el Estado autonómico en un Estado federal (El PSOE a través de su secretario general, Pablo Sánchez, habla también de reforma Constitucional sin manifestar que es lo que realmente deseaba modificar de la misma).

Igualmente ocurre en los últimos tiempos con el partido «Podemos», quién pretendía ganar las elecciones generales de diciembre de 2015 para iniciar un nuevo proceso constituyente o, como manifestó más tarde, reformar la Constitución de forma contundente, aunque tampoco en este caso, sabemos en qué va a consistir.

Estructuralmente la Constitución es extensa⁴, con relación a la tradición española, únicamente superada por la de Cádiz de 1812. Consta de

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de derecho administrativo I*. Civitas. Pamplona (Navarra), 15^a ed. 1990.

³ Dictamen número E1/2005, del Consejo de Estado, para la reforma de La Corona (artículo 57); Denominación de las comunidades autónomas (artículo 2 CE); Senado y artículo 93 CE, en sesión celebrada el 16 de febrero de 2006.

⁴ En su contenido se aprecian influencias del derecho constitucional español y del derecho comparado, donde cabe destacar a la Constitución Alemana (Ley Fundamental

169 artículos distribuidos en 11 títulos, cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una disposición derogatoria y otra final. Esta característica viene motivada por su intención de anticiparse a políticas futuras, y por el propio método seguido para su elaboración, que trató de conseguir el mayor consenso posible ante los cambios políticos que pudieran registrarse con el transcurso de los años, y se ha conseguido como hemos comprobado a lo largo de su historia.

La organización territorial del Estado previsto en su título VIII tiene enorme importancia en este trabajo. El artículo 137, señala: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», tras el cual, la Constitución, dedica tan sólo tres preceptos⁵ a la Administración local (artículo 140: municipio; artículo 141: provincia y artículo 142: Suficiencia financiera). Pocos artículos por tanto, que hace necesario una legislación de desarrollo posterior como la que se estudia a lo largo de este trabajo.

2.2. REFORMAS CONSTITUCIONALES. PROCESOS DE REFORMA

El centro de este trabajo se encuentra en la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Por ello, considero necesario señalar, al menos brevemente, las tradiciones constitucionalistas que incidieron en España en cuanto al procedimiento de reforma, cuál es este procedimiento en la actual Constitución, así como otras reformas Constitucionales que sirven de antecedente de la misma.

A. Introducción

Antes de comenzar con el procedimiento de reforma en la Constitución Española procede realizar una breve reseña sobre diferentes tradiciones constitucionalistas que inciden en el modelo español.

de Bonn de 1949) y sus fórmulas de «Estado social y democrático de derecho», la figura de la apelación o la regulación de los derechos y libertades, entre otras similitudes. Este calificativo de «social» que la Constitución asigna al Estado y que recoge el artículo 1º de la Constitución, se lo atribuye el profesor Peces-Barba, a D. Manuel Fraga. Al respecto vid. PECES-BARBA, G. *La Elaboración de la Constitución de 1988*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, p. 46.

⁵ Frente a los 16 del Capítulo III, dedicados a las comunidades autónomas.

En la tradición americana, la Constitución es un texto fundamental desde el principio, la necesidad de un procedimiento agravado y especial para la reforma es, por tanto, consustancial en sí misma.

En cambio, en la tradición europea, la Constitución era inicialmente un texto pragmático de carácter político que conjugaba el poder monárquico y parlamentario, por lo que según el momento histórico, era más flexible o más rígida. Estos vaivenes se producen en Europa desde el siglo XVIII hasta el período entre guerras, como consecuencia de las luchas de la sociedad civil en el antiguo régimen.

Con la llegada de la soberanía popular y la consideración de la Constitución como norma jurídica fundamental, la reforma Constitucional adquiere importancia como cuestión trascendental, por lo que, las Constituciones se vuelven rígidas para su reforma.

Entre las Constituciones Europeas actuales, se encuentran la Francesa y la Alemana, que en palabras del profesor Arnold⁶, son consideradas «relativamente flexibles», cuando se refirió en contraposición al modelo alemán.

Pero sin duda, el modelo europeo con mayor rigidez es el español, plasmado en el artículo 168 de la norma fundamental, y que con ciertas variantes, se recoge en otras Constituciones como las de Bélgica, Luxemburgo, Grecia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. En todos estos países, la reforma se sustancia en dos legislaturas. Por tanto, aprobada la iniciativa de reforma en las Cámaras parlamentarias, se ha de convocar elecciones para la constitución de la nueva legislatura.

Centrados en España, y su procedimiento de reforma, interesa señalar el pensamiento que sobre el poder constituyente y la fuerza normativa de la Constitución señaló Honrad Hesse⁷:

«El Derecho Constitucional debe contener en sí mismo no solamente la garantía de su eficacia, sino asimismo el aseguramiento de la preservación de su contenido. Ello comprende la tarea de reforzar en lo posible la Constitución, bien, frente a amenazas, bien, contra su supresión; la protección de la Carta Magna vale asimismo para la existencia del Estado, que como Estado Constitucional solamente, en el proceso político constitucionalmente ordenado, existe y puede ser preservado».

⁶ ARNOLD, R. «La reforma Constitucional alemana». Revista de Derecho Político nº 37, 1992, p. 375.

⁷ HESSE, H., UNED. Teoría y realidad constitucional, «Encuesta», nº 29, primer semestre 2012, pp. 11 a 88.

Este pensamiento, no puede tener más de actualidad en la España actual, donde nuestra Constitución sufre constantes amenazas de reforma desde diferentes frentes y pensamientos políticos.

B. Proceso de reforma. Teorías y críticas

La Constitución Española de 1978 contempla su procedimiento de reforma en los artículos 166 a 169 del Título X.

Es importante el estudio de estos artículos para entender la reforma del artículo 135 de la Constitución, objeto central y del que parte el presente trabajo.

La Constitución regula dos procesos distintos para su reforma con distintos grados de rigidez, pero en ambos casos diferentes y más complejos que el procedimiento legislativo ordinario.

Esta rigidez constitucional, tal y como señala Eduardo Espín⁸, «no es sino una forma de garantizar la supremacía de la Constitución». De modo que ninguna Ley posterior que la contradiga puede modificarla, sino utilizando el procedimiento específico previsto para su reforma.

El procedimiento regulado en el artículo 167⁹ se considera el procedimiento ordinario de reforma, mientras que el regulado en el artículo 168 es el previsto para las reformas de más relevancia, se caracteriza por su mayor complejidad y dificultad, y por tanto, se puede considerar como un procedimiento agravado.

La existencia de estos dos procedimientos evidencia que la Constitución ha optado por dificultar el procedimiento de reforma a la hora de modificar determinados aspectos esenciales del sistema, antes que excluir algunas cuestiones o preceptos de la posibilidad de ser reformados.

⁸ ESPÍN, E. *El ordenamiento constitucional, derechos y deberes de los ciudadanos*. Derecho Constitucional, Volumen I, Tirant lo Blanch, 6ª edición, 2010, p. 51.

⁹ Artículo 167:

«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.

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.»

En el artículo 167, la Constitución contempla la posibilidad de que ambas Cámaras discrepen en cuanto al texto aprobado por cada una de ellas; así, en caso de diferencia en el texto aprobado por el Senado respecto al refrendado previamente por el Congreso, se constituye una comisión mixta de composición paritaria de Diputados y Senadores, cuyo objetivo es lograr un texto consensuado que ha de someterse a ambas Cámaras al objeto de que sea aprobado por la citada mayoría de tres quintos.

Por ello, la reforma fracasa si el texto sometido a votación definitiva por las Cámaras es rechazado por alguna de ellas.

Asimismo, la Constitución prevé una segunda modalidad. Si el texto sometido a las Cámaras es aprobado por ambas, con o sin intervención de la Comisión Mixta, pero sin alcanzar en el Senado la mayoría de tres quintos de sus miembros (pero se ha obtenido mayoría absoluta), el Congreso puede aprobar la reforma si alcanza la mayoría de dos tercios.

