

# Las reformas de la Constitución Española de 1978

M<sup>a</sup> JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ

Catedrática de Derecho Constitucional.

Universitat de Valencia.

## Resumen

Esta contribución se centra, esencialmente, en el estudio evolutivo de las dos reformas operadas en el texto constitucional de 1978 desde su entrada en vigor. Concluyendo con una breve reflexión acerca de las posibilidades y dificultades advertidas en orden a afrontar nuevo proceso de reforma constitucional.

**Palabras clave:** reforma constitucional, sufragio pasivo, ciudadanía europea, estabilidad presupuestaria; autonomía financiera.

## Resum

Aquesta contribució se centra, essencialment, en l'estudi evolutiu de les dues reformes operades en el text constitucional de 1978 des de la seua entrada en vigor. I conclou amb una breu reflexió sobre les possibilitats i dificultats advertides amb vista a afrontar nou procés de reforma constitucional.

**Paraules clau:** reforma constitucional, sufragi passiu, ciutadania europea, estabilitat pressupostària, autonomia financera.

## **Sumario**

- I. Introducción.
- II. La reforma del artículo 13.2 CE.
- III. La reforma del artículo 135 CE.
- IV. Retos de una futura reforma constitucional.
- V. Bibliografía.

## I. Introducción

Como sabiamente dejó sentado el Juez Brandeis la Constitución es un cuerpo vivo en adaptación continua, para que no acabe convirtiéndose en una «camisa de fuerza» (*United States v. Moreland*, 1892). En coherencia, la normalidad constitucional ofrece procedimientos de revisión constitucional que permiten actualizarla y acompasarla a la realidad; asegurándose, así, la supremacía del texto, al arbitrar él mismo los procedimientos que permitan su revisión, sustrayéndola del legislador ordinario en el trance de acomodo a la nueva realidad social y política.

Por ello, la Constitución Española de 1978 culmina con un Título (el X) en el que se regulan dos procedimientos de reforma constitucional: uno ordinario y otro extraordinario, caracterizado este último por su rigidez y su dificultad, consecuencia de la opción del constituyente español de no incluir cláusulas de intangibilidad.

No obstante, durante los cuarenta años de vigencia de la Constitución española de 1978 tan solo se ha podido materializar en dos ocasiones la reforma constitucional. Y ello exclusivamente a través del procedimiento ordinario; dadas las dificultades con las que se ha encontrado el poder legislativo para proceder a una reforma mediante el procedimiento agravado. La explicación de las mismas ha sido de diverso orden: por un lado, el persistente problema de la organización territorial del Estado ha ahondado, desde sus inicios, en los temores de la apertura del proceso de reforma agravada. Por otro, porque en nuestra Historia constitucional nos costó tanto llegar a una vigencia tan estable y duradera de un texto constitucional que su pérdida ha condicionado toda reforma constitucional, pues difícilmente se ha podido alcanzar el mismo consenso que presidió el proceso constituyente. Y también han influido determinadas exigencias del procedimiento agravado, esencialmente la de disolver las Cámaras y la convocatoria de elecciones, por lo que implica de renuncia a finalizar un mandato del Gobierno.

La no actualización de un texto constitucional puede acabar abocando a su mutación (teorizada por G. Jellinek), y ello es lo

que ha sucedido en nuestro caso, ya que se han sucedido diversas mutaciones constitucionales a lo largo de estos cuarenta años de vigencia constitucional, que, en ocasiones, han venido de la mano del legislador y en otras de la interpretación constitucional; motivadas, fundamentalmente, por nuestra incorporación a la Unión Europea. Y, aunque muchas de las mutaciones «están postuladas por la propia Constitución rígida» (Rubio Llorente, 2009: 2745), sin embargo, acaban determinando un desvanecimiento del texto constitucional.

