

# EL ATAQUE CONSTITUCIONAL AL ESTADO SOCIAL: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

## THE CONSTITUTIONAL ATTACK TO THE WELFARE STATE: A CRITICAL ANYLISIS TO THE REFORM OF THE 135 ARTICLE OF THE SPANISH CONSTITUTION

**Laura Flores Anarte**

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla  
lfloresanarte@gmail.com

Recibido: julio de 2014  
Aceptado: septiembre de 2014

---

**Palabras clave:** Reforma constitucional. Estabilidad presupuestaria. Deuda pública. Derechos sociales. Democracia.

**Keywords:** Constitutional reform. Budgetary control. National debt. Social rights. Democracy.

---

**Resumen:** En el verano de 2011 los dos principales partidos políticos de nuestro país se ponían de acuerdo para acometer la reforma del artículo 135 de la Constitución española. Siguiendo las recomendaciones de las instituciones comunitarias, el precepto introducía en la norma de mayor rango de nuestro ordenamiento jurídico reglas relativas a la estabilidad presupuestaria. En este artículo se analiza tanto el procedimiento exprés por el cual la reforma se llevó a cabo, en el que destacan la acumulación de procedimientos excepcionales, la falta de consenso político y el soslayo del debate ciudadano; así como el contenido de la misma, que supone en la práctica una reducción del gasto público que finalmente se concreta en recortes en servicios y prestaciones públicos, afectando negativamente a los derechos sociales de la población.

---

**Abstract:** In the summer of 2011 the two main political parties of this country reached an agreement to introduce an amendment to Article 135 of the Spanish Constitution. In accordance with the recommendations of the European Union Institutions, the precept established a set of rules relating to budgetary control to be part of the higher norm of the Spanish judicial system. This article is an analysis of both the procedure by which this “high-speed” amendment was carried out, pointing the accumulation of exceptional procedures, the lack of any political consensus and the avoidance of public debate; as well as its contents, which in practice mean a reduction of public spending, leading to cuts in services and public welfare which in turn undermine people’s social rights.

---

## I. Antecedentes históricos de la estabilidad resupuestaria

Desde que se reconociera oficialmente el estallido de la crisis financiera allá por el año 2007, la misma ha venido siendo utilizada por la mayoría de los gobiernos de los países occidentales para acelerar el proceso de desmantelamiento del Estado del bienestar<sup>1</sup>, a través de la puesta en práctica de una serie de medidas de ajuste estructural que, bajo el lema de la austeridad pública, han consistido en atacar y destruir derechos sociales y servicios públicos que tradicionalmente habían servido para corregir las situacio-

1. El modelo de Estado social se gesta en Europa tras la caída de los regímenes fascistas del primer cuarto de siglo XX con diferencias sustanciales a lo largo del territorio, por lo que en realidad cabría hablar de varios modelos, en los que difiere la intensidad de las conquistas sociales alcanzadas pero que comparten ciertos rasgos comunes, como que su surgimiento obedece a un aumento del poder fáctico de la clase trabajadora, lo que obliga al capital a pactar con el pueblo, otorgando ciertas concesiones que se traducen en derechos sociales básicos que corrigen las desigualdades inherentes al sistema capitalista. Sin embargo no se trata de conquistas absolutas y así se plasma en las constituciones nacionales que se promulgan en esta época, las cuales recogen el reconocimiento de estos derechos pero no de manera universal y prácticamente sin ninguna garantía, quedando su satisfacción a merced de la arbitrariedad del gobierno de turno. Esta débil configuración jurídica de los derechos sociales, unida al prejuicio ideológico que los incardina en el ideario colectivo como derechos onerosos cuya satisfacción va a quedar supeditada a la disposición efectiva de recursos económicos permite que, en tiempos de crisis económica, su vigencia quede en entredicho. Para un estudio en profundidad de la configuración jurídica de los derechos sociales en las constituciones modernas, ver ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.

nes de desigualdad social inherentes al sistema capitalista. En España, hemos visto cómo en los presupuestos generales del Estado de los últimos años se han ido llevando a cabo reducciones sucesivas de las partidas destinadas a sanidad, educación, ayudas sociales, salarios de los funcionarios públicos o cooperación internacional con las consiguientes consecuencias negativas que ello conlleva para la población, que está sufriendo una merma sin precedentes en su calidad de vida. Mientras tanto, los mismos presupuestos reflejan cómo una parte importante de los recursos nacionales se emplean en hacer frente al pago de la deuda pública, que ha crecido de manera exponencial en los últimos ejercicios, alcanzando casi el billón de euros en 2013.

La puesta en práctica de estas medidas de austeridad pública viene acompañada de una agresiva campaña de marketing ideológico que se ha integrado en el discurso hegemónico oficial para hacer llegar a la población la idea de que en los años precedentes al estallido de la crisis ha vivido por encima de sus posibilidades, que ha intentado emular el estilo de vida de una clase a la que no pertenece, que servicios como la sanidad pública son un lujo que genera unos sobrecostes para el sistema que los hace insostenibles. De esta manera, nuestros gobernantes y los teóricos al servicio del sistema han ido perfeccionando el legado ideológico de Hayek en su crítica al Estado social y su defensa de un estado poco intervencionista, de una economía regida por las leyes del mercado y de una sociedad basada en el individualismo, para ofrecernos un discurso moral que demoniza el gasto público, señalándolo como principal responsable de la situación de crisis actual a la vez que celebra las medidas

de austeridad y ahorro público. Desde el prisma económico, esta crítica se basa en la consideración del Estado social como un modelo que genera unos costes excesivos que se traducen en el sobreendeudamiento estatal para asegurar a la población unos estándares de vida que no son sostenibles, generando crisis endémicas al propio sistema. La solución propuesta para salvar dichas crisis pasaría por el repliegue inmediato del Estado, que dejaría de intervenir en la economía, reduciendo la actividad de las administraciones públicas en la misma medida que se reduce el gasto público que las financia, poniendo en práctica severas políticas de austeridad que aseguren el equilibrio de las cuentas públicas.

En este contexto resurge con fuerza la idea de estabilidad presupuestaria<sup>2</sup> como

2. La relación de causalidad existente entre estabilidad presupuestaria de las cuentas públicas y desmantelamiento del Estado social no puede entenderse si no se concreta la noción de estabilidad presupuestaria atendiendo al contexto en que se utiliza el término: el equilibrio de las cuentas públicas es un estado que puede alcanzarse, bien a través de un aumento de los ingresos públicos, bien a través de la reducción del gasto; sin embargo, en la práctica tiende a identificarse de manera exclusiva y automática con esto último. Así, asistimos en los últimos tiempos a una sucesión de pactos, rebajas y amnistías fiscales (de las que por lo general salen beneficiados las grandes fortunas y las rentas del capital) que hacen que el Estado deje de ingresar miles de millones de euros cada año; acompañadas de sucesivos Reales Decretos que, mediante la eliminación o rebaja de la calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales, consagran una reducción selectiva del gasto público que es especialmente agresiva con el gasto social. El politólogo Vicenç Navarro calculaba en 2011 que la corrección del fraude fiscal de las grandes fortunas, la banca y las grandes empresas representaría unos ingresos de 44.000 millones de euros, con los que se podrían cubrir los recortes efectuados en servicios sociales,

única situación deseable para las cuentas de un estado, como única fórmula posible para recuperar la buena marcha de la economía. Y decimos resurge porque el convencimiento de que es necesario aplicar estrictas reglas de control del nivel de endeudamiento de los estados como condición indispensable para el crecimiento económico no es algo novedoso, sino que ha constituido uno de los ejes centrales del pensamiento económico neoliberal, plasmándose consecuentemente en no pocos textos jurídicos tanto nacionales como internacionales. Así, la estabilidad presupuestaria era recogida como principio rector de la política económica en el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, más tarde fue incluida en el Tratado de Maastricht<sup>3</sup> entre otros criterios de convergencia nominal y, en 1997, se aprobaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que vino a reforzar estos criterios a la vez que prescribía un procedimiento sancionador para los estados que no mantengan sus cuentas públicas dentro de los valores establecidos. Asimismo, en el ordenamiento jurídico español, también está presente el principio de estabilidad presupuestaria desde 2001, año en el que se promulgó la

---

como por ejemplo los recortes en sanidad, educación y servicios sociales, que habían supuesto un ahorro a las cuentas públicas de 25.000 millones de euros. NAVARRO, Vicenç, *Hay alternativas a los recortes*, Diario Público, 29 de septiembre de 2011. Disponible también en [www.vicençnavarro.org](http://www.vicençnavarro.org)

3. El valor de referencia quedaba fijado en el Protocolo anejo al Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que disponía que el déficit público de los países suscriptores del Tratado no podría exceder del 3% del PIB, mientras que la deuda pública debía mantenerse por debajo del 60% del PIB.

Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria<sup>4</sup>.

No obstante, a pesar de la prolija legislación en materia de estabilidad presupuestaria y del esfuerzo de los legisladores nacionales y comunitarios por establecer límites al endeudamiento público, la realidad puso de manifiesto que la obligación de respetar objetivos de déficit público cercanos al cero resultaba de difícil cumplimiento, sobre todo en tiempos de crisis económica, hasta tal punto que dichos límites han sido sistemáticamente incumplidos por los gobiernos nacionales, sobre todo desde el estallido de la crisis en 2007<sup>5</sup>, revelando que estas reglas de estabilidad presupuestaria son demasiado rígidas y no dejan margen de maniobra a los estados para reaccionar ante las cambiantes condiciones económicas.

---

4. La Ley 18/2001 incorporaba la estabilidad presupuestaria como principio rector del sector público. Asimismo, dicha ley reserva al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, la potestad para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria que deberá ser de superávit o equilibrio presupuestario, dependiendo del nivel de crecimiento del PIB y, sólo en caso de que la economía crezca por debajo de lo previsto, se contempla la posibilidad de incurrir en déficit público, no pudiendo este ser superior al 1% del PIB.

