

# CUADERNOS

## DE LA FUNDACIÓN

---

2011  
Septiembre  
25

### Reforma del artículo 135 de la Constitución

ANTONIO GUTIÉRREZ

ANTONIO BAYLOS

JOAQUÍN APARICIO

RAFAEL ESCUDERO

MIQUEL FALGUERA

GERARDO PISARELLO



**Fundación 1º de Mayo** | Centro Sindical de Estudios  
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) | [1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)

Informes de la Fundación. ISSN 1989-5372

# Un error, por los principios y por las cifras

ANTONIO GUTIÉRREZ

Presidente de la Comisión Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados  
Diputado PSOE

La Constitución fue fruto de tan gran consenso político precisamente porque se orilló la pugna ideológica. Sin renunciar al debate entre ideas diversas se supieron contener las naturales aspiraciones de cada cual a dejar sus todas sus huellas en el texto constitucional. La síntesis se facilitó recurriendo a principios universalmente aceptados por todos los demócratas, como por ejemplo los derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos que impregnaron a su vez el Título I referido a los derechos fundamentales( C.E. artº10-2).

La instrumentación del déficit público como rector prevalente de la política económica e incluso del más flexible concebido como estructural, son objeto de una ya histórica controversia entre las diferentes corrientes del pensamiento económico y sus expresiones políticas. Para dirimirlas están la acción del gobierno según sea su orientación y las leyes que a tal efecto elabore, como fue la de Estabilidad Presupuestaria de 2.006, más útil y progresista que la de 2.001 hecha por el PP obsesionado por el déficit cero. Pero hacerlo a costa de la Constitución como entraña la reforma acordada entre PP y PSOE es una involución en el espíritu y en la letra de nuestra Carta Magna. Porque si se hubiese actuado desde el PP con menos oportunismo partidista y desde la presidencia del gobierno con más templanza política (más exigible a un gobernante cuanto más fuertes son las turbulencias); si de verdad se hubiere tratado de generar confianza ante propios y extraños en la responsabilidad de los dos grandes partidos de gobierno a la hora de manejar con prudencia las cuentas públicas presentes y futuras, ambos habrían reparado en el artículo 40, apartado 1, capítulo tercero de la C.E. (de los principios rectores de la política social y económica): “ Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

Este ejemplar mandato para procurar en cada momento el equilibrio entre democracia y mercado que nos brindaron los constituyentes, inteligentemente utilizado, habría hecho innecesario el desbarajuste que han provocado los reformadores de la última hora.

Claro que hay diferencias entre lo que apuntaba la C.E. (y sigue apuntando, porque no se ha modificado el artículo 40 y ya veremos si no entra en colisión alguna vez con el reformado 135) y el nuevo redactado, puesto que ahora el primer precepto es: “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. Con este tajante y preeminente mandato desaparece aquél equilibrio entre progreso, equidad y la estabilidad económica. E inclina la Constitución hacia un lado, el de la derecha. Y no porque la estabilidad presupuestaria sea de ese signo político sino por establecerla por encima de toda actuación pública al margen de otros componentes del entramado

fiscal del país. Cuando la introdujeron los socialdemócratas suecos en sus orientaciones de política económica (que no en su Constitución) lo hicieron al tiempo que construían un sistema impositivo fuertemente marcado por los principios de equidad y de suficiencia, justamente para atender a las políticas de gasto público profundamente redistributivas con las que alumbraron el potente Estado del Bienestar sueco. Cristalizaron así el pacto keynesiano en el que por un lado sindicatos y empleadores comprometían la evolución de los costes laborales y la reinversión de una buena parte de los beneficios para potenciar el empleo y por el otro el Estado internalizaba el esfuerzo con las políticas fiscales descritas para complementar los niveles de equidad que no procura el mercado por sí solo en la distribución primaria de la riqueza generada. Situación bien distinta a la nuestra en la que tras tantas reformas fiscales, estamos lejos de Suecia en equidad y solo somos suficientes para pagar nuestro magro andamiaje social cuanto crecemos mucho, pero manteniéndose la deficiente redistribución de siempre. Para acentuar el desequilibrio constitucional, el nuevo artículo 135 amarra en su apartado 3 la “prioridad absoluta” del pago de los créditos de la deuda pública; lo que además suena a excusa no pedida desde un país como el nuestro que jamás ha dejado de pagarlos ni siquiera ha dado pie a que nadie dudase de nuestra voluntad de hacerlo. Una puesta en evidencia tan gratuita tal vez pueda causar el efecto contrario al que se busca y genere en los mercados alguna incertidumbre, que aunque fuese muy ligera sería muy inconveniente en estos momentos.

Que la cifra concreta de déficit estructural permisible haya sido atada y bien atada con una ley orgánica, no es más que un regate en corto que no ha evitado el gol constitucional y además lastra gravemente la capacidad de decisión de las nuevas Cortes que surjan de las urnas el próximo 20 N.

Este desaguado doméstico tampoco aliviará nuestras angustias cada vez que acudamos a los mercados. Estos responden a los cambios legislativos a ocho o diez años vista con un corte de mangas. Quienes operan en el mercado de la deuda soberana de los estados están ganando dinero aquí y ahora gracias a las deficiencias de la arquitectura de la Unión Monetaria y seguirán haciéndolo mientras no se superen. Buena prueba de ello es que a pesar de los ajustes de Mayo de 2.010, de la reforma laboral y la de pensiones, la prima de riesgo no hizo más que crecer hasta rozar los 420 puntos básicos, pero cuando el Banco Central Europeo jugó ocasionalmente a primeros de Agosto el papel que debería estar cumpliendo desde principios de 2.010 para toda la euro-zona, esto es cuando ha comprado bonos de Italia y España, bajó casi de golpe más de un tercio. Ahora aún habiéndose conocido ya el acuerdo PP-PSOE para reformar la Constitución ha vuelto a repuntar, a pesar de los parabienes de Moody`s y de Bruselas. Por tanto lo más inmediato debería ser concentrar los esfuerzos de todo europeísta que se precie, empezando por los que tengan responsabilidades de gobierno, institucionales o sociales en convencer al gobierno alemán para que asuma cuanto antes la necesidad de emitir “eurobonos”, corolario del gobierno compartido de la deuda en la U.M.E.

Sin embargo, el mismo día en que socialistas alemanes y franceses anunciaban una iniciativa conjunta a favor de la emisión de los eurobonos (onda en la que sincronizan también otros gobiernos europeos de centro-derecha), nuestro gobierno decidió apoyar las exigencias de la Sra. Merkel, dándole un serio revés a sus correligionarios europeos y al proyecto de reforzamiento de la Unión Económica. Auto-imponerse el corsé, no responde a las dudas sobre la deuda pública, que sigue siendo menor que la de la media europea y perfectamente pagable, sino por la privada que la triplica, gracias entre otros a los bancos alemanes que nos prestaron cebando de paso burbujas especulativas y aunque no dejaron de ganar dinero mientras duró la danza de los malditos, ahora no quieren asumir el más mínimo riesgo de impago entre los particulares a los que tentaron; y nos exigen que la deuda privada sea garantizada por toda la ciudadanía al precio que sea, vendiendo reservas de oro como han llegado a indicarle a Grecia o jibarizando nuestro crecimiento a corto, medio y largo plazo. Además de desmesurada es una concesión que no refuerza sino que debilita la ya de por sí insoportable lentitud hacia la gobernanza económica. Podrá, quizás, lanzarle otro balón de oxígeno a la jefa del gobierno alemán para que intente aplacar a los

sectores de la derecha alemana más reticentes ante el proyecto europeo; pero demostrarles nuestra disposición a servirles de ayuda más allá de lo razonable abriendo en canal el consenso constitucional ha sido un error de bulto, injusto e innecesario.

