



Estrasburgo, 11 de septiembre de 2014

CDL-LA(2014)009
Or. Esp.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

En cooperación con
La CORTE SUPREMA DE BRASIL

**CONFERENCIA SOBRE
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS
Y SOCIALES EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA:
EL PAPEL DE LOS JUECES**

Ouro Preto, Brasil

5-6 de Mayo de 2014

**La constitucionalización de la cláusula de
estabilidad presupuestaria en España y sus efectos**

CONTRIBUCIÓN

**Sr. Pablo Pérez Tremps
Catedrático de Derecho Constitucional,
Universidad Carlos III de Madrid**

**La constitucionalización de la cláusula de estabilidad
presupuestaria y sus efectos.
*Is the “Golden Rule” an adequate constitutional response to an economic crisis?***

Sumario

- 1.- Introducción: La reforma del art. 135 CE.**
- 2.- El marco jurídico-político de la reforma.**
- 3.- Contenido del art. 135 de la Constitución.**
- 4.- Efectos en el sistema constitucional.**
 - 4.1.- El art. 135 CE y el Estado de Derecho.***
 - 4.2.- El art. 135 CE y el Estado democrático.***
 - 4.3.- El art. 135 CE y el Estado social.***
 - 4.4.- El art. 135 CE y el Estado descentralizado.***
- 5.- Conclusión.**
- 6.- Nota bibliográfica.**

1.- Introducción: La reforma del art. 135 CE.

El 27 de septiembre de 2011 culmina en España un proceso de reforma de la Constitución, de su art. 135, proceso que se había iniciado casi exactamente un mes antes, el 26 de agosto. El precepto, incluido en el Título VII, Economía y Hacienda, es el eje de la estructura jurídica de la Hacienda Pública española y, aún más si cabe, como veremos, tras esta reforma.

Las circunstancias en las que se produce esta reforma son muy particulares más allá del marco jurídico europeo en el que se incardina. La situación económica española se encontraba en un momento muy delicado que comportaba, entre otras cosas, que la prima de riesgo estuviera creciendo, encontrándose en ese momento en 398,4 puntos básicos (llegaría a alcanzar poco después los 500 puntos). Ello hizo que, además de otras voces, la Cumbre franco-alemana, de 16 de agosto, reclamara al Gobierno español medidas que infundieran mayor seguridad a la situación española en los mercados ya que no puede olvidarse que la crisis de deuda de un país de la zona Euro repercute, en mayor o menor medida, en todo el sistema Euro y en ese momento son ya varios países los que se encuentran en serias dificultades económicas e incluso algunos de ellos sometidos a lo que se denomina un “rescate” económico. De hecho, aunque finalmente no se ha llevado a cabo ningún rescate del Estado, sí se aprobó un “rescate” de la banca por valor de 62.000 millones de euros. La reforma constitucional, pues, es presentada en gran medida como una decisión político-jurídica de calado que trasmite cierta seguridad a los mercados mediante la constitucionalización de las reglas de limitación de déficit y endeudamiento a las que en seguida se hará referencia. No deja de ser significativo que, en la línea de lo iniciado por Alemania en 2009 y continuado por España y por otros países, el art. 3.2 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012, disponga que “mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”.

2.- El marco jurídico-político de la reforma.

Antes de abordar el contenido técnico de la reforma, quizá sea oportuno o, al menos, interesante hacer referencia brevemente algunos factores jurídico-políticos de esa reforma para comprenderla en todos sus términos.

El primer dato de la reforma es el hecho de la reforma en sí, el hecho de llevar a cabo una reforma constitucional. Es cierto que en cualquier lugar una reforma de la Constitución suele tener un significado en sí misma en cuanto modificación de la norma fundamental y por tanto

del pacto constituyente, más allá de la mayor o menor rigidez al que se encuentre sometida, pero ello es aún más así en España. Y lo es porque, por explicarlo brevemente, la idea de modificar la Constitución en España esconde siempre un cierto temor que sólo si se analiza la historia del país y sus continuos vaivenes constitucionales se entenderá. No es ahora el momento de adentrarse en esta cuestión; baste traer aquí algunas breves ideas.

