

# ALTERNANCIA Y RECONSTRUCCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

Crónica política y legislativa del año 2011

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

I. LA MORFOLOGÍA DE LA ALTERNANCIA EN LA DIRECCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO: 1. *Un nuevo tipo de alternancia en la dirección política del Estado: A) Los rasgos de la alternancia en 2011. B) El imaginario de la alternancia. C) La manifestación de la alternancia.* 2. *Los límites de la alternancia en el sistema democrático: el Movimiento 15M.*—II. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN DOS TIEMPOS: 1. *La reforma de la Constitución estatal: entre la banalización y la fe.* 2. *Las nuevas estructuras de la Constitución económica: solidaridad y control federal: A) La articulación del principio de solidaridad. B) La perfección de los instrumentos de control federal.*—BIBLIOGRAFÍA.

El 2011 suma un año más bajo las convulsiones de la crisis. En este curso, el reto político-constitucional se ha presentado en toda su magnitud: ¿es posible reconducir la pérdida de productividad —léase de riqueza— cargando el ajuste sobre el trabajo, sea a través del despido o de la reducción de salarios? La gestión de este interrogante ha tenido como efecto inmediato el cambio anticipado de Gobierno. A este fenómeno se dedica el primer epígrafe del ensayo. Además, se añade una breve reflexión sobre el llamado Movimiento 15M, que parece marcar barreras a la operatividad de nuestro sistema de gobierno. Sin embargo, el análisis ya no puede agotarse en el contexto cotidiano y es obvio que el dilema central empieza a afectar a las estructuras constitucionales. El segundo epígrafe quiere abordar esta cuestión, atendiendo a la reforma constitucional y a las novedades normativas en el seno de la Unión.

## I. LA MORFOLOGÍA DE LA ALTERNANCIA EN LA DIRECCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La posibilidad real de la alternancia en la dirección política es el elemento principal del modelo democrático definido en la Constitución. Ni es la única pieza, ni garantiza por sí misma un funcionamiento adecuado, pero es difícil negar su lugar principal, puesto que canaliza el pluralismo, sustrato político-constitucional del que emerge la racionalidad de los restantes institutos definitorios de la democracia (1). Resulta así un imperativo dogmático prestar atención a su morfología, de la que el año 2011 ofrece un ejemplo singular.

### 1. *Un nuevo tipo de alternancia en la dirección política del Estado*

La Constitución de 1978 ha ganado ya una densidad temporal que concede al criterio histórico cierta utilidad analítica. Si repasamos los modos en los que se ha producido la alternancia en el Gobierno de España es posible distinguir ejemplos nítidos, que tienen en común la centralidad del momento electoral. El primero, que supuso la sustitución de la UCD por el PSOE allá en el año 82, vino precedido de una crisis parlamentaria, que en verdad hundía sus raíces en las dificultades del Presidente Suárez para dirigir a su propio partido y paralelamente en las de la UCD para consolidar un liderazgo firme. La investidura del Presidente Calvo-Sotelo fue un intento fracasado de limitar en sede parlamentaria los efectos de la desintegración del grupo gubernamental. No se trata aquí de volver sobre hechos más que sabidos, sino de identificar un tipo de alternancia cuyos rasgos fueron la actualización electoral precedida de una crisis de partido que quebró la solidez parlamentaria del Ejecutivo. De este tipo surgieron dos reglas de práctica constitucional que han operado con firmeza. Primera: los mecanismos parlamentarios llamados a recomponer la mayoría de gobierno en sede parlamentaria —cuestión de confianza y moción de censura— son de escasa utilidad, de suerte que el momento electoral se convierte en el vértice de la gobernabilidad y la alternancia. Segunda: el control del partido es condición imprescindible para acceder y conservar la dirección política del Estado.

Los Gobiernos del Presidente González cumplieron con la segunda regla, lo cual alejó de nuestro sistema las alternancias de naturaleza partitocrática. El

---

(1) HESSE (2011a): 144.

cambio del año 96 nos da un tipo, donde el momento electoral viene precedido de dificultades parlamentarias que se concentran en la incapacidad de un Gobierno en minoría para lograr aprobar los presupuestos. En efecto, el partido gubernamental se mantiene unido, pero no asegura el apoyo de otros grupos en el diseño de su política económica. La disolución de las Cámaras sirve así al Presidente para resolver el bloqueo parlamentario apelando al cuerpo electoral. Este tipo se ha generalizado en la práctica autonómica y, a partir de la STC 223/2006, podría incluso considerarse una regla constitucional, puesto que en su fundamento jurídico quinto, el Tribunal Constitucional declara que la ejecución del presupuesto «[...] supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica».

Muchos menos rasgos tipológicos ofrece la sustitución del Presidente Aznar por el Presidente Rodríguez Zapatero. Ni hubo debilidad del partido en el Gobierno, ni este, con mayoría absoluta, tuvo la menor dificultad para desarrollar su programa. Se trató, en definitiva, de una alternancia puramente electoral, cuya razón, más allá de los acontecimientos excepcionales que la precedieron, solo admite un análisis de la conducta de los votantes ajeno al tratamiento jurídico.

Este contexto histórico debe ser completado con tipos que han surgido recientemente en nuestro entorno, bajo condiciones políticas similares a la española. De un lado, los casos griego e italiano, donde la alternancia se ha producido al margen del momento electoral. Acompañados de mayores o menores tensiones del partido en el Gobierno o de dificultades parlamentarias, se ha tratado de cambios orientados a instituir un Gobierno técnico capaz de tener la confianza de su respectiva Cámara, pero, sobre todo, en condiciones de ganarse el visto bueno informal de la Unión Europea. En un acercamiento provisional, estos ejemplos esbozan un nuevo sistema de gobierno donde la política estatal no está ya solo parcialmente impulsada por la acción de la Unión, sino que en ocasiones excepcionales, esta puede incluso de manera informal pero efectiva retirar la confianza a los titulares de las instituciones estatales y provocar un cambio. Distinto es, en parte, el caso portugués, pues allí el Primer Ministro Sócrates intentó alcanzar un apoyo parlamentario amplio que sostuviera las reformas necesarias para cumplir con los requerimientos de la Unión. No lo logró y la disolución de la Cámara operó al modo genuino, llamando al cuerpo electoral para determinar qué mayoría había de aplicar las medidas de reforma.

### A) *Los rasgos de la alternancia en 2011*

A la luz de los tipos expuestos, la sustitución del Presidente Rodríguez Zapatero por el Presidente Rajoy muestra señas particulares. Del mismo modo que los recientes cambios de Gobierno en el continente, se enmarca en el contexto europeo, pero tiene como singularidades el hecho de que la alternancia venga precedida por la asunción de responsabilidades del Presidente saliente y por el contundente fracaso en las elecciones municipales y autonómicas del partido en el gobierno, sin que, paradójicamente, ese Ejecutivo haya tenido dificultades para aprobar en sede parlamentaria sus iniciativas.

Comencemos con la primera característica, la realidad europea. Hoy resulta innecesario subrayar la incidencia del derecho de la Unión en la política estatal. Sin embargo, desde 2008, se ha producido un salto cualitativo en la medida que el impulso europeo es inmediato, directo y de marcado carácter ejecutivo. Se trata de un condicionamiento a la política estatal que gana inmediatez por estar en juego la solvencia del Estado, esto es, su propia existencia en términos económicos. Así, la influencia de la Unión no se articula a través de unas fuentes del Derecho cuyo contenido es largamente negociado (y, por tanto, anticipado), ni su eficacia está diferida en el tiempo. Las directrices de la Unión cobran efectividad automática, sea al causar la intervención económica de un Estado, animando un cambio de Gobierno, o condicionando la política-económica. El impacto de esas directrices es así directo, puramente ejecutivo, en tanto que al Estado miembro no le queda margen alguno para modular los objetivos fijados por la Unión. Finalmente, y quizá esta es la característica más significativa, se trata de una influencia esencialmente informal, cuya racionalización jurídica ha sido posterior a la toma de decisiones (véase el epígrafe II). Los criterios se han marcado a partir de una negociación política, oficialmente en el seno del Consejo Europeo, pero en realidad muchas ocasiones extramuros de este. A su vez, las decisiones del Banco Central Europeo, insertado ya en la política cotidiana, son elaboradas sin publicidad y exteriorizadas con escasa publicidad (compra de deuda estatal) y a veces en secreto, como las cartas con recomendación de medidas al Gobierno italiano y español en agosto de 2011.