No se ha explicado suficientemente de dónde han salido las cifras incluidas en el Acuerdo Político, si de un intento de redondear cinco centésimas por arriba el límite de déficit estructural de Alemania o de cálculos más rigurosos que no obstante no pueden dejar de ser tan aleatorios que se parecerán al método del “ojo de buen cubero”. Porque aún con previsiones (teóricas e improbables al paso que vamos) de crecimiento en torno al 2,5% de media durante los próximos 9 años, en una economía que consume más de lo que produce como la nuestra, por tanto con una renta de equilibrio por encima de la potencial (la que se corresponde con la tasa natural de paro- NAIRU- e inflación estable) estaremos abocados a incurrir en déficits externos y más aún de permanecer inalterable la política monetaria del BCE que induce a potenciar el superávit exterior de países como Alemania con gran capacidad de producción y demanda interna contenida. Por cierto, haría bien Trichet en pedirle a las autoridades alemanas que activen algo más su demanda interna al igual que le pidió a Zapatero que recabase un nuevo Pacto de Rentas, quien a su vez obtuvo la respuesta más inmediata y responsable de CC.OO. y de UGT y apenas valorada ni correspondida por la patronal que mantiene bloqueados el 75% de los convenios.

Si hay una lección que no podemos olvidar de esta crisis es que nuestro modelo productivo está periclitado y si hay un deber inexcusable es el de acometer su cambio cualitativo. Para este cometido es una temeridad haber encorsetado el margen de la política a nivel estatal en un 0,26% e igualmente lo es, tanto desde posiciones federalistas como jacobinas dejarles los mismos recuelos del café a todas las autonomías por igual cuando registramos todavía notables desequilibrios internos que también suponen costes en eficiencia y competitividad para nuestra economía. Más prudente y suficiente habría sido mantenerse en el respeto lo establecido en el Pacto de Estabilidad comunitario y a las decisiones que, de común acuerdo y no con fugas hacia delante por separado ni con órdenes de nadie por fuerte que sea, se vayan adoptando y a nuestra Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2.006 que también será más adaptable a las nuevas exigencias que nos depara el futuro que la doble traba que formarán la Constitución reformada y la Ley Orgánica ya comprometida. De momento la mayor preocupación, también para los que nos aprietan en el mercado de la deuda si son inversores inteligentes, es que no termine por ahogarse nuestro potencial de crecimiento, porque entonces sí, ni nosotros mantendremos los estándares sociales ni ellos cobrarán.

Ciertamente la ideología sin matemáticas conduce al fundamentalismo, pero hacerla con datos que deforman la realidad es demagogia, que termina resultando injusta porque abunda las desigualdades y ridícula, en cuanto se queda desnuda en el páramo que suele dejar. ♦

# Lealtad constitucional, Estado social y límite al déficit público

ANTONIO BAYLOS

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
de la Universidad de Castilla La Mancha

Las constituciones democráticas promulgadas en Europa tras la desaparición de los regímenes fascistas parten del reconocimiento del poder constituyente como momento fundante del sistema democrático en un doble sentido, como rechazo del autoritarismo político y social del fascismo, y como pacto o compromiso constituyente refundador del Estado y de la convivencia civil. Este consenso constituyente no sólo abarca a los partidos políticos, sino más en general a los sujetos sociales portadores de un proyecto de sociedad y al conjunto de la ciudadanía que está convocada a participar en esta definición constitucional a través de la consulta popular o refrendaria. La constitución de un país requiere por tanto un amplio debate que culmina en un consenso entre diferentes líneas ideológicas y culturales que se replican en las diferentes fuerzas políticas que coinciden en este diseño. Eso explica la “rigidez” constitucional del constitucionalismo moderno, que prevé un procedimiento especial agravado para la reforma de la Constitución y la instauración de un control de constitucionalidad de las leyes a cargo de la jurisdicción ordinaria y, en última instancia, por el Tribunal Constitucional.

Esta posición especial de la Constitución como “un sistema de meta-reglas destinada a todos los poderes públicos, como garantía de los derechos de todos” (Ferrajoli) resulta claramente alterada por el proyecto de reforma propuesto por el gobierno y aceptada por el PP del art. 134 de la Constitución para imponer un techo al déficit público del 0,40% del PIB infranqueable por las estructuras del Estado y sus respectivas Administraciones, que entraría en vigor el año 2018. Al parecer se trata de una medida que será bien recibida por “los mercados” cuando renegociemos la deuda española a comienzos de octubre, y que ha sido recomendada por los gobiernos francés y alemán bajo el atractivo nombre de “regla de oro”. Como medida de política económica europea, se trata de una decisión muy ligada a la ortodoxia neoliberal, que al estar desvinculada de otras medidas económicas en el espacio europeo, como la reforma fiscal, el control de los mercados financieros, la creación de eurobonos y tantas otras modificaciones imprescindibles para configurar una verdadera política económica y fiscal común – siempre dentro de la lógica del capitalismo en la era de la globalización, por cierto - , coloca a España en una situación de desigualdad permanente en un equilibrio asimétrico de la llamada “gobernanza” europea. Pero además de ello, la imposición de un techo constitucionalmente definido al déficit público confunde lo que puede tratarse de una medida de política económica coyuntural frente a la crisis – o frente a la valoración de los mercados financieros de la deuda soberana – con la constitución de un proyecto permanente de regulación social y civil. Como medida de política económica – al margen de las críticas absolutamente generalizadas y razonables a la misma – la obsesión por reducir el déficit público sólo puede formalizarse en una ley, pero nunca integrar el marco constitucional de un Estado social y democrático de derecho.

Porque las consecuencias de insertar esta medida en el texto constitucional no se han valorado convenientemente. Desvirtúa directamente el modelo social y político por el que optó

nuestra Constitución de 1978. Y no está originado, como la reforma de 1992 del art. 13 CE, por un cambio en la regulación constitucional europea y ampliar el derecho de voto a los ciudadanos de la Unión Europea. Ni el Tratado de Lisboa ni la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, avalan esta medida, antes bien, mantienen la capacidad derivada del principio de subsidiariedad para que los Estados puedan cumplir por si solos las políticas sociales y los fines de protección de los derechos de libertad, igualdad y solidaridad que constituyen ese acervo democrático común europeo, el llamado “modelo social europeo” que descansa en las constituciones sociales de sus estados miembros.

La limitación del déficit público en los términos pactados está directamente relacionada con la cláusula social del art. 1.1 de la Constitución española, y esta a su vez con el art. 9.2 del mismo texto constitucional que obliga a los poderes públicos a una labor permanente de eliminación de las situaciones de desigualdad económica, social y cultural que dividen y fragmentan a los ciudadanos de un país. Al establecer de forma general y absoluta una prohibición para todos los organismos y administraciones del Estado de endeudarse más allá del 0,40% del PIB, está condenando a la inmovilidad a una buena parte de la acción de las políticas públicas de igualdad y de nivelación social. Con ello está impidiendo en la práctica la satisfacción eficaz de muchos derechos sociales reconocidos en la constitución para que se materialicen en la acción pública y no para que se les considere piezas declamatorias sin resultado real alguno en razón de una regla “técnica”, la imposibilidad de utilizar recursos presupuestarios públicos para poner en práctica actuaciones de nivelación social constitucionalmente garantizadas. El proyecto de reforma constitucional diseñado reconoce explícitamente la repercusión negativa de esta regla “neutra” sobre la cláusula social del art. 1.1 CE al prever como excepción el pago de prestaciones sociales como la del desempleo, estado de necesidad que tiene que ser protegido por la acción de los poderes públicos, como tantos otros derechos sociales a la protección social frente a la vejez o la invalidez, la salud, pero también la educación, la vivienda, el trabajo. En definitiva, el techo constitucional al déficit público afecta directamente a la función del Estado social, porque niega a los poderes públicos uno de los mecanismos importantes para encarar en un momento histórico determinado compromisos sociales que se han reconocido como derechos que requieren de la actividad prestacional del Estado y de las Comunidades Autónomas para su materialización efectiva. El caso de la dependencia parece suficientemente emblemático al respecto.