5. Según datos de Eurostat, es Alemania, cuyo gobierno es el más insistente en sus recomendaciones al resto de los estados miembros sobre las nefastas consecuencias económicas de incurrir en un déficit fiscal excesivo, uno de los países que en más ocasiones ha superado los límites del déficit previstos en el PEC: hasta en siete ocasiones desde 2011. Sorprendentemente, aunque se inició el procedimiento previsto en el Protocolo en caso de déficit excesivo, el gobierno alemán nunca llegó a ser sancionado y las consecuencias del incumplimiento del PEC no fueron más allá de unas recomendaciones por parte de la Comisión que fueron desoídas.

A consecuencia de ello, la necesidad de reformar el PEC para relajar los límites al déficit y a la deuda pública en él contenidos, ha sido una tarea que durante años ha estado pendiente en la agenda comunitaria, sin embargo, todas las propuestas presentadas habían resultado infructuosas hasta que, en 2011, el Gobierno alemán –que ya en 2009 había reformado su Constitución para establecer un límite del 0,35% del PIB al déficit federal y prohibir el déficit de los Länder– proponía, con el apoyo del Gobierno francés, un Proyecto de Pacto de Competitividad que, lejos de plantear la flexibilización de las normas contenidas en el PEC, señalaba la necesidad de incluir el principio de estabilidad presupuestaria en las constituciones nacionales con el objetivo de evitar futuros incumplimientos de los límites prescritos. Los acuerdos de este Pacto se formalizaron en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, firmado el 2 de marzo de 2012. Sin embargo, España se había adelantado a las exigencias formales comunitarias y desde el mes de septiembre de 2011, cinco antes de que fuera legalmente prescrito, la Constitución ya incluía estrictas reglas relativas a la estabilidad presupuestaria. Nos referimos a la reforma exprés del artículo 135 de la Constitución española, cuyo análisis es fundamental a la hora de estudiar proceso de desmantelamiento del Estado del bienestar, ya que su contenido dota de cobertura constitucional a todos los actos jurídicos y políticos promulgados en aras de la contención del gasto público social. En este sentido, la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria –cuando ésta es entendida como meta a alcanzar únicamente a través de políticas de selectiva austeridad pública– constituye un golpe estratégico al Estado del bienestar dentro de la dinámica de recortes en derechos

sociales y rebaja de libertades públicas que viene caracterizando a los cambios legislativos introducidos en nuestro país en los últimos tiempo.

## 2. El procedimiento de reforma

Por otro lado, si analizamos el contexto en el que se dio la reforma de la Constitución española, podemos llegar a la conclusión de que el hecho de que los Tratados de la UE no exigieran legalmente la inclusión de cláusulas constitucionales relativas a la estabilidad presupuestaria al tiempo de efectuar la reforma en nuestro país, no quiere decir que el Gobierno de Zapatero no se viera intimado de algún modo desde la esfera comunitaria a proceder a la reforma: En el verano de 2011, la prima de riesgo española había llegado a superar los 400 puntos básicos, la cifra más alta que había alcanzado este indicador en el país hasta entonces; la situación de la economía parecía amenazar con la necesidad de solicitar un inminente rescate financiero de la Unión Europea, como ya había sucedido con Irlanda, Grecia y Portugal; y ni la población ni los mercados daban crédito ya a los vanos intentos del entonces Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez de Zapatero, por defender aquello de que estábamos asistiendo a una leve desaceleración de la economía. En este contexto, el 5 de agosto de 2011, Zapatero recibía una carta, rubricada por Jean Claude Trichet y Miguel Ángel Fernández Ordoñez, entonces presidente del Banco Central Europeo y gobernador del Banco de España, respectivamente, en la que, arrogándose una legitimidad para intervenir en asuntos de política económica nacional que democráticamente no les

correspondía, sugerían al ex presidente la puesta en práctica de una serie de medidas de ajuste estructural que iban desde la privatización de servicios públicos, hasta la flexibilización del mercado de trabajo, pasando por la introducción de estrictas normas de control presupuestario y de contención del gasto público.

Diecisiete días después de la recepción de la carta, el 23 de agosto de 2011, Zapatero hablaba por primera vez públicamente de la necesidad de reformar la Constitución para introducir el principio de estabilidad presupuestaria. Esta medida –aseguraba el Presidente– era una señal inequívoca de confianza a los mercados internacionales, necesaria para que siguieran financiando nuestra deuda a un interés razonable. Fue en una sesión extraordinaria del Congreso que se había convocado al objeto de convalidar un real decreto sobre recortes en el Sistema Nacional de Salud, y en la misma intervención, el entonces Presidente del Gobierno, anunciaba haber alcanzado un acuerdo con el principal partido de la oposición –el Partido Popular– para llevar a cabo la reforma constitucional. Sorprendente declaración si tenemos en cuenta que, por un lado, el Gobierno había convocado elecciones anticipadas para el 20 de noviembre, por lo que nos encontrábamos ante un Parlamento cesante y por tanto, de dudosa legitimidad para tramitar una reforma de tal envergadura; por otro, contrasta el anuncio repentino de reforma con la idea tradicionalmente extendida en nuestro país de que la Constitución, en cuanto a norma que configura un determinado modelo político y social, fruto del consenso alcanzado durante la Transición tras arduas negociaciones entre opciones ideológicas de diverso signo, debe ser estable y prácticamente inmodificable, idea

respaldada por casi todas las fuerzas políticas que, hasta ahora, se habían mostrado abiertamente reticentes a adecuarla a las nuevas realidades surgidas a lo largo de los más de treinta años transcurridos desde su promulgación<sup>6</sup>.

Al cabo de tres días del anuncio de Zapatero, el 26 de agosto, los grupos parlamentarios Socialista y Popular, presentaban en el Congreso el texto de la propuesta de reforma de la Constitución, que planteaba las siguientes novedades respecto de la anterior redacción del artículo 135 CE:

- 1º El principio de estabilidad presupuestaria como rector la actividad de todas las administraciones públicas.
- 2º Se prohíbe al Estado y a las Comunidades Autónomas incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros, debiendo fijarse por ley orgánica el límite máximo permitido<sup>7</sup>.

---

6. Parece ser que el criterio en cuanto a la conveniencia o no de reformar la Constitución es mutable en nuestros políticos y varía según la conveniencia de la situación. Y es que, abierto el debate de la reforma constitucional de nuevo a causa de la reciente abdicación de Juan Carlos I, quienes promovieron una reforma que en menos de un mes concluyó con la cesión de prácticamente toda soberanía nacional en aspectos económicos a las instituciones europeas, vuelven a mostrarse tan reacios como siempre a tocar la Constitución y vuelven a apelar al consenso de la Transición para evitar a toda costa que el pueblo se pronuncie a través de un referéndum acerca del modelo de estado.

7. PP y PSOE también habían llegado a un acuerdo acerca del contenido de la Ley Orgánica que desarrollaría las normas contenidas en el nuevo artículo 135 CE. En abril del año siguiente se aprobaba la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en la que se dispone que el límite máximo que no de-

3º Prioridad absoluta del pago de los créditos destinados a satisfacer el capital y los intereses de la deuda pública.

4º El volumen de deuda pública queda sometido al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>8</sup>.

5º Se establecen tres casos excepcionales que, de ser apreciados por la mayoría absoluta del Congreso, habilitarían la superación de los límites establecidos para el déficit y el volumen de deuda, a saber: catástrofes naturales, recesión económica y situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado.

Hay que señalar que, dejando de un lado que la estabilidad presupuestaria en los términos en que viene siendo aplicada constituye un impedimento en sí misma

---

berá rebasar el déficit estructural del conjunto de administraciones públicas de nuestro país es del 0,4% del PIB. Cifra que se encuentra dentro del valor de referencia del 3% del PIB, establecido por el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, al que reenvía el artículo 126.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Curiosamente, a pesar de la rapidez que caracterizó la sustanciación del procedimiento de reforma, justificada por sus proponentes en la urgente necesidad de contar con una norma que garantizara de cara al mercado internacional la austeridad pública de nuestro país, la Disposición final séptima de la Ley Orgánica 2/2012 dispone que el cumplimiento los límites previstos para el déficit y la deuda pública, no será exigible hasta el año 2020.

8. El TFUE remite al Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que fija el volumen máximo de deuda pública que pueden emitir las administraciones en el 60% del PIB.

para el desarrollo del Estado social, el hecho de que quede recogida en la Constitución agrava aún más sus efectos negativos, pues cercena cualquier posibilidad de poner en práctica políticas económicas alternativas que apuesten por incrementar el gasto público como medio para estimular la economía y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Los constituciones modernas están caracterizados por una rigidez formal que obedece precisamente a la propia configuración de los textos constitucionales como normas supremas que establecen jurídicamente la organización política de un estado y cuyo contenido ha de inspirar e informar el resto de las normas del ordenamiento jurídico. Esta rigidez formal se traduce en la previsión en las propias constituciones de unos mecanismos rigurosos y garantistas de reforma que sirven para asegurar que su contenido, que en teoría ha sido fruto de un amplio consenso social entre distintas opciones políticas e ideológicas, va a ser estable, duradero en el tiempo. El incluir normas de control presupuestario en las constituciones, choca de pleno con esta concepción de texto estable, de marco jurídico general y habilitante que debe contener los principios inspiradores de un sistema social en el que quepa el desarrollo jurídico y económico de diversas opciones ideológicas sin que para ello sea necesario redactar una nueva constitución. El dotar de rango constitucional a reglas que establecen la limitación del déficit dentro de márgenes tan reducidos, constriñe radicalmente la capacidad de actuación de los poderes públicos, sesgando una de las herramientas más utilizadas por la administración –sobre todo en períodos de crisis o de bajo crecimiento económico– como es el recurso al endeudamiento público para

la obtención de liquidez para financiar su actividad, estimular la economía y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Tal y como señala el Magistrado del TSJ de Cataluña, Miguel Falguera, al introducir esta regla en la Constitución “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<sup>9</sup>.”