La Constitución, además, añade una tercera vía, en la que se contempla la intervención del electorado. Si lo solicita la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (35 Diputados y aproximadamente 25 Senadores), la reforma ya aprobada por las Cortes ha de ser sometida a referéndum para su ratificación. Esta solución presenta ventajas; abre la posibilidad de apelar al electorado tanto a las minorías parlamentarias modestas como a las fuerzas políticas impulsoras de la reforma si estiman conveniente la ratificación popular de la misma.

Por otro lado, el artículo 168¹⁰ señala un procedimiento agravado.

Este procedimiento afecta a principios y valores básicos del ordenamiento constitucional, a los derechos fundamentales y las libertades públicas, que gozan de una especial protección en los términos del artículo 53.2 de la Constitución Española: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección 1ª del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del

¹⁰ Artículo 168.

«1. Cuando se propusiere la revisión de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 10 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».

Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30».

Además, hay que incluir también todo aquello que afecte a la Corona, según establece el Título II.

Por tanto, el constituyente pensó que la reforma de los aspectos más relevantes del sistema constitucional debería seguir el mismo procedimiento que el de una hipotética revisión total de la Constitución.

Se trata pues de un procedimiento complejo, que supone la intervención de dos legislaturas distintas y dos consultas al electorado. Unas primeras Cortes han de aprobar por una alta mayoría la decisión de efectuar la reforma, pero no son ellas las que deben llevarla a cabo, sino las Cortes elegidas tras la disolución de las anteriores.

Este procedimiento permite que el electorado se pronuncie indirectamente tanto sobre la conveniencia o no de la reforma misma, como sobre su contenido, así como la determinación de las fuerzas parlamentarias que deberán tener la mayoría en esas Cortes constituyentes. Finalmente, y una vez aprobada la reforma por estas segundas Cortes, el electorado ha de pronunciarse de nuevo sobre su contenido, esta vez directamente mediante la convocatoria de un referéndum.

Además, como señala Juan Carlos Gavara de Cara¹¹, «aunque el artículo 168 de la Constitución Española no lo menciona específicamente, la modificación de los artículos 167 y 168, sólo es posible por el procedimiento agravado. De otro modo, el artículo 168, carecerá de efectividad, ya que en un proyecto de reforma ordinaria se podría insertar un artículo que modificase o derogase el artículo 168. Se trata, por tanto, de una laguna técnica que puede resolverse por vía interpretativa, aplicándose una técnica similar a la del fraude de Ley, en este caso, fraude a la Constitución».

Algunos autores, como Alberto López Basaguren¹², consideran necesaria la reforma de este artículo 168 de la Constitución, eliminando la exigencia de la disolución de las Cámaras, celebración de nuevas elecciones y aprobación de la reforma por las nuevas Cámaras, eliminando por tanto, la rigidez existente en la actualidad.

El referéndum aprobatorio como en España, sólo se exige en algunos sistemas como el helvético, el francés o el austriaco. Pero no se produce

¹¹ GAVARA DE CARA, J.C. *Encuesta sobre la reforma de la Constitución*, UNED. Teoría y realidad constitucional, nº 29, junio 2012, p. 32.

¹² LÓPEZ BASAGUREN, A. UNED. Teoría y realidad constitucional nº 29, «*Encuesta sobre la reforma de la Constitución*», primer semestre 2012, p. 35.

la disolución y aprobación en segunda constitución de las Cámaras, como ocurre con el artículo 168 analizado.

Bastaría a juicio de López Basaguren, con la exigencia de mayoría de 2/3 partes en las dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado para que la reforma Constitucional se produjera.

El añadir la disolución y nueva elección de las Cámaras para su aprobación y sometimiento a referéndum, complica el sistema y lo hace excesivamente rígido. Probablemente este autor tenga razón, pero la disolución y nueva elección de las Cámaras para su aprobación y el referéndum, garantiza sin duda, un apoyo absoluto de la ciudadanía a la reforma producida en aspectos tan importantes como, derechos fundamentales o la Corona.

Para el profesor Pace¹³, «Las Constituciones tradicionalmente calificadas de rígidas, al contener un procedimiento agravado de reforma Constitucional, serían, en realidad flexibles, al igual que aquellas que atribuyesen expresamente el poder de modificar la Constitución al propio órgano legislativo ordinario, mientras que las tradicionalmente calificadas de flexibles, por guardar silencio respecto de la reforma Constitucional, serían por tanto, absolutamente rígidas».

No deja de ser curiosa a mi juicio, la teoría del profesor Pace, que establece que la absoluta inmodificabilidad constitucional, puede ser dulcificada por la propia Norma Constitucional al establecer un procedimiento más o menos agravado para la reforma de la citada Constitución.

La iniciativa de la reforma, tanto en el procedimiento ordinario como en el agravado, se ve sometida por la Constitución a requisitos y condicionamientos comunes, que hacen referencia al momento en que puede iniciarse, y a los sujetos habilitados para llevarla a cabo, y que recoge en su artículo 166.

El artículo 166 se limita a prever que la reforma Constitucional se ha de ejercer en los términos contemplados en los apartados 1 y 2 del artículo 87, esto es, en la forma establecida para la iniciativa correspondiente al procedimiento legislativo ordinario, es decir, corresponde al Gobierno y a cada una de las Cámaras de las Cortes, así como con limitaciones a las Asambleas de las comunidades autónomas. Queda excluida, en cambio, toda posibilidad de iniciativa popular en relación con la reforma Cons-

¹³ PACE, A. y VARELA J. «*La rigidez de las constituciones escritas*», debate celebrado a propósito de su libro en la Universidad de Oviedo el 20 de mayo de 1996, con el título *Supremacía y Rigidez Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 379.

titucional. Se aplica pues la iniciativa de reforma que se regula en los reglamentos parlamentarios.

En cuanto al momento de la reforma, la Constitución prohíbe que una reforma Constitucional pueda iniciarse «en tiempos de guerra o de vigencia de algunos de los estados previstos en el artículo 116». Con ello, el poder constituyente prevé garantizar una normalidad institucional a la hora de emprender una reforma.

¿Quién puede presentar la propuesta de reforma? Existe una diferencia agravada con respecto al trámite legislativo ordinario. Los sujetos parlamentarios proponentes ha de ser dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los Diputados (Art. 146.1 RC), o bien 50 Senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (artículo 151 RS).

En España parecía imposible que se acometiera cualquier reforma Constitucional a corto plazo. Y ello no es sino consecuencia de los equilibrios políticos que tuvieron que diseñarse para su promulgación en 1978, y por el amplio consenso obtenido entre los diferentes partidos y la ciudadanía.

Es interesante a mi juicio el epígrafe VI del informe del Consejo de Estado sobre la reforma Constitucional de 2006, comentado por Rubio Llorente y Álvarez Junco¹⁴, del que se pueden detraer ciertos problemas de la reforma Constitucional contemplada en el artículo 168, así:

- Si la reforma Constitucional se sustancia en «dos parlamentos»: no está claro si para iniciar el procedimiento se ha de presentar una iniciativa de reforma Constitucional con un texto articulado o bastará con unos «Principios de Revisión Constitucional».
- Si no está claro como presentar la iniciativa, tampoco está claro si a esa iniciativa se le pueden plantear enmiendas y de qué tipo.
- No está claro si las Cortes resultantes de las elecciones tras aprobar el «principio de revisión» quedarán coordinadas por aquél texto o podrían actuar con entera libertad al formular los términos de la reforma.
- Y por último, no está claro a quién de las segundas Cortes corresponde elaborar el texto de la reforma Constitucional.

Por las dudas expuestas, a juicio de Elvira Aranda Álvarez¹⁵, «es necesario iniciar reformas importantes en los reglamentos del Congreso y del

¹⁴ ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.). *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma Constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia. Madrid, 2006.

¹⁵ ARANDA ÁLVAREZ, E., «La “sustancialidad” del procedimiento para la reforma Constitucional», cit., p. 407.