Pero además la reforma constitucional, cuya proposición de ley se registrará esta semana, para que el Congreso pueda aprobar el 30 de agosto su remisión al senado el 1 de septiembre, donde previsiblemente en una semana se adoptará sin problemas (¿?) el texto de la misma, busca expresamente que no haya ningún debate público sobre el contenido y las consecuencias de la misma. Eso implica que un cambio en la Constitución de una nación se pueda realizar en vacaciones, sin que los ciudadanos puedan ni siquiera reaccionar ante una modificación extremadamente importante de las condiciones de su convivencia social, y sin que desde luego éstos puedan participar mediante su voto en la aceptación o el rechazo de tal medida. Se llama “reforma constitucional express”, pero ese término no oculta su vocación antidemocrática. De esta manera en efecto se está vulnerando una regla básica del estado democrático de derecho al impedir conscientemente un debate público y ciudadano sobre un asunto de interés general con incidencia inmediata en la validez de las políticas públicas sociales y sobre la propia eficacia de los derechos sociales y colectivos. Es una reforma que sofoca la democracia y desconfia claramente del fundamento democrático y popular que sostiene el andamiaje de nuestra Constitución.

La reforma no puede prosperar por lealtad constitucional. Que no impone sólo el respeto a la unidad de España y a sus instituciones simbólicas, sino el más escrupuloso cumplimiento de las garantías democráticas y la preservación obligada de la función del Estado social como legitimación de la propia convivencia ciudadana. Los propios partidos políticos proponentes – PP y PSOE – pero fundamentalmente este último, que ha mantenido la superioridad de la constitución sobre las actuaciones políticas partidistas, deben revisar su postura. En el parlamento, los grupos minoritarios, tanto de izquierda, como nacionalistas, y una parte importante del propio grupo socialista, deberían manifestar su oposición

a esta reforma por lealtad constitucional. Felizmente algunos – muy pocos, para consternación de los demócratas – ya lo han hecho. Hay que esperar que sigan aumentando las voces de oposición.

Pero el debate no es sólo parlamentario ni se puede encerrar en el circuito político-electoral. Los sindicatos como expresión potente del interés colectivo de los trabajadores y de la mayoría de la ciudadanía social, tienen que exigir de forma contundente al gobierno un paso atrás sobre esta decisión antidemocrática y antisocial que rompe el consenso constituyente del texto de 1978 que tanto sufrimiento costó a varias generaciones de trabajadores y trabajadoras españolas que con su lucha permitieron la instauración de una democracia. Y los fenómenos colectivos de agregación de intereses ciudadanos difusos que se están expresando en movimientos tan decisivos como el 15-M, tienen que redoblar su presión contra este auténtico golpe de mano contra el estado social y democrático que los españoles decidimos mayoritariamente como forma de regular las relaciones sociales de nuestro país. Por lealtad constitucional, todos estamos implicados y comprometidos en el rechazo de esta reforma vergonzante y vergonzosa de la Constitución. ♦

# Ni por la forma ni por los contenidos. No a esta reforma de la Constitución

JOAQUÍN APARICIO

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
de la Universidad de Castilla La Mancha

La democracia, es de sobra conocido, implica que el ejercicio del poder debe de someterse al respeto de ciertas formas establecidas en la Constitución. Esto es una exigencia primaria y necesaria que se resume en la fórmula de estado de derecho. Pero la experiencia de los años 30 del siglo XX en que los regímenes nazis y fascistas utilizaron los mecanismos del estado de derecho para masacrar la democracia llevó a que en las constituciones posteriores a la segunda guerra mundial se estableciera la necesaria vinculación del entero ordenamiento jurídico y de la acción de los poderes públicos a los principios superiores de justicia, libertad, igualdad, a los que nuestra constitución añadió el pluralismo político. Esas constituciones, y también la nuestra, fueron fruto de amplio consenso social y el constituyente no es otro que el pueblo en el reside la soberanía.

Ayer, sin embargo, los ciudadanos españoles y de todo el mundo pudieron asistir atónitos al espectáculo de unos representantes de la soberanía popular que emulando a los magníficos velocistas jamaicanos han consumado el primer acto de una reforma constitucional de la que nadie sabía nada apenas diez días atrás. Acabó con los representantes del PSOE cariacontecidos y silenciosos mientras los del PP aplaudían tan contentos. Muy significativo. Si esta reforma llega a consumarse en el Senado, como es probable, se habrá constitucionalizado la prohibición del déficit público de manera taxativa, desligado de otras consideraciones de política social o económica y de ese modo se limitará profundamente la capacidad de manobra del Estado español para llevar a cabo en determinados momentos, según las circunstancias históricas lo demanden, las transformaciones sociales que permitan corregir desequilibrios tanto territoriales como entre los diversos grupos sociales, es decir, avanzar en el camino de la igualdad que es la esencia del Estado Social. El Estado Social, y por tanto las clases menos favorecidas de la sociedad, serán los que sufran las consecuencias de esta reforma. Lo serán porque esta modificación se produce en un momento en que se está propugnado la jibarización del Estado y, en consecuencia, se propugna una política impositiva regresiva. Como ya enseñaba el sr. Perogrullo el déficit se produce por un desequilibrio entre ingresos y gastos, pero si no se apuesta por una política tributaria redistributiva, entonces la contención del déficit solo puede venir por la reducción de los gastos sociales. Ya se está viendo de modo claro lo que pasa en las Comunidades Autónomas en las que gobierna la derecha, empezando Cataluña y siguiendo por Castilla-La Mancha.

Un cambio constitucional de esta naturaleza exigiría un amplio debate social porque los parlamentarios no son los titulares de la soberanía, que hay que recordar es el pueblo, por lo tanto no deberían ser ellos los llamados a una modificación tan grave del pacto social fundante de nuestra convivencia. Mucho más cuando se hecho en pleno periodo vacacional a espaldas de la ciudadanía. El truco de reformar el art. 135 para evitar el referéndum no es más que eso, un truco porque, como se acaba de decir, con esta reforma se compromete el art. 1.1 CE, lo que, de acuerdo con el art. 168 CE exige la convocatoria de un referéndum para ratificarla.



Se ha dicho que esta modificación se ha emprendido para dar confianza a los especuladores (los mercados). Pero no parece que los partidos mayoritarios hayan tomado nota de que ese mismo argumento lo han usado para la reforma laboral o para la reforma de la Seguridad Social y no ha servido. Cuando se cae en la sumisión a los especuladores, estos nunca se darán por satisfechos, siempre querrán más.

Tampoco es una exigencia del art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ni del protocolo sobre los déficits excesivos. De hecho el valor de referencia del 3 por ciento de déficit marcado en este último texto ha sido ampliamente superado por Alemania y Francia cuando les ha sido conveniente. El problema del déficit debe encuadrarse en el nivel infraconstitucional en el marco de la integración política, social y económica europea. Al llevarlo a la constitución se está atentando, no solo contra el Estado Social, sino contra el pluralismo político pues limita de modo extraordinario la puesta en prácticas de otras políticas económicas que no sean neoliberales. Esta reforma es, además, innecesaria porque ya el art. 40 CE impone la estabilidad económica pero compaginándola con la promoción del progreso social y económico y con una “distribución de la renta regional y personal más equitativa”.