En definitiva, estamos ante la clásica actuación de dirección política que no necesita de la eficacia jurídica para construir una relación de subordinación entre diversos entes. El peso directo, inmediato e informal de la influencia de la Unión Europea sobre la política estatal va camino de matizar la clásica concepción del proceso de integración como una realidad eminentemente jurídica, donde las influencias recíprocas están racionalizadas al máximo a través del

Derecho. Ahora se abre un campo de naturaleza primordialmente política, en la que los objetivos compartidos se marcan a través de un proceso lábil en su formación y comunicación, pero férreo en sus consecuencias. Así las cosas, el Gobierno estatal se sitúa en nuevo escenario, que le exige completar su legitimidad democrática con una suerte de legitimidad institucional, obligado a atenerse a las directrices marcadas por la Unión, bajo el riesgo de verse sustituido o de sacar al Estado de la unión monetaria.

El segundo rasgo que define la alternancia en 2011 es la asunción de responsabilidades por parte del Presidente Rodríguez Zapatero, desistiendo a ser candidato en las elecciones generales, incluso antes de las municipales. Formalmente, la renuncia del 4 de abril respondió a motivos personales (<http://www.youtube.com/watch?v=NcIBKcHT7hw&feature=related>), pero todo parece indicar, con la prudencia que merecen estos juicios, que la debilidad electoral de su candidatura y el riesgo de dañar las aspiraciones de su partido en la convocatoria electoral motivaron la decisión, buscando así una suerte de descuento de responsabilidades, que evitase su saldo por el electorado. Es verdad que el Presidente Aznar tuvo un gesto similar al final de su segundo mandato, negándose a ser candidato, pero la lógica entonces fue bien distinta, pues se presentó como una decisión libre encaminada a instaurar un límite informal a la duración del cargo presidencial. No obstante, ambas decisiones comparten la intención de situar al partido por encima del Presidente del Gobierno, intentando construir —sin éxito— la idea de que la marca puede conservar el poder más allá de las características del candidato. En la siempre compleja balanza de la democracia contemporánea entre liderazgo (candidato) y organización (partido), se quiso trascender en ambos supuestos la primera variable. Esto conlleva además la peculiar consecuencia de desfigurar parcialmente la finalidad del momento electoral. Dando por cierto que en las elecciones, además de elegir representantes, sobre todo se selecciona al Gobierno, optando entre el candidato que dirige el Ejecutivo y la alternativa que presenta la oposición, el hecho de que el partido gubernamental presente un candidato distinto de quien ejercía la presidencia, supone una alteración de esta lógica, aminorando la capacidad del ciudadano para juzgar la responsabilidad personal de quien estuvo al frente de la dirección política.

Sea como fuere, los resultados de las elecciones municipales y autonómicas de mayo mostraron una distancia significativa del cuerpo electoral respecto al partido en el Gobierno. En efecto, el PSOE perdió 1.484.778 votos, 2.262 concejales (fuente: página web del Ministerio del Interior), y la pérdida del gobierno autonómico en Castilla-La Mancha, Illes Balears, Extremadura, Aragón y Asturias. Esta circunstancia abrió dos caminos de reflexión muy interesantes.

El primero de corte federal, referido a la capacidad del Gobierno para dirigir políticamente un Estado en el que solo dos de los diecisiete ejecutivos autonómicos comparten su color político. Tal dilema, de máximo interés constitucional, sobre todo ante el objetivo de recortar también el déficit de las Comunidades Autónomas, finalmente no se ha escenificado dada la breve duración de esta cohabitación. No obstante, avanzó la cuestión de los poderes necesarios del Gobierno central para equilibrar la hacienda general, interrogante que parece ser una de las prioridades del nuevo Ejecutivo.

La segunda línea de reflexión vuelve a nuestro tema principal, a saber, la forma de la alternancia. La derrota en las elecciones municipales puso de manifiesto que la crisis de liderazgo también afectó al partido. ¿Era posible en esas circunstancias seguir manteniendo la dirección política del Estado? Pero, a la vez, ¿cómo construir una opción de gobierno cuando el líder, a la sazón Presidente del Gobierno, ha renunciado y el partido no ha sido capaz por sí mismo de sostener el suelo electoral? La respuesta arbitrada intentó afrontar ambas preguntas.

El Presidente Rodríguez Zapatero puso *de facto* fin a su Gobierno cuando, en un movimiento inédito en nuestro sistema constitucional, anunció la convocatoria de elecciones con cuatro meses de antelación. Sin duda, esta declaración ratificaba la idea de que su proyecto político había concluido, pero al evitar la disolución inmediata de las Cámaras probó a abrir un espacio político a su partido. El PSOE se encontró así ante el reto de buscar un candidato y formular un programa que fuese, casi al modo de una contradicción insuperable, alternativa a su propio Gobierno.

La elección de los líderes de los partidos sigue siendo el lado más oscuro de nuestro sistema democrático, tanto por la ausencia de mecanismos que articulen el pluralismo interno, como por la falta de transparencia en los métodos de selección. La propuesta del candidato del PSOE no ha sido una excepción, si bien en este punto es complejo narrar con garantías lo acontecido. En sentido estricto, el proceso de primarias se abrió para elegir el candidato a Presidente, sin embargo, la existencia de un único aspirante, el entonces Ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, frustró la utilidad del instrumento. Qué ocurrió para que el partido gubernamental solo generara una opción es cuestión que únicamente los protagonistas directos irán desvelando, especialmente la entonces Ministra de Defensa, Carme Chacón Piqueras, que en un comunicado anunció su abandono de la carrera afirmando que «[...] desde el primer momento ha habido quienes desde el Partido Socialista se movilizaron contra la celebración de unas elecciones primarias que son las previstas para elegir candidato en los estatutos del partido», para añadir «[...] en los últimos días hemos asistido a una escalada

que pone en riesgo la unidad del partido, la autoridad del Presidente del Gobierno y secretario general, nuestra imagen colectiva como partido e incluso la estabilidad del Gobierno», <http://www.youtube.com/watch?v=F4NV9nFe4vk>.

Desde la perspectiva de este comentario, corresponde anotar que nuestro sistema político padece severas dificultades para articular una oferta plural en la selección de candidatos. No obstante, la conclusión se complica al avanzar en el estudio de los hechos. Los paupérrimos resultados del PSOE en las elecciones generales de noviembre deberían conducir a la consideración de que ni el modo de elegir al candidato, ni el propio candidato fueron una estrategia electoral adecuada. Sin embargo, el nombramiento de Alfredo Pérez Rubalcaba como secretario general del PSOE el 4 de febrero de 2012, ahora sí con un procedimiento democrático y frente a Carme Chacón Piqueras, plantea una paradoja en la comprensión del funcionamiento del liderazgo en nuestros partidos, pues quien fracasa como candidato electoral es apoyado posteriormente para dirigir al PSOE. Quizá se abra una nueva forma de ejercer el liderazgo, en la cual se separe entre la cabeza de la organización y de la candidatura.