Las mencionadas reformas del texto mediante la activación del procedimiento estipulado en el Título X del mismo tan solo han sido dos: la del artículo 13.2 y la más reciente del artículo 135. Ambas, mediante el procedimiento ordinario previsto en el artículo art. 167 CE, ya que en ningún caso se trataba de una reforma total, evidentemente, ni afectaba a las materias reservadas al procedimiento agravado; esto es, al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. Estamos ante un procedimiento sencillo, que puede conducir, tal y como ha sucedido, a reformas meteóricas en cuanto al tiempo, pues el artículo 167 no establece ninguna especialidad procedimental, más allá de que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

Además, la práctica ha evidenciado que la reforma constitucional ordinaria pueda tramitarse por el procedimiento de Lectura única. Se trata de un procedimiento que reduce considerablemente la tramitación de los textos, ya que suprime determinados trámites, esencialmente, la fase de Comisión, y, por tanto, se debate solo en Pleno, siendo de aplicación al respecto las normas sobre debate y votación de totalidad. Esta especialidad procedimental excluye las votaciones de las enmiendas al articulado, ya que la limitación se traduce concretamente en la imposibilidad de presentar propuestas de modificación al articulado. Esta vía procedimental ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 153/2016, de 22 de septiembre, al entender que ni de la lectura del texto constitucional

en su conjunto, ni en concreto del título X, ni del Reglamento del Congreso de los Diputados, se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única ya que en esta ordenación no se establecen materias vedadas a dicha tramitación.

Incluso la reforma ordinaria puede tramitarse por el procedimiento de urgencia, que reduce los plazos de duración a la mitad, sin supresión ni modificación de trámites.

Junto a las dos reformas operadas en el texto constitucional, cabe mencionar, por su repercusión, la que podríamos denominar *non nata*, referida a cuatro aspectos constitucionales: 1.<sup>a</sup> La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono. 2.<sup>a</sup> La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea. 3.<sup>a</sup> La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas. 4.<sup>a</sup> La reforma del Senado. Esta fue anunciada en el Programa electoral del Partido Socialista, así como en el debate de investidura a Presidente del Gobierno por parte de Rodríguez Zapatero; quien, una vez accedió al Gobierno, solicitó el preceptivo Informe al Consejo de Estado<sup>1</sup> con el fin de elaborar el correspondiente Proyecto de reforma y proceder a su tramitación parlamentaria durante el año 2006. Sin embargo, este Proyecto de reforma no llegó a tramitarse pues no hubo acuerdo entre las principales fuerzas parlamentarias; principalmente, porque el problema territorial volvía a manifestarse –sin que ello sorprendiera a nadie– ya que el empecinamiento de las fuerzas nacionalistas, manifestado en los debates, de no apoyar ninguna reforma que no contemplara la autodeterminación abocó al fracaso esta propuesta formulada en 2004. Este proceso, además, se vio sorprendido por la irrupción de las reformas estatutarias que se plantearon en aquella época, y que dieron paso a los denominados Estatutos de Tercera

---

1 Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005. En virtud de la reforma operada en la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado por Ley Orgánica 3/2004, el Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado. (Artículo 21. Añadido por la Ley Orgánica 3/2004).

Generación. Si bien es cierto que el Informe que el Consejo de Estado emitió el 16 de febrero de 2006 generó importantes debates y reflexiones, constituyendo un estudio de referencia en orden a afrontar futuras reformas constitucionales.

## II. La reforma del artículo 13.2 CE

La primera reforma operada en el texto constitucional desde su entrada en vigor afectó a su artículo 13, apartado 2º, consistiendo en adicionar el término «y pasivo» al sufragio contemplado en dicho precepto, que, inicialmente, reconocía que «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».

La reforma, que parecía aparentemente sencilla, tenía un importante calado, pues a la postre equiparaba los derechos de los españoles y extranjeros comunitarios en materia de sufragio pasivo en las elecciones municipales. La complejidad se reflejó en todo el proceso que condujo hasta la reforma final del precepto.

1. En el dinámico proceso de construcción y consolidación europea, El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 constituía un importante avance para la consecución de una Unión más política superadora de la originaria y clásica organización de carácter económico. Junto con otros avances, resultado de una iniciativa española, incluía un nuevo Título en los Tratados constitutivos consagrando la «Ciudadanía europea», que, sin superponerse a la nacionalidad, confería una serie de derechos a los ciudadanos europeos, de entre los que destacaba la posibilidad de presentarse a las elecciones europeas y municipales en los respectivos países de residencia. España, que ya era miembro de las Comunidades Europeas, debía ratificar, entonces, un Tratado cuyo artículo 8 B, apartado 1 del T.C.E.E., en la redacción dada por el art. G B, apartado 10 del T.U.E., establecía que:

«1. Todo ciudadano de la Unión 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 las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado...».