En primer lugar, aunque desde distintos sectores se ha reivindicado la conveniencia e incluso la necesidad de reformar la Constitución vigente, esta idea nunca ha prosperado básicamente por un temor casi “políticamente atávico” a revisar el difícil pacto constituyente fruto de un amplio consenso político que se alcanzó en 1978 por primera vez en la historia constitucional española. Desde entonces sólo se han hecho dos reformas en la Norma Fundamental, y en cierto sentido ambas casi obligadas. La primera se introdujo por exigencia de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, que entendió que sólo la reforma del art. 13.2 de la Constitución, en concreto, el reconocimiento expreso del derecho de sufragio pasivo de extranjeros hacía posible la ratificación del Tratado de la Unión Europea. La segunda ha sido ésta que ahora analizamos del art. 135, que, aunque no exactamente obligada, sí ha venido, como se ha visto, en buena medida “inducida” desde la perspectiva de la realidad de la Unión Europea, en este caso, en su dimensión económico-monetaria.

En segundo lugar, es de destacar también la rapidez con la que fue tramitada la reforma, un mes, como se ha visto, y, dato nada desdeñable, en plenas vacaciones de verano. Ello ha acarreado una amplia crítica política del procedimiento seguido, eludiendo muchas de las posibilidades de debate público de una cuestión nada irrelevante o circunstancial como es la que entraña el art. 135 CE, que, como veremos, afecta a varios aspectos de la realidad política constitucional, como son, por ejemplo, a la posición del Estado en la Unión Europea o las reglas de articulación interna de las haciendas públicas estatal, de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.

En tercer lugar, y muy unido a lo anterior, también resultó muy criticado el procedimiento parlamentario seguido para la discusión y aprobación de la reforma ya que se siguió el doble procedimiento de lectura única y de urgencia, lo que permitió la mayor celeridad de la tramitación parlamentaria. Ello llegó a ser impugnado por parlamentarios a través de un recurso de amparo por entender que el procedimiento seguido había vulnerado su derecho de participación política del art. 23 de la Constitución al disminuir sus posibilidades de discusión. No obstante, el procedimiento seguido fue convalidado, aunque no por unanimidad, por el Auto del Tribunal Constitucional 9/2012.

En cuarto lugar también cabe destacar una paradoja constitucional en esta reforma: el art. 135

de la Constitución, en su nueva redacción, realiza la primera y hasta el momento única referencia explícita de la Norma Fundamental a la integración europea y a la Unión Europea. En efecto, aunque nuestro constituyente en 1978 fue consciente de la conveniencia, si no de la necesidad, de la integración de España en las entonces aún Comunidades Europeas, y por ello introdujo un precepto que permitiese ceder competencias a “organizaciones supranacionales” (el art. 93 es la *europaen clause* española), ni en ese momento (en que aún era una aspiración política) ni con posterioridad se ha formalizado constitucionalmente de manera explícita la pertenencia a la Unión Europea, pese a que una reforma en ese sentido ha sido posiblemente la más reclamada desde instancias políticas y doctrinales. Y sin embargo, la redacción dada al art. 135, en su apdo. 1 habla expresamente de la Unión Europea y su apdo. 3, introduce una referencia explícita al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y por tanto a la Unión Europea misma, aunque sea con ocasión de la regulación de los límites a la deuda pública.

En quinto lugar, y quizá sea lo más significativo, la reforma, como ha señalado buena parte de la doctrina, era jurídicamente innecesaria. En efecto, todos los grandes principios presentes en el nuevo art. 135 ya se encontraban recogidos, y eran operativos, la Ley Orgánica 5/2011, de Estabilidad Presupuestaria. Pero, además, esta Ley fue convalidada en su constitucionalidad por la STC 134/2011 y otras posteriores que la sucedieron, que concluyeron que la Ley era acorde con la Constitución pese a las dudas que había suscitado, en especial desde la perspectiva del reparto territorial de poder.

3.- Contenido del art. 135 de la Constitución.

El art. 135 de la Constitución que se aprueba en 2011 es, sin duda, un precepto de gran complejidad técnica. Aunque ello no sea más que indiciario, no deja de ser significativo que se trate de unos de los artículos más largos de la Norma Fundamental y su simple lectura pone de manifiesto esa complejidad. Sería pretencioso a efectos de este seminario pretender analizar a fondo ese contenido, bastando casi su reproducción¹ añadida alguna glosa en la

¹ Artículo 135 CE:

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

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

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

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

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

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

medida que ayude a su comprensión.