Senado, que asegure en la reforma regulada en el artículo 168 de la Constitución Española, un trámite parlamentario que «no cercena los derechos de enmienda, debate y publicidad de los distintos grupos parlamentarios». Reformas que deben realizarse, por si en el futuro se utiliza por primera vez este artículo 168, para realizar alguna reforma Constitucional, pues hasta la fecha, las reformas operadas se han realizado por el procedimiento previsto en el artículo 167.

Una pregunta interesante que se formulan los profesores Juan María Bilbao, Fernando Rey y José Miguel Vidal¹⁶, es cómo y por quién se controla el procedimiento de reforma Constitucional. El Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de las Leyes, pero nada dice sobre el control de la constitucionalidad de la reforma. Una reforma que, a juicio de algunos autores, no es Ley, sino Constitución, pues las nuevas normas se integran dentro del propio texto constitucional.

Por ello, podría concluirse que no cabe el control del Tribunal Constitucional sobre el procedimiento de reforma. Pero esta Tesis no puede sostenerse, por cuanto el Título X forma parte de la Constitución y vincula a los poderes públicos en los términos establecidos por artículo 9.1 de la Constitución: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Si no existiera este control se abriría una puerta al fraude y a la violación de la Constitución, que en ningún caso puede hacerse mediante Ley.

Tiene que haber por tanto un control y éste se ejerce por el Tribunal Constitucional.

¿Pero por qué vía lleva a cabo este control? No cabe duda que a través del recurso directo de inconstitucionalidad.

Más discutible es la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto mantendría indefinidamente abierta en el tiempo la posibilidad de control y de una eventual invalidez, que la seguridad jurídica de la Constitución no puede permitir.

Según lo manifestado por Enrique Álvarez Conde¹⁷, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos en su «Introducción al procedimiento de reforma», en relación a la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: «toda Constitución tiene como finalidad principal juridificar las grandes decisiones políticas fundamentales.

¹⁶ BILBAO UBILLOS, J. M^a, REY MARTÍNEZ, F. y VIDAL ZAPATERO, J.M., *Tema 11, Lecciones de Derecho Constitucional I*, Lex Nova, 2011, Pág. 300.

¹⁷ ÁLVAREZ CONDE, E. (Dir.) *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, 2012, p. 17.

Por ello, la reforma Constitucional, a la cual únicamente hay que acudir cuando ya no sea posible la interpretación constitucional, se convierte en un mecanismo de defensa de aquellas y de ésta».

A continuación analizaré las reformas efectuadas hasta la actualidad en la Constitución de 1978, que aunque escasas en número, tienen su importancia cualitativa.

Aun así, por muchos, como ya he señalado en páginas anteriores, estas reformas se consideran insuficientes y se reclaman entre otras, la reforma relativa al artículo 57 en particular, o la reforma del artículo VIII en su totalidad, o también la relativa al Consejo General del Poder Judicial o al Defensor del Pueblo.

La Constitución, a mi juicio, debe ser modificada en muchos de estos aspectos y adaptarse a los nuevos tiempos, corrigiendo deficiencias demostradas en estos 35 años de vigencia, pero siempre que exista el máximo consenso entre los grupos políticos representados en las Cortes Generales.

Estas teorías reformadoras, vienen avaladas fundamentalmente por grupos de ideologías izquierdistas y populistas que defienden la República frente a la Monarquía, o el Partido Socialista, que aboga por un Estado federal frente al autonómico. Pero a mi juicio, hace falta un acuerdo pausado y racional, y el más amplio posible, para pensar en asumirlas.

C. Reformas Constitucionales

A pesar de la rigidez de la reforma Constitucional, nuestra Constitución, ha sido sometida a dos reformas a lo largo de su vigencia.

Así, una vez analizado el proceso de reforma de la Constitución, contemplado en su propio articulado, es necesario un análisis de las reformas efectuadas de la norma desde su entrada en vigor.

i) La reforma Constitucional de 1992

Resulta relevante citar la modificación constitucional de 1992 como único antecedente de la reforma al artículo 135 de la Carta Magna del 78, considerando esta última, básica como desencadenante de las reformas de la Administración efectuadas en España y que es el centro del presente trabajo.

El 7 de febrero de 1992 se firmó en Maastricht el Tratado de la Unión Europea por el que, entre otros, se modificaba el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El artículo 8.B de éste, señalaba que, tras la aprobación del Tratado de Maastricht, «todo ciudadano de la Unión

Europea 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...».

En España, la concesión de la condición de electos (sufragio activo), no planteaba problema alguno. El artículo 13.2 de la Constitución Española ya contemplaba esa excepción a la regla general de que los derechos políticos quedan reservados a los españoles: «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley, para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales».

Además, con anterioridad a este Tratado, España había celebrado otros en este sentido con Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia, habiéndose modificado de esta manera la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), (Artículo 176, redactada según Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo).

La pregunta era si la previsión de conceder a los ciudadanos comunitarios el derecho a sufragio pasivo, entrañaban o no vulneración del citado precepto constitucional. Si existiera contradicción sería de aplicación el artículo 95.1 de la Constitución: «La celebración de un Tratado Internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional».

El Gobierno de la Nación, en su reunión del Consejo de Ministros celebrada el 24 de abril de 1992, acordó iniciar el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución al objeto de que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la eventual contradicción entre la Constitución Española y el que sería artículo 8B del citado Tratado.

Así, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional¹⁸, de fecha 1 de julio de 1992 declaraba lo siguiente:

«1.- Que la estipulación contenida en el futuro artículo 8.B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedaría redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contrario al artículo 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles.

¹⁸ Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/1992 (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1992).

- 2.– 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 artículo 167».

El Gobierno renunció a la idea inicial de presentar un proyecto de reforma, y una comisión, convocada al efecto, en la que estaban representados todos los grupos políticos y elaboró rápidamente una proposición de reforma del artículo 13.2, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. La proposición de reforma consistía en un artículo único que confirió una nueva redacción al artículo 13.2, agregando simplemente el adjetivo «y pasivo» al de «activo».

Para Cisneros Laborda¹⁹, en la intervención realizada en el Congreso de los Diputados, en Sesión Plenaria de 13 de julio de 1992, «para dar cumplimiento a la declaración vinculante del Tribunal, los redactores de la proposición, han manejado fórmulas alternativas, como la supresión del adjetivo —activo— que hubiese producido el mismo efecto ampliatorio que la adición del adjetivo —pasivo— y otras formas más amplias, como una reordenación del artículo 13 con referencia explícita a la Unión Europea».

La proposición se presentó formalmente el 7 de julio y fue aprobado el día 30 de julio, en un tiempo récord, y se realizó con plena conformidad de los grupos parlamentarios. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 167.3 de la Constitución Española, a partir de la fecha de aprobación de la proposición de reforma, se abrió un plazo para que, bien una décima parte de los miembros del Congreso, bien una décima parte de los miembros del Senado, solicitaran que la reforma aprobada por las Cortes Generales fuera sometida a referéndum para su ratificación.

Transcurrido el plazo de 15 días sin que se solicitase la convocatoria de referéndum, el texto de reforma fue promulgado por Ley el 27 de Agosto, y publicado al día siguiente (fecha en que entró en vigor, de acuerdo con la disposición final). Ese mismo día se publicaron, también, las versiones en las restantes lenguas de España.

ii) La reforma constitucional de 2011

Esta es la segunda reforma que se predica de nuestro texto Constitucional, desde su entrada en vigor.

¹⁹ Constitución Española, Trabajos Parlamentarios V, *Reformas Constitucionales de 1992 y 2011*, Cortes Generales, Madrid 2014, p. 5577.

La reforma del artículo 135 de la Constitución tiene mayor calado que la realizada del artículo 13.2, como veremos a continuación y por ello, hay que estudiarla con mayor profundidad y análisis, conociendo el porqué y sus consecuencias, y estas últimas, sirven de base a este trabajo.