Las dudas que se planteaban en orden a la ratificación del Tratado se centraban en su posible contradicción con el tenor literal del artículo 13.2 de la Constitución Española, que tan solo se refería al derecho de sufragio activo de los extranjeros en las elecciones municipales, pero no contemplaba el derecho de sufragio pasivo.

2. Advertida dicha contradicción en la fase de negociación del Tratado en el seno de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Europea, se solicitó al Consejo de Estado que emitiera un Dictamen<sup>2</sup> sobre las cuestiones constitucionales que suscitaría un eventual reconocimiento en el Tratado de Unión Política, del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales a favor de los ciudadanos de la Unión en el Estado miembro en el que residan.

Las reticencias del Gobierno para reformar la Constitución se advirtieron desde el primer momento. Y en este primer Dictamen el Consejo entendió, en síntesis, que la celebración del Tratado podría autorizarse mediante Ley Orgánica, al amparo del art. 93 de la Constitución, ya que «el reconocimiento en un futuro Tratado de Unión Política del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a favor de los ciudadanos de la Unión residentes en España no afectaría al contenido de los derechos declarados en el artículo 23 de la Constitución», ni tampoco conmovría los principios orgánicos básicos contenidos en su Título preliminar. Esta posición se reiteró en un segundo Dictamen (421/1992, de 9 de abril). Aunque ciertamente, como se ha puesto de manifiesto,

---

<sup>2</sup> Dictamen número 850/91 de la Comisión Permanente de 20 de junio de 1991. Reiterada su posición en el Dictamen 421/1992, de 9 de abril.

esta argumentación era discutible, y el Consejo «no acababa de explicar bien» la idoneidad del artículo 93 para evitar la reforma constitucional (Lopez Aguilar, 1992: 80).

No obstante, el Consejo de Estado no descartó la posibilidad de plantear el control previo del Tratado para su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional

3. En consecuencia, antes de prestar definitivamente el consentimiento del Estado, el Gobierno de la Nación acordó requerir del Tribunal Constitucional, por la vía prevista en el artículo 95.2 de la Constitución, para que se pronunciase, con carácter vinculante, sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones del Tratado.

Nuevamente, quedaba reflejada en su planteamiento la posición del Gobierno dirigida a evitar la reforma constitucional, argumentando a) la posibilidad de salvar la posible contradicción entre el T.U.E. y la Constitución por la vía de la Ley Orgánica, al entender que no existía contradicción entre el art. 13.2 de la Constitución y el futuro art. 8 B.1 del T.C.C.E.E., pues ambos eran preceptos dictados en ámbitos competenciales distintos y en el seno de ordenamientos diferentes, aunque coordinados; b) asimismo, planteaba una solución a través de una ficción como era la de considerar que los residentes de la Unión fueran tratados, a efectos electorales, como si fueran nacionales, aduciendo que hasta la doctrina más autorizada había afirmado que estas son un instrumento técnico imprescindible para el progreso del Derecho «basta que el legislador promulgue una norma legal en la que, a los efectos del sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas, los ciudadanos de la Unión sean tenidos por españoles para que los derechos del Tratado les sean de aplicación, sin acudir a la reforma constitucional». Argumento calificado como «sorprendente», dada «la escasa consistencia jurídica que presenta» (Aragón Reyes, 1994: 13); c) por último, y en el caso de que las soluciones antecedentes no fueran viables, se preguntaba

el Gobierno cuál habría de ser el procedimiento de reforma constitucional que habría de seguirse, sosteniendo que, a su juicio, debía ser el contemplado en el art. 167 C.E.

4. El Tribunal Constitucional entendió en su Declaración 1/1991, de 1 de julio de 1992 que la ratificación del Tratado exigía la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, puesto que entraba en contradicción con lo estipulado en el misma acerca de la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles. Descartaba, así, que pudiera resolverse el problema acudiendo a la vía del artículo 93 CE, pues a esta solo cabría acudir una vez que se hubiera reformado la Constitución para autorizar la prestación del consentimiento del Estado al Tratado. Además, entendió que el procedimiento de reforma constitucional que debía seguirse era el establecido en su art. 167. Tesis sustentada por gran número de constitucionalistas, descartando el procedimiento agravado (Arnaldo Alcubilla, 1992: 97).