En todo caso, el precepto puede resumirse así:

El apartado primero, formula el principio de “Principio de estabilidad presupuestaria”;

el segundo apartado consagra el principio de “prohibición de superar déficit estructural establecido por UE”, estableciendo la regla de fijación de los límites que debe seguir la ley, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas en relación a su PIB. Por lo que respecta a las Administraciones Locales se formula como principio de “equilibrio presupuestario” dada la menor autonomía en la financiación con que cuentan los entes locales.

Con posterioridad se reitera el establecimiento de la reserva de ley para emisión de deuda pública, esto es, la necesidad de su aprobación parlamentaria, principio que ya se encontraba en la anterior redacción del precepto constitucional.

El apartado tercero obliga a que los créditos para pago de capital e intereses figuren siempre presupuestados como gastos, dotando a esos pagos de prioridad absoluta y limitando la facultad de enmienda en la tramitación de los presupuestos si se ajustan a condiciones de emisión.

Asimismo se establece el límite a la deuda pública general por remisión al PIB pero siempre en relación con los límites fijados por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A continuación, en el apartado cuarto, se establecen las excepciones posibles para superar los límites de déficit y deuda previamente establecidos, limitándolos a catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria. La concurrencia de una de esas situaciones especialmente graves debe ser apreciada por el Congreso de los Diputados

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

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

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

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

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

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

mediante mayoría absoluta.

El siguiente apartado remite a una Ley Orgánica para que desarrolle los principios básicos establecidos en este precepto de la Constitución. Esta Ley Orgánica fue aprobada como Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a la que luego se hará una referencia adicional.

Por último, el apdo. 6 obliga a las Comunidades Autónomas a adaptar su marco jurídico al art. 135 CE con respeto a éste y a sus respectivos Estatutos de Autonomía, cosa que ya han hecho parte de ellas mediante las correspondientes normas legales.

4.- Efectos en el sistema constitucional.

Como se ha señalado, la reforma en buena medida tuvo su origen en la conveniencia de infundir tranquilidad a los mercados, cosa que, aunque sea difícil de demostrar posiblemente hizo en mayor o menor medida. Pero junto a ello, la reforma ha sido “constitucionalmente interesada”, esto es, ha tenido unos efectos internos constitucionales más fáciles de apreciar que ese efecto de política económica internacional. ¿Cuáles han sido esos efectos?

Para aproximarnos a dichos efectos, y con un fin meramente expositivo, podemos referirnos a ellos a partir de los cuatro grandes principios que se definen en el marco constitucional español, en los arts. 1.1 y 2 de la norma fundamental: España es un Estado social, democrático y de derecho (art. 1.1), y descentralizado (art. 2). Sin seguir exactamente el orden, veamos los efectos que la reforma del art. 135 ha tenido sobre cada uno de esos grandes principios constitucionales:

4.1.- El art. 135 CE y el Estado de Derecho.

Desde la perspectiva del Estado de Derecho al primer efecto que tiene la reforma está en el propio rango constitucional que posee. En efecto, al introducir los grandes principios de la estabilidad presupuestaria y los límites del déficit en la norma fundamental se refuerza sin duda el fundamento constitucional de la política de crisis precisamente elevándolo al máximo escalón del ordenamiento, lo que, como en seguida se verá, se proyecta en esa política y en sus medios. En definitiva esto es lo que se quería desde las instituciones de la Unión Europea y desde los países que encabezan dichas políticas.

Al mismo tiempo, y como también se ha señalado, se produce la paradoja de que por vez primera aparece en el texto constitucional la referencia a la Unión Europea lo que hace que

finalmente, y aunque sea de manera indirecta y sectorial de constitucionalice expresamente el principio de integración hecho realidad en la Unión Europea.

Pero ello trae consigo, a la vez, un curioso fenómeno jurídico que ha sido escasamente advertido. Las remisiones que el art. 135.2 y 3 hace al Derecho Europeo produce un efecto de desconstitucionalización y europeización de las materias allí señaladas, que convierten al Derecho Europeo directamente en canon o parámetro del juicio de constitucionalidad por remisión, frente a su consideración hasta ahora, como mucho, de parámetro de interpretación.