Por otro lado, el propio procedimiento por el cual se ha sustanciado la reforma del artículo 135 CE pone en entredicho esta supuesta rigidez de la norma suprema: de repente, los dos principales partidos políticos que durante años habían alimentado la convicción de la inmutabilidad de la Constitución del 78, un texto considerado cuasi sagrado por ser fruto de un intenso período de conflictividad política tras el cual, que fuerzas políticas de diverso signo habían hecho concesiones con el objetivo de alumbrar un supuesto consenso social que contentara a todos, ponen sobre la mesa una propuesta de reforma del mismo sugiriendo llevarla a cabo por un procedimiento que, saltándose todas las cautelas, las garantías y la apelación al consenso político, culminaría en menos de un mes con la introducción de un nuevo artículo en la Constitución cuya aplicación contradiría otros principios fundamentales en ella contenidos.

Así, de los dos mecanismos previstos en la Constitución para su modificación, el utilizado para sustanciar la reforma del artículo 135 fue el contenido en el artículo 167 CE, que consiste simplemente en la aprobación de la propuesta de reforma

---

9. FALGUERA, Miguel, *Un ataque directo a la democracia y al derecho*, en Cuadernos de la Fundación 1º de mayo, septiembre de 2011, p. 14.

por la mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras. Dicho precepto prevé también la celebración de un referéndum consultivo sobre el contenido de la reforma que tendría lugar solo en el caso de ser requerido por una décima parte de los diputados o senadores. Este procedimiento se aplica de manera residual a la reforma de todo contenido constitucional que no se encuentre expresamente previsto en el artículo 168 CE, que detalla una vía de reforma mucho más completa y garantista que comienza por la aprobación de la iniciativa por una mayoría cualificada de dos tercios de cada una de las Cámaras, continua con la disolución de las Cortes, la celebración de elecciones y la aprobación de la reforma por las nuevas Cámaras constituidas y finaliza con la celebración de un referéndum vinculante. Esta vía está prescrita para la sustanciación de reformas que supongan una revisión total de la Constitución o que afecten al Título Preliminar, que contiene los principios fundamentales y la configuración del Estado, a la Sección primera del Capítulo segundo del Título I, que contiene los derechos fundamentales, o al Título II, dedicado a la Corona.

Aunque formalmente no está ubicado en ninguna de las partes de la Constitución mencionadas expresamente en este precepto –el artículo 135 CE se encuentra dentro del Título VII– desde algunos sectores de la doctrina se ha señalado que el procedimiento adecuado era el contenido en el artículo 168 ya que el nuevo artículo 135 entra en colisión tanto con la configuración del estado español como un Estado social y democrático de derecho, principio fundamental contenido en el Título Preliminar, como con la satisfacción de determinados derechos que gozan de garantías jurídicas reforzadas al encontrarse

dentro del catálogo de derechos fundamentales recogidos en la Sección primera del Capítulo segundo del Título segundo, como el derecho a la tutela judicial efectiva o el derecho a la educación<sup>10</sup>.

Junto con la propuesta de reforma, en el mismo escrito se solicitaba la tramitación de la misma por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única, dos mecanismos especiales de tramitación de las leyes regulados reglamentariamente que, conjugados, dieron como resultado la aprobación de una reforma constitucional en un cortísimo período de tiempo, viéndose las garantías constitucionales y parlamentarias reducidas a su mínima expresión.

La decisión de tramitar una reforma legislativa por el procedimiento de lectura única corresponde al Pleno del Congreso, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, e implica esencialmente que el procedimiento se sustancia en un único trámite: una vez es aceptada la toma en consideración de la reforma, se celebrará una única sesión plenaria en la que los diputados deberán discutir y votar tanto las enmiendas presentadas como la aprobación definitiva del texto que resulte tras la deliberación. Se omite así la intervención de la Comisión constitucional en el procedimiento y el informe de la Ponencia designada por ésta, restringiendo tanto el debate como la presentación de enmiendas al articulado que habitualmente tienen lugar en esta fase. Además, la lectura única es un procedimiento de

10. Ver ESCUDERO ALDAY, Rafael, *Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011*, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, ISSN 2253-6655. Núm. 2, marzo-agosto 2012, pp. 93-94; y *La reforma constitucional y los juristas del reino*, Cuadernos de la Fundación 1º de mayo, núm. 25, septiembre 2011, p. 11.

dudosa aplicación para la sustanciación de una reforma de la Constitución del calado que los proponentes pretendían introducir. Aunque la primera reforma sufrida por la Constitución del 78 también se acometió en lectura única, las diferencias entre aquella modificación y la que hoy nos ocupa son sustanciales y para nada desdeñables. El artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que procederá la tramitación de un procedimiento en lectura única *cuando la naturaleza del proyecto lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita*, es decir, para que sea legítima la tramitación de un proyecto legislativo en lectura única deberá tratarse, bien de un precepto respecto al cual exista un consenso político previo y su aprobación no se preste a controversia; bien para la reforma o aprobación de una norma cuyo texto sea de formulación muy clara y simple, hasta el punto que no deba ser debatido el contenido de la norma, sino únicamente votada su aceptación o rechazo. Si bien podríamos afirmar respecto de la primera reforma de la Constitución, llevada a cabo en el año 1992, que se cumplían ambos requisitos que legitimaban la sustanciación del mismo por el procedimiento de lectura única –la propuesta de reforma fue suscrita por todos los grupos parlamentarios y consistió únicamente en añadir las palabras “y pasivo” para reconocer el derecho a ser electos en los comicios municipales a los ciudadanos comunitarios residentes en España– la reforma del artículo 135 CE distaba mucho de estar caracterizada por el consenso político y la simplicidad de formulación. El hecho de que los Grupos Parlamentarios proponentes de la reforma contaran holgadamente con la mayoría necesaria en el Pleno del Congreso para acordar la sustanciación de la reforma de acuerdo a este procedimiento excepcional no puede

considerarse en ningún momento razón suficiente para pasar por alto ni para dar por cumplido el supuesto habilitante prescrito en el artículo 150.1 RCD.

Esta falta de consenso político en torno a la reforma se puso de manifiesto en el Pleno celebrado el 30 de agosto de 2011 en el que, a pesar de que los portavoces de los Grupos Parlamentarios proponentes defendieron la reforma a ultranza en sus intervenciones, señalando el carácter técnico, neutral, necesario e improrrogable de la misma<sup>11</sup>; el resto de diputados utilizaron su turno de palabra para mostrar su desacuerdo: así, el diputado Durán i Lleida, de CiU acusaba a los dos partidos mayoritarios de haber llevado a cabo una ruptura del proceso constituyente<sup>12</sup>, al intentar imponer una reforma de la Constitución que afecta a la configuración del Estado sin tener en cuenta a todos los grupos que tomaron parte en su promulgación, así como de limitar la autonomía financiera de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, reconocida constitucionalmente y materializada en la posibilidad de disponer sobre sus presupuestos públicos, tradicionalmente destinados en su mayor parte a financiar servicios públicos regionales y locales. Este último argumento fue repetido y compartido por otros diputados, sobre todo de formaciones nacionalista, como Iñaki Erkoreka, de PNV o Joan Ridao, de ERC, quien también hacía

11. En este sentido, el portavoz del Grupo Socialista en el Congreso, José María Alonso sostenía, al desgranar las ventajas de introducir el principio de estabilidad presupuestaria en nuestro Constitución, que “Esa es la realidad y esa realidad es absolutamente indiscutible desde cualquier análisis imparcial de buena fe que tenga en cuenta el interés supremo de los ciudadanos.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 269, p. 13.

12. *Ib.* p. 7.

notar en su intervención cómo se había soslayado el debate ciudadano en torno a la reforma, evitando la celebración de un referéndum y señalaba la rapidez con la que se había acordado una reforma constitucional cuando, precisamente aquellos que la proponían, se habían opuesto tradicionalmente a introducir cualquier reforma sustancial en la Constitución apelando a su carácter “sagrado e inviolable, so pena de poner en cuestión, de amenazar la concordia, incluso la paz social (...)”<sup>13</sup>.

Por su parte, el diputado de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares acusó a los Grupos Parlamentarios proponentes de la reforma de sustituir “la soberanía de los ciudadanos por la soberanía de los mercados” a la vez que criticaba el procedimiento exprés escogido para sus sustanciación de la siguiente manera: “Una reforma constitucional señorías, no se puede presentar en agosto con *agosticidad* y alevosía. Una reforma constitucional no puede hacerse mediante el trámite de lectura única. Si hay algo esencialmente parlamentario es la enmienda, la negociación, el acuerdo, la transacción y, finalmente, la votación. Ustedes nos hurtan buena parte de nuestra libertad y buena parte de nuestra representación parlamentaria<sup>14</sup>.” También criticaba Llamazares el contenido del nuevo artículo 135 CE, entendiendo que “para hacer políticas públicas, para remontar las crisis económicas es fundamental el margen de maniobra que ustedes le niegan hoy al poder público”, concluyendo que, en consecuencia, la contención del déficit público no traería sino privatizaciones y recortes sociales<sup>15</sup>.

---

13. Ib. p. 10.

14. Ib. p. 11.

15. Ib. pp. 11-12.

A excepción del portavoz de UPN, Salvador Armendáriz, que se mostró de acuerdo con la propuesta de reforma y anunció que su formación votaría a favor, las intervenciones de los diputados del resto de formaciones políticas con representación parlamentaria se sucedieron en un tono abiertamente crítico y hostil para con la reforma propuesta. Ello no fue óbice para que la toma en consideración de la misma se aprobara con éxito por 318 votos a favor, correspondientes a todos los diputados de UPN, PP y PSOE, a excepción del socialista Antonio Gutiérrez, que se había mostrado abiertamente en contra de la reforma; 16 votos en contra, correspondientes al citado diputado y a los del resto de agrupaciones parlamentarias (PNV, ERC-IU-ICV, BNG, UPyD y NaBai) a excepción de CiU, que no participó en la votación como señal de protesta; y dos abstenciones, correspondientes a los dos diputados de Coalición Canaria. En cuanto a la decisión del Pleno de la Cámara de tramitar el asunto por el procedimiento de lectura única, votada en el mismo acto, el resultado fue el siguiente: 319 votos a favor, de PP, PSOE (esta vez al completo) y UPN y 17 votos en contra, correspondientes a los mismos parlamentarios que habían votado en contra de la toma en consideración, más los dos diputados de Coalición Canaria que se habían abstenido.