Puede ser que el fracaso electoral del PSOE no residiese en el candidato, sino en la insuperable tarea de construir una alternativa política al Gobierno desde el propio partido gubernamental. Esta dificultad se hace patente en el programa electoral y en el discurso de presentación del candidato. El primer documento comienza con dos rúbricas generales «Una economía sana y competitiva» y «Lo urgente, el empleo», que en gran medida recogen la acción gubernamental de los dos últimos años. Incorpora hitos contenidos en la idea del nuevo programa de gobierno que se definió y se estudió en la crónica anterior, la llamada economía sostenible y, a la vez, presenta las ideas centrales de la reforma laboral realizada a lo largo del año 2012. No es de extrañar que ambos puntos se encuentren tanto en el discurso del Presidente Rodríguez Zapatero el día del debate sobre el estado de la nación, como en la presentación de la candidatura de Pérez Rubalcaba o en su discurso del debate de investidura. Y, en fin, los otros dos grandes temas del programa —«La igualdad del siglo XXI es la igualdad de oportunidades» y «Democracia»— agrupan elementos que fueron centrales en los Gobiernos del Presidente Rodríguez Zapatero, pero a la vez añaden temas que comenzaron a estar muy presentes en el último tramo de la legislatura y, sin duda, en el debate del estado de la nación: educación, sanidad, políticas de cohesión, eficacia en la acción política y aumento en la transparencia, cuestiones que hace suyas el candidato tanto en su discurso de presentación como en su réplica durante el debate de investidura. En definitiva, el intento de producir una alternativa desde el propio partido de gobierno se muestra como una tarea de casi imposible resolución, reveladora además de una corriente más

profunda que alimenta el liderazgo político y que supera el espacio de las ideas: la credibilidad. Volveremos luego sobre este fenómeno, pero ahora han de quedar a modo de palabras lapidarias las pronunciadas por Pérez Rubalcaba en la presentación de su candidatura a secretario general cuando afirmó: «nuestro problema no ha sido de falta de ideas, sino de credibilidad».

Y, pese a las dificultades, se ha de reseñar que el Gobierno, en todo momento, sacó adelante sus iniciativas normativas —aquí se hallaría la cuarta característica de la alternancia—. Es innegable que la aprobación del presupuesto, al tratarse del último año de la legislatura, se asomó siempre como un objetivo innecesario, pero esto no debe minusvalorar el hecho de que el Gobierno lograse aprobar una reforma constitucional, la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, once leyes orgánicas, treinta y ocho leyes, tres decretos legislativos y convalidar dieciocho decretos-leyes. Es obvio que la crisis de gobierno nunca fue una crisis parlamentaria.

## B) *El imaginario de la alternancia*

Toda alternancia ha de poseer una narrativa en la que los polos en contraposición ofrezcan al electorado sus diferencias. Esos caminos divergentes se manifiestan principalmente en la campaña electoral, pero el carácter esquemático de los mensajes emitidos en esas dos semanas, dificulta un análisis claro. En mi opinión, para contrastar los elementos que construyen la separación de posiciones, hemos de atenernos a los debates del estado de la nación y de investidura, así como a los programas electorales de los dos partidos mayoritarios. El primer dato llamativo es la coincidencia respecto a los temas que componen la agenda política. Así, tanto en los programas electorales como en los dos debates citados, las preocupaciones esenciales que descuellan son la estabilización de las cuentas públicas a través de una política de austeridad; el saneamiento del sistema financiero y la reforma del mercado laboral; la profundización en los elementos democráticos del sistema y la relevancia de la política europea. También están presentes en los dos programas y en los discursos la educación, la sanidad y las pensiones públicas, si bien aquí surge el matiz en torno al concepto en el que se ubican. Mientras que para el PSOE se sitúan bajo la idea de la igualdad o de la cohesión social (pág. 72 y sigs. del programa socialista), el PP los fija dentro de la rúbrica de las reformas estructurales (págs. 11, 13 y 16 del programa), las oportunidades y el bienestar (págs. 74 y 98 del programa). Y es aquí donde se manifiesta otra pequeña variación, pues el programa del PP y el discurso del Presidente Rajoy hicieron hincapié específico en la reforma de

la Administración como «motor del cambio» (pág. 136 del programa y pág. 14 del Debate de investidura).

¿Dónde radica entonces la alternativa de proyectos cuando coinciden los asuntos prioritarios? Sin duda, en el diagnóstico de la situación. Tanto para el Presidente Rodríguez Zapatero, como para el candidato Pérez Rubalcaba, el complejo escenario posee causas esencialmente exógenas a la acción de gobierno, a saber, la crisis financiera mundial, las dificultades institucionales de la Unión Europea para dar solvencia a algunos Estados Miembros y la burbuja que ocasionó el mercado español de vivienda (Debate del Estado de la Nación, págs. 4 y 5; Debate de investidura, pág. 19). Bien distinta, sin embargo, es la visión que ofreció en el debate sobre el estado de la nación, el entonces líder de la oposición Mariano Rajoy, que subrayó como causas primeras la actitud del Presidente Zapatero negando la crisis y luego «inundando de medidas equivocadas» (pág. 13), para concluir que «el Gobierno está agotado». Es quizá esta intervención de Rajoy la que mejor destila el imaginario de la alternancia cuando afirma:

«Las alternativas no son como el señor Rodríguez Zapatero propone: o consolidar la recuperación o interrumpirla convocando elecciones. La recuperación que anuncia no se percibe ni por indicios, y las elecciones lejos de interrumpir nada abren la puerta a un tiempo nuevo que por serlo permita recuperar la confianza e iniciar una política eficaz» (pág. 16).

Confianza y eficacia son los referentes que construyen la narrativa de la alternancia. No se trata de elegir entre dos partidos que definen de manera distinta los problemas que aquejan a la Sociedad y el Estado. La razón del cambio radica en dar la confianza a uno u otro liderazgo por la credibilidad que ofrece en la solución de los problemas.

### C) *La manifestación de la alternancia*

Y, efectivamente, la alternancia se produjo en las elecciones del 9 de noviembre de 2011. Sobre un total de 24.666.392 votantes —el 68,94 % del censo—, el PP obtuvo la victoria con 10.866.566 sufragios (44,63 %) y 186 diputados; esto supuso un ganancia de 588.556 votos y 17 diputados. El PSOE logró 7.033.511 votos (28,76 %) y 110 diputados; perdió 4.255.824 votos y 59 diputados. CIU alcanzó 1.015.691 votos (4,17 %) y 16 diputados; mejoró en 236.266 votos y 6 diputados. IU-LV obtuvo 1.685.991 votos (6,92 %) y 11 diputados; esto significó 716.045 votos y 9 diputados más. UPyD llegó a 1.143.225 votos (4,7 %) y 5 diputados; supuso, por tanto, 837.146 votos y 4 diputados de crecida. Amaiur

se estrenó con 334.498 votos (1,37 %) y 7 diputados. EAJ-PNV logró 324.217 votos (1,33 %) y 5 diputados; en este caso ganaron 18.089 votos, pero perdieron un diputado. Esquerra Republicana obtuvo 256.985 votos (1,6 %) y 3 diputados; pese a perder 47.054 votos conservaron sus escaños. BNG alcanzó 184.037 votos (0,76 %) y 2 diputados; perdió 28.056 votos, pero mantuvo sus diputados. Coalición Canaria-Nueva Canarias obtuvo 143.881 votos (0,59 %) y 2 diputados; conservó los diputados pese a perder 30.478 votos. Se incorporó a la Cámara Compromís-q con 125.036 votos (0,51 %) y 1 diputado. Y Foro de Ciudadanos se estrenó con 99.473 votos (0,41 %) y un diputado. Mientras que Geroa Bai, continuación parcial de Nafarroa Bai, logró 42.415 votos y 1 diputado, lo que supuso una pérdida de 19.983 votos.