El problema, como ha señalado el diputado Antonio Gutierrez de forma lúcida, está en la dimensión europea, no en la nacional. Es evidente que sin una fuerte unión política y económica es muy difícil que funcione la moneda única, sino es pagando precios durísimos como los que estamos pagando todos los países europeos, aunque unos más y otros menos, pero ahora ya Alemania tiene un crecimiento cero y sus clases trabajadoras han visto reducida su capacidad de consumo mientras que las acomodadas han aumentado sus beneficios. Una medida de este tipo, tomada del modo apresurado como se ha hecho e inspirada por una representante de la derecha alemana como la sra. Merkel, tendrá consecuencias a medio y largo plazo para la construcción, no solo de la Europa social, sino simplemente de Europa. El socialista italiano Giuliano Amato en una entrevista con Rossana Rossanda señala una que puede ser de suma importancia cual es que en el caso de que se decidiese la creación de los eurobonos, al estar incluida en la constitución alemana la cláusula de estabilidad podría plantearse la cuestión al tribunal constitucional de aquel país (que ya ha suscitado problemas con la normativa europea) sobre la base de que con dichos bonos se estaría asumiendo la garantía de los débitos de otros, atribuyendo un débito futuro a cargo del presupuesto alemán desequilibrándolo, lo que sería inconstitucional. Otra trampa jurídica.

En resumen, ni por el contenido, ni por la forma, ni por la oportunidad está reforma constitucional no debería llevarse a cabo, pero al menos ¿no habrá un diez por ciento de diputados o senadores que pida un referéndum en aplicación del art. 167.3 CE? A ellos apelamos. Si no existieren se habrá ampliado el alejamiento ya preocupante entre los representantes políticos y l@s comunes ciudadan@s. ♦

# La reforma constitucional y los juristas del Reino

RAFAEL ESCUDERO

Profesor titular de Filosofía del Derecho. Universidad Carlos III de Madrid

**L**a reforma constitucional acordada entre PSOE y PP con el objetivo de introducir en la Constitución un principio de estabilidad presupuestaria y de limitación del déficit público y de endeudamiento del Estado pone de manifiesto, precisamente, el déficit de cultura democrática y constitucional del que gozan los dirigentes de los dos partidos políticos mayoritarios.

Sorprende la extraordinaria rapidez con la que se ha actuado. Desde el anuncio del Presidente del Gobierno de su voluntad para acometer la reforma el 23 de agosto hasta la aprobación en el pleno del Congreso el 2 de septiembre han transcurrido un total de 10 días, claramente insuficientes para trasladar a la ciudadanía el necesario debate público que toda reforma constitucional requiere. Que la decisión se haya tomado en estas fechas, a finales del mes de agosto, no es un dato casual: así se soslaya el debate, se evita tener que escuchar a la ciudadanía y se da carpetazo de la forma más rápida posible. Únicamente las protestas y manifestaciones convocadas por el movimiento 15M y los sindicatos CCOO y UGT han logrado abrir un resquicio en ese telón de opacidad. En el Parlamento, tan solo la negativa a participar en la votación de la mayoría de los diputados del Grupo mixto y, sobre todo, la más que digna actuación del portavoz parlamentario de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, ejerciendo su derecho a veto y cerrando así la posibilidad a una vergonzante enmienda transaccional de PSOE y PP con CiU, han introducido un poco de ruido a esta nueva expresión de la “pinza” a la que nos tienen tan acostumbrados PSOE y PP cuando se trata de regular asuntos económicos.

La sorpresa es aún mayor si se tiene en cuenta que desde la aprobación del texto constitucional en 1978 tan sólo ha habido una reforma constitucional -la realizada en 1992 para adaptar el texto al Tratado de Maastrich- y que las tímidas propuestas lanzadas desde los dos partidos mayoritarios para modificar algunos de sus puntos siempre han caído en saco roto (incluso aquella tendente a eliminar la antinomia existente en la propia Constitución cuando, por un lado, proclama la igualdad de género y, por otro, establece una regla de preferencia del hombre respecto de la mujer en la sucesión a la Corona). En este punto cabe destacar las cautelas con las que siempre se ha visto en la cultura jurídica mayoritaria cualquier intento de reforma del texto constitucional. En efecto, todavía son pocos los juristas que manifiestan abiertamente la necesidad de reformar algunos aspectos del texto, mientras que, por el contrario, son muchos los que abogan por el mantenimiento del *statu quo* constitucional. O, por lo menos, así lo habían hecho hasta ahora, pues quienes eran los más fervientes defensores de la rigidez del texto constitucional -los que más padecían de mayor “aversión al cambio”- se han convertido de la noche a la mañana en entusiastas defensores del proceso de reforma exprés perpetrado en el Parlamento. Que el rechazo a la reforma sea enérgico cuando el debate se centra en cuestiones tales como la forma de Estado (república vs. monarquía) o su organización territorial (Estado federal), mientras que su defensa sea notable cuando se trata de poner límites al Estado social, pone de manifiesto el carácter decididamente conservador de la cultura jurídica hegemónica en España, de los “juristas del Reino”.

La urgencia de la reforma se ha fundamentado en la necesidad de adoptar medidas que fortalezcan la confianza en la economía española y que avancen en el proceso de consolidación de la unión económica y monetaria. Las famosas “señales” que, supuestamente, habría que enviarse a los mercados para que éstos confíen en nuestra economía y decidan darnos tregua.

Para ello, se incorpora el nuevo texto en el art. 135 de la Constitución, contenido en su título séptimo -“Economía y hacienda”-, cuyos artículos contienen una serie de mandatos heterogéneos relativos al rol de los poderes públicos en el desarrollo y planificación de la actividad económica.

Así, se “encaja” la reforma en el procedimiento simple que prevé la Constitución en su art. 167, según el cual basta con su aprobación por una mayoría de tres quintos de cada cámara, Congreso y Senado. Sólo si lo solicitara el 10 por ciento de los miembros de cualquiera de las cámaras la reforma sería sometida a referéndum para su ratificación por la ciudadanía. Aunque el portavoz parlamentario de IU ya ha dado pasos en esta dirección, esta posibilidad es difícil dado el equilibrio de fuerzas existente en el Parlamento y los reacios que suelen mostrarse los diputados y senadores a romper la disciplina de voto impuesta por sus grupos.

Introducir un límite al déficit público en este título oculta el verdadero alcance de esta medida, cuyas consecuencias suponen una modificación sustancial del Estado social y democrático de Derecho consagrado en el art. 1 de la Constitución. Por un lado, la limitación del gasto público afecta decididamente a derechos como la educación y la sanidad que vertebran el Estado social. Por otro, excluir a la ciudadanía de una decisión de tal calado supone un nuevo golpe a ese Estado democrático al que se dice aspirar. En pocas ocasiones como ésta se pone de manifiesto con tanta claridad cómo el recorte en derechos sociales suele ir acompañado de una rebaja de derechos políticos.

En defensa de la reforma han salido los “juristas del Reino”, siempre dispuestos a ofrecer sus potentes altavoces en apoyo de las decisiones adoptadas por los dirigentes de los dos partidos mayoritarios. Su argumentación pasa, en primer lugar, por sostener que la reforma no afecta al núcleo duro de la Constitución, desvinculando así el límite del déficit con las políticas sociales. Se acude así a una interpretación de los preceptos constitucionales que busca separar unos de otros, aislarlos entre sí, como si la Constitución no fuera un documento que requiere una interpretación sistemática de su conjunto de preceptos. De acuerdo con este criterio interpretativo, las reglas que fijan el techo de gasto o el límite del endeudamiento del Estado no guardan relación con el desarrollo de políticas sociales relativas a la salud, la educación, la sanidad o la dependencia, por citar tan solo los ejemplos más destacados. Que insignes juristas repitan esta tesis -propia más bien del argumentario elaborado de forma apresurada por las oficinas de comunicación de PSOE y PP- no puede sino responder a un objetivo adicional, como se verá a continuación.

En efecto, frente a esta interpretación, la relación existente entre la regla de techo de gasto y el Estado social de Derecho exigiría que su inclusión en el texto constitucional se hiciera en la parte que define sus aspectos esenciales, es decir, en su título preliminar. La propia existencia de esta vinculación ofrece razones para pensar que la vía utilizada para tramitar la reforma no es la que exige la Constitución para una decisión de tanta importancia. Su art. 168 establece que cuando se trate de una revisión total o de una parcial que afecte al título preliminar, que contiene las bases del Estado social y democrático de Derecho, a los derechos fundamentales o a la Corona, ésta requerirá un procedimiento agravado con los siguientes pasos: aprobación inicial por dos tercios de cada cámara, inmediata disolución de las Cortes, aprobación de la reforma por idéntica mayoría de las nuevas cámaras y ratificación mediante referéndum. Es, en suma, un procedimiento más garantista, que requiere la participación directa de la ciudadanía ante decisiones relativas al núcleo duro del texto constitucional.