Por otro lado, la Mesa había acordado declarar la tramitación por el procedimiento de urgencia para el caso de que el Pleno aprobase tanto la toma en consideración como la sustanciación de la reforma por el procedimiento de lectura única. La declaración de urgencia, prevista en los artículos 93 y 94 RCD implica que todos los plazos previstos para la tramitación ordinaria de un procedimiento se ven reducidos a la mitad. En el caso que nos

ocupa, al haberse acordado simultáneamente por el Pleno de la Cámara la tramitación del procedimiento de reforma en lectura única, el único plazo que queda vigente y que, por tanto, se ve afectado por la declaración de urgencia, es el relativo a la presentación de enmiendas, que se vería reducido a la mitad de los quince días que prevé el artículo 110 RCD para el procedimiento legislativo común. Sin embargo, en uso de la facultad otorgada por el Reglamento del Congreso, que en su artículo 91.1 habilita a este órgano a acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos, la Mesa redujo el plazo a dos días, aplicando la excepcionalidad dentro de un procedimiento ya de por sí extraordinario, pues el artículo 91.2 RCD dispone que, salvo casos excepcionales, las reducciones no podrán ser inferiores a la mitad del plazo. El exiguo plazo concedido para la presentación de enmiendas –además de arbitrario al no estar debidamente motivado por la Mesa– soslayaba el derecho de participación política de los parlamentarios, que suele hacerse efectivo a través de la presentación de enmiendas, las cuales, si han sido debidamente maduras y elaboradas con tiempo para la reflexión, sirven para corregir y enriquecer los textos legislativos y permiten a los parlamentarios debatir pausadamente acerca de los mismos, siendo precisamente la negociación y el debate las actividades más inherentes a la actividad política parlamentaria.

Fueron presentadas 22 enmiendas en el exiguo plazo de cuarenta y ocho horas consignado al efecto<sup>16</sup>. Dos de las enmiendas, concretamente la número 3, presentada por Uxue Barkos y la nú-

16. Las enmiendas presentadas así como la decisión de la Mesa al respecto de cada una de ellas fueron publicadas en el BOCG núm. 329-3.

mero 21, presentada por Rosa Díez, y la disposición final del texto alternativo de la enmienda a la totalidad número 1, propuesta por los diputados Francisco Jorquera y Olaia Fernández, todos ellos del Grupo Mixto, reclamaban la celebración de un referéndum de ratificación popular de la reforma<sup>17</sup>. Fueron inadmitidas por la Mesa por entender que la solicitud de consulta popular constituía *una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución*. Tampoco fueron admitidas por la Mesa las enmiendas de aquellos diputados que, considerando que el texto del nuevo artículo 135 CE suponía un ataque frontal al Estado social de derecho y, por tanto, afectaba al Título Preliminar de la Constitución, pedían que fuera introducido a través del procedimiento agravado del artículo 168 CE. Así lo argumentaba el Grupo Parlamentario ERC-IU-ICV en la enmienda número 4: “La reforma es frontalmente antisocial. El apartado 3 del artículo 135 propuesto establece que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones gozará de prioridad absoluta. Esta propuesta supone la modificación encubierta del artículo 1.1 CE, al introducir el pago de los intereses y el capital de la deuda como un valor superior a los de la justicia y la igualdad en la definición del Estado español como Estado social y democrático de derecho.”

17. Para un análisis detallado de las enmiendas presentadas ver GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)* Teoría y realidad constitucional, ISSN: 1139-5583, núm. 29, 2012, pp. 165-198.

El día 2 de septiembre se celebró en el Congreso la sesión plenaria en la que se discutiría y aprobaría la reforma constitucional<sup>18</sup>. En primer lugar intervinieron los proponentes de las enmiendas que habían sido aceptadas por la Mesa, para defender sus propuestas de modificación. En sus intervenciones, los diputados se quejaban del procedimiento seguido para llevar a cabo la reforma y del escaso talante democrático del funcionamiento de las Cámaras que el mismo reflejaba. Como protesta, los diputados pertenecientes a ERC-IU-ICV así como los de BNG y Navarra Bai, abandonaron el hemiciclo antes de la votación para mostrar su disconformidad con el procedimiento que se estaba sustanciando. Tras una fugaz negociación de los proponentes de la reforma con CiU que se materializó en dos enmiendas transaccionales –que más tarde serían vetadas por el diputado de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares– se procedió a la votación de las enmiendas simples presentadas. A excepción de la relativa a la corrección de un error gramática efectuada in voce por el Presidente de la Cámara<sup>19</sup>, ninguna de las enmiendas presentadas prosperó. A continuación se procedió a votar la aprobación del texto definitivo de la reforma en la que se superó con creces

---

18. Esa misma mañana, las inmediaciones del Congreso habían amanecido rodeadas por miembros del movimiento 15-M que, tras las protestas del día anterior y del 31 de agosto, aguardaban a los diputados a su llegada al Congreso para solicitarles que se celebrara un referéndum. No pudieron acceder a las inmediaciones del edificio ya que la policía había cercado la zona y una fuerte presencia policial impedía salvar el perímetro vallado. Dentro del Congreso, el Pleno transcurrió sin incidentes.

19. Consistente en sustituir la expresión “en relación *al* producto interior bruto del Estado” por “en relación *con*.”

la mayoría de 3/5 (212 votos) necesarios para su aprobación. El resultado fue el siguiente: 316 votos a favor –e los diputados de PP, UPN y PSOE– y 5 votos en contra –de los miembros de CC, UPyD y dos diputados socialistas–<sup>20</sup>.

Una vez aprobada la reforma en el Congreso, el texto es remitido al Senado. Si bien la lectura única no es de aplicación a las reformas constitucionales en su tramitación en el Senado<sup>21</sup>, la Mesa sí acordó la declaración de urgencia del procedimiento, por lo que, también en esta Cámara se abrió para la presentación de enmiendas un plazo inusualmente breve para una reforma constitucional: desde el 3 al 5 de septiembre. En el plazo destinado al efecto fueron presentadas 29 enmiendas, de las cuales cinco fueron inadmitidas por la Mesa en términos muy similares a los aducidos para la inadmisión de enmiendas en la Cámara baja. El 6 de septiembre se reunía la Comisión constitucional del Senado, en la cual se rechazaron todas las enmiendas presentadas y se votó favorablemente la aceptación del texto re-

---

20. El sindicalista Antonio Gutiérrez, que ya había votado en contra en la toma en consideración y José Manuel Bar Cendón, que manifestó haberse equivocado al votar.

21. El artículo 129.3 del Reglamento del Senado prescribe que cuando se acuerde la lectura única por el Pleno de esta Cámara, no se llevará a cabo el trámite de presentación de enmiendas, pudiendo presentarse únicamente propuestas de veto. Sin embargo, los artículos 154 y ss. del citado Reglamento, que regulan el procedimiento a seguir en el Senado en caso de reforma constitucional, prevén tanto la presentación de enmiendas como la intervención de la Comisión, por lo que, de haber sido acordada la tramitación de urgencia al igual que en el Congreso, se hubieran contravenido los citados preceptos.

mitido por el Congreso para elevarlo como dictamen de la Comisión<sup>22</sup>.

A continuación, el 7 de septiembre el Pleno del Senado se reunió para debatir el dictamen de la Comisión y las enmiendas presentadas y votar la reforma. Tras la intervención de los senadores, tuvo lugar la votación: todas las enmiendas fueron rechazadas y la reforma aprobada por 233 votos a favor –correspondientes a los senadores de PP, PSOE y UPN– y 3 en contra –de los dos senadores de Coalición Canaria y un senador de Foro de Asturias–. Se abstuvieron de votar, aun estando presentes en la sala, siete senadores de CiU, tres de PNV y dos de ICV, mientras que otros abandonaron la sala antes de la votación en señal de protesta (dos senadores de ERC y uno de BNG). De esta manera quedaban superados todos los trámites parlamentarios tendentes a la aprobación de la reforma y para que la misma fuera perfecta, solo quedaba cumplir con el requisito del 167.2 CE, que prescribe que se celebrará un referéndum popular de ratificación de la reforma si así lo solicita, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. El 8 de septiembre se publicaba en el BOE la apertura del plazo destinado al efecto, aunque no se alcanzó la cuota exigida: rubricaron la petición de referéndum 29 diputados –de los 35 necesarios– y 7 senadores –de los 27 requeridos–.

Una vez transcurrido el plazo para la solicitud del referéndum, el 27 de septiembre, la reforma del artículo 135 de la

---

22. La Comisión no hizo uso de las facultades que le confiere el artículo 154.2 RS para designar una Ponencia que elaborara un informe sobre el proyecto, ni para elaborar un dictamen sobre el mismo, sino que fue aceptado como dictamen el texto remitido por el Congreso.

Constitución quedaba oficialmente aprobada y era publicada en el BOE<sup>23</sup>.

Una vez aprobada la reforma y haciendo uso del derecho que les confiere el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que reconoce la facultad de recurrir, en los tres meses siguientes a su adopción, los actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de lo cualquier de sus órganos que violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, los diputados del Grupo Parlamentario ERC-IU-ICV, Gaspar Llamazares y Nuria Buenaventura, interpusieron un recurso del amparo ante el Tribunal Constitucional contra varias de las resoluciones adoptadas a lo largo del procedimiento de la reforma, entendiéndose que se había vulnerado su derecho de participación política, amparado constitucionalmente.

En su escrito, los recurrentes alegaban que la vía correcta para reformar la Constitución era la del artículo 168 ya que la nueva redacción del artículo 135 introduce el pago de la deuda como valor superior del ordenamiento jurídico, por encima del Estado social y democrático de derecho proclamado en el artículo 1.1 CE. En este sentido señalan los recurrentes que: “De aprobarse la reforma, en los supuestos en los que haya que optar entre el pago de intereses y capital de la deuda pública, o cubrir necesidades sociales en relación con el empleo, la vivienda, la salud, la educación, la justicia, la investigación o la promoción de la recuperación económica, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, deberá priorizar el cumplimiento del nuevo valor supremo: prioridad absoluta al pago de los intereses y la deuda pública (...) El cambio constitucional supone, en

---

23. BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011.

consecuencia, un drástico cambio en la definición de nuestro Estado como “social”, pasando a ser un Estado rehén de las condiciones que “el mercado” vaya imponiendo para la financiación de las necesidades presupuestarias.”