Respecto al Senado, los datos totales por candidaturas reflejan también una abrumadora victoria del Partido Popular, que obtuvo 136 escaños, 35 más que en las elecciones pasadas. Por el contrario, el PSOE descendió de 88 senadores a 48. CIU pasó de 4 a 9. La Entesa del Progrés de Catalunya perdió 5, quedándose en 7. EAJ-PNV subió un escaño llegando a 3. Amaiur debutó con 3. Y Coalición Canaria-Nueva Canarias se mantiene con 1 (fuente: página web del Ministerio del Interior).

En la crónica del año 2008, señalábamos que la regla de oro de nuestro sistema electoral residía en el valor clave de las grandes circunscripciones, a saber, Madrid, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Andalucía. Que el PSOE haya perdido en estos territorios 31 diputados es un dato ya en sí suficientemente elocuente (11 en Cataluña —6 en Barcelona—, 11 en Andalucía, 5 en Madrid y 4 en Valencia). Pero la derrota se ha extendido en todo el Estado, de manera que encontramos lugares en los que el PSOE ha visto cómo su representación descendía aproximadamente a la mitad (el País Vasco con pérdida de 5 diputados, Aragón y Galicia con 4, Canarias 3 y Navarra y La Rioja con 1). Y solo se puede hablar de una pérdida contenida en Castilla y León, donde se redujeron en 3 los diputados, 2 en Castilla-La Mancha y 1 en Extremadura, Baleares y la Región de Murcia.

Estas elecciones dan continuidad a algunas tendencias. Sin duda, a la estabilidad electoral del Partido Popular, que desde su primera victoria del año 1996 se mueve siempre en una franja aproximada de un millón de votos, entre los 9.716.006 de aquel año y los 10.866.566 de estas últimas elecciones. En definitiva, posee una base electoral sin fugas, pero apenas cobra electores de otros grupos. La segunda tendencia que se confirma es el carácter fluctuante del electorado socialista, que fácilmente se traslada a otras opciones. Así las cosas, el pluralismo del arco parlamentario es directamente proporcional a los malos resultados del PSOE; por el contrario, la derecha española no aporta miradas

distintas a las del PP. Efectivamente, estas elecciones ofrecen una mayor diversidad de partidos, pero este pluralismo deja incólume nuestro bipartidismo rígido y podría calificarse como un pluralismo parlamentario puramente ideológico, pues de ninguna manera son alternativa real de gobierno (el tercer partido apenas pasa del millón y medio de votos) y su incidencia en la dirección política, bajo las condiciones de una mayoría absoluta, es testimonial.

La victoria del Partido Popular ha dado lugar al Gobierno de Mariano Rajoy Brey, que fue nombrado Presidente por el Real Decreto 1822/2001, de 20 de diciembre, publicado en el BOE un día después. El 21 de diciembre, publicándose en el BOE el 22, se dictó el Real Decreto 1825/2011 por el que se nombró Vicepresidenta del Gobierno a Soraya Sáenz de Santamaría, a la sazón Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. El resto del Ejecutivo, en virtud del Real Decreto 1826/2001 de igual fecha que el anterior, quedó compuesto de la siguiente forma: Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, don José Manuel García-Margallo Marfil; Ministro de Justicia, don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez; Ministro de Defensa, don Pedro Morenés Eulate; Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, don Cristóbal Montoro Romero; Ministro del Interior, don Jorge Fernández Díaz; Ministra de Fomento, doña Ana María Pastor Julián; Ministro de Educación, Cultura y Deporte, don José Ignacio Wert Ortega; Ministra de Empleo y Seguridad Social, doña María Fátima Báñez García; Ministro de Industria, Energía y Turismo, don José Manuel Soria López; Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, don Miguel Arias Cañete; Ministro de Economía y Competitividad, don Luis de Guindos Jurado; y Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, doña Ana Mato Adrover.

Sería prematuro en esta crónica intentar trazar las líneas principales del nuevo Gobierno. Esta será una tarea para la próxima crónica. Pero sí merece la pena atender a la primera medida, adoptada a final de año, mediante el Real Decreto-ley 20/2011. Se trata de un extenso texto, que, sin embargo, posee dos finalidades muy claras. De un lado, adecuar los presupuestos prorrogados a la nueva estructura administrativa (art. 1). De otro, atajar el desequilibrio presupuestario, que según el Ministro de Hacienda y Administraciones Pública ascendería a 20.000 millones de euros, el 2 por 100 del PIB (pág. 10 del Debate de convalidación) y puede calificarse de «verdadero agujero negro» (pág. 11). Para alcanzar este objetivo se conjugan políticas de ahorro y de ingreso. En las primeras, que alcanzarían según el Ministro a 8.914 euros (pág. 10) destaca el freno a la oferta de empleo público y a la contratación temporal (art. 3), con las pequeñas excepciones previstas en el apartado 5 de ese artículo; la congelación de los salarios de la Administración Pública (art. 2); el fin de la renta de emancipación, con respeto a las personas que estuviesen disfrutando (derogatoria primera); la decisión de

posponer la extensión del permiso de paternidad para los padres (final octava); o el retraso en la plena aplicación de la dependencia (final decimocuarta). En el lado de los ingresos, incrementándolos en 6.275 euros en opinión del Ministro, se aumenta el tipo del IRPF (final segunda y cuarta), el IBI (art. 8) y se acrece el porcentaje de pago a cuenta en el Impuesto de Sociedades (final tercera), todo ello con una vigencia limitada a dos años. Entiende el Ministro Montoro, que esta primera actuación de urgencia se sustenta sobre tres principios. Por una parte se quiere trasladar un mensaje sobre el nuevo Gobierno:

«Son medidas excepcionales para un tiempo excepcional, medidas excepcionales para recuperar la credibilidad de España, medidas excepcionales para decir a todos, a la sociedad, a los inversores, a nuestros socios europeos, que el Gobierno de España está comprometido con la corrección del déficit público más allá de donde arraigue ese déficit público [...]».

Al mismo tiempo se pretende dirigir el ahorro a garantizar los servicios públicos tal y como afirma en la página 11 del Debate: «Con esto queremos expresar que nuestro compromiso es atender esa necesidad perentoria de financiar los servicios públicos que tienen nuestras administraciones territoriales en sus manos [...]». Y, finalmente, se acentúa la idea de una distribución progresiva de las nuevas cargas: «[...] recaen también ponderadamente sobre las capas sociales que menor capacidad económica tienen, que más han sufrido la crisis, y que hoy tienen también mayores desventajas comparativas [...]».

## 2. *Los límites de la alternancia en el sistema democrático: el Movimiento 15M*

La posibilidad real de la alternancia en la dirección política es el elemento principal del modelo democrático definido en la Constitución. Posee la innegable virtud, a la que coadyuva la naturaleza partitocrática de nuestro sistema, de simplificar el debate público. Facilita la participación del ciudadano, pues encuentra una paleta de opciones sin necesidad de una implicación personal singular. Sin embargo, la relevancia de la alternancia para el modelo democrático tiene también sus riesgos, especialmente cuando la simplificación que es su virtud, se convierte en patología si sus actores principales, los partidos, hacen de la vulgarización del discurso político no un medio, sino un fin en sí mismo, provocando una reducción innecesaria del espacio público.