Y con el referéndum hemos topado, objeto de las mayores fobias y resistencias por parte de los juristas del Reino. Evitar a todo trance la celebración de un referéndum, de una con-

sulta vinculante a la ciudadanía, es el objetivo al que dedican sus esfuerzos. Un objetivo que -por cierto- no es nuevo, sino que ya estuvo presente en los debates de elaboración de la Constitución. Allí se puso de manifiesto la aversión que nuestros juristas tienen a la utilización de esta técnica como mecanismo para refrendar las decisiones políticas que afectan a aspectos centrales de nuestra convivencia. Prueba de ello es el escaso alcance que en la Constitución tienen los mecanismos de democracia participativa, sometidos a tantas trabas y requisitos que se han convertido en prácticamente irrelevantes.

En este caso no iba a ser de otra forma. Conforme se alzaron en internet y en algunos medios de comunicación las primeras voces demandando la celebración de un referéndum, los juristas del Reino no tardaron en descalificar esas peticiones. El primer argumento esgrimido por su parte vendría a sostener que si la mayoría parlamentaria está de acuerdo en la reforma, entonces no tiene sentido plantearse más cuestiones. Mediante este argumento se lanza a la irrelevancia política a toda aquella parte de la ciudadanía española que no ha votado a y no se siente representada por esa mayoría. Conviene recordar que si esta parte de la sociedad española no tiene mayor representación parlamentaria es, entre otras cosas, porque el sistema electoral diseñado por la propia Constitución tiende al bipartidismo y sobre-representa a los partidos mayoritarios en el Parlamento. Además, olvidan nuestros insignes juristas que, aunque pocos, las Constituciones diseñan límites al poder de las mayorías, precisamente como garantía de los derechos de las minorías y de que no todo vale en democracia. Que las decisiones que afectan al núcleo duro de la Constitución y que configuran las líneas generales del marco de convivencia hayan de ser ratificadas por la ciudadanía mediante referéndum, aunque los partidos mayoritarios estén de acuerdo, es uno de estos mecanismos.

Otro argumento esgrimido en este debate es que el referéndum es un “arma que carga del diablo” -extraña forma de referirse a un mecanismo de participación democrática- y que, una vez puesto en marcha, sus resultados son impredecibles. Que los ciudadanos pueden utilizar este mecanismo no para dar su opinión sobre el asunto acerca del que se solicita que se expresen, sino para castigar al Gobierno o como protesta contra el poder constituido. De ser cierta esta tesis, algo ciertamente cuestionable, no se entiende por qué se arguye para descalificar al instrumento del referéndum y no en el caso de las elecciones de representantes políticos, dado que los ciudadanos también podrían utilizar estas últimas para tales fines. Dicha con otras palabras, esta tesis es una nueva versión del viejo principio antidemocrático de que no conviene preguntar al pueblo cuando no se está seguro de lo que va a responder.

En el fondo, este argumento trasluce una visión elitista de la política, según la cual sólo deberían participar en las decisiones quienes realmente supieran realmente de los temas en cuestión, los expertos en la materia. En consonancia, algunos de los juristas del Reino no han dudado en declarar públicamente que los temas a los que se refiere la reforma constitucional son temas muy técnicos, de gran complejidad, que escapan al debate ciudadano. Es el viejo sueño liberal hecho realidad: la completa separación de la economía de la política, la no intervención de la política en la economía, dado que ésta cuenta con sus propias reglas que los profanos -en este caso, la ciudadanía- desconocemos.

Tampoco han dudado los juristas del Reino en defender esta autonomía de la economía, que funciona mediante reglas y procedimiento que se sitúan al margen y fuera de control de las reglas democráticas que configuran nuestro sistema constitucional. No han alzado voz alguna para criticar la opacidad del proceso, como si esta opacidad fuera otra de estas señales que es necesario lanzar para evitar el temido rescate.

Con su actuación los juristas del Reino legitiman la falta de transparencia -y, por tanto, de talante democrático- del presidente del Gobierno, quien ha ocultado al Parlamento y a la ciudadanía el contenido de la famosa carta con las condiciones que el Banco Central Europeo ha impuesto al Estado español para la compra de deuda. La ciudadanía tiene derecho a conocer el contenido de la carta, máxime si ésta impone al Estado español políticas y reformas constitucionales que no vienen requeridas por los tratados de la Unión Euro-

pea. Y estas última cuestión parece especialmente relevante, ya que otro de los argumentos de nuestros juristas nos lleva a Bruselas.

Se alega que esta reforma es imprescindible para terminar con las dudas sobre la solvencia de nuestro país; dudas que, a su vez, ponen en peligro la propia supervivencia de la Unión Europea. Se dice que este club al que pertenecemos no puede vivir con sospechas permanentes sobre la solvencia de algunos de sus miembros; en este caso, sobre España. Es urgente ofrecer señales de credibilidad, dado que está en juego no sólo la bonanza de la economía española sino incluso el propio futuro de la Unión. Situados en este punto, la reforma constitucional es la mejor señal que el Estado español puede ofrecer. Incluso, en su defensa llegan a decir que lo realmente importante es la reforma en sí, y no tanto el contenido que se incorpora a la Constitución. Bonita forma de lavarle la cara al texto que se introduce en el art. 135 con la reforma; un texto plagado de cláusulas generales, indeterminadas e, incluso, alguna de contradictorias con la alegada urgencia de la reforma. Téngase en cuenta que se pospone a 2020 la fecha en que entrarán en vigor los límites de los límites de déficit estructural previstos en el nuevo art. 135.2.

Pero el contenido del nuevo texto constitucional no es lo realmente importante. Lo relevante es la señal que se lanza con la decisión política de reformar la Constitución. En este sentido, ¿qué sucedería con la prima de riesgo -llegan a preguntarse nuestros juristas- si el resultado del referéndum fuera contrario a la reforma? Una hecatombe, alegan. Incluso van más allá, afirmando rotundamente que esta señal de credibilidad se debilita con la mera solicitud de referéndum, de ahí que sea necesario acallar estas voces discordantes, no vaya a ser que los mercados tomen nota de ello. Objeto de sus duras críticas son, entonces, quienes insisten en la celebración de un referéndum, como, por ejemplo, el portavoz parlamentario de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, al que acusan poco menos que de delito de alta traición a la patria por poner en peligro nuestra economía.

Así, ofrecer credibilidad a los mercados y reforzar nuestra solvencia en la Unión Europea son los mantras que se repiten por los apologetas de la reforma constitucional. Que para su cumplimiento se haya tenido que perpetrar una reforma constitucional exprés, en el mes de agosto, sin debate ciudadano, con la fecha de las próximas elecciones generales anunciada ya para el 20 de noviembre y, por tanto, con un parlamento sin legitimidad política para una decisión de tal calado, son aspectos meramente accidentales o secundarios que no merecen comentario crítico alguno para los juristas del Reino. Esto sí que es toda una señal. ¡Qué vergüenza! ♦

# Un ataque directo a la democracia y al derecho

MIQUEL FALGUERA

Magistrado TSJ de Catalunya

**L**a decisión del Parlamento español ayer acordada de modificar nuestro texto constitucional para limitar el déficit público, sin sometimiento a referéndum, es sin lugar a dudas de una transcendencia jurídica tan significativa que puede compararse con el infame 23-F.