De manera subsidiaria, los recurrentes impugnan el procedimiento acordado por las Cámaras para sustanciar la reforma, tanto por obstruir la actividad parlamentaria, como por *vulnerar flagrantemente las normas reguladoras del procedimiento de reforma constitucional*. Consideran que ni la tramitación por el procedimiento de lectura única, que elude la intervención de la Comisión constitucional, ni la declaración de urgencia, que reduce los trámites parlamentarios ordinarios a la mitad, son aplicables a una reforma constitucional, dada la trascendencia política, social y económica del nuevo artículo 135, pues han limitado la capacidad de intervención de los parlamentarios, impidiendo que la reforma sea debidamente debatida y consensuada. También acusan a la Mesa del Congreso de hacer un uso fraudulento de la capacidad que le confiere el artículo 91.2 del Reglamento del Congreso, al reducir los plazos aún más de lo correspondiente para el procedimiento de urgencia, sin alegar ninguna causa que justificara esta excepcionalidad.

A nuestro parecer, formalmente, es decir, si tenemos en cuenta únicamente la adecuación del procedimiento de reforma a la literalidad de las normas jurídicas que lo regulan, se podría aceptar la subsunción de la reforma del artículo 135 dentro de las materias a reformar por la vía del artículo 167 CE ya que, tal y como sostiene el TC en el auto en el cual desestima<sup>24</sup>

---

24. El conocimiento del recurso de amparo interpuesto contra la reforma recayó en un principio

el recurso interpuesto por Llamazares y Buenaventura, la Constitución establece claramente en qué casos tiene lugar la reforma por la vía del 167 y en qué casos por la vía del 168, quedando el artículo 135 claramente fuera de las materias para las que el texto constitucional reserva la modalidad de reforma más gravosa. Sin embargo, desde un análisis extensivo y sustantivo de la cuestión no podemos negar la estrecha relación existente entre el mandato constitucional de destinar prioritariamente los recursos públicos al pago de la deuda y la reducción del gasto público destinado a financiar los servicios y prestaciones públicos característicos de un Estado social, como es el proclamado en el Título Preliminar de nuestra Constitución. Asimismo, consideramos que, ante el disenso y la controversia generada por la propuesta de reforma del artículo 135, lo más acertado y acorde a un Estado democrático de derecho, hubiera sido sustanciarlo conforme al procedimiento más garantista de los previstos, permitien-

---

sobra la Sala Segunda del TC, si bien el Pleno, a propuesta de la citada Sala y en uso de la facultad que le confiere el artículo 10.1.n) LOTC lo recabó para sí; para acabar resolviendo a través de un auto que disponía la inadmisión del recurso y en el que se alegaba que, tras un examen preliminar de la cuestión se podía llegar a la conclusión de que las resoluciones recurridas no vulneraban el derecho invocado (ATC 9/2012, de 13 de enero, BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2011). El auto cuenta con tres votos particulares, en uno de los cuales, el Magistrado Pablo Pérez Tremps disiente de la resolución del recurso mediante un auto en el que, lejos de concluir con una sencilla argumentación la ausencia de vulneración del derecho, el Tribunal lleva a cabo “un juicio de manifiesta complejidad técnica y trascendencia constitucional” que debería haberse efectuado en un procedimiento sustanciado de manera completa y con todas las garantías y resuelto a través de una sentencia.

do así la participación directa del pueblo en la decisión de aprobar una norma con consecuencias tan trascendentales como la que nos ocupa.

La combinación de los procedimientos descritos –esto es, vía del artículo 167 CE, más la aplicación conjunta de la declaración de urgencia, la lectura única y la reducción excepcional de plazos del 91.2 RCD– dan como resultado la tramitación de una reforma constitucional en un período inusualmente corto de tiempo y con las facultades políticas tanto de los parlamentarios como de los ciudadanos mermadas hasta tal punto que a lo que asistimos es más bien a una suerte de ficción jurídica para dotar de apariencia de legalidad a la aprobación de una norma de rango constitucional cuyo contenido había sido previamente decidido por los grupos proponentes, quienes habían convocado el Parlamento para obtener la ratificación formal del texto pero que en ningún momento tuvieron en cuenta ninguna de las aportaciones o críticas que se vertieron a la largo del procedimiento. Prueba de ellos es que, aun habiendo manifestado el resto de fuerzas políticas en el Parlamento y una buena parte de los ciudadanos en las calles su descontento para con la reforma, el texto propuesto por PP y PSOE se aprobaba el 7 de septiembre de 2011, menos de un mes después del inicio de los trámites parlamentarios, sin ninguna modificación sustancial, incólume a las enmiendas presentadas.

No obstante, respecto de la acumulación de procedimientos excepcionales para la tramitación de la reforma, esto es, la aplicación conjunta del procedimiento en lectura única, más la declaración de urgencia, más la reducción excepcional de plazos del artículo 91.2 RCD, no podemos sino rechazarla de plano tanto desde un

plano alegal, considerando simplemente que una reforma constitucional no se puede sustanciar en tan corto período de tiempo, sin dar cabida al debate público ni a la reflexión; como desde un análisis meramente jurídico, pues se trata de procedimientos de aplicación excepcional, pensados para la tramitación legislativa de normas de rango inferior al constitucional y cuya aplicación en este supuesto menoscaba gravemente el derecho de participación de los parlamentarios. No parece suficiente el argumento utilizado por el TC en el auto de inadmisión del recurso de amparo para convalidar su utilización, a saber: que como ni la Constitución ni los Reglamentos de las Cámaras excluyen expresamente la reforma constitucional de los procedimientos especiales, debe entenderse que los mismos son lícitamente aplicables para reformar la Norma Suprema. Pero es que además, aun dando por válida la cuestionable argumentación del TC por la que considera legítima la aplicación de los procedimientos especiales a las reformas constitucionales en general, ni siquiera queda suficientemente acreditado de ninguna manera que en *esta* reforma concurren las circunstancias exigidas reglamentariamente que habilitan a la Mesa o, en su caso al Pleno, para acordar la tramitación por estos procedimientos excepcionales: así, en ningún momento es argumentado por los proponentes de la reforma qué motivos apremiaban temporalmente para solicitar a la Mesa la declaración de urgencia, ni la Mesa justifica cuál es el caso excepcional que la habilita a reducir a tan solo dos días el plazo para la presentación de enmiendas<sup>25</sup>. Asimismo-

25. Curiosamente, aunque reconoce que no se ha alegado oportunamente ninguna motivación para la reducción de los plazos, el TC considera que tales decisiones quedan suficientemente justificadas por los motivos aducidos por los pro-

mo, aunque el presupuesto habilitante del artículo 150 RCD es ambiguo, tampoco parece que ni la naturaleza del proyecto –marcado por las críticas de todos los Grupos Parlamentarios a excepción de los proponentes y UPN– ni su simplicidad de formulación –muy al contrario, nos encontramos ante un redacción extensa, con cierta complejidad técnica– aconsejen su tramitación por un procedimiento extraordinario, como es el de lectura única, para el que la doctrina recomienda cautelas en su utilización, que no debe ser indiscriminada, al tratarse de un procedimiento que limita sustancialmente la actividad parlamentaria.

Además, que una reforma de la Constitución se llevara a cabo mediante un procedimiento exprés, acelerado, plagado de actos de dudosa legalidad y acumulando prácticas poco o nada garantistas, de precaria adecuación a una reforma constitucional no se explica con los motivos de urgencia que adujeron en su día los proponentes de la misma: a saber, la proximidad de las elecciones generales y la necesidad de alcanzar los objetivos de reducción del déficit lo antes posible para recuperar la confianza de los mercados internacionales. Por un lado, no parece que un Parlamento cesante, que no se encontraba respaldado por la sociedad civil estuviera legitimado democráticamente para, aprovechando una mayoría coyuntural, reformar la Constitución para introducir un principio económico con tan notable carga ideológica. Por otro, resulta incongruente la celeridad con la que se

---

ponentes de la reforma en los medios de comunicación (JF 4, ATC 9/2012), a los cuales habían manifestado que la perentoria necesidad de reformar la Constitución lo antes posible obedecía a la próxima disolución de las Cortes, prevista para el 20 de noviembre.

sustanció la reforma si tenemos en cuenta que la Disposición Adicional Única del art. 135 CE dispone de plazo para aprobar la ley orgánica de desarrollo de la norma hasta el 30 de junio de 2012, así como que el cumplimiento de los límites en ella establecidos no será formalmente exigido hasta el año 2020.