Pero previamente al análisis de la reforma, creo necesario señalar sus antecedentes, el por qué se produjo:

➤ **Reformas Constitucionales en el Derecho Comparado como antecedentes. Constitución Alemana**

Es preciso hacer una breve referencia al Derecho comparado, como antecedente básico de la reforma del artículo 135 de nuestra Constitución, y en la búsqueda común del control del déficit y de la deuda pública, base de la estabilidad presupuestaria.

Así, en primer lugar creo importante citar a la Constitución Polaca de 2 de abril de 1997, por lo que establece en su artículo 216.5 que: «No será admisible la contratación de préstamos, avales y garantías financieras que dieran lugar a una deuda pública nacional superior a tres quintas partes del producto interior bruto anual». Artículo que supone, sin duda, un límite máximo a la deuda pública nacional.

Se introduce así una restricción financiera consistente en una prohibición de contratación de préstamos, concesión de garantías y concesiones financieras, en virtud de las cuales la deuda pública del Estado no puede sobrepasar los 3/5 del valor del PIB anual.

No obstante, esta Constitución no incluye un control del déficit público como la operada en España.

En segundo lugar, también viene al caso, la reforma de la Constitución Francesa de 1958, que, a diferencia de lo ocurrido en España con la reforma del artículo 135, fue fruto de un intenso debate, comenzando con la celebración de una primera conferencia gubernamental sobre el déficit (enero 2010). Tras ello, se formó un grupo de expertos bajo la presidencia de Michel Camdessus, Gobernador honorario del Banco de Francia. La misión inicial de este grupo era formular propuestas para cumplir el modelo Constitucional del equilibrio presupuestario de todas las Administraciones Públicas (Francia llevaba 30 años de déficit ininterrumpido del 7,5% del PIB) y una deuda del 77,6% del PIB en 2009, sin que en los momentos de coyuntura razonable se utilizase para la reducción del déficit).

La reforma Constitucional francesa del 11 de julio de 2011, ya aprobada por ambas Cámaras, debe ser sometida a referéndum según su artículo 89, salvo que vuelva a ser sometida al Parlamento, exigiéndose

mayoría de tres quintos de los votos emitidos, circunstancia que parecía complicada con el equilibrio existente en el Consejo Francés.

La reforma introduce una Ley marco para equilibrar las finanzas públicas, con la obligación de marcarse objetivos para lograr el equilibrio presupuestario con un tope de gasto en los presupuestos. El Proyecto de Ley se conoce como «regla de oro», y siempre habría sido rechazada por la oposición socialista al ejecutivo del entonces Presidente Nicolás Sarkozy. Tras ganar las últimas elecciones gobierna el socialista Françoise Hollande que, hasta el momento no ha adoptado medida alguna en relación a esta reforma. No obstante, el nuevo primer Ministro francés, Manuel Valls, se ha visto obligado a tomar medidas muy radicales, como la reforma local con grandes recortes, necesarios para poder atajar del déficit público, lo que está provocando graves altercados y movilizaciones.

La reforma de la Constitución Francesa afecta a 12 artículos de la Constitución de 1958 (artículos 34, 39, 42, 46.1, 47, 47.1, 48, 49, 61, 70, 72.2 y 88.8).

En la actualidad, ante la citada dificultad de obtener los 3/5 en el Congreso, parece cundir entre la ciudadanía la convicción de la necesidad de un referéndum para salir del impasse existente (recogido como ya he mencionado en el artículo 89 de la Constitución).

Por todo ello, la reforma Constitucional sigue abierta en Francia y habrá que esperar al futuro (hoy y debido al atentado terrorista ocurrido en París en el mes de noviembre de 2015, Francia estudia otro tipo de reforma constitucional basada en la lucha contra el terrorismo).

En tercer lugar, otro texto cuya reforma también se puso en marcha en Europa, y es contemporánea a la Española, es la Constitución Italiana que, en su artículo 81, tras la reforma de 30 de noviembre de 2011, recoge el equilibrio presupuestario: «El Estado garantiza el equilibrio entre ingresos y gastos de su presupuesto, teniendo en cuenta los tiempos buenos y malos de las fases del ciclo económico». La reforma contempla la creación en las dos Cámaras de un órgano independiente para seguir las finanzas públicas (parecido a la Oficina de Presupuestos del Congreso, que ya existe en el Congreso de EE.UU.).

En cuarto lugar, y también como antecedente de nuestra reforma, se encuentra el artículo 13.2 de la Constitución Austriaca de 2009 que señala: «La federación, los estados y los municipios procuran asegurar unos presupuestos equilibrados y sostenibles en la gestión de sus actuaciones económicas. Todos ellos, deberán asimismo coordinar sus presupuestos para el logro de estos objetivos». El equilibrio presupuestario es también básico en nuestra reforma.

En quinto y sexto lugar, las reformas de Suecia y Chile que también consisten en el control de la deuda y el déficit público.

Todas estas constituciones, si bien es cierto que buscan el equilibrio presupuestario, no establecen reglas tan duras como la señalada en el artículo 135 de nuestra Constitución.

En séptimo y último lugar y como el antecedente con más peso específico en nuestra reforma Constitucional, es sin duda, la reforma de la Constitución Alemana, y a ella le dedico por ello, un estudio más detallado:

El incremento más acusado de la deuda se inició en Alemania a partir de mediados de los años setenta y se agudizó tras la unificación. La cifra de endeudamiento en porcentaje PIB pasó de 38,5% al 64,3% en 2005. En 2009, la deuda alcanzó el 71,4% del PIB para el conjunto de la Federación. El déficit, por otra parte, alcanzó el 3,2% del PIB. Ambas cantidades superaban con creces lo establecido en el pacto de estabilidad y crecimiento. Todo ello provocó la reforma necesaria de la Constitución Alemana.

La reforma Constitucional de 2009 fue además, consecuencia de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania, en el marco de la denominada II reforma del Federalismo.

El propio Tribunal Constitucional Alemán, en su Sentencia de 19 de octubre de 2006, había subrayado la urgencia de revisar en profundidad las relaciones financieras interterritoriales, ante la insuficiencia del marco Constitucional vigente para lograr la adecuada dotación financiera de estos entes.

Esta reforma se produjo tras los trabajos elaborados por «la Comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación los Länder» cuya actividad se prolongó durante dos años, en los que tuvieron lugar 19 sesiones de trabajo y durante los cuales se emitieron más de 160 informes y dictámenes, elaborados por los miembros de las Cámaras y otros representantes públicos, instituciones, y expertos especialistas de diversas disciplinas.

Como manifiesta Antonio Arroyo Gil²⁰, predomina «la transparencia de los debates, discusiones y toma de decisiones, el rigor en el análisis de la situación de la que se parte y a la que se trata de dar respuesta, y la amplia participación de los actores, no sólo políticos, sino también institucionalidades institucionales y sociales...»

²⁰ ARROYO GIL, A. «La reforma Constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación los Länder en la República Federal de Alemania», REAF nº 10, 2010, p. 46.

La Comisión pretendía la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder, con una clara participación de todos los sectores implicados, lo que dota a la misma de un eminente carácter democrático. La reforma tiene importantes consecuencias, como el establecimiento de un límite.

Son también importantes:

▪ **La creación del Consejo de Estabilidad**

Este Consejo de Estabilidad está integrado por los Ministros de Finanzas de la Federación y de los Länder, y por los Ministros Federales de Economía y Tecnología, y entre sus funciones se encuentra, según se desprende del artículo 109.a), actuar ante la insuficiencia de la gestión presupuestaria federal y estatal.

▪ **La cooperación en tecnología de la información**

Además, la reforma de la Constitución Alemana también lleva aparejada la modificación del artículo 91c), que fomenta a la cooperación de la Federación y los Länder en el ámbito de la tecnología de la información.

▪ **La modernización de la Administración**

Por último, el artículo 91d), contempla la modernización de la Administración (fomento de la eficacia y rendimiento).

No es raro que esta iniciativa alemana, de modernización de la Administración y aplicación en la norma de las nuevas tecnologías de la información, haya sido una constante en las diferentes reformas de la Administración llevadas a cabo en España a través de diferentes instrumentos como el CORA y la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local, teniendo en cuenta la influencia alemana en los cambios normativos españoles en el último quinquenio.