Nos hallamos, por una parte, ante una imposición de la Economía al Derecho, de tal manera que los criterios económicos neoliberales hegemónicos se acaban consagrando no en una Ley –como, en su caso, sería lógico– sino en la propia Carta Magna. Es decir, los juristas ya no vamos a estar compelidos a una norma legal –como tal modificable–: se nos dice que debemos pensar nuestro ordenamiento jurídico en su globalidad desde una perspectiva neoliberal. Otro pensamiento jurídico se sitúa extramuros de la Constitución. Los valores del Derecho restan sometidos, arrodillados y claudicantes, al pensamiento económico, que se pretende único y excluyente, pese a que la situación de miseria y desamparo de buena parte de nuestra ciudadanía se debe, precisamente, a ese pensamiento único.

En segundo lugar, esa proposición aprobada es una clara ruptura del pacto constitucional. En efecto, nuestra Constitución ha sido siempre calificada como “abierta”, en el sentido que permite varias lecturas y, por tanto, que se practiquen políticas diferenciadas. Ese modelo de mínimos ha permitido que la “norma normarum” haya venido manteniéndose vigente a lo largo de más de treinta años, sin apenas cambios –salvo aspectos puntuales de menor calado–. La constitucionalización de una política económica restrictiva del gasto público comporta, en definitiva, que cualquier propuesta alternativa –como están ya promoviendo por un buen sector de economistas ante las actuales circunstancias– se sitúe fuera de la Carta Magna. La Constitución aprobada en referéndum por el pueblo deja de ser la Constitución de todos para pasar a ser la de los neoliberales.

Y, finalmente pero como elemento más significativo, dicha proposición conlleva el cruce del Rubicón: el paso de la democracia (el gobierno de los hombres pobres libres) a la oligarquía (el gobierno de los hombres ricos libres). Nos hallamos ante un auténtico golpe de Estado constitucional, en tanto que un cambio de tanta transcendencia se toma estrictamente por diputados convocados de urgencia en agosto, por la presión de los famosos mercados y de instancias internacionales económicas –sin que nadie vote dichos grupos de presión– y sin que el ciudadano español nada pueda decir al respecto a través de un referéndum. Aquello que en 1978 fue votado por la ciudadanía se modifica en período preelectoral por la presión de los mercados y sin debate ciudadano de ningún tipo. Los mercados imponen limitaciones al Estado del Bienestar, la mayoría parlamentaria asiente –por convicción o sometimiento– y el españolito de a pié nada puede decir al respecto.

A partir de ahora ya no hay límites: las mayorías parlamentarias cualificadas podrán, por ejemplo imponer la consagración de la propiedad privada, eliminando cualquier referencia a su objeto social –una de las claves de bóveda del pacto constitucional, pese a su omisión práctica–, se podrá eliminar el derecho al trabajo, se podrá desconstitucionalizar la negociación colectiva o limitar su campo de aplicación, se podrá modificar el modelo público de

Seguridad Social o de sanidad, o eliminar las referencias constitucionales al medio ambiente o el derecho a la vivienda o a la tutela de las personas discapacitadas. Y si no existe una minoría de bloqueo suficiente –del diez por ciento- el desmantelamiento del Estado del Bienestar no podrá ser votado por los ciudadanos, más allá de la periódica llamada a las urnas cada cuatro años.

Y todo esto en plena canícula y vacaciones. Mientras los ciudadanos discuten sobre Mourinho y sus bravatas paranoides. Y sin que apenas se oigan voces críticas en los medios tradicionales. El sueño de una noche de verano del general Armada ♦

# Sobre la reforma constitucional

GERARDO PISARELLO

Universidad de Barcelona

**E**l acuerdo entre PSOE y del PP persigue un doble objetivo: endurecer aún más los ya gravosos límites al déficit y al endeudamiento públicos fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, de 1997, y dar garantías reforzadas a los acreedores de deuda española y al Banco Central Europeo. Para hacerlo se ha pactado una especie de reforma en dos tiempos: una de la constitución, que solo afectará al artículo 135, y otra, prevista en la anterior, que se realizará a través de una ley orgánica.

Esta operación de reforma constitucional-legal incluye dos cuestiones relevantes. Por un lado, se da carta legal a una prohibición de déficit muy cercana a cero para los próximos diez años. La cifra no se fija en la constitución, que se limita a prohibir los déficits mayores al 3% del PIB previsto en el Pacto de la UE. Pero se reenvía a una ley orgánica que sólo podrá aprobarse y modificarse a través de mayorías especiales y que deberá establecer las sanciones para los incumplidores. El contenido de esta ley también forma parte del acuerdo: gobierno y PP pretenden que las administraciones públicas alcancen, de aquí a 2020, un déficit del 0,4% del PIB. No se trata exactamente de déficit cero, pero en un contexto económico como el actual, supondrá un bloqueo en toda regla a las salidas social y ecológicamente justas a la crisis.

La otra cuestión, muy grave aunque menos comentada públicamente, es la pretensión de constitucionalizar la “prioridad absoluta” del pago de los intereses y del capital de la deuda pública sobre otras inversiones. Esta previsión es una concesión inédita a los acreedores, una rareza en el derecho comparado y una bomba de relojería en el propio edificio constitucional, ya que obligaría a priorizar el pago de la deuda aunque con ello se sacrificaran otros objetivos constitucionales, como la satisfacción de derechos sociales, el uso racional de los recursos o la garantía de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y municipios.

La limitación del déficit y del endeudamiento públicos no es un dogma. Es un instrumento de política económica que pueden servir a finalidades diversas. En un determinado contexto, su contención puede contribuir a la buena salud de las finanzas y a un fortalecimiento democrático. Por ejemplo si se acompaña de políticas fiscales progresivas, que reduzcan la dependencia del crédito externo, o si se cierra el paso de manera firme al endeudamiento especulativo del sector privado. Pero en un contexto recesivo como el actual, en el que ninguno de los grandes partidos está realmente dispuesto a impulsar estas medidas, lo más probable es que la obsesión por la eliminación, y no por la mera contención, del déficit, acabe por servir a objetivos menos nobles: la privatización de servicios públicos, el recorte de derechos a los más vulnerables o la reducción drástica del autogobierno en diferentes escalas, algo que de hecho ya está ocurriendo.

Que las constituciones recojan objetivos de política económica no es negativo en sí mismo. De hecho puede resultar aconsejable. Por ejemplo, una garantía robusta de los derechos sociales exige, en cierto modo, la asunción de principios como el de progresividad fiscal, reconocido, de hecho, en el incumplido art. 31 de la constitución española actual. En Bolivia, la constitución vigente prohíbe la privatización del agua. Y en Costa Rica, una reciente reforma constitucional obliga a que el gasto público en educación no sea inferior, en ningún caso, al 8% del PIB anual. Estas previsiones suponen un límite a las mayorías coyuntura-



les. Pero se trata de límites habilitantes, es decir, de límites de política económica que amplían el alcance global del principio democrático, reforzando la autonomía personal y colectiva de la población.

El problema reside en la constitucionalización de límites que devalúan el principio democrático. Esta hiperconstitucionalización consiste en consagrar en textos rígidos, difícilmente reformables, opciones ideológicas de detalle, que acaban asfixiando el debate de política ordinaria y el pluralismo de modelos económicos. Buena parte de las constituciones de posguerra, al consagrar el principio del Estado social y democrático de derecho, aceptaban que los poderes públicos pudieran servirse de diferentes instrumentos económicos para ajustarse a él. El recurso al crédito, al endeudamiento externo, combinado con una cierta presión fiscal sobre los ingresos medios y altos era uno de ellos. No se trataba de prefigurar un modelo económico específico, sino de establecer un marco amplio que los diferentes gobiernos podrían concretar según su orientación ideológica. Estas reglas constitucionales no sirvieron para superar muchas de las desigualdades inherentes al capitalismo. Pero en algunos países del centro y norte de Europa facilitaron un nivel elevado de cohesión social y la extensión de derechos políticos y sociales a amplios sectores de la población.