### 3. Las deficiencias del Estado de bienestar español

Sin embargo, como ya hemos comentado, parece que el Ejecutivo de Zapatero estaba siendo presionado por representantes del poder financiero internacional para que acometiera una serie de reformas de marcado corte neoliberal como condición indispensable para que el BCE siguiera financiando la deuda española. Este paquete de medidas –que Zapatero empezó poniendo en práctica con la reforma del artículo 135 de la Constitución y que Rajoy ha asumido como una auténtica hoja de ruta que ha guiado su política económica desde que el Partido Popular ganara las elecciones de noviembre de 2011 y que van desde la flexibilización del mercado de trabajo hasta la privatización de los servicios públicos pasando por la introducción de estrictas normas de control presupuestario– responden asimismo a la ideología de la que hablábamos anteriormente según la cual el gasto público es el responsable de las crisis financieras y la única manera para recuperar el crecimiento económico es la reducción del déficit estructural. Sin embargo, esta afirmación parece más bien movida por los intereses ideológicos de quienes reniegan de lo público, que apoyada en datos objetivos pues, si nos remitimos a las estadísticas oficiales elaboradas por la agen-

cia europea Eurostat, las mismas arrojan resultados bien distintos: según datos referidos al año 2011, el volumen de gasto público de España, que se situaba en el 45% del PIB ocupa uno de los últimos lugares en la lista de los países de la UE-15, por encima únicamente a Alemania y Luxemburgo y por debajo de la media de toda la UE, que se sitúa en el 50% del PIB. Asimismo, el porcentaje del PIB dedicado en nuestro país a la protección social<sup>26</sup> se encuentra también por debajo de la media de la UE: entre los años 1999 y 2007, el gasto en protección social en España apenas varía, manteniéndose un porcentaje en torno al 20% del PIB, sin embargo, durante ese mismo período, la media del gasto en protección social de la Eurozona, se sitúa en torno a un 27%. Si bien es cierto que, a partir de 2001, el gasto en protección social y, por ende, el gasto público en general, de nuestro país no ha parado de incrementarse –sobre todo entre 2007 y 2009– esto no es debido a un incremento en las prestaciones sociales ni a la mejora de las mismas, sino más bien a que durante este período, por contingencias demográficas y económicas ajenas a la voluntad política, ha aumentado el volumen de cierto tipo de prestaciones. Es decir, la crisis económica ha producido un considerable aumento de la cifra de personas en paro, por lo que la partida de prestaciones por desempleo ha aumentado considerablemente de

---

26. El gasto en protección social hace referencia a los gastos que efectúa el Estado en transferencias sociales (como pensiones y otro tipo de ayudas a las familias y demás colectivos sociales) y en servicios públicos, como la sanidad. Queda fuera de la protección social la educación, sin embargo, los datos disponibles respecto de esta partida en concreto también refleja el atraso en España en comparación con otros países con similares condiciones económicas.

manera automática. Asimismo, el envejecimiento de la población ha provocado un incremento de las transferencias de la seguridad social en pensiones. Sin embargo, aun con el incremento derivado de estos estabilizadores automáticos, el gasto en protección social en España (25%) seguía estando en el año 2009, por debajo de la media de los países de la Eurozona, que se cifra en un 30,2% del PIB y ocupando el penúltimo lugar respecto de los países de la UE-15, solo por delante de Luxemburgo.

Sin embargo, aunque históricamente el Estado del bienestar español ha estado poco desarrollado a consecuencia del deficiente gasto público invertido en construirlo<sup>27</sup>, el cumplimiento de los objetivos de déficit presupuestario impuestos constitucional y comunitariamente está siendo argüidos por el gobierno para reducir partidas presupuestarias destinadas a sufragar servicios públicos y reducir la calidad de los derechos y prestaciones sociales, aumentado este déficit social del que ya

---

27. “La desconvergencia social de España tiene su origen en 1993, cuando se iniciaron políticas públicas durante el gobierno socialista que incluyeron una reducción muy notable del gasto público en protección social per cápita, que desde 1996 fue creciendo a un ritmo mucho más lento que el europeo. Todo ello en el contexto de una política económica fiscal de austeridad del gasto público (alabada por los establishments financieros, mediáticos y políticos) que tuvo como objetivo alcanzar el equilibrio presupuestario. El gobierno del PP desde 1996 continuó estas políticas de austeridad del gasto público social, responsable del crecimiento del déficit social, utilizando el incremento de los ingresos del Estado para alcanzar el déficit presupuestario público cero. El deseado equilibrio presupuestario se alcanzó al inicio de los años 2000 a costa de aumentar considerablemente el déficit social de España con la UE.” NAVARRO, Vicenç *El subdesarrollo social de España*, Barcelona: Anagrama, 2006, p. 47.

de por sí adolecía el país. De este modo, normas que consagran graves retrocesos en derechos sociales, son justificadas aludiendo a la necesidad de racionalizar el gasto público en aras del principio de estabilidad presupuestaria.

Así sucedía con el Real decreto 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, cuya puesta en práctica erosiona la calidad de la educación pública española mediante la aplicación de medidas como el aumento de la ratio de alumnos por aula o el aumento del precio de las tasas de matrícula universitarias, y en cuya exposición de motivos se aludía directamente a “la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea<sup>28</sup>”; o con el Real decreto 28/2012, de medidas de consolidación y garantías del sistema de la Seguridad Social, que suspendía la revalorización de las pensiones, con la inherente pérdida de poder adquisitivo de las personas de tercera edad justificando esta medida igualmente en “la necesidad de cumplir con el objetivo de déficit público<sup>29</sup>”; o como el Real decreto 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, que reducía el importe de las prestaciones por desempleo, suprimía la paga del mes de diciembre de los empleados públicos y reducía las cuantías de las prestaciones de ayuda a la dependencia, entre otras medidas de *ahorro*, y que también era justificado en su exposición de motivos en la necesidad de “garantizar

---

28. Exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril. BOE núm. 96, de 21 de abril de 2012.

29. Exposición de motivos del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre. BOE núm. 289, de 1 de diciembre de 2012.

que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de déficit excesivo establecido por la UE<sup>30</sup>.” Otro ejemplo de disposición dictada en aras del ahorro público que termina soslayando los derechos de los ciudadanos, en este caso, especialmente los de las mujeres, sería la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, aprobada –tal y como reza literalmente su Exposición de Motivos– con el objetivo de reducir el gasto público de las administraciones locales en cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria prescrito por el artículo 135 CE y por los Pactos de Estabilidad Europeos. Entre las medidas de ahorro previstas en la citada ley se encuentra la supresión de los servicios de atención a las víctimas de violencia de género y de promoción de la mujer que tradicionalmente venían siendo prestados por los ayuntamientos.

Estas normas contrastan enormemente con las declaraciones vertidas por los portavoces de los Grupos Proponentes de introducir en nuestra Constitución la regla presupuestaria de limitación del déficit fiscal, quienes argumentaban la necesidad de la reforma apelando a la viabilidad del Estado del bienestar, que se vería comprometido si los mercados internacionales no confiaban en la solvencia española y por tanto, nuestro país se veía obligado a hacer frente a intereses injustamente elevados. Así, por ejemplo, Soraya Sáenz de Santamaría, perteneciente al PP, agrupación política que ha aprobado los anteriores Reales decretos, se pronunciaba de esta manera sobre la oportunidad y necesidad de la reforma: “Pedimos el apoyo para esta reforma y para lo que

---

30. Exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2012, de 13 de julio. BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012.

significa a todos aquellos que creen que no es bueno gastar más de lo que se ingresa, a los que quieren preservar los derechos sociales, a los que piensan que no podemos hipotecar el futuro de los jóvenes, a aquellos a los que no les gusta ver cómo los presupuestos de su país, de su comunidad autónoma o de su ayuntamiento destinan más recursos a pagar los intereses de la deuda que a invertir en educación o en sanidad<sup>31</sup>”.

Resulta, cuanto menos paradójico que el argumento utilizado para defender la aprobación de la reforma sea que de no efectuarla no contaremos con recursos para financiar los servicios públicos, lo cual acarrearía graves recortes en derechos sociales; y, una vez aprobada la reforma, se reduzca el presupuesto destinado a sufragar los servicios públicos satisfactores de derechos sociales, aduciendo la necesidad de ahorrar dinero público en orden precisamente de cumplir los objetivos constitucionalmente prescritos de estabilidad presupuestaria introducidos por la reforma. Esto pone de manifiesto cómo las políticas de ajuste estructural, unas medidas que, en todo caso, deberían de ponerse en práctica de forma coyuntural para dar respuesta, de acuerdo con determinada corriente ideológica, a una crisis económica determinada, se están utilizando para proceder a arrebatar de manera permanente derechos sociales a la población el consiguiente desmantelamiento del modelo de Estado social que, aunque de manera débil, se había construido en España.

---

31. Soraya Sáenz de Santamaría en el Pleno extraordinario del Congreso de los Diputados del 30 de agosto de 2011, Diario de Sesiones del Congreso, núm. 269, p. 6.

A la luz de la desconvergencia social descrita y de su acelerado aumento en aras del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria constitucionalmente prescrito, parece inconsistente el argumento de que la crisis de la deuda obedece principalmente a un gasto público excesivo, más si tenemos en cuenta que antes del estallido de la crisis, España había cerrado sucesivos ejercicios fiscales con superávit en las cuentas públicas. Incluso en 2007 se registró un saldo positivo del 2,23% del PIB, sin embargo, desde entonces, el déficit fiscal no ha parado de aumentar debido, por un lado, a la emisión de más deuda pública para pagar los intereses de la deuda ya emitida; y, por otro, a la deuda emitida para financiar un complejo programa de rescate bancario que va desde la inyección directa de capital, hasta la adquisición de activos, pasando por la concesión de avales y se pone en marcha en España en 2009 para solventar el problema de falta de liquidez de las entidades bancarias que habían estado comerciando con productos financieros tóxicos. Poco a poco, el número de entidades con problemas de liquidez se multiplica, hasta el punto de que el Fondo de Reestructuración bancaria que se había creado para solventarlo, no dispone de recursos suficientes para ello; por lo que, en mayo de 2012, el Gobierno solicita ayuda a la UE que se formaliza en junio con la concesión de una línea de crédito de hasta 100.000 millones de euros. Este dinero que la UE presta a España para el FROB, para los bancos, pasa a formar parte de la deuda pública, se contabiliza como gasto público, por lo que provoca un aumento considerable del déficit. Así, el economista Eduardo Garzón, calcula que, integrando estas ayudas indirectas, las ayudas a la banca se cifrarían en realidad en 536.447 millones de euros, que

han supuesto el 14,38% del incremento total de la deuda pública estatal registrado desde 2009<sup>32</sup>. En este sentido, el propio Ministro de economía, Cristóbal Montoro, llegó a reconocer públicamente que la mayor parte de las ayudas a la banca no se recuperaría nunca y que el rescate bancario había repercutido negativamente tanto en la deuda como en el déficit público, agravándolo<sup>33</sup>.