El año 2011 ofrece algunos ejemplos. El primero, cualificado por su importancia y que trataré en el epígrafe siguiente, ha sido la peculiar reforma constitu-

cional, cuya tramitación ha supuesto una innegable empobrecimiento del debate. En esta línea ha de valorarse como segundo ejemplo la campaña electoral. Los anquilosados mítines, las informaciones televisivas producidas por los propios partidos o las «ruedas de prensa» sin preguntas conforman una campaña tan autocontrolada, que, efectivamente, no deja margen para el error, pero tampoco para una lúcida exposición del liderazgo. Es seguramente colofón de esta idea, el hierático debate televisivo entre los dos candidatos, pobre remedo de los debates parlamentarios y muy alejado del dinamismo que ofrecen otras disputas mediáticas de nuestro entorno. Finalmente, el tercer ejemplo radica en una de las novedades introducidas por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral general. Me refiero a la nueva redacción del artículo 60, que prohíbe la publicidad electoral en las emisoras de televisión privada, y que redunda con lo ya dispuesto en el artículo 18.6 de la Ley 2/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Más allá de la dudosa constitucionalidad de este precepto a la luz de la jurisprudencia del TEDH, restringe, tal y como ha señalado ese mismo Tribunal y a diferencia de lo que podría ser una conclusión preliminar, la posibilidad de que los partidos con menor capacidad económica realicen una campaña lo más efectiva posible utilizando los medios de comunicación de masas (2). Y más llamativa es la nueva redacción del artículo 66, que impone durante el período electoral el principio de neutralidad, igualdad y proporcionalidad a las emisoras privadas, con mención especial a las televisiones. Creo que no faltarían argumentos para sostener la inconstitucionalidad de una medida de este tipo, que interviene directamente sobre la dirección editorial, manifestación consustancial del derecho a crear medios de comunicación. Sea como fuere, desde un punto de vista de estricta política-constitucional, parece evidente que se trata de una regulación destinada a prolongar en el espacio mediático el estado de cosas existente, reforzando la posición de los partidos mayoritarios (3).

---

(2) Para una argumentación más detallada, AZPITARTE SÁNCHEZ (2011): 234.

(3) Las reformas electorales no acaban aquí. La citada Ley Orgánica 2/2011 ha de ser vista como una normativa de racionalización orientada a acomodar cambios técnicos. No faltan, sin embargo, modificaciones relevantes como la exigencia de firmas a los partidos sin representación parlamentaria que pretenden presentar candidaturas (art. 169.3) o la reconducción del transfujo municipal descontando en las mociones de censura el voto del tráfuga (art. 197). La Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, debe entenderse como una cautela adicional respecto a los partidos ilegalizados, de manera que destaca la incompatibilidad sobrevenida cuando un electo se retracta o es incoherente respecto a su declaración previa de separación y rechazo de las causas de ilegalización de un partido. Por último, la Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, pretende avanzar en la transparencia, obligando, mediante la reforma del artículo 160, a dar publicidad a las rentas de los parlamentarios y sus variaciones patrimoniales.

Esta patología de la alternancia es el contexto adecuado, en mi opinión, para analizar desde un punto de vista constitucional el llamado Movimiento 15M. Se trata, no obstante, de un fenómeno difícil de conceptualizar. En todo caso, es obvio que resulta del ejercicio directo de un derecho fundamental, el de manifestación (4), circunstancia que creo permite explicar lógicamente sus restantes notas, a saber, el carácter netamente político, su funcionamiento asambleario y su carencia de estructura. Es, sin duda, un movimiento netamente político porque se presenta asimismo en oposición al modelo institucional, en especial, a los partidos. Pero también porque su discurso llena de nuevos asuntos la agenda pública y, además, con la ocupación pacífica de la calle, materializa, al menos fragmentariamente, la existencia de un nuevo actor político (5). Su naturaleza asamblearia le da una forma múltiple, en la que cada persona es titular de una voz, a la vez que hace sumamente difícil dotar al nuevo actor de un discurso propositivo (6), ciñéndose a la expresión de un malestar difuso contra los elementos salientes del modelo instaurado [los famosos lemas «no nos representan» y «le llaman democracia y no lo es» (7)].

El Movimiento 15M posee, por tanto, una naturaleza particular y muy alejada de las magnitudes que tradicionalmente merecen nuestro análisis. Pero erraría el constitucionalista minusvalorando su relevancia, pues creo que en su mera existencia radica su mensaje y bien podría afirmarse que se trata de un actor político en busca de autor. En efecto, la ocupación de la calle por ciudadanos de lo más variado, independientemente de su impotencia para formular medidas concretas, lanza una idea nítida: cuestiona la propia operatividad de la alternancia como elemento que satisface el carácter democrático del sistema y,

---

(4) En la crónica del año 2008, pág. 164 y sigs., ya dimos cuentas de las dificultades de la Junta Electoral Central para realizar una comprensión constitucionalmente adecuada de la LOREG. Esta anomalía se ha vuelto a repetir en su Acuerdo de 19 de mayo de 2011, donde ha negado el ejercicio del derecho fundamental de manifestación el día de la jornada de reflexión. Sorprende que la Junta Electoral no se hiciese eco de la STC 96/2010, que ya le había reprochado una doctrina similar.

(5) Siguiendo el pensamiento de B. Ackerman, se ha llegado a identificar a este actor con el Demos, véase GUILLÉN LÓPEZ (2012, en prensa). Aunque quizá esta conclusión sea excesiva, tomo como punto de partida las características que este autor atribuye al Movimiento 15M.

(6) Se han producido ya algunos intentos claros de construir un discurso preciso. Al respecto véase el derecho de petición ejercido ante varios Parlamentos autonómicos para que se impulse desde ellos una reforma de la Constitución que amplíe el ámbito de la iniciativa legislativa y se introduzca el referéndum ratificatorio de leyes, en detalle <http://porlademocraciadirecta.org/>.

(7) El profesor PRESNO LINERO (2012) es el autor que con más detalle ha logrado fijar las premisas constitucionales de ambos lemas, premisas que podrían sintetizarse en lo que él ha llamado «la primacía institucional de los partidos», pág. 42.

por tanto, señala las líneas rojas de nuestra realidad constitucional. Y al expresar ese síntoma, también está discutiendo la aptitud de los partidos políticos, en especial de los dos llamados a gobernar, para cumplir la función principal que de ellos reclama el sistema, esto es, la capacidad de liderar a la sociedad.

Llegados a este punto padecerá el lector una cierta sensación de circularidad. Al tratar la morfología de la alternancia, vimos cómo el imaginario se concentraba en la confianza, en la credibilidad, de uno u otro partido para afrontar las dificultades contemporáneas. A su vez, el Movimiento 15M se puede concebir como una manifestación de duda —«no nos representan»— frente a la capacidad de generar soluciones, por tanto credibilidad y confianza, de aquellos a los que precisamente la Constitución da la posibilidad de alternar en la dirección política. Esta dinámica circular encierra la forma contemporánea de la política. En la segunda mitad del siglo XX dejamos atrás una concepción de la democracia caracterizada por el pluralismo, que se sostenía sobre la imagen ideal que ubicaba a los ciudadanos en uno u otro segmento ideológico. La pasada década marcó un acento definitivo en torno a la política caracterizada esencialmente como la pugna por el poder construida sobre el liderazgo, materializada en el momento electoral y capaz de desplegar una acción de gobierno poderosa. La crisis actual parece aventurar un nuevo escenario en el que la política se despoja definitivamente del contraste de ideas entre grupos y donde los líderes se enfrentan electoralmente bajo la sospecha ciudadana de que la alternancia es ya un puro formalismo. Se podría pensar que estamos ante la política de la incertidumbre, donde los Gobiernos interiorizan la fragilidad de su acción, por más que cuenten con una abrumadora legitimidad parlamentaria o el marchamo de la tecnocracia. Ya solo vale la esperanza de un resultado feliz, y en esa tesitura emergen nuevas formas de derecho constitucional (8).