La Declaración, además de abocar a la reforma constitucional, sirvió para que el Tribunal Constitucional se pronunciara acerca de función que cumple la vía preventiva de control de constitucionalidad de los Tratados prevista en el artículo 95.2 en orden a garantizar la primacía de la Constitución, a través del procedimiento de reforma constitucional. Reclamando del Tribunal, no una opinión, sino una decisión jurisdiccional vinculante, que posee los efectos materiales de cosa juzgada (FJ 1).

5. La Proposición de reforma, consistente en intercalar en el texto la expresión «y pasivo»<sup>3</sup> se presentó conjuntamente el 7 de julio de 1992 por todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados; aprobándose por el Pleno del Congreso de los Diputados de 22 de julio de 1992 y por el Pleno del Senado el día 30 del mismo mes.

---

3 Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 147-1, de 9 de julio.

Puesto que ningún grupo solicitó, como permite el 167.3 de la Constitución, que la reforma aprobada fuera sometida a referéndum, el texto definitivo fue sancionado por el Rey el 27 de agosto de 1992 y al día siguiente se publicó en el Boletín Oficial del Estado. De este modo, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 10/1992, de 23 de diciembre, que autorizaba la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, produciéndose la ratificación al día siguiente.

Todo este proceso evidencia, por un lado, la prevención por plantear reformas constitucionales. Por otro, la celeridad en su consecución, ya que planteándose la proposición, como hemos visto, el 7 de julio de 1992, se publicó la reforma aprobada en el BOE el 27 de agosto; esto es, en menos de dos meses, mediando incluso el mes de agosto, se consiguió alcanzar el acuerdo entre todas las fuerzas políticas para proseguir nuestro proceso de integración europea. Se cumplía, así, el compromiso de ratificar el Tratado de Maastricht a finales del año, convirtiéndose España en el octavo país en conseguirlo<sup>4</sup>.

### III. La reforma del artículo 135 CE

El día 27 de septiembre de 2011<sup>5</sup> entró en vigor la reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978; segunda de las revisiones del texto constitucional que se produjo cerca de 20 años después de la primera.

Ciertamente, esta reforma comparte un rasgo esencial con la que le precedió, puesto que ambas respondían a exigencias derivadas de la Unión Europea: la primera para la ratificación del Tratado de Maastricht con el objeto de incorporar el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos comunitarios; esta segunda tiene su anclaje jurídico, también, en el mismo Tratado de la Unión Europea, pero esta vez

<sup>4</sup> Los primeros fueron Irlanda, Luxemburgo, Grecia, Francia, Italia, Bélgica y Holanda.

<sup>5</sup> BOE Núm. 233 martes 27 de septiembre de 2011.

para incorporar al texto constitucional el principio de estabilidad presupuestaria. De ahí que pueda afirmarse, cabalmente, que nuestro texto constitucional tan solo se ha reformado como respuesta a exigencias externas, concretamente, las europeas.

Siendo las dos reformas importantes, la del artículo 135 tiene un calado mayor que la anterior ya que consagra, como principio constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones; extendiendo sustancialmente el contenido de dicho precepto reformado, e implicando su reformulación, en tanto que incorpora materias no reguladas previamente en el mismo (Ridaura Martínez, 2012: *passim*).

## 1

Este principio, ligado al liberalismo económico, contrapuesto al keynesianismo, y revivido por James M. Buchanan con sus contribuciones a la llamada «economía constitucional» (García Roca, 2017: 738-739), se había convertido en el eje fundamental de la política económica comunitaria en materia presupuestaria, pues el éxito de la instauración de la Unión Económica y Monetaria dependía de que las finanzas de los Estados miembros estuvieran saneadas. Así pues, este principio, recogido en el artículo 104 del Tratado de la Unión Europea, encomendaba a los Estados miembros que evitaran déficits públicos excesivos; fortaleciéndose dicha exigencia tras la aprobación en Ámsterdam en el año 1997 del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento (PEC)<sup>6</sup>; posteriormente se reconoció en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y se reforzó en la reformulación del PEC por el Parlamento Europeo. En expresión de Moreno (2017: 386) su desembarco «en la arquitectura institucional

---

<sup>6</sup> Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, núm. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. [Diario Oficial C 236 de 2.8.1997]. Modificado por Reglamento (CE) nº 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 [DO L 174, 17.7.2005].

comunitaria para situarse en un vértice supraestatal jurificado» era palmario; tejiéndose una red de afianzamiento del principio de estabilidad presupuestaria que los Estados debían asumir.