Desde el punto de vista orgánico la reforma del art. 135 ha traído consigo la creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, creación hecha efectiva mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, cuya función es “garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 135 de la Constitución española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas” (art. 2). Con independencia de las múltiples cuestiones que suscita la creación de esta “Autoridad” desde la perspectiva del Estado de Derecho no han faltado autores que se han preguntado si era necesaria existiendo como existe, y previsto en la Constitución (art. 136) un Tribunal de Cuentas, “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”.

4.2.- El art. 135 y el estado democrático.

También en la dimensión del Estado como Estado democrático, la reforma del art. 135 ha tenido un efecto claro, limitar la discusión parlamentaria de las medidas adoptadas con la finalidad de limitar el gasto público y asegurar el equilibrio presupuestario. En efecto, en los últimos años, gran parte de las medidas normativas adoptadas con esas finalidades se han adoptado la forma de decreto-ley. En efecto, y a pesar de que durante estos años ha habido mayorías parlamentarias que aseguraban la capacidad de que los Gobiernos sacaran adelante iniciativas legislativas, el Ejecutivo ha hecho uso de la potestad que le reconoce el art. CE de dictar normas de carácter general con rango de ley en caso de “urgente necesidad”. El porqué de este innecesario uso desde el punto de vista de los respaldos parlamentarios hay que buscarlo no tanto en la urgente necesidad, sin excluir que en algunos casos concurriera en efecto, sino sencillamente en evitar el debate parlamentario que siempre coloca al ejecutivo en la necesidad de concurrir al foro parlamentario y discutir las normas y someterse a la enmienda de las minorías. Con la fórmula del Decreto-Ley, la norma puede ser adoptada directamente para concurrir luego al Parlamento, una vez ya adoptada y vigente la norma, y para someter a ésta a un debate de totalidad para su convalidación. Y esta práctica política ha encontrado su

fundamento básicamente en los objetivos del art. 135 de la Constitución, al que, además, ha podido acudir recurrentemente el Tribunal Constitucional a la hora de enjuiciar los correspondientes Decretos-Leyes impugnados precisamente por considerar que no existía urgencia y necesidad. Dicho de otra manera, muy simplificada: la crisis económica y los objetivos exigidos por el art. 135 justifican la urgencia y necesidad. Es muy significativo que la mayor parte de los Reales Decretos-Leyes adoptados desde el año 2008 hagan referencia en su exposición de motivos a la situación de crisis económica y, más en concreto al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y que el Tribunal Constitucional haya invocado el art. 135 CE para dar base constitucional a la urgencia y necesidad de las normas en cuestión; basten dos ejemplos, uno normativo y otro jurisprudencial, para hacerse una idea de la retórica de estas normas: el encabezamiento del Preámbulo del RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, dice: “El presente Real Decreto Ley contempla las medidas extraordinarias adoptadas para dar cumplimiento al compromiso del Gobierno de acelerar, en 2010 y 2011, la reducción del déficit inicialmente prevista”; por su parte, el ATC 179/2011, respecto del propio RDL 8/2010 afirma: “Pues bien, tanto de la exposición de motivos de la norma cuestionada como del ulterior debate parlamentario de convalidación cabe concluir, sin entrar en un juicio político que este Tribunal tiene vedado, que se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que justifica la necesidad de dictar el Real Decreto-ley 8/2010; y, asimismo, que resulta igualmente acreditada la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guardan una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En efecto, en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 el Gobierno ofrece, de forma explícita y razonada, y en consonancia con la previa explicación ofrecida al respecto en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno, una justificación rotunda para la adopción de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público contenidas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, entre las que destaca la minoración de retribuciones de los empleados públicos. Así, se señala que, como consecuencia de la imprescindible política fiscal expansiva llevada a cabo por todos los países industrializados, entre ellos el nuestro, para paliar las consecuencias de la grave crisis económica que venimos padeciendo y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar, las finanzas públicas han sufrido un grave deterioro que ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera, para lo cual son necesarias medidas de contención del gasto público, con la finalidad de acelerar la senda de consolidación fiscal,

restableciendo de esta manera la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit.”