## II. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN DOS TIEMPOS

### 1. *La reforma de la Constitución estatal: entre la banalización y la fe*

El 27 de septiembre de 2011 se publicó en el B.O.E. la reforma del artículo 135 de la Constitución. Toda modificación del texto constitucional pone a

---

(8) Al menos en términos dogmáticos, se ha planteado, siguiendo la estela latinoamericana la necesidad de una solución que supere sustancialmente las formas constitucionales actuales, abriéndose un proceso constituyente, véase los trabajos recogidos en *Por una asamblea constituyente. Una solución democrática a la crisis* (2012).

prueba, siquiera parcialmente, el significado que los sujetos políticos atribuyen a la Carta magna. En efecto, la reforma exhibe cómo se integran en la Constitución las exigencias de la dinámica política (9) o, visto desde otra perspectiva, cómo se prolonga en el tiempo la normatividad suprema de la misma Constitución (10). Por tanto, el momento elegido, el modo de tramitación, el contenido resultante y la finalidad buscada son circunstancias clarificadoras sobre la «voluntad de Constitución» (11) que emana de los agentes políticos (12).

Comencemos, pues, con el momento elegido, que engarza necesariamente con el modo de tramitación. Esta es una cuestión relevante porque, dado el apoyo cualificado que reclama, exige de los grupos políticos una especial capacidad para deslindar la disputa ordinaria en torno a la actuación gubernamental y trascenderla hasta generar un acuerdo superior. Se corre el riesgo evidente de confundir uno y otro instante, dando lugar a una banalización de la reforma cuando se trata como una legislación más, o, peor aún, volcar sobre la Constitución una visión partisana, que la haga objeto de apropiación política por uno de los partidos dominantes, quebrando así la amplia base social que debe sostenerla. Lograr esa suerte de ocasión privilegiada depende de los requisitos procedimentales dispuestos por el texto constitucional y, también, de la sensibilidad constitucional de nuestra clase política para abordar la reforma.

El caso español añade una variable importante al análisis del momento elegido para la modificación, pues la reforma constitucional es un instrumento que ha ocupado un lugar subsidiario en nuestro desarrollo constitucional. En verdad, otras han sido las técnicas constitucionales que han integrado nuestra dinámica política en el Derecho constitucional, más allá del texto constitucional. Así, como es de sobra sabido, la organización territorial ha sido siempre impulsada por las reformas estatutarias, mientras que la intervención del Tribunal Constitucional ha cumplido una tarea de racionalización en la delimitación de competencias. En cuanto a los derechos fundamentales, su concreción y avance es tarea esencial del legislador, apoyada en las primeras décadas por el Tribunal Constitucional, cuyo papel en este campo se ha desdibujado en los últimos tiempos, limitándose a una función correctora a través del principio de proporcionalidad. El sistema de gobierno debe su forma casi íntegramente a la dinámica de los partidos. Y la Constitución económica recibe su impronta fundamental del

---

(9) SHULZE-FIELITZ (1995): 65.

(10) DE CABO MARTÍN (2003): 75.

(11) HESSE (2011b): 53.

(12) El objeto de esta crónica recomienda dejar a un lado el análisis doctrina de la reforma. En todo caso es imprescindible remitir al trabajo colectivo publicado en el número anterior de esta revista.

Derecho de la Unión. En definitiva, la reforma constitucional solo apareció para salvar los escollos de la ratificación del Tratado de Maastricht, presentándose en verdad como una mera reforma técnica de carácter obligatorio en términos políticos. Entonces, ¿por qué ahora una reforma constitucional?

Existen dos respuestas, una documentable y otra que pertenece a los misterios de nuestra historia política. La primera se halla en los debates parlamentarios, principalmente en el de toma en consideración, cuando los dos grandes grupos, promotores al unísono de la reforma, explicaron sus razones. Así, Alonso Suárez, portavoz socialista, abordó la cuestión directamente al interrogarse «¿Por qué es necesaria la reforma constitucional para incluir el principio de estabilidad presupuestaria?», a lo que respondió:

«ahora, en este contexto, es necesario tomar una decisión coherente y contundente que resuelva la solvencia de nuestro país [...] no hay mejor manera de despejar incertidumbres que elevando a mandato constitucional el principio de estabilidad [...]» (pág. 3, Debate de toma en consideración).

Y en el mismo sentido, la portavoz popular Sáenz de Santamaría declaró:

«Sí, señorías, es necesaria porque la experiencia de los últimos tres años y la convulsión de las últimas semanas han puesto de manifiesto que los desequilibrios presupuestarios son riesgos inasumibles para el bienestar social [...] Lo hacemos en la Constitución porque el compromiso de unas cuentas públicas equilibradas no puede ser coyuntural, sino que ha de ser permanente» (pág. 5).

En definitiva, la escalada de la prima de riesgo y la necesidad de consolidar la regla de estabilidad presupuestaria justificarían el uso de la reforma constitucional. Estos son, como he dicho, los hechos documentables. Todo parece indicar, sin embargo, que el impulso y la razón última de la veloz reforma son imputables a una carta secreta del presidente saliente del Banco Central Europeo, Trichet, y del entrante, Draghi, en la cual se instaba al Presidente Zapatero a promover una modificación constitucional que anclase el principio de estabilidad presupuestaria.

Esta es una hipótesis plausible a la luz del modo elegido para realizar la reforma. Se tramitó a través de un procedimiento de lectura única y por vía de urgencia, siendo la primera una decisión atribuible al Pleno de la Cámara y la segunda a su Mesa (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura, Serie B, núm. 329-2, 31 de agosto de 2011). Los partidos promotores de la reforma, PSOE y PP, no dieron cuenta en el debate parlamentario de los criterios que impulsaron una opción procedimental tan sor-

prendente. Fue en sede del Tribunal Constitucional, donde se apeló a la cercanía del fin de la legislatura como argumento que habría de sostener la celeridad reformadora.

En la toma en consideración las críticas arreciaron por parte de todos los grupos. Merece especial atención el discurso de Durán i Lleida, portavoz del grupo catalán de *Convergència i Unió*, que afirmó:

«[...] esta actitud de los dos grandes partidos que ustedes llaman nacionales significa para nosotros una ruptura del proceso constituyente [...] La Constitución no fue solo objeto del PP y del PSOE, la Constitución es y existe gracias a todos» (pág. 7).

Y también son relevantes las apreciaciones del diputado Llamazares Trigo:

«Si la Constitución tenía un determinado volumen de apoyos desde el punto de vista de la pluralidad política y territorial del país, su reforma constitucional rompe desde ese mismo punto de vista el consenso constitucional. ¿Por qué, señorías? Porque se trata de un golpe a la Constitución, porque es una forma moderna del caballo de Pavía. Es una forma moderna de abrir un período de restauración y de involución democrática en nuestro país».

La disputa política sobre el procedimiento se transformó en controversia jurídica a resultas de un recurso de amparo presentado por los diputados Llamazares Trigo y Buenaventura Puig, fundado en tres reproches: la vulneración del derecho al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad al optar por un procedimiento de lectura única y urgencia; que la reforma sería una modificación encubierta del Título preliminar; y, finalmente, la inadmisión de una enmienda a la totalidad. El núcleo de la argumentación, recogida en el antecedente tercero del Auto de inadmisión, consistiría en imputar al procedimiento estipulado el resultado de «eludir la negociación previa a la reforma constitucional, dificultando la búsqueda del consenso y reduciendo la participación de los Diputados».

El Auto 9/2012, de 13 de enero, y dictado por el Pleno del Tribunal Constitucional rechazó todas las alegaciones (la oportunidad del Auto como acto procesal para solventar la controversia fue puesta en tela de juicio por el voto particular del Magistrado Pérez Tremps). Respecto a la hipotética reforma subrepticia del Título preliminar, en su fundamento jurídico segundo, el Tribunal ni encuentra conexión del artículo 135 con el Título Preliminar, ni considera posible una interpretación extensiva del objeto del artículo 168 (razonamientos que para el Magistrado Ortega Álvarez, según su voto particular, hubieran me-

recido una mayor profundidad). Las dudas que ofrece la elección del procedimiento de lectura única, se resuelven en el fundamento tercero con un análisis estrictamente literal, advirtiendo que no existe exclusión de la lectura única en el procedimiento de reforma —siendo el único procedimiento proscrito la aprobación en comisión, de la cual el Tribunal no obtiene conclusiones adicionales—, ni materias vedadas, para resolver implícitamente que la decisión del Pleno de la Cámara sobre la oportunidad del procedimiento no admite juicio (posición que es criticada por el Magistrado Gay en su voto particular). Por otro lado, la mayoría del Tribunal, en el fundamento cuarto, encuentra razones para elegir el procedimiento de urgencia y además entiende que esta vía no conculca el derecho de participación, garantizado a través de las enmiendas y el debate en pleno. Finalmente, en el fundamento quinto, abunda sobre su reciente doctrina referente a la homogeneidad material de las enmiendas respecto a la iniciativa de la que traen causa, razón que le sirve para dar por bueno el rechazo de la enmienda a la totalidad presentada por los recurrentes.