Pero, todo este escenario sufrió la fuerte sacudida de la crisis económica y financiera que irrumpió en 2008, y la realidad no pudo superar la gravedad con la que esta se manifestó. En efecto, el fracaso de los mecanismos jurídico-institucionales de gobernanza europea, el desconcierto económico y el riesgo inminente de intervención en países de importancia económica en el seno de la Unión, condujeron al eje franco-alemán a tomar el timón de la gobernanza europea; instando al resto de miembros de la eurozona a la adopción de medidas en orden a garantizar la gobernanza económica de la eurozona y la austeridad fiscal. Entre ellas destacaba la inclusión en sus respectivas Constituciones de una regla de equilibrio presupuestario: la denominada regla de oro, cuyo objeto era frenar el endeudamiento de los Estados miembros.

Sin embargo, conviene resaltar que dicha orden tenía como plazo el final del verano de 2012; revelando este dato que se contaba con un margen, no muy elevado, pero sí prudencial para afrontar la reforma constitucional. Sin embargo, como hemos expuesto con mayor detalle en otro trabajo, tan solo 10 días después del anuncio efectuado por los dos líderes europeos, el 26 de agosto, los grupos parlamentarios Socialista y Popular presentaban ante la Mesa del Congreso la Proposición de Reforma Constitucional del artículo 135 de la Constitución con el objeto de garantizar el principio de la estabilidad presupuestaria, limitando el déficit de las administraciones públicas<sup>7</sup>, y el día 27 de septiembre, una vez aprobada por las Cortes españolas, la reforma entró en vigor.

Es cierto que frente a los 24 días que duró la tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, esta fue más rápida incluso (13 días), pese a que materialmente el contenido

---

7 BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-1, de 26/08/2011.

de la reforma del artículo 135 presentaba aristas muy vidriosas, habida cuenta de las consecuencias jurídico-constitucionales en el modelo de Estado proclamado constitucionalmente, particularmente en el ejercicio de la autonomía financiera de las CCAA. Además, en la reforma del artículo 13.2 había más prisa ya que existía el compromiso de ratificar el tratado con mayor urgencia y menor plazo; en esta ocasión la urgencia no era tanta.

## 2

Esencialmente, tres razones desaconsejaban el apresuramiento en su tramitación:

- a) El principio de estabilidad presupuestaria ya se había incorporado a nuestro ordenamiento positivo, materializado en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (vigente hasta enero de 2008), regulándose de tal modo que establecía, incluso, una mayor exigencia de disciplina presupuestaria de la regulada en el Derecho Comunitario. Posteriormente la ley fue derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Esta norma fue completada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, que proclamaba como objetivo el establecimiento de los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para alcanzar la estabilidad presupuestaria (art. 1).
- b) El encaje constitucional de la legislación española reguladora del principio de estabilidad presupuestaria había sido confirmado por el Tribunal Constitucional<sup>8</sup>, declarando su constitucionalidad.
- c) El margen para la determinación del déficit concluía a finales de 2012, y el compromiso de estabilidad presupuestaria debía cumplirse en 2020.

---

8 SSTC 134/2011, de 20 de julio.

Pese a ello, se planteó la reforma constitucional, de modo excesivamente apresurado, a través de un procedimiento altamente cuestionado, de urgencia, con lectura única y sin someterse a referéndum; habiéndose calificado como «muy cercano a un fraude de ley» (Aranda, 2012: 399).

Ciertamente, el procedimiento fue igual que el seguido en la primera reforma constitucional; pese a ello, había importantes diferencias entre ambas, ya que en este segundo caso se concatenaban el importante calado del contenido de la reforma, al tratarse «de una reforma con evidente trasfondo constitucional europeo» (Jimena Quesada, 2012: 337), la difícil situación provocada por la crisis, la ausencia de consenso entre las distintas fuerzas políticas, y los *tempus*, que no eran tan perentorios como en 1992, de modo que hubieran permitido, cabalmente, acudir a procedimientos parlamentarios no tan expeditivos y acelerados como los que se siguieron.