#### 4. La prioridad absoluta del pago de la deuda

Como decíamos al principio, la otra principal preocupación de los impulsores de la reforma del artículo 135 CE, que pretendían resolver con la misma (aparte del aumento exponencial de la deuda pública<sup>34</sup>) era la necesidad de recuperar la confianza en los mercados para que siguieran financiando al país. Para ello, el artículo 135 CE prevé que el presupuesto de todas las administraciones públicas sea prioritariamente destinado a hacer frente al pago de la deuda y sus intereses, concediendo así una prerrogativa a los acreedores muy ventajosa que implica, tal y como señalaban Llamazares y Buenaventura en su

32. GARZÓN ESPINOSA, Eduardo, Rectificación del artículo "El aumento de deuda se debe a las ayudas a la banca, no al gasto público". Publicado en [www.lamarea.com](http://www.lamarea.com), el 27 de junio de 2013.

33. *El País*, 29 septiembre 2012.

34. Curiosamente, ni siquiera para los fines propuestos han servido las medidas puestas en práctica en cumplimiento de los límites del artículo 135 CE, y es que, desde su promulgación, la deuda española no ha hecho más que aumentar: según datos del Programa de estabilidad actualizado para el período 2013-2016, elaborado por el Ministerio de Economía, la deuda pública no parará de crecer en este período, llegando a representar un porcentaje del 99,8% del PIB.

recurso ante el TC, la elevación del pago de la deuda a principio superior del ordenamiento jurídico, colocándolo por encima del Estado social y democrático de derecho. Esto supone la configuración de un nuevo modelo de Estado en el que se anteponen los intereses de los acreedores por encima de cualquier otro fin o cometido público, como la financiación de los servicios satisfactorios de las necesidades de la población. Este precepto constituye una prerrogativa inédita a los acreedores, que no se contempla en ningún otro texto constitucional y que supone implícitamente poner al servicio de los tenedores de deuda pública los recursos disponibles del Estado en cualquier circunstancia. Llegados a este punto, cabría preguntarse, quiénes son esos acreedores del Estado español, indiscutibles beneficiarios de la reforma del artículo 135 CE que encuentran la garantía del pago de sus créditos nada más y nada menos que en la propia Constitución: Principalmente las entidades financieras, especialmente las españolas, ya que, según las estadísticas oficiales sobre la distribución de los tenedores de deuda pública nacional, el 45,51% de los títulos emitidos están en manos de instituciones financieras españolas de carácter privado<sup>35</sup>. Este precepto del artículo 135 CE permite, por tanto, que los principales responsables del aumento de la deuda, acaben siendo los principales beneficiados de la situación.

Podemos concluir, por tanto, que la nueva redacción del artículo 135 CE está muy lejos de ser la regla técnica y neutral que obedece únicamente a criterios de eficiencia económica en los que no tiene cabida ninguna dimensión valorativa, como

35. Datos del Tesoro público relativos a enero de 2014 (<http://www.tesoro.es/doc/SP/home/estadistica/07.pdf>)

intentaron hacernos creer desde el *stablishment* político. Muy al contrario, tiene un importante componente ideológico, de clase, puesto que, como hemos visto, beneficia al poder financiero a costa de sacrificar los derechos sociales de la población. En este sentido, el procedimiento seguido en las Cortes para llevar a cabo la reforma, de baja calidad democrática, es un ejemplo claro de cómo las rebajas en derechos sociales van inescindiblemente unidas al relajamiento de los derechos políticos de participación ciudadana. Así, no solo se blindan las instituciones con mecanismos jurídicos y reglamentarios que impiden la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones sino que, además, se criminaliza la protesta y se responde con violencia institucional y campañas de descrédito en los medios de comunicación a los que pretenden visibilizar esta situación. Una situación crítica para la mayoría de la población y que va empeorando. Y es que, a pesar de que el Partido Popular haya asegurado sin siquiera sonrojarse en su campaña electoral para las pasadas elecciones europeas cifras tan “optimistas” como que en España encuentran trabajo 7.000 personas cada día<sup>36</sup>, lo cierto es que los datos oficiales dibujan un país al borde del colapso social: un país con una tasa de paro del 25,93%<sup>37</sup>, una de las más elevadas de toda la Unión Europea; un país en el que más de la mitad de los jóvenes menores de 25 años (55,48%)<sup>38</sup>, no puede acceder a un empleo, situación que les obliga

a marcharse al extranjero, en busca de oportunidades laborales, repercutiendo finalmente en beneficio de otros estados una formación que en la mayoría de los casos ha sido sufragada con dinero público, en Universidades públicas; un país en el que el riesgo de pobreza no ha parado de aumentar en los últimos años y que en 2012 ya afectaba al 22,2 % del total de la población y al 13,4% de la población ocupada<sup>39</sup>, es decir, un país con un empleo tan precarizado por las sucesivas reformas laborales efectuadas en aras de flexibilizar el mercado de trabajo, que el hecho de contar con una remuneración salarial no exime de caer en la pobreza. Al drama del paro, se une la destrucción del sistema de protección social que auxiliaba a las personas ante estas eventualidades y que ahora, prácticamente, ha dejado de existir con el consiguiente aumento de la desigualdad: y es que España es uno de los países de la Unión Europea con un coeficiente de Gini más elevado, situado en 35 puntos, bastante por debajo de la media europea, que se encuentra en 30,6 puntos, y solo superado por Letonia, con 35,7 puntos<sup>40</sup>

Para poner fin a esta situación, para salir de la crisis y reactivar la economía, lo que se propone desde los *stablishments* políticos y financieros es seguir con lo que se ha venido haciendo hasta ahora: más recortes, más rigidez presupuestaria, más flexibilidad laboral... Sin embargo, datos como los que acabamos de apuntar ponen de manifiesto que la receta neoliberal para salir de la crisis no funciona –no al menos si lo que se pretende conseguir son niveles de vida dignos para la mayoría de la población–, que la austeridad públi-

36. [http://www.eldiario.es/europeas\\_2014/Gonzalez-Pons-convierte-debate-cifras\\_0\\_261774826.html](http://www.eldiario.es/europeas_2014/Gonzalez-Pons-convierte-debate-cifras_0_261774826.html)

37. Dato de la encuesta de población activa realizada por el Instituto Nacional de Estadística y relativa al primer trimestre de 2014.

38. Íd.

39. Datos del Instituto Nacional de Estadística referidos al año 2012.

40. Fuente: Eurostat. Datos relativos al año 2012.

ca llevada a estos niveles solo trae un aumento de la desigualdad y de la pobreza. Y para dar solidez a este argumento solo hay que echar la mirada atrás unas décadas, y analizar, por ejemplo, los índices de pobreza que alcanzaron muchos de países de América Latina o de África tras poner en práctica severas medidas de austeridad, inducidos por organizaciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial en las décadas de los 80 y 90, para concluir que la receta de los Chicago Boys es una auténtico fracaso que solo genera más miseria y más desigualdad<sup>41</sup>. En cambio, experiencias históricas nos han demostrado también cómo la inversión y el gasto público, son una herramienta clave para reactivar la economía y llevar a los países al crecimiento. En este sentido, siendo el desempleo el problema fundamental de la crisis económica de nuestro país, la creación de un sistema sólido de servicios públicos que satisfaga en la práctica los derechos sociales

41. Un informe de Intermón Oxfam titulado *La Trampa de la Austeridad*, con el que desde la ONG pretenden visibilizar este paralelismo entre las medidas de austeridad aplicadas en África y América Latina a finales del siglo XX y las consecuencias del “austericidio” europeo, recoge algunos datos significativos al respecto: como que en América Latina, donde el gasto público era uno de los más bajos del mundo, situándose en torno al 20% del PIB, se privatizaron muchos servicios sociales básicos, que pasaron a ser de pago y que muchas personas no podían permitirse, lo que disparó los índices de pobreza y exclusión. Asimismo, se produjo un aumento notable de la desigualdad en la participación de la renta nacional entre el 10% de las personas más ricas, cuya participación crecía y el 40% de los más pobres, cuyo porcentaje de participación en la renta nacional se ha mantenido estancado o bien ha disminuido durante los años 80 y 90. Y aunque, los niveles de pobreza se han ido estabilizando poco a poco, se ha tardado 25 años en recuperar los niveles de pobreza previos a la crisis.

de la población sería una línea de actuación clave para la creación de empleo y el consiguiente aumento de la demanda. El hecho de que en España solo una de cada diez personas trabaje en los servicios públicos frente a una de cada cuatro que emplea el Estado del Bienestar en Suecia, pone de manifiesto lo infradesarrollado que se encuentra el Estado social en nuestro país y los potenciales empleos que se están perdiendo a causa de ello. Claro que para poner en práctica medidas de este tipo, primero hay que preguntarse hacia qué tipo de modelo queremos ir. El hecho de que se esté desmantelando el Estado del bienestar y que casi no se pongan en práctica políticas de redistribución de la riqueza no es casual, obedece a los intereses concretos de una minoría que sale beneficiada de que el Estado no intervenga –o más bien, que solo intervenga para salvaguardar los intereses de esta minoría. Como ya identificó el jurista italiano Luigi Ferrajoli, nos encontramos ante dos tipos de intereses enfrentados, que no se pueden satisfacer al mismo tiempo: por un lado, los intereses de una minoría que busca la acumulación ilimitada de capital en manos de unos pocos. Por otro, una mayoría que, para vivir con dignidad, necesita que se pongan límites a la acumulación patrimonial y que se redistribuya la riqueza para que se generalicen unos niveles de vida aceptables. Si optamos por la segunda opción, si logramos darle la vuelta al sistema para que primen los intereses de la mayoría por encima de los de esa minoría financiera, el primer paso para la creación de un Estado social con servicios públicos que satisfagan las necesidades de la mayoría de los ciudadanos, sería conseguir recursos y para ello es necesario e inminente acometer una reforma fiscal, diseñar un sistema verdaderamente redistributivo, progresivo, que

grave contundentemente a las rentas del capital y dotado de mecanismos efectivos en la lucha contra el fraude<sup>42</sup>.