A la luz del momento y del modo elegido para la reforma, cabe preguntarse si esta cumple una de sus misiones prototípicas, a saber, ampliar la base social de la Constitución. Ciertamente la satisfacción del quórum requerido por la Constitución debería poner punto final a esta pregunta, pero es innegable que no deja de ser una mácula la incapacidad de los dos grandes partidos para sumar apoyos adicionales. Durante los últimos años, frente al sistema de acuerdos entre dos parlamentos —el territorial y el estatal— que la Constitución impone para las reformas estatutarias, se esgrimió como alternativa mejor «el pacto entre los dos partidos nacionales». Sin embargo, como ya demostraron antiguas reformas estatutarias y la reciente reforma constitucional, esta vía de desarrollo constitucional, cuya legalidad es indudable, en la práctica política corre el riesgo de sumergirse en los vicios simplificadores que antes hemos imputado a la dinámica de la alternancia. Además, cuando la simplificación viene acompañada de la elección de un procedimiento que restringe el debate y la reflexión, se acaba transmitiendo la idea de que se ha tratado la reforma constitucional como un procedimiento legislativo ordinario más. Resulta difícil, en definitiva, no sentir que los principales partidos han banalizado la Constitución.

Esta sensación de banalización se remarca a la luz del contenido de la reforma y los interrogantes que arroja. El nuevo artículo 135 incorpora dos reglas, la de la estabilidad presupuestaria y la de la deuda pública limitada. La primera se concreta en un límite conceptual, el del déficit estructural, cuya definición es doble, primero a través de un reenvío al derecho de la Unión y luego mediante una metodología de cálculo que será establecida por ley orgánica. En cuanto a la regla de deuda pública limitada, se mantiene la reserva de ley

para su autorización, su obligada inclusión en los presupuestos y la rigidez de su contenido que no podrá ser enmendado. Se añade una barrera cuantitativa que se construye nuevamente por reenvío al derecho de la Unión y, además, una preferencia absoluta de pago de la deuda. A su vez, tanto para el equilibrio presupuestario como para la contención de deuda, el artículo 135, en su apartado cuarto, establece la posibilidad de que el Congreso, por mayoría absoluta, establezca una excepción cuando constate la existencia de una catástrofe natural, una recesión económica o una situación de emergencia extraordinaria que escape al control del Estado. Finalmente, el nuevo texto constitucional realiza una serie de prescripciones destinadas a racionalizar nuestra organización territorial, de manera que extiende a las Comunidades Autónomas el mandato de estabilidad presupuestaria (para los Ayuntamientos es un principio de equilibrio) y traslada a una ley orgánica el asunto capital de definir la distribución entre Comunidades del límite de gasto y deuda, así como la determinación de la responsabilidad.

Las reglas existentes en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión (desde ahora TFU), el Protocolo número 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, obligan a formular una pregunta sobre la finalidad de la reforma: ¿para qué una modificación constitucional que reenvía a un derecho supranacional que ya vincula al legislador?, ¿qué sentido tiene una reforma que habilita el desarrollo legislativo, cuando este existe dando plena eficacia a los mandatos de la Unión? Más aún, ¿era necesaria una reforma cuando el régimen legislativo había logrado el equilibrio presupuestario e incluso superávit, desde su entrada en vigor y hasta el estallido de la crisis? Y, finalmente, ¿ofrece soluciones reales una reforma en la que los límites estructurales no desplegarán plena eficacia hasta el 2020?

El debate parlamentario nos dará algunas respuestas, pero antes merece la pena esbozar el marco teórico adecuado para comprenderlas (13). Tal contexto no puede ser otro que las funciones propias de la Constitución, reflejo de tres cuestiones capitales de teoría política. Toda reforma útil debe necesariamente potenciar alguna de esas funciones y atender a esos interrogantes centrales, dotando así a la norma suprema de mayor legitimidad, bien porque amplía su base social o porque genera una forma de gobierno más eficiente. Así, en este sentido, cabe recordar que la Constitución organiza y racionaliza el poder, dando

---

(13) Me apoyo en el análisis de los procesos de reforma propuesto por SCHULZE-FIELITZ (1995).

elementos normativos que perfilan los rasgos de su titular y el modo esencial de decisión (¿quién decide y cómo decide?). Igualmente, la norma suprema fija garantías subjetivas indisponibles a la mayoría, conformando la naturaleza de la ciudadanía (¿cuáles son los límites al poder?). Del mismo modo, la Constitución establece fines y objetivos, que justifican la propia existencia del poder (¿para qué se decide?).

Es a partir de esta estructura conceptual donde el debate parlamentario, especialmente las intervenciones de los promotores, debe cobrar algún sentido. Como ya hemos visto, la necesidad de reforzar la solvencia se presentó como la razón del momento elegido para la reforma y no deja de ser también uno de sus motivos esenciales. No obstante, en las palabras del portavoz del PSOE, Alonso Suárez, hallamos justificaciones adicionales. De un lado, una cierta emulación con el contexto europeo; de otro, el tratarse de principios «[...] dotados de una alta voluntad de permanencia y que encuentran en la Carta Magna la ubicación necesaria». Si bien, remachando siempre que la introducción de estos criterios no supone recortes sociales, sino precisamente lo contrario, esto es, el fortalecimiento del gasto social (págs. 3 y 4 Debate de toma en consideración). La intervención de la portavoz del PP, Sáenz de Santamaría, ofrece algunas ideas más en torno a la finalidad de la reforma. Sostiene que gracias a esta, la estabilidad presupuestaria no es una opción, sino un «deber público», una «obligación constitucional» (pág. 5), hasta el punto de afirmar que la «austeridad se ha convertido en una obligación política» (pág. 6). También el mantenimiento de la política social sería uno de los fines últimos de la reforma (pág. 6). Y, por último, alega la lealtad institucional entre administraciones como elemento adicional que justificaría la reforma (pág. 6).

En definitiva, y sin ánimo de exagerar, de acuerdo con las intervenciones de los promotores, con la reforma se estaría intentando asegurar la propia existencia del Estado, su solvencia, y en concreto, su forma de Estado social. Por tanto, con la modificación constitucional se pretendería potenciar la función de organización y racionalización del poder, dotando al Estado de instrumentos adecuados. Y a la vez se buscaría dar relieve a la tercera función, relativa a los fines que ha de lograr el poder público, pues el mantenimiento del Estado social se presenta como un objetivo crucial en la reforma (14). Ni que decir tiene que esta posición fue puesta en cuestión por los restantes grupos parlamentarios,

---

(14) SÁNCHEZ BARRILAO (2011) ofrece argumentos de sobra para poner en tela de juicio esta perspectiva. Es más, considera que el principio de pago preferente de la deuda obliga a una nueva lectura del Estado social. En un sentido similar, dando por «cerrado» el carácter abierto de la Constitución económica, MERCADO PACHECHO (2011).

salvo la excepción matizada del grupo catalán de *Convergència i Unió*, que discutiendo el modo de la reforma, se acercó a su finalidad. Pero seguramente la intervención más contundente fue la de Erkoreka Gervasio, portavoz del grupo vasco, PNV, que afirmó al respecto de la estabilidad presupuestaria: «Como pauta básica de la gestión económica es excelente, pero como norma constitucional es funesta» (pág. 15), para lo que da cinco razones: es un atropello del procedimiento democrático, es irrespetuosa con la estructura compuesta del Estado, es ineficaz porque ni satisface a los mercados ni dota a las administraciones de las herramientas fiscales que venía utilizando, es innecesaria porque las reglas están establecidas en el derecho de la Unión y es antieuropea porque sugiere que no basta con las normas de la Unión para garantizar el cumplimiento del déficit.