La reforma alemana tuvo voces a favor y en contra. Para algunos supuso un acierto el poner un freno máximo a la «alegría presupuestaria» de la Federación y de los Länder, pero para otros supuso un riesgo a la estabilidad de la economía global, fijando una barrera absolutamente rígida a la libertad de la Federación y de los Länder. Así, la libertad queda condicionada al equilibrio presupuestario. El 1 de agosto de 2009, entró en vigor la llamada segunda reforma Constitucional alemana emprendida por el Gobierno de la que fue coalición entre la Unión Cristiano-Demócrata (CDU), y el partido Social-Demócrata (SPD), presidido por la canciller alemana Ángela Merkel. (Esta Constitución es, como veremos a continuación, el antecedente básico de nuestra reforma Constitucional del año 2011, relativo al artículo 135 de nuestra norma fundamental).

En sus casi 55 años de vigencia, la Ley fundamental para la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949, ha sufrido, al menos 51 leyes de reforma Constitucional (un número elevado si lo comparamos con las escasas modificaciones sufridas en nuestro texto Constitucional, solamente ocurrida en dos ocasiones).

Por ello, puede afirmarse que, contra lo que pudiera parecer a priori, la mayoría de 2/3 en el Parlamento Federal y en el Consejo Federal, que se exige en la Constitución, no constituye un obstáculo para las reformas Constitucionales. En consecuencia, la Constitución Alemana puede ser considerada una Constitución flexible y dinámica.

➤ **Situación económica y financiera mundial**

Otro acontecimiento que influyó para la reforma Constitucional del artículo 135, fue la situación económica y financiera mundial.

El 16 de Agosto de 2011 Francia y Alemania, de forma bilateral, al margen de las Instituciones Comunitarias, proponen que los 17 países miembros del Eurogrupo adopten antes del verano de 2012 la «regla de oro» del equilibrio presupuestario; siguiendo la senda de Alemania a través de la reforma de su Constitución, y que también inició Sarkozy en Francia con el Decreto-Ley que iniciaba la reforma de la Constitución Francesa, como ya he mencionado.

La previsión ya había sido adoptada en el «Pacto por el euro, refuerzo de la coordinación de la política económica para la competitividad y la convergencia», que fue adoptándose por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro en junio de 2011.

En ese mismo mes las tensiones en los mercados de deuda soberana y las pérdidas en las bolsas eran considerables, y las consecuencias se hacían notar en la subida de las primas de riesgo de algunos Países Europeos, en especial en España e Italia.

Y en EE.UU., la pugna entre demócratas y republicanos para elevar el techo de deuda, se encontraba todavía en el aire, lo que suponía un frenazo de crecimiento que afectaba tanto al continente americano como al europeo.

El 23 de Agosto de 2011, en el Congreso de los Diputados, con ocasión de la convalidación del Decreto Ley con las nuevas medidas aprobadas por el Gobierno, su Presidente entonces, José Luis Rodríguez Zapatero²¹, anunció por sorpresa, tras un balance de los resultados de los últimos años

²¹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados nº 268, de fecha 23 de agosto de 2011, p. 5.

en la reducción del déficit, que esta reducción «deberían estar en condición de trasladarla a nuestra Constitución como están haciendo o planteándose hacer otras grandes economías europeas».

El Presidente Zapatero añadió la necesidad de abordar la reforma a partir de una iniciativa parlamentaria, una proposición de reforma, a cuyo efecto había consultado al líder del primer partido de la oposición Mariano Rajoy y con el candidato socialista a las futuras elecciones generales, Alfredo Pérez Rubalcaba, juzgando factible que, al menos, las dos formaciones que ambos representantes alcanzaran un acuerdo que «permitiera ser aprobada de inmediato». Tres días después, la proposición suscrita por los políticos de los grupos Socialistas y Popular, era presentada en la Cámara y admitida a trámite por la mesa del Congreso.

Además, con posterioridad, en el Consejo Europeo de diciembre de 2011, se acordó una reforma del Tratado de Lisboa con la finalidad de lograr un auténtico Gobierno económico del euro, procurando armonización fiscal y control previo de los presupuestos nacionales.

Esta modificación sólo fue aceptada por 23 Estados miembros, incluida España, y con la oposición de Inglaterra, Hungría, Grecia y Chequia.

Sin duda, la necesidad de colmar a los mercados de financiación de la deuda hizo necesaria la reforma de la Constitución Española. Habría que trasladar a los mercados el mensaje de que España, era un país capaz de controlar su endeudamiento.

Surgieron otras voces críticas, entre las que destaco a Miguel Ángel Martínez Lago²², «la reforma Constitucional se ha impulsado por un Presidente amortizado, quizá sobresaltado por el pánico, limitado de aptitudes para continuar el desempeño de su función hasta las próximas elecciones inoficiosamente anunciadas para el 20 de noviembre próximo, habitual trocador de razonamientos y muñidor obediente en sus plegarias del obstinado sermón del equilibrio presupuestario trazado por el eje Franco Alemán (aunque sobre todo desde Berlín)».

No obstante, la reforma fue aprobada por los partidos mayoritarios representantes en las Cámaras, Congreso y Senado, por tanto, por la mayoría de los españoles.

Un endeudamiento de tal magnitud como el existente en España en 2011, estimado en más del 61,9%, fue uno de los orígenes de la reforma Constitucional (hoy, a pesar de la reforma, casi llegamos al 100% de dicho endeudamiento, parece que cambiamos déficit por deuda pública).

²² MARTÍNEZ LAGO, M.A. «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», El Cronista, núm. 24, Iustel, 2011, p. 12.

Además, España mantenía un déficit público desproporcionado por cuanto se llevaba una política presupuestaria expansiva contraria a la estabilidad, lo que provocaba una prima de riesgo superior a los 600 puntos, datos en conjunto totalmente insostenible para la economía de un País.

Como dice Gabriel Doménech²³, «la crisis nos coloca ineluctablemente en una perspectiva de lege ferenda. La desoladora situación en la que nos encontramos nos fuerza a presumir que algo ha fallado seriamente en nuestro sistema jurídico, aunque no sepamos exactamente donde están los fallos y cuáles son los remedios. Si partimos de la premisa que el sistema Institucional de un sociedad ejerce una influencia decisiva, para bien o para mal, sobre su vida económica, su bienestar, entonces cabe pensar razonablemente que la actual crisis ha podido ser precedida, al menos en parte, por la existencia de serias deficiencias en las normas jurídicas de configuración del sistema».

Para Octavio Salazar Benítez²⁴, «la reforma ha respondido a presiones europeas y a un mercado en el que parecen no cotizar muy alto las normas del Estado de Derecho, tanto por hacerse al dictado de presiones externas, como por el procedimiento seguido, esquivando las exigencias del Gobierno, debate, participación y consenso».

Este mismo autor, señaló que: «tras la reforma del 2011, Europa cambia su imagen como «Europa que limita y que prohíbe, la que reduce las posibilidades de desarrollar políticas públicas orientadas a la realización de derechos sociales».

La reforma Constitucional española, como hemos visto y como se verá más adelante, suscitó numerosas críticas tanto por el fondo, como por la forma de realizarse.

➤ **La reforma del artículo 135 de la Constitución**

Analizado el derecho comparado y la situación económica española en el verano del año 2011, es el momento de abordar la reforma del artículo 135 de la Constitución en profundidad.

La reforma Constitucional de 2011 es mucho más ideológica que la de 1992 y afecta a cuestiones fundamentales desde nuestro ingreso en la

²³ Doménech Pascual, G., «Crisis económica y crisis del estado del bienestar, el papel del derecho administrativo». Actos del XIX Congreso Italo-Español de profesores de derecho administrativo. San Pablo CEU. Madrid 18 a 20 de Octubre 2012, (Dir.) José Luis Piñar Mañas, 2016, ISBN 978-84-290-1718-2, Pág. 390.