Es verdad que había otros escollos, pues la convocatoria de las elecciones generales y la disolución de las Cámaras era eminente y la reforma constitucional debía, por razones de oportunidad, de naturaleza económica y política, aprobarse antes de que finalizara la legislatura.

El resultado fue una reforma llevada a cabo solo por las dos fuerzas políticas mayoritarias, sin el consenso de las de otros grupos parlamentarios; consumada en menos de un mes, y tramitada parlamentariamente en 13 días; con un procedimiento, que no puede tacharse de inconstitucional, pero que, por el contrario, nos plantea serias dudas sobre su acierto o idoneidad. Precisamente porque habida cuenta de la trascendencia del contenido de la reforma no ha sido el adecuado «para llevar a cabo una reforma constitucional con sosiego ni para intentar llegar a un consenso con los grupos minoritarios» (García-Escudero Márquez, 2012: 79). En el mismo sentido García Roca (2017: 746) advertía, entre otros errores, que ni siquiera se solicitó el Informe del Consejo de Estado, aprobándose la reforma sin apenas debate parlamentario –en solo 2 horas y 40 minutos–.

Ello revela que el procedimiento parlamentario se plegaba a una decisión política en aras de calmar a los mercados; pero no que respondiera a exigencias jurídicas verdaderamente apremiantes (Ridaura Martínez, 2012: 250).

Este cuestionado procedimiento fue objeto de impugnación mediante la interposición del Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional núm. 5241-2011, por considerar, entre otras razones, que la reducción de plazos para la presentación de enmiendas lesionaba el derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias regulado en el artículo 23.2 de la Constitución.

El Pleno del Tribunal, que avocó el conocimiento del Recurso de Amparo, resolvió la inadmisión mediante Auto de 13 de enero de 2012, revelándose así la importancia del tema. No obstante, el Tribunal no apreció lesión en la determinación del procedimiento de lectura única, ya que consideró que ni de la lectura del artículo 146 ni del 150 RCD, ni de la Constitución, se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida de dicho procedimiento. Argumento, además, que la adopción de dicho procedimiento fue resultado de la voluntad del Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación, por lo que los recurrentes habían tenido la oportunidad «de intervenir en la fase plenaria durante el trámite de toma en consideración y de oponerse mediante el oportuno voto a la misma, en la tramitación de la proposición mediante el controvertido procedimiento y, ulteriormente, en la propia aprobación de la iniciativa de reforma». Finalmente, justificó la urgencia por el anuncio del término de la legislatura mediante el recurso a la convocatoria de elecciones anticipadas.

#### 4

La reforma del precepto confiere rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria, y, en consecuencia, lo convierte en parámetro de constitucionalidad.

- a) En primer lugar, la reforma incorpora al artículo la sujeción de todas las Administraciones Públicas al principio de estabilidad presupuestaria (135.1); contenido previsto ya en el Decreto 2/2007 mencionado.
- b) En segundo lugar, regula la prohibición de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas incurran en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para los Estados Miembros; remitiendo a una Ley Orgánica la fijación de ese déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Por su parte, las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario (135.2).
- c) En tercer lugar, mantiene el anterior artículo 135 apartado 3, pero modifica el contenido preexistente, ya que, en su versión previa a la reforma, el contenido del artículo se ceñía a la necesidad de que el Gobierno estuviera autorización por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La nueva redacción del precepto amplía el ámbito también a las Comunidades Autónomas, y añade que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones no pueda superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es decir, el 60% del PIB. Además, reformulando la anterior redacción, el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones pasa a tener una prioridad absoluta.
- d) En cuarto lugar, la regulación aporta cierta flexibilidad, ya que, inspirándose en el modelo alemán, pero de modo más abierto que este, establece tres supuestos en los que dicho límite se puede superar: situación de catástrofe natural a la que el Estado no puede hacer frente, 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; debiendo ser apreciadas dichas

excepciones por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados (135.4)

- e) En quinto lugar, remite a una Ley Orgánica el establecimiento de los límites de déficit estructural y el volumen de deuda pública. Se produce, así, una elevación del rango de la ley reguladora, requiriéndose que sea Ley Orgánica, a diferencia de la existente hasta ahora que es ordinaria, y sustrayéndose con ello su regulación por Decreto Ley.