Podría casi decirse, aunque resulte algo retórico, que el art. 135 CE ha venido a consagrar una especie de “razón de Estado” que ha da cobertura a las medidas anticrisis desde el punto de vista de su urgencia y necesidad, pero no sólo,

Existe aún otro efecto desde el punto de vista del funcionamiento del Estado Democrático. Como ya se ha señalado, el apdo. 3 del art. 135 ordena que *Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública estén siempre en el capítulo de gastos de los presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta, añadiendo que los correspondientes “créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”*. Esta previsión, más allá de su lógica, viene a consagrar el establecimiento de límites constitucionales a las potestades presupuestarias tanto del Gobierno y del Parlamento, potestades que se encuentran, como es sabido, en las raíces históricas y conceptuales del régimen democrático.

Una última reflexión desde el punto de vista del Estado democrático surge de la creación de la ya citada Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Ya nos hemos preguntado sobre su necesidad dada la existencia de un Tribunal de Cuentas y ahora a esa pregunta cabría añadir la mayor dependencia gubernamental de la Autoridad frente a la conexión directa con las Cortes Generales, con el Parlamento, del Tribunal de Cuentas y por tanto la merma democrática que los controles económicos pueden sufrir.

4.3.- El art. 135 de la Constitución y el Estado social.

El ámbito de la dimensión social del Estado es donde seguramente resulte más evidente los efectos de los principios constitucionalizados en el art. 135 de la Constitución. La reducción del déficit público y los compromisos de estabilidad presupuestaria, “la crisis”, han desatado en la mayor parte de los países europeos, por no decir en todos, políticas de “recortes” de gasto que han incidido muy especialmente en derechos económicos sociales y culturales, y lógicamente el art. 135 CE ha reforzado, como se ha visto al hablar de los Decretos-leyes, la justificación político-constitucional de la adopción de esas medidas de recortes por Decreto-Ley o por cualquier otro mecanismo normativo o administrativo, dando, como también se ha visto, un argumento reforzado a los órganos jurisdiccionales, incluida la jurisdicción constitucional, para desechar las impugnaciones de esas medidas administrativas o normativas de “recorte”.

Sería muy largo exponer aquí cuáles han sido esas medidas y derechos afectados, pero baste

con señalar algunos de los ámbitos en los que esa política de recortes ha resultado más clara: Reforma laboral (RDL 3/2012 y L 4/2012), en una país que en la actualidad cuenta con más del 25 % de paro en la población activa, consecuencia básica de la crisis; Educación (RDL 14/2012); Sanidad y farmacia (RDL 16/2012, L 10/2012, RDL 3/2011); Salarios en la función pública (RD 1192/2012); Pensiones (RDL 28/2012); Dependencia (L 2/2012); Tasas judiciales (L 10/2012), son algunos de los sectores donde las medidas de recorte de gasto, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, han sido más claras y su incidencia en derechos económicos y sociales más obvias.

Probablemente todas estas medidas amparadas formalmente en los principios constitucionalizados en el art. 135 CE no llegan a que hoy por hoy pueda hablarse de la destrucción del Estado Social, que se encuentra suficientemente asentado, pero sí desde luego de un durísimo recorte de buena parte de sus contenidos. Ello, además de suscitar la oposición de buena parte de la población y de las fuerzas políticas, está generando algunos efectos jurídicos significativos por su relativa novedad, como son, por ejemplo, el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad por jueces basadas en la lesión de los derechos económicos, sociales y culturales, e incluso el ejercicio en algún caso de juicios de convencionalidad, esto es, de contraste directo entre actos y normas internos, de un lado, y tratados y convenios internacionales, de otro, para eludir controles de inconstitucionalidad e incluso las estrecheces en las que el art. 135 puede estar encajando la jurisprudencia constitucional.

4.4.- El art. 135 de la Constitución y el estado descentralizado.

Como ya se señaló, una de las características básicas del diseño constitucional del Estado es la de su descentralización, que se ha consagrado en lo que se conoce como el Estado de las Autonomías. Ciertamente, buena parte del déficit público viene generado tanto por las Comunidades Autónomas como por los entes locales, aunque también es cierto que a ellas corresponde gran parte del coste del gasto público para financiar sus políticas. Lo que cabe destacar aquí es que el art. 135 de la Constitución ha dado una “magnífica” ocasión para intensificar el sistema de controles de los poderes territoriales, dando una base constitucional previamente más débil que la jurisprudencia constitucional había entendido que esa base constitucional era mucho más débil. Por otra parte, el art. 135 ha dado cobertura a la L.O. 2/2012, que es donde todo ese sistema de controles ha venido a desarrollarse, en especial en su capítulo IV dedicado a las “medidas preventivas, correctivas y coercitivas”. Es pronto aún para realizar un juicio al respecto, pero a medio plazo la aprobación de esta Ley prevista en el art. 135 de la Constitución, si supera el filtro del Tribunal Constitucional (se encuentra

impugnada ante éste) puede producir un cambio muy sensible en la estructura territorial del Estado dando base a una mayor centralización del Estado, y un indicio de ello es la conflictividad territorial que esta Ley ha generado.