²⁴ SALAZAR BENÍTEZ, O. «La Constitución Domesticada. Algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española», cit., Pág. 412.

UE, como la propia soberanía del Estado español y la existencia de una moneda común que exige una autoridad comunitaria también común que vele por la misma.

La exposición de motivos de la reforma comienza señalando lo siguiente: «treinta años después de la entrada en vigor de la Constitución, formando parte de la Unión Económica y Monetaria Europea, que consolida y proyecta sus competencias en el marco de la creciente gobernanza común y siendo cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado del mantenimiento y desarrollo del Estado social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley fundamental, y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos».

La exposición de motivos, persigue por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, así como reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. También se hace referencia a continuación a un motivo coyuntural que explica la celeridad que se sigue en la reforma: «la actual situación económica y financiera, marcada por la profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo».

Para el autor Miguel Ángel Martínez Lago²⁵, «la exposición de motivos incurre en el error de reformar al título VII, en vez de al título VIII, repartiendo los enunciados en preceptos relacionados con las entidades locales y las comunidades autónomas, aunque la mayoría de los cambios se refieran a esta últimas».

Personalmente, discrepo con este autor, pues el haber reformado el Título VIII, hubiera supuesto el tener que debatir aspectos muy controvertidos, que si bien, demandados por un sector de la sociedad como el actual Estado autonómico, nos hubiera apartado del principal objetivo de la reforma, que era el control del déficit público (algunos españoles defienden mayor autonomía, y otros en cambio, la recentralización de las competencias en el Estado español).

²⁵ MARTÍNEZ LAGO, M.A. «Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución», cit., p. 14.

En el debate en el Congreso, los proponentes de la reforma señalaron la urgencia de la misma como imprescindible para reforzar la confianza del exterior y de los mercados de deuda.

Así se expresaron los portavoces políticos de los grupos parlamentarios en la toma en consideración de la proposición de reforma, celebrada el 30 de agosto²⁶. Para José Antonio Alonso Suárez —portavoz del PSOE—, «la confianza que genera la estabilidad presupuestaria es imprescindible, repito, para seguir financiando el gasto social».

Para Soraya Sanz de Santamaría —portavoz del PP—, «la reforma es necesaria, oportuna y responsable». «No es la única reforma necesaria para volver a poner en pie nuestra economía, y devolver la confianza en nuestra sociedad, pero es la primera de ellas». «No hay política social si no se aseguran los recursos para mantenerla».

La estabilidad presupuestaria era por tanto, para los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, imprescindible para mantener la política social, y por tanto, el gasto social.

Otros grupos parlamentarios no tenían la misma opinión, así, Josep Antoni Durán i Lleida —Convergencia i Unió—, aún reconociendo el principio de estabilidad presupuestaria como necesario, denunció la ruptura del proceso constituyente, por cuanto la reforma únicamente fue pactada por PSOE y PP.

Lo manifestado por Durán i Lleida, puede ser discutible, pues la reforma fue aprobada por 316 votos en el Congreso, siendo el número total de Diputados de 350, y presentes en el hemiciclo en el momento de la votación, 321 parlamentarios.

Además el dirigente catalán señaló que²⁷: «limitar la autonomía financiera de las comunidades autónomas al incrementar el rango legal del principio de estabilidad presupuestaria va en contra el actual reconocimiento de autonomía financiera de la Constitución Española», y supone «centralizar al Estado».

Estos argumentos vienen utilizándose en todos los debates que se han producido en las Cortes Generales por los grupos Nacionalistas, como consecuencia de las modificaciones tramitadas como consecuencia de la reforma Constitucional. Argumento que ha sido negado por una institución de prestigio y categoría como es el Consejo de Estado, con el informe que emitió con ocasión del Anteproyecto de Ley de Racionalización y

²⁶ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, nº 269 de fecha 30 de agosto de 2011, p. 4.

²⁷ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, cit. p. 8

Sostenibilidad de la Administración local, de 26 de junio de 2013, y que analizaremos más adelante.

El resto de grupos parlamentarios también se opusieron a la reforma, como Esquerra Republicana, IU, PNV, Coalición Canaria, UPyD, insistiendo todos ellos en la ruptura del consenso constitucional que la misma suponía, con la consiguiente vulneración del derecho de participación y representación política de los parlamentarios, e incluso, atropello a los procedimientos democráticos. Para los grupos citados, tal reforma no era necesaria ni oportuna.

A mi juicio, por el contrario, sí era necesaria, debido a un déficit desbocado y a su descontrolada constante subida, que hacía imposible salir de la crisis económica y financiera que padecemos en el país, y que aún hoy, perviven sus consecuencias como el desempleo, la pobreza y la desesperación en gran parte de la sociedad española.

En cuanto a su composición, la reforma del artículo 135 de la Constitución consta de un artículo único, una disposición adicional única y una disposición final única.

Como veremos a continuación, la reforma no impone como regla general el principio de equilibrio presupuestario (salvo para los entes locales), sino el principio de estabilidad presupuestaria, según señala el artículo 135.1.

El artículo 135.1 señala: «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria».

El artículo 135.2 establece: «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».

La expresión «en su caso» obedece a que la Unión no había fijado aún límites para los Países Miembros. En tanto no se haga, habrá que estar al que se determine para España, según lo previsto en el artículo 135.2 (2º inciso): «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». Lo que no cabrá, es que la Ley Orgánica fije un límite distinto al de la Unión.

Antes de que se fije el límite por la Unión y antes de su fijación por la Ley Orgánica, (en la actualidad como veremos más tarde, ya se encuentra aprobada con la denominación de Ley de estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), el Estado Español, como los demás Estados miembros, ya estaba obligado a las exigencias relativas al déficit previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en concreto, en

su anexo, y en el pacto de estabilidad y crecimiento (que fija un límite del 3% en 2013, con su correspondiente régimen de sanciones en caso de incumplimiento). Ante la falta de cumplimiento de este límite, Bruselas otorgó a España una prórroga de dos años para este cumplimiento²⁸.

Según la oficina estadística europea, Eurostat²⁹, el dato de déficit público de España en el año 2012, se situó en el 6,98% del Producto Interior Bruto (PIB), sin tener en cuenta las ayudas a la banca. Teniendo en cuenta dicha ayuda, el déficit público equivaldría al 10,6% del PIB, lo que situaba a nuestro país en cabeza de la Unión Europea en déficit público.

A tenor del artículo 1 del protocolo (nº 12) sobre el procedimiento conforme al artículo 51 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), forma parte integrante de los Tratados, tales valores de referencia del artículo 126. 2 del TFUE, son: 3% para la relación entre el déficit previsto o el déficit real y el producto interior bruto, a precios de mercado, 60% para la relación entre la deuda pública y el producto interior bruto, a precio de mercado.

El artículo 125.1 del TFUE asegura además, el comportamiento presupuestario correcto de cada Estado miembro. Y ni la Unión ni los restantes Estados miembros han de ser corresponsables o subrogarse en las deudas de otro Estado Miembro.

Así, un endeudamiento del Estado sólo cabe legítimamente, para el déficit, en un 3% y, para la deuda soberana, en un 60% del PIB. Cada estado es responsable de la observación del derecho europeo y del saneamiento de sus finanzas. España había superado con creces los límites establecidos en el TFUE.

En la presentación de la proposición de reforma ante la mesa de la Cámara, los grupos parlamentarios de PSOE y PP hicieron público un acuerdo político sobre la Ley Orgánica de desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española. De este acuerdo destaca el relativo a la fijación de los límites concretos a incorporar a la Ley. En relación con el déficit, se cifra en un 0,4 el déficit estructural global máximo del conjunto de las Administraciones Públicas a partir del 2020, reservándose el 0,26 para el Estado y el 0,14 para cada Comunidad autónoma. Se prevé que estos límites (también es relativo a la deuda) pueden ser objetivo de revisión en 2015 y en 2018 «a iniciativa de cualquiera de las partes que suscriben este acuerdo» (finalmente este acuerdo no se llevó a efecto).