Tras la reforma constitucional la estabilidad presupuestaria parece acrisolada en nuestro ordenamiento, materializándose en La Ley Orgánica 2 /2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada en 2016). La norma predica como objetivos garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. Regulando, en un único texto la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social.

La reforma del artículo 135 ha tenido consecuencias jurídico-constitucionales de hondo calado en el modelo de Estado proclamado constitucionalmente, particularmente en el ejercicio de la autonomía financiera de las CCAA. No cabe duda de que la regla de estabilidad presupuestaria afecta significativamente al comportamiento fiscal de las CCAA, ya que su margen de actuación en la aprobación de sus presupuestos queda afectado en aras de la consecución del principio de estabilidad presupuestaria, pues también ellas deben acatar los compromisos adquiridos por el Estado en esta materia; además, porque la consecución de los objetivos de estabilidad confieren al Gobierno central un mayor protagonismo ya que es a él quien le corresponde fijar los objetivos de estabilidad, aprobándose, en su caso, posteriormente por las Cortes Generales. En consecuencia, su autonomía financiera y política se ve significativamente afectada.

#### **IV. Retos de una futura reforma constitucional**

Las constantes propuestas de reforma del texto constitucional que se han ido planteando a lo largo de los 40 años de vigencia del texto se han reforzado en los últimos años; especialmente en relación con la organización territorial. Y es que la excesiva apertura constitucional ha permitido su desarrollo, pero, al mismo tiempo, su inestabilidad, llegando a un punto en el que el desarrollo del modelo tanto legislativa, como estatutaria, y jurisprudencialmente se identifica poco con los contenidos constitucionales; por lo que la comprensión certera y cabal del modelo de organización territorial no puede hacerse ya desde la mera lectura constitucional.

Adicionalmente, los problemas de articulación y de ordenación jurídica e institucional, que con el paso del tiempo han sido más palmarios, se han visto acrecentados en los últimos años con la irrupción de la crisis económica, que ha obligado a la adopción de medidas que han tenido un impacto muy palmario en la autonomía financiera y, en consecuencia, política de las Comunidades Autónomas. Y, particularmente, el desafío soberanista que ha supuesto un fuerte cuestionamiento del orden constitucional, ha roto las costuras de nuestro modelo de organización territorial. En esta dirección se vienen planteando diversas propuestas, incluso antagónicas: desde la recentralización y desmantelamiento del Estado Autonómico; la Vía Federal, o la revisión, en profundidad, del mismo.

En todo caso, siendo tan manifiestas las aristas vidriosas que plantea la apertura de la reforma constitucional, esta no puede llevarse afrontarse desde la inestabilidad, la confrontación y la ausencia de diálogo; pues nuestra Historia ha demostrado que la estabilidad constitucional de la que ha gozado el texto constitucional vigente ha sido deudora de la fórmula empleada para su elaboración.

## V. Bibliografía

- Aragón Reyes, M.: «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 42, 1994.
- Aranaldo Alcubilla, E.: «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34, 1992.
- Aranda Álvarez, E.: «La "Sustancialidad" del Procedimiento para la reforma constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012.
- Belda Pérez-Pedrero, E.: *La fallida reforma de la Constitución Española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*. Navarra, Editorial Aranzadi, 2008.
- García-Escudero Márquez, P.: «La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?», *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 2012.
- García Roca, J.: «El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento», en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, tomo IV, vol. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Jimena Quesada, L.: «La reforma del artículo 135 de la carta magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 2012.
- López Aguilar, J. F.: «Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, 77, 1992.
- Moreno González, G.: «El marco teórico-constitucional de los nuevos mecanismos de gobernanza económica», en Martín Cubas, J. (ed.), *Constitución, política y administración: España 2017, reflexiones para el debate*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 375-389.
- Ridaura Martínez, M.: La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?, *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012.

Rubio Llorente, F.: «De la reforma constitucional», en Casas Baamonde, M.E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., *Comentarios a la Constitución española*. Wolters Kluwer, 2009.