No obstante, una reforma fiscal es necesaria pero no suficiente. Con ella se pueden obtener los recursos para construir el Estado del bienestar que la sociedad española necesita, pero recordemos que, por mandato constitucional, esos recursos deben ir prioritariamente destinados a pagar el principal y los intereses de la deuda pública, una deuda que crece exponencialmente cada año y cuyo valor supera ya al del Producto Interior Bruto de nuestro país, una deuda producto de un dinero que se ha pedido prestado pero que no se ha empleado ni ha repercutido en mejorar la calidad de vida de los españoles, sino cuyo desproporcionado aumento obedece en gran parte a los créditos contraídos y a las ayudas recibidas para sanear a la banca privada; una deuda contraída en una situación desfavorable cuyos inte-

---

42. Los datos recabados en sucesivos informes por el sindicato de técnicos de Hacienda, Gestha, ponen de manifiesto hasta qué punto las deficiencias del sistema fiscal español hacen que las arcas públicas dejen de ingresar miles de millones de euros todos los años. Así, por ejemplo, las sucesivas rebajas y ampliación de hechos deducibles del impuesto de sociedades, el principal tributo que grava los beneficios empresariales, han hecho que entre 2008 y 2011 se dejen de recaudar 28.625 millones de euros, lo que representa el 70% de la caída global de la recaudación fiscal. En esta misma línea, el propio Gestha cifra el fraude fiscal anual en España en torno a los 89.000 millones de euros, el equivalente al presupuesto anual de sanidad de todo el país, de los cuales, el 71,8% se corresponde con lo defraudado por las grandes fortunas y corporaciones empresariales de nuestro país. Fuentes: Informes del Gestha: *Reducir el Fraude Fiscal y la Economía Sumergida*, noviembre 2011 y *Lucha contra el Fraude Fiscal en la Agencia Tributaria*, elaborado a partir de estadísticas del IRPF 2009.

reses suben de manera desproporcionada, de tal manera que los recursos se destinan a pagar estos, en lugar de hacer frente al capital, cuya amortización se retrasa generando más intereses. En este contexto, la deuda se convierte en un lastre para las finanzas públicas del cual es prácticamente imposible deshacerse. Es por ello que, otro paso imprescindible a seguir para la creación de un verdadero Estado del bienestar sería una auditoría pública de la deuda en la que se distinga entre la deuda legítimamente asumida a la cual el Estado español estaría obligado a hacer frente; y la deuda contraída contra los intereses de la población y en beneficio de los propios acreedores o de terceros. Esta parte de la deuda, conocida en Derecho Internacional como deuda odiosa, podría ser repudiada y el Estado no estaría obligado a hacer frente al pago de la misma<sup>43</sup>. Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 135.3 CE impide por mandato constitucional que se pueda llevar a cabo una auditoría de la deuda de este tipo en nuestro país, pues establece la prioridad absoluta del pago de los créditos destinados a satisfacer el capital y los intereses de la deuda.

Es por eso que la derogación del artículo 135 de la Constitución española se configura a nuestro juicio como una necesidad prioritaria. Cualquiera que abogue por la

---

43. Siguiendo la doctrina de la deuda odiosa, varios países han repudiado su deuda a lo largo de la Historia, por haber sido contraída ésta en fraude de los ciudadanos. El ejemplo más reciente es el de Islandia, donde desde 2008 se venían nacionalizando las deudas de la banca privada, hasta llegar a una situación en que el volumen de deuda era insostenible para los recursos del país. Pero la presión de la población y las movilizaciones sociales llevaron a la renegociación de la deuda y se pactaron nuevas condiciones mucho más favorables, como el establecimiento de un interés fijo a un tipo del 3% o la quita parcial de la deuda.

construcción de un Estado social, cualquiera que apueste por devolver a los ciudadanos los derechos sociales que con la excusa de la crisis financiera se nos han expropiado, ha de incluir en su discurso como exigencia prioritaria la derogación del artículo 135 CE. No es posible construir un Estado social y democrático de derecho si nuestra Constitución nos obliga a destinar los recursos públicos prioritariamente al pago de la deuda. Los derechos sociales, los derechos humanos en general, son incompatibles con la austeridad. Por eso cualquier solución a esta crisis, cualquier propuesta de Estado que pretenda ser verdaderamente social y democrático pasa por la renuncia a las medidas de ajuste estructural y por la inversión pública en promoción de igualdad, pasa, por tanto, por la derogación del artículo 135 CE.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 164-169.
- ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- ÁLVAREZ CONDE, E., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 160-164.
- AÑÓN ROIG, M. J., “Los derechos sociales en perspectiva de género. ¿Qué son los DESC? Invisibilidad. Respeto a las mujeres y garantías jurídicas”, en *Herramientas para la defensa de los DESC*, Barcelona: Pisarello G. y Valiño, V. (Eds), 2006.
- APARICIO, J., “Ni por la forma ni por los contenidos. No a esta reforma de la Constitución”, *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, 2011, pp. 8-9.
- ARAGÓN REYES, M., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 169-172.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., “La sustancialidad del procedimiento para la reforma constitucional”, *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 389-408.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 172-176.
- BAYLOS, A., “Lealtad constitucional, Estado social y límite al déficit público”, *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, 2011, pp. 5-7.
- CÁMARA, G., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 176-181.
- CASCAJO CASTRO, J. L., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 191-194.
- CONTRERAS PELÁEZ, FRANCISCO J., *Defensa del Estado Social*. Universidad de Sevilla, 1996.
- CONTRERAS PELÁEZ, FRANCISCO J., *Derechos sociales: Teoría e Ideología*. Madrid: Tecnos, 1994.
- CORDERO GONZÁLEZ, E. M., “La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder”, *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 289-324.
- DE CARRERAS SERRA, F., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 181-191.

- DE ESTEBAN, J., "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 195-198.
- ESCUADERO ALDAY, R., "Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011", *Eunomía, Revista en cultura de la legalidad*, Núm. 2, 2012, pp. 86-98.
- ESCUADERO, R., "La reforma constitucional y los juristas del Reino", *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, 2011, pp. 10-13.
- FALCÓN Y TELLA, R., "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 25, 2011, pp. 1-9.
- FALGUERA, M., "Un ataque directo a la democracia y al derecho", *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, 2011, pp. 14-15.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1994.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris I: Teoría del derecho y de la democracia*, Barcelona, Trotta, 2011.
- FUNES ROBERT, Manuel, *La lucha de clases en el siglo XXI*, Madrid: ESIC Editorial, 1997.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Lina y TORRES LÓPEZ, Juan, *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*, Barcelona: Icaria, 2010.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. "La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 165-198.
- GARZÓN ESPINOSA, Eduardo, *El aumento de la deuda se debe a las ayudas a la banca, no al gasto público*, junio 2013, publicado en [www.lamarea.com](http://www.lamarea.com)
- GÓMEZ LUGO, Yolanda, *El derecho a tramitar iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado*, *InDret, Revista para el análisis del derecho*, Barcelona: 2009.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda, "La tramitación legislativa en lectura única", *InDret, Revista para el análisis del derecho*, Barcelona: octubre de 2007.
- GUINDAL, Mariano, *Los días que vivimos peligrosamente*, Barcelona: Planeta, 2012.
- HERRERA FLORES, Joaquín, *La reinención de los derechos humanos*, Sevilla: Atrapasueños, 2008.
- KIRCHHOF, P., "La constitucionalización de la deuda soberana. Un diálogo con Antonio López Pina", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 77-88.
- ŁABNO, A., SUŁKOWSKI J., "La protección del equilibrio presupuestario en la Constitución de Polonia", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 355-368.
- LAGO, Manuel, *El Impuesto de Sociedades, principal responsable de la crisis fiscal española*, Estudios de la Fundación 1º de Mayo, núm. 59, noviembre de 2012.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona: Ariel, 1984.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., "De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp.199-218.
- MONEDERO, Juan Carlos, *Los disfraces del Leviatán*, Venezuela: Ediciones Río Orituco, 2008.
- MONEREO, C., "Una teoría de los derechos sociales es posible", en *Herramientas para la defensa de los DESC*, Barcelona: Pisarello G. y Valiño, V. (Eds), 2006.
- PÉREZ ROYO, J., "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, ISSN: 0211-5743, Núm. 93, 2011, pp. 198-202.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2003.

- PISARELLO, G. "Algunos retos de los derechos sociales en el sistema constitucional español", en *Herramientas para la defensa de los DESC*, Barcelona: Pisarello G. y Valiño, V. (Eds.), 2006.
- PISARELLO, G. "Los derechos sociales en el contexto de la crisis: elementos para una discusión", Observatorio DESC.
- PISARELLO, G. "Sobre la reforma constitucional", *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*, Vol. 25, 2011, pp. 16-21.
- PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, 2007.
- PISARELLO, Gerardo, GARCÍA MORALES, A., OLIVAS DÍAZ, A. *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidad y límites*. Albacete: Editorial Bomarzo, 2009.
- PISARELLO, Gerardo, *Un largo termidor: la ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid: Trotta, 2011.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 237-260.
- RODRÍGUEZ PRIETO, Rafael, *Ciudadanos soberanos: participación y democracia directa*. Sevilla: Almuzara, 2005.
- RUBIO LLORENTE, F. "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 93, 2011, pp. 203-210.
- RUIZ RUIZ, J. J., SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., "El debate sobre la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Francia", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 219-236.
- SALAZAR BENÍTEZ, O., "La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE", *Revista de Teoría y realidad constitucional*, Núm. 29, 2012, pp. 409-431.
- SAURA ESTAPÀ, J. "La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)", *Papeles el tiempo de los derechos*, Núm. 2, 2012.
- TORRES LÓPEZ, Juan, *¡Aquel Tratado de Maastricht!*, noviembre de 2012, disponible en línea: <http://juantorreslopez.com/impertinencias/aquel-tratado-de-maastricht/>
- TORRES LÓPEZ, Juan, Pactos de estabilidad y Estado de Bienestar: una nota sobre su dudosa compatibilidad, *Quaderns de política económica. Revista electrónica*. 2º época. Vol. 9, Ene-Abr 2005.
- VINTRÓ, J., *La reforma constitucional de 2011: nota sobre el procedimiento parlamentario*, Institut de Dret Public, 2011.