A partir de la crisis de los años 70, las clases conservadoras consideraron que este modelo constitucional no garantizaba suficientemente sus intereses. Y para purgarlo de lo que consideraban sus “excesos”, autores neoliberales como James Buchanan o el propio Hayek diseñaron una fórmula que haría fortuna: restringir severamente los márgenes de actuación de los parlamentos y asambleas legislativas e impedirles, a través de las constituciones, endeudarse, incurrir en déficits o establecer políticas fiscales demasiado incisivas. Este diseño constitucional no se proponía ampliar el alcance del principio democrático. Por el contrario, intentaba explícitamente moderarlo, restringirlo, cerrando el paso a políticas inspiradas, por ejemplo, en las ideas de economistas como Keynes o Kalecki.

No hace falta ser un radical para advertir el parentesco entre la propuesta de reforma constitucional-legal del PSOE-PP y esta línea de hiperconstitucionalismo neoliberal que pretende llevar a las normas de mayor relevancia jurídica -tratados, constituciones, leyes orgánicas- un modelo ideológico tan cerrado que excluye modelos alternativos, desvirtuando de ese modo el alcance del principio democrático. Esto lo han reconocido públicamente personas vinculadas al PSOE como Josep Borrell, Antonio Gutiérrez o Jordi Sevilla, que ha llegado a calificar la propuesta como una rendición al populismo de derechas impulsado por el Tea Party. Y hasta el propio Felipe González ha pretendido defender en *El País*, con poca fortuna, la existencia de una distancia decisiva entre un techo de déficit del 0,4%, “responsable” e hijo del “sentido común”, y el objetivo del déficit cero, auténtico “disparate” solo atribuible al “radicalismo ideológico” de los “teóricos fundamentalistas”.

En Estados Unidos, el Partido Republicano, con el apoyo de no pocos demócratas, y ahora bajo influencia del Tea Party, ha intentado reiteradamente introducir un techo constitucional al gasto público (lo cual no le ha impedido, al mismo tiempo, defender el crecimiento del gasto militar). En una ocasión, esa posibilidad se frustró por un voto. El principio de equilibrio presupuestario, por su parte, llegó a inscribirse en casi todas las constituciones estatales. Algunas establecieron techos al gasto y otras, como la de California, a la presión fiscal. Economistas como Krugman han argumentado de manera convincente cómo estas cláusulas agravaron aun más los efectos de la crisis en estos estados, impidiéndoles adoptar medidas anti-cíclicas y llevándolos, en algún caso, a la bancarrota.

En Europa, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 es la expresión por excelencia de esta tendencia. De manera dogmática, el Pacto convirtió la obsesión anti-déficit, anti-deuda y anti-inflación en un rígido corsé que fue constriñendo el ámbito de maniobra de los Estados miembros. La imposibilidad de ajustarse a un marco tan estricto sin afectar gravemente la cohesión interna explica que en países con Estados sociales relativamente robustos, como Dinamarca o Suecia, la entrada al euro fuera rechazada repetidamente en referendos populares, con la oposición de más del 52% de los votos.

Dentro de la zona euro, el Pacto pasó a convertirse en el núcleo de una suerte de Consti-

tución económica tácita, tan rígida que incluso Alemania y Francia acabaron por combinar el incumplimiento selectivo del mismo con privatizaciones y recortes sociales específicos. Los ahora severos defensores de la “regla de oro” superaron de forma reiterada el déficit del 3% del PIB y estuvieron a punto de ser multados, pero su peso en el Consejo les permitió forzar una reforma del Pacto y sortear las sanciones.

Solo la llegada al poder de Merkel y la deserción de un sector importante la socialdemocracia permitieron introducir en la constitución alemana un techo de déficit del 0,35% del PIB para 2016. Sin embargo, esta decisión ha sido duramente criticada por el ala izquierda del SPD, los verdes se han mostrado escépticos y Die Linke ha llegado a hablar de una auténtica “catástrofe” y de una “eutanasia” para los Länder con mayores dificultades económicas.

Esta deriva monetarista y neoliberal experimentada por el proceso de integración a partir de los 90 ha perjudicado de manera especial a la periferia de la UE. Esto no debería sorprender. Después de todo, los criterios de convergencia trazados en Maastricht y la política monetaria fueron concebidos en función de las necesidades del modelo capitalista alemán y del Bundesbank. La imposición de esta vía de integración a los países de Europa del Este, fijada en los criterios de Copenhague de 1993, se ha saldado en un desastre social y ambiental en dichos países. Y dentro de la zona euro, en la devastación de las economías periféricas. Para intentar adaptarse a ese marco, Grecia impuso una política fiscal abiertamente regresiva, pero aún así tuvo que falsear sus cuentas públicas. Portugal también se vio forzado a aplicar políticas de austeridad y tuvo que reformar hasta seis veces la avanzada Constitución de 1976, hija de la revolución de los claveles, para acomodarse a los nuevos vientos europeos. España, por su parte, alentó una irresponsable política de sobreendeudamiento privado que los partidos mayoritarios se empeñan en mantener, a pesar de estar en el núcleo de sus problemas actuales.

El endurecimiento de los criterios establecidos en el Pacto y la constitucionalización de la obsesión anti-déficit y anti-deuda no harán sino agravar las cosas. Para Alemania, la limitación constitucional del déficit es un problema. Pero estamos hablando del segundo exportador del mundo, con un PIB que es casi la suma de España y Italia y un aparato productivo que facilita la obtención de superávit en la balanza comercial. Y estamos hablando además, de un Estado federal con un sistema de financiación y de reequilibrio territorial interno mucho más avanzado que los de los países de la periferia. Al tiempo que son forzados a contener el déficit, Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein perciben 800 millones de euros anuales que, aunque insuficientes, les ayudan a consolidar las cuentas.

La situación de la periferia es mucho más endeble. En estados como el español, con un elevadísimo endeudamiento privado, una estructura productiva demasiado ligada a la construcción, al turismo y a la agricultura intensiva, una fuerte dependencia energética, un sistema de financiación autonómica y local injusto y opaco, y unas políticas fiscales social y ambientalmente regresivas, un déficit del 0,4% es un objetivo irrealista cuando no suicida. Desde el estallido de la crisis, se ha recordado con razón, Estados Unidos ha aumentado su déficit en más de un 5%. Y si bien esa cifra le ha permitido sortear un escenario como el de 1929, no le ha servido para reactivar y reorientar su sistema productivo ni para crear empleo significativo ¿Qué pasará en el caso español? ¿Cómo harán unos ayuntamientos infrafinanciados para aproximarse al 0,4% en los próximos diez años? ¿Acabarán de liquidar los ya exhaustos servicios municipales, allanando el camino a la xenofobia y a la extrema derecha? ¿Optarán por seguir rematando suelo público y dejarlo en manos de especuladores, en la confianza de que otra burbuja es posible?

En mi opinión, la socialdemocracia europea en general, y la del sur de Europa en particular, está exhibiendo una triste combinación de desorientación, impotencia y descomposición ideológica. Frente a una ofensiva sin dudas feroz de la banca alemana y francesa, de los grandes especuladores internacionales y de sus propias entidades financieras y patronales, han sido incapaces de oponer cualquier tipo de resistencia, entre otras razones porque previamente se encargaron de desmovilizar a las bases sociales y sindicales que la hubieran facilitado.

Atrapada en este callejón, la socialdemocracia periférica ha pretendido, al mismo tiempo, resultar confiable para los poderes de mercado y distanciarse de la derecha, mostrándola como extremista. Dar garantías de gobernabilidad y aparentar mayor sensibilidad social que sus principales contrincantes. Pero no está consiguiendo ni una cosa ni la otra. La gran banca y la patronal no se fían de su actitud errática y sus políticas se parecen tanto a las de la derecha que una parte importante de su electorado, como ha ocurrido ya en Portugal, opta por el original, en lugar de por la copia, o emigra a la abstención.