²⁸ Diario digital www.elpais.com «Bruselas da dos años más para el déficit», sección Economía, de 23 de abril de 2013.

²⁹ Diario ABC, Sección economía, de 23 de abril de 2013, p. 42.

Anteriormente, la Ley General de estabilidad presupuestaria 2/2007 de 28 de diciembre, había entendido en su artículo 3 que la estabilidad presupuestaria es «la situación de equilibrio o de superávit computable, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas».

Seguidamente, y continuando con el texto Constitucional, el artículo 135.3 de la reforma Constitucional señala que «el Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizadas por Ley para emitir deuda pública y contraer crédito».

Este artículo recupera el antiguo texto del artículo 135, antes de su reforma, si bien, incluyendo algunos cambios, como la autorización legal señalada.

El artículo 14 de la LOFCA³⁰ (Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas), señala la necesaria autorización del Estado, por

³⁰ Artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las comunidades autónomas, de 21 de octubre de 1980:

«1. Las comunidades autónomas, sin perjuicio de lo que se establece en el número cuatro del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

2. Asimismo, las comunidades autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad autónoma.

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las comunidades autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1.b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las comunidades autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

lo que se entiende que debe realizarse a través de una Ley formal de las Cortes Generales.

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.

Este número 3 del artículo 135, hace referencia pues, al producto interior bruto del Estado, en la conexión entre estabilidad y límite de la deuda. De nuevo se acuerda en la Unión Europea para fijarlo que en este momento es del 60% (TFUE), como ya se ha señalado.

Asimismo, se añadía que la Ley Orgánica establecerá los criterios para la reducción progresiva del nivel de deuda de acuerdo con el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el objetivo de alcanzar en 2020 el límite contemplado en el artículo 135.

Este inciso tiene como objetivo fortalecer la confianza en España, en su estabilidad económica en consonancia con el objetivo de la reforma.

El artículo 135.3 incorpora además al contenido de los dos párrafos del antiguo artículo 135, la necesaria «autorización por Ley» al Estado y las comunidades autónomas para «emitir deuda o contraer crédito», y la inclusión de «los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública», en «el estado de gastos de los presupuestos», sin que dichos créditos puedan «ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión».

Ahora, con la reforma, se añade que el pago de esos créditos vinculados a la deuda «gozará de prioridad absoluta», dando así seguridad a los inversores.

4. Las operaciones de crédito de las comunidades autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

5. La Deuda Pública de las comunidades autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado».

A continuación, el artículo 135.4 señala: «Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados».

Este número 4 recoge, por tanto, las excepciones a los límites, los supuestos extraordinarios en que aquellos pueden ser superados. Su determinación concreta se hará por la futura Ley Orgánica, pero este artículo ya incorpora la exigencia de que su determinación cuente con mayoría absoluta, igual que para la aprobación de las Leyes Orgánicas.

Esta previsión Constitucional, no está, sin embargo, suficientemente regulada, pues cuenta con imprecisiones, como que no se recoge su carácter temporal o la necesidad de prorrogar mediante una nueva autorización su vigencia. Por ello, es necesario un desarrollo normativo para fijar con mayor criterio los límites formales y procedimentales.

Este punto coincide prácticamente en su totalidad con la reforma de la Constitución Alemana y en concreto su artículo 109, donde se establecen las excepciones para poder acudir al crédito por la Federación y los Länders Alemanes.

En el Artículo 135.5 se recoge: «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».

Así pues, este número cinco, enumera los aspectos que han de integrar necesariamente la futura Ley Orgánica de desarrollo del nuevo precepto constitucional.

Es por tanto, un artículo redactado al detalle, cuya finalidad es fijar el marco para una futura regulación mediante Ley Orgánica.

A continuación, el artículo 135.6 señala: «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».

Esta exigencia habrá de establecerse de conformidad con lo que señala la Ley Orgánica de Desarrollo, de conformidad con el marco de distribución de competencias.

Este precepto parece ser meramente un recordatorio de que las normas deben cumplirse.

Esta modificación además cuenta con una disposición adicional única que señala lo siguiente:

1. «La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012. (Este plazo parece acertado pues tenían que constituirse las nuevas Cámaras en diciembre de 2011, fruto de las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de ese mismo año).
2. Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española. (Hubiera sido más adecuado quizá incluir esta previsión en el propio texto de la reforma del artículo 135, y no en la disposición adicional).
3. Los límites de déficit estructurales establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir del 2020».

Formalmente no está claro si es más correcto que éste párrafo se encuentre en las disposiciones adicionales de la Constitución, o si debía estar en la reforma misma de la Constitución para así formar parte del texto constitucional; cuestión no menor, y que tiene indudable importancia, entre otras cosas para una hipotética reforma de esta disposición adicional única, y por tanto, de la entrada en vigor de los límites de déficit estructurales y de la propia reforma.

Llegados a este punto, y una vez analizado de forma pormenorizada el nuevo artículo 135 del Texto Constitucional, creo importante resaltar que las críticas formuladas a la reforma de la Constitución se han centrado fundamentalmente en tres aspectos. El qué, el cómo y el cuándo.

El qué, por el poder de las autoridades competentes de la Unión Europea para controlar y disciplinar al Estado, comunidades autónomas y entidades locales, siempre bajo el objetivo del cómputo del déficit presu-

puestario (la pérdida de autonomía de España frente a la Unión es notable, como en el resto de los países que forman parte de la misma). Este poder ya se había ejecutado en otros Países Europeos, que se habían visto obligados a reformar sus Constituciones, como hemos visto con anterioridad.

El cómo, por haberse llevado a cabo por acuerdo de las dos grandes fuerzas políticas (PP y PSOE), pero sin el consenso de los demás partidos y aprobada por lectura única y procedimiento de urgencia.

El cuándo, por realizarse entre el mes de agosto y septiembre, en plena estacionalidad veraniega, y por tanto, con menor conocimiento de la ciudadanía.

La existencia del acuerdo y la aprobación de la Ley Orgánica consiguiente, antes de la fecha marcada, no plantea problema práctico, pero sí teórico. Como señalan Juan María Bilbao, Fernando Rey y José Miguel Vidal³¹, en nuestro ordenamiento no existen Leyes de reforma como un subtipo normativo: la reforma, en cuanto se aprueba se convierte en Constitución, de modo que sólo tiene sentido que se desprenda de aquella como si fuese una cáscara vacía, la Disposición Final con que se contempla el mandato de su entrada en vigor; pero ¿qué ocurre con la Disposición Adicional en la reforma misma, que carece como tal de vehículo formal para ingresar en la Constitución?; si no es Constitución y tampoco lo es Ley. ¿Cómo conserva su validez, eficacia normativa?.

Este problema se intentó resolver cambiando esta disposición adicional, en una nueva disposición transitoria (a través de un acuerdo, enmienda transaccional entre PSOE, PP y CIU). Sin embargo, no llegó a aprobarse, pues al tratarse de una enmienda transaccional formulada en el propio pleno del Congreso, era necesario que ningún Diputado se opusiera a ella. Pero esto no ocurrió, por la oposición *in voce* formulada del Diputado de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares.

En el Senado tampoco pudo corregirse esta disposición adicional. De lo contrario, se hubiera tenido que crear una comisión paritaria de Diputados y Senadores, según lo señalado en el artículo 167.1 de la Constitución Española, cuando existe discrepancia sobre el texto de la reforma entre las dos Cámaras, como señalé anteriormente, al escribir sobre los procedimientos de reforma, y ello hubiera evitado aprobar la reforma con la celeridad con que se hizo, antes del fin de la legislatura (las elecciones generales ya habían sido fijadas para el 20 de noviembre de 2011).

³¹ BILBAO UBILLOS, J. M^a, REY MARTÍNEZ, F. y VIDAL ZAPATERO, J.M., cit., Pág. 311.

Por último, la disposición final única, señala que: «la presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española, entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el «Boletín Oficial del Estado». Se publicará también en las demás lenguas de España».