5.- Conclusión.

En la formulación de esta conferencia venía a suscitarse la pregunta de si la reforma del art. 135 de la Constitución ha sido una respuesta constitucional adecuada para superar la crisis. Seguramente una respuesta contundente a esa pregunta no puede darse si no es con una mayor perspectiva histórica y seguramente también difícilmente puede darse sin apartarse de la coyuntura política. Pero comprometido por la pregunta quizá sí pueda responderse es que, aunque no pueda afirmarse si es “la respuesta” adecuada, sí puede afirmarse que la reforma está actuando en el “sentido políticamente correcto” del European way of thinking: centralización y recortes en derechos económicos y sociales justificados constitucionalmente, y limitación de soberanía, además de que tenga otros efectos que podríamos calificar de menores por su carácter más técnico. Y el precepto, además, como se ha visto, viene a dar una cobertura constitucional que dificulta muchos juicios constitucionales de las medidas anticrisis ofreciendo, como se decía antes, una especie de nueva “razón de Estado” justificativa de éstas tanto en el ámbito socio-económico como de organización territorial del Estado.

6.- Nota bibliográfica.

Sobre la reforma del art. 135 de la Constitución y sus consecuencias:

BASSOLS COMA, M. «La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional». *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº2 155, 2012, pp. 21-41.

CARRILLO, M.: “Constitución y control de las finanzas públicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 101, 2014, pp. 13-42.

CUENCA, A. y RUIZ ALMENDARL, V.: “La transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público* 73, 2013, pp. 149-162.

FARRERES, V., “Amending the National Constitutions to Save the Euro: Is This the Right Strategy?”, *Texas International Law Journal* nº 1, 2013, pp. 223-240.

-“La crisis del euro y la regla de oro: problemas constitucionales”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez (Especial Reformas Estructurales)*, 2012, pp. 96-103.

GARCÍA-ESCUADERO MARTÍNEZ, P., “Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica Presupuestaria* nº 1/2013, pp. 94-105.

GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A. “Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento, Civitas, Madrid 2013.

GONZÁLEZ PASCUAL, M., “Austerity measures and welfare rights: the Spanish constitutional system under stress”, pendiente de publicar en la *European Social Law Review*.

HUCHA CELADOR, F. de la, “La Reforma del art. 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y Deuda Pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, nº. 153, 2012, pp. 13-18.

MEDINA GUERRERO, M., “El estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 98, 2013, pp. 109-147.

-“La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012, pp. 131-164.

MONCHÓN RUIZ, L. : “La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. *Revista Española de Derecho Financiero* nº155, 2012, pp. 99-137.

QUADRA-SALCEDO JANINI, T. de la, ¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?, *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad* nº 6, 2013, pp. 59-68.

RIPOLLÉS SERRANO, M.R, “La reforma constitucional de 2011: antecedentes, tramitación y el epílogo de la Ley Orgánica 2/2012”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº27, 2013, pp. 77-93.

RODRIGUEZ BEREIJO, A., “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Crónica Presupuestaria* nº 1, 2013, pp. 5-39.

RUIZ ALMENDRAL, v., “Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 41, 2012, pp. 81-94.

Sobre algunas de las otras cuestiones aludidas el trabajo, y para una aproximación muy general:

AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G., “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público* nº 12, 2001, pp. 10-61.

PÉREZ TREMPES, P., “Art. 93. La integración en la Unión Europea”, en CASAS BAAMONDE, M^a E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. (Drts.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp.1562-1575, y, en la misma obra,

- “La primera reforma de la Constitución”, pp. 2885-2893.

RUBIO LLORENTE, F. Y ALVAREZ JUNCO, J. /Edts.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 2006.