En el caso del PSOE, da la impresión de que su máxima aspiración es ganar tiempo, no incoordinar demasiado a los mercados y evitar un estallido social a la griega o algo peor antes de las elecciones. El objetivo no sería derrotar al PP, sino evitar una sangría excesiva de escaños y poder preparar el regreso de aquí a cuatro u ocho años. De ahí la combinación entre una retórica flexible, amable, a cargo ahora del candidato Rubalcaba, y una práctica cada vez más seguidista de los poderes económicos por parte del gobierno. Se dice que el déficit cero es una opción de fundamentalistas neoliberales, pero se pacta un déficit del 0,4% que Merkel y Sarkozy elogian sin reparos y que apenas se diferencia de su eliminación absoluta. Se dice que se estudiarán impuestos a los ricos, pero lo que efectivamente se hace es precarizar aun más las relaciones laborales, atacar las pensiones e imponer reformas fiscales que solo favorecen a las rentas altas o a los grandes promotores inmobiliarios.

Esta confianza en poder recrear ad eternum el turnismo entre Cánovas y Sagasta sobreestima la lealtad de las propias bases electorales. Y subestima, sobre todo, el alcance de la crisis actual, que bien podría barrer del mapa político, sin contemplaciones, a los partidos socialdemócratas están gestionándolas con tanta ceguera. Sin que ello presuponga, en claro está, que de allí vaya a surgir un escenario mejor.

En cuanto a la derecha nacionalista catalana, como ha demostrado con creces desde su regreso al poder, comparte plenamente la necesidad de contraer el déficit a través de políticas de privatización y de recorte de derechos sociales (lo que sus voceros, cínicamente, pretenden llamar “ahorros”). Al igual que el Partido Popular, no tiene problemas en proclamar a los cuatro vientos que la salida a la crisis pasa por la disminución o la eliminación de presión fiscal sobre las rentas más altas, ya que ello se traducirá en un estímulo a la creación de empleo y al crecimiento.

Lo que ocurre, sin embargo, es que también es consciente de que la imposición por parte de los grandes partidos estatales de límites demasiado rígidos al déficit o al endeudamiento, pondrá en peligro el pacto fiscal que ha prometido a sus bases electorales y supondrá una restricción notable de su propio margen de maniobra para capear la crisis en Catalunya. De ahí que haya denunciado su exclusión del debate como una ruptura del pacto constituyente y haya exigido, como contrapartida, la eliminación de la contribución catalana a la solidaridad con el resto del Estado.

Esta reacción tiene mucho de histrionismo y de demagogia. Al fin y al cabo, CiU es un partido de orden nada propicio a las rupturas y que comparte en el fondo la ideología de la reforma. Lo cierto es que, de llevarse adelante, ésta supondrá una fuerte desnaturalización de la autonomía política y financiera de las comunidades y los municipios. Ya en su momento, y valiéndose de estos argumentos, la Generalitat presentó un recurso de inconstitucionalidad con esos contra la ley de déficit cero de 2001 del PP. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, que está exhibiendo una nula sensibilidad frente a las implicaciones sociales de la crisis, entendió en una sentencia muy reciente que no había problema alguno y que el gobierno central tenía luz verde para adoptar este tipo de políticas.

En cualquier caso, hay que decir que esta desnaturalización de la autonomía proclamada en la constitución reconocerá principalmente a las fuerzas autonómicas y municipales de izquierdas que pretendan utilizarla en un sentido social y ambientalmente justo. Y comportará, lo que no deja de ser una ironía, un golpe a la tan cacareada unidad de España mucho más efectivo que las demandas federalistas o independentistas tan demonizadas por el españolismo más rancio.

Por último, en cuanto al procedimiento elegido, en materia de reforma, la constitución española se inspira, para decirlo de algún modo, en la siguiente lógica: para las revisiones de cuestiones que considera muy relevantes –los derechos fundamentales, el principio del Estado social, la Corona– se prevé un procedimiento agravado, que incluye mayorías elevadas, un largo debate, disolución de las cortes y un referéndum obligatorio al final del proceso. Las cuestiones consideradas menos relevantes, en cambio, requieren mayorías menos cualificadas y no exigen referéndum, a menos que así lo solicite una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

El Título VII sobre economía y hacienda, que es donde se inserta el artículo 135, no formaría parte de esas cuestiones consideradas especialmente “relevantes”. Esto justificaría el recurso al procedimiento ordinario previsto en el artículo 167, una vía que solo exige una mayoría de 3/5 en el Congreso y el Senado y permite prescindir del referéndum. Algunos juristas críticos, sin embargo, como Rafael Escudero, han observado que en la medida en que la propuesta afecta de manera inequívoca a principios que sí se consideran relevantes como los del Estado social o el principio democrático, debería considerarse no ya una reforma parcial de la constitución, sino una reforma total, aunque muchos de sus preceptos no resulten modificados. Esta interpretación, seguramente, no sería bien acogida por el *mainstream* del pensamiento constitucional. Pero no es descabellada, sobre todo si se tiene en cuenta el alcance para nada menor de esta reforma y su capacidad de neutralizar y desvirtuar principios que supuestamente definen la esencia del modelo constitucional: desde el ya mencionado del Estado social y democrático (art. 1.1) hasta el de autonomía política y financiera de las comunidades autónomas y municipios (arts. 2, 140, 142 y 156).

Desde luego, más allá de la legitimidad electoral que puedan ostentar el PSOE y el PP, resulta evidente que el acuerdo no se ha caracterizado por su apertura deliberativa, a pesar de su clara incidencia sobre el interés general y los derechos ciudadanos. Ha sido una propuesta más bien furtiva, impulsada en período estival, con la intención de evitar el debate ciudadano sobre sus motivos y de reducir al propio parlamento a una simple caja de resonancia de decisiones previamente tomadas fuera de él, como ha denunciado la asociación Jueces para la Democracia.

En teoría, esta actitud de deslealtad constitucional, como la ha calificado certeramente Antonio Baylos, se podría haber corregido, más allá del procedimiento concreto de reforma escogida, con el impulso de un referéndum por parte de los partidarios del cambio. Sin embargo, más allá de las concesiones retóricas de última hora del ministro Blanco –“queríamos convocar un referéndum, pero no hubo tiempo”–, su sorteo a toda costa se ha revelado como una pieza clave de la operación en su conjunto.

Para justificar esta negativa se ha recurrido a argumentos diversos, a veces contradictorios entre sí: que se trata de una medida simplemente técnica, que no merece una discusión amplia, que se trata de una medida demasiado compleja, que levantaría las pasiones populistas, etcétera. Estos argumentos son muy endeble, y sólo inducen a considerar lo aprobado en el Congreso como la verificación de un acuerdo previo adoptado, no sólo con la oposición, sino con otros agentes externos, comenzando por el Banco Central Europeo y la canciller Merkel, calificados voceros de los grandes tenedores de deuda española.

Nada de esto puede considerarse, desde luego, una prueba de salud democrática. Como bien han visto algunos juristas como Ruben Martínez Dalmau, en la tradición del constitucionalismo democrático que inaugura la revolución francesa, una constitución que se considera a sí misma como fruto del poder constituyente popular sólo debería ser reformada en aspectos relevantes por ese mismo poder constituyente. Que esto no ocurra en un caso tan decisivo como la constitucionalización de límites al gasto público es una evidencia más de los profundos déficits democráticos que el régimen político español arrastra desde la transición y que la crisis no ha hecho sino agravar.

En todo caso, también hay que decir que no estamos ante un fenómeno exclusivamente hispano. Tras el “no” francés y holandés al tratado constitucional europeo, tras el “no” islandés al pago de la deuda contraída por los grandes bancos, o tras el “no” italiano a la priva-

tización del agua, a la energía nuclear o a la impunidad de los representantes políticos, el referéndum se ha convertido en la bestia negra de unas clases dirigentes que no están dispuestas a arriesgar públicamente sus medidas más claramente anti-sociales, anti-ambientales o anti-democráticas. ♦