Por lo analizado hasta ahora, parece claro que la reforma no se realizó por mero capricho, sino por el necesario cumplimiento del pacto de estabilidad y crecimiento de la Unión Europea y en una coyuntura financiera internacional complicada, especialmente para España, lo que hizo que los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, tradicionalmente en conflicto, pactaran en un tema de enorme trascendencia para la viabilidad económica española.

Además, como se puede comprobar, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española tiene una enorme complejidad jurídica y política, dado que:

- Afecta directamente a la capacidad económica de las Administraciones Públicas.
- Eleva a rango constitucional el principio de equilibrio en el déficit y la deuda de las Administraciones Públicas.
- Otorga prioridad absoluta al pago de los créditos por parte de las Administraciones Públicas.

➤ **Tramitación parlamentaria de la reforma**

El 26 de agosto de 2011 los grupos parlamentarios socialista y popular en el Congreso presentaron conjuntamente una proposición de reforma del artículo 135, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia, y aprobación en lectura única.

La presidencia de la mesa de la Cámara aceptó el acuerdo de admitir a trámite la proposición y someterla a la deliberación del Pleno al objeto de su toma en consideración y, previa audiencia de la Junta de Portavoces, proponer al Pleno su tramitación por el procedimiento de lectura única.

Los Grupos Socialistas y Popular solicitan, al amparo de los artículos 73.2 de la Constitución y artículo 61 del Reglamento del Congreso, la convocatoria del Pleno de la Cámara en sesión extraordinaria para la toma en consideración de la proposición.

En escrito del propio día 26 de agosto, presentado en el Congreso el mismo día, el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios comunica la conformidad del Gobierno (que según el artículo 126.3 del Reglamento del Congreso dispone de treinta días para emitir su criterio y su disconformidad con la tramitación de las proposiciones de Ley), a la tramitación de la iniciativa de la reforma.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	9
LISTADO DE ABREVIATURAS	11
1. INTRODUCCIÓN	15
2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, SUS REFORMAS Y BREVE ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO	21
2.1. Introducción.....	21
2.2. Reformas constitucionales. Procesos de reforma	23
A. Introducción	23
B. Proceso de reforma. Teorías y críticas.....	25
C. Reformas Constitucionales.....	31
i) La reforma Constitucional de 1992	31
ii) La reforma constitucional de 2011	33
3. PRIMERAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DEL AR- TÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN EN LAS ADMINISTRA- CIONES PÚBLICAS	71
4. EL REAL DECRETO-LEY 20/2011, DE 30 DE DICIEMBRE, DE «MEDIDAS URGENTES EN MATERIA PRESUPUESTA- RIA, TRIBUTARIA Y FINANCIERA PARA LA CORRECCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO Y OTRAS CONSECUENCIAS DE LA LUCHA CONTRA EL DÉFICIT PÚBLICO Y SUS ANTECE- DENTES»	81

5. LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	93
5.1. Antecedentes y Tramitación Parlamentaria.....	102
5.2. Consecuencias directas de la aprobación.....	109
6. REAL DECRETO LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD – PLAN NACIONAL DE REFORMA ABRIL 2013	115
7. REAL DECRETO-LEY 21/2012, DE 13 DE JULIO, DE MEDIDAS DE LIQUIDEZ DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EN ÁMBITO FINANCIERO	127
8. MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2012, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, INTRODUCIDA COMO CONSECUENCIA DE LA LEY ORGÁNICA 9/2013, DE 20 DE DICIEMBRE, DE CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO	143
9. REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	147
9.1. La Administración pública española.....	148
9.2. La reforma de las Administraciones Públicas españolas, aspira a los siguientes principios.....	149
A) Disciplina presupuestaria y transparencia pública.....	149
B) Racionalización del sector público. Supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles.....	149
i) Eliminación de duplicidades con las comunidades Autónomas.....	149
ii) Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado.....	150
iii) Reforma Local.....	151
C) Mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas.....	152
D) Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas.....	153
9.3. Resultados de la reforma.....	155
10. LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	163
10.1. Antecedentes.....	163
A) Los modelos en la Unión Europea.....	166
B) Factores históricos.....	170

10.2. El inframunicipalismo	173
10.2.1. Las alternativas al inframunicipalismo	177
A) La apuesta por la provincia-Isla	177
B) La fusión e integración de municipios	178
C) El control del gasto público.....	189
D) La mancomunidad.....	190
E) Las Áreas Metropolitanas.....	193
F) Las Comarcas	193
G) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio	195
H) organismos provinciales.....	197
10.2.2. La estructura provincial	198
10.3. Los objetivos de la Ley	209
10.4. Informes y estudios influyentes en la nueva reforma local.....	215
A. La reforma de la Planta local en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo..	215
B. Conclusiones de la Intermunicipal Popular enero 2013.....	216
C. Informe de la democracia local y regional en España y su antecedente en la Carta Europea de la autonomía local (CEAL).....	219
10.5. Comisión de estudio sobre competencias duplicadas entre el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.....	227
10.6. Estructura de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.....	241
10.7. Competencias de las entidades locales	243
10.8. Financiación	266
10.9. Cooperación entre Administraciones y regulación de los consorcios.....	284
10.10. Fomento de la actividad económica local en la nueva Ley.....	292
A. Liberalización de actividades	293
B. Las formas de prestación de los servicios públicos	294
C. La iniciativa pública local.....	296
10.11. Apertura de lugares de culto	298
10.12. Tecnologías de la información y la comunicación – TIC	299
10.13. Modificaciones incluidas en la nueva Ley local, que afectan al personal de la Administración local	300
A. Igualdad de oportunidades y fomento de la integración	300
B. Régimen retributivo de los miembros de la corporación local y del personal al servicio de las entidades locales.....	300
C. Límite del número de concejales con dedicación exclusiva y de personal eventual.....	305

D. Retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de Gobierno.....	308
E. Personal laboral.....	310
F. Personal directivo de Diputación, Cabildos y consejor insulares.....	311
G. Personal eventual.....	312
H. Funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional.....	315
10.14. Lealtad institucional.....	322
10.15. Apuestas por la transparencia.....	323
10.16. Transferencia de las competencias y servicios de los municipios a las comunidades autónomas, consecuencia de la nueva Ley ...	327
10.17. Incremento de las medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	334
10.18. Modificación en materia de Haciendas locales.....	338
10.19. Modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.....	342
10.20. Especial referencia a algunas comunidades autónomas en la Ley.....	343
A. Cabildos y consejor insulares.....	343
B. Régimen especial para Ceuta y Melilla.....	344
C. Régimen Foral Vasco.....	347
D. Régimen especial de la Comunidad Foral Navarra.....	348
E. Comunidad autónoma de Aragón.....	350
10.21. Críticas y reacciones en las distintas fases del Proyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.....	350
10.22. Sentencias recientes con enorme trascendencia en los Gobiernos locales.....	356
A. Sentencia 103/2013, de 25 de abril de 2013, dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad número 1523/2004.....	356
B. Sentencia 125/2013 de 23 de mayo de 2013, dictada en Recurso de Amparo electoral 2823-2013.....	365
10.23. Tramitación del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.....	369
A. Entrada del proyecto en el parlamento.....	369
B. Debate enmiendas a la totalidad en el Congreso de los Diputados.....	371
C. Debate de las enmiendas parciales.....	375
D. Tramitación en el Senado.....	376
i.) Comisión General de las comunidades autónomas.....	376

ii.) Comisión de entidades locales del Senado	379
iii.) Pleno del Senado	381
iv.) Aprobación Congreso de los Diputados y Consecuen- cias.....	382
v.) Dictamen Consejo de Estado de 22 de mayo de 2014.....	385
10.24. Sentencia 41/2016 del Pleno del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016, recurso de inconstitucionalidad nº 1792-2014 ..	389
11. CONCLUSIONES.....	393
12. BIBLIOGRAFÍA.....	401
13. JURISPRUDENCIA	411
LISTADO DE FIGURAS	423
LISTADO DE TABLAS.....	425