Ahora bien, podría afirmarse que la reforma ha ganado sentido *a posteriori*, debido al Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, y cuyo artículo 3.2 exige que el principio de estabilidad presupuestaria se incorpore al Derecho nacional «mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de carácter constitucional». Incorporación que será controlada, en su caso, por el Tribunal de Justicia, cuya sentencia condenatoria activaría las repercusiones económicas previstas en el artículo 260 del TFUE. Cabría sostenerse, por tanto, que la reforma constitucional es el cumplimiento anticipado de «un mandato de previsión constitucional» que incorpora el nuevo Tratado, reflejo a su vez de una indiscutible fe en la Constitución estatal como norma suprema capaz de organizar y racionalizar el ejercicio del poder.

## 2. *Las nuevas estructuras de la Constitución económica: solidaridad y control federal*

### A) *La articulación del principio de solidaridad*

La breve experiencia acumulada en la ayuda directa a Grecia, Irlanda y Portugal, e indirecta a España e Italia, ha tomado forma en el Mecanismo de Estabilidad Europea. Esta organización internacional fue creada mediante un Tratado firmado el 2 de febrero, que paralelamente se ha insertado en la organización de la Unión fruto de la reforma del artículo 136.2 TFU, primera modificación por la vía simplificada prevista en el artículo 48.6 del TFUE (Decisión del Consejo de 25 de marzo, 2011/199/UE). La finalidad del Mecanismo Europeo de Estabi-

lidad es lograr solidez en la zona euro mediante la movilización de fondos (en el 2017 podrá contar con 500 billones de euros) a alguno de sus miembros que esté padeciendo problemas financieros, cuando estos pongan en riesgo conjunto de los Estados con moneda común (art. 2). Para alcanzar este fin, el Mecanismo se dota de una organización, en la que destaca el Comité de gobernadores (art. 5), compuesto por un miembro del Gobierno de cada Estado miembro y que decidirá de mutuo acuerdo, por mayoría cualificada o mayoría simple. Ahora bien, el voto ponderado se estipula de conformidad con la participación de cada Estado miembro en el capital del Mecanismo (art. 8).

La asistencia financiera se activa mediante solicitud al Comité de gobernadores por parte del Estado miembro en dificultades financieras. El Comité determinará junto al Banco Central si existe riesgo de inestabilidad financiera para el conjunto de la zona euro, si la deuda del Estado es sostenible y cuáles son las necesidades de actuación (art. 13). De existir riesgo, la Comisión, junto al Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional negociará un «memorando de entendimiento» donde se fijarán las condiciones de ajuste macroeconómico que liberarán la ayuda (art. 13). Esa ayuda puede ordenarse mediante una línea de crédito que opera como una asistencia precautoria (art. 14), asistencia financiera dirigida a la recapitalización del sistema bancario (art. 15), préstamos (art. 16) e intervenciones de compra de deuda tanto en el mercado primario como secundario (arts. 17 y 18). En definitiva, asume la tarea de redistribución de riqueza que venía desempeñándose a través del Instrumento de Estabilidad Financiera y del Banco Central Europeo.

### B) *La perfección de los instrumentos de control federal*

En toda estructura política con pretensiones de viabilidad, la redistribución de riqueza ha de ir acompañada de un cierto grado de control sobre el uso de los fondos que una de las partes recibe a partir de la riqueza del conjunto. A esta idea responden los tres instrumentos normativos destinados a potenciar el control sobre la actuación política financiera de los Estados miembros, que la Unión ha aprobado en el año 2011. Uno de ellos, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, tiene por fin esencial dotar de claridad y fiabilidad a los marcos presupuestarios de los Estados, pues no en vano el considerando primero establece «[...] la necesidad de reforzar la responsabilización nacional y de disponer de unos requisitos uniformes con respecto a las normas y los procedimientos que configuran los marcos presupuestarios

de los Estados miembros». Para ello en el artículo tercero se estipula una obligación de conocimiento de los datos presupuestarios, a lo que se acompaña en el artículo 4 un mandato para que las previsiones presupuestarias se elaboren a partir del escenario económico más prudente y que proyecte en reglas presupuestarias numéricas para facilitar su control (arts. 5 y 6). Asimismo, en el artículo 9 se define el «marco presupuestario a medio plazo», que pretende recoger la política presupuestaria plurianual y su incidencia a largo plazo en las finanzas generales, imponiendo un mandato de coherencia entre la ley presupuestaria anual y el citado marco. Por último, el artículo 12 y siguientes quieren asegurar un conocimiento pleno de todos los entes cuyas cuentas repercutan en el sector público.

En el contexto del déficit excesivo, el Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro, ha concretado los instrumentos del depósito y la multa como sanciones administrativas (art. 9), desarrollando así las posibilidades abiertas por el artículo 126.11 del TFU. Siguiendo la estela del Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativa a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, diferencia entre el componente preventivo y el corrector. Para el primero, «cuando se percibe una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo» (art. 6.2 Reglamento núm. 1466/1997), se prevé ahora la posibilidad de obligar al Estado miembro a constituir un depósito con intereses del 0,2 de PIB (art. 5). Se tratará, sin embargo, de una multa (sin devolución posible) por esa misma cantidad cuando se detecte que efectivamente el Estado miembro se ha desviado del déficit (art. 6). Se ha de reseñar además, que en la fijación de estas sanciones, la mayoría cualificada del Consejo no es necesaria para adoptarla, sino para frenarla, dando así una posición preeminente a la propuesta de la Comisión.

Finalmente, se ha de hacer mención al Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos. Este Reglamento crea un «mecanismo de alerta» (art. 3) para responder ante «cualquier tendencia que dé lugar a una evolución macroeconómica que afecta o puede afectar negativamente al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro, de la unión económica y monetaria o del conjunto de la Unión», evolución que se fija a partir de un cuadro de indicadores (art. 4), sobre el que la Comisión elaborará primero un informe y luego un examen exhaustivo en el caso de que algún Estado miembro que padezca o esté en riesgo de padecer desequilibrios macroeconómicos. Ese informe puede resultar en una intervención preventiva con

la forma de recomendaciones del Consejo (art. 6), o instrumentos represivos, que consisten, por ahora, tan solo en la obligación de definir un plan de medidas correctoras sobre el que el Consejo podrá emitir recomendaciones (art. 7).

#### BIBLIOGRAFÍA

- AAVV: *Por una asamblea constituyente. Una solución democrática a la crisis*, Sequitur, 2012.
- AAVV: «La reforma del artículo 135 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.
- AAVV: *Comunicación del Gobierno para el debate de política general en torno al estado de la nación*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2011, IX Legislatura, núm. 256, 28 de junio de 2011.
- AAVV: *Debate para la toma en consideración de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución española*, presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2011, IX Legislatura, núm. 269, 30 de agosto de 2011.
- AAVV: *Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2011, X Legislatura, núm. 2, 19 de diciembre de 2011.
- AAVV: *Debate de convalidación del Real Decreto-ley 20/2011*, Año 2012, X Legislatura, núm. 4, 11 de enero de 2004.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel: «La dimensión constitucional del derecho a prestar el servicio de comunicación audiovisual: creación de medios, dirección editorial y autorregulación», en *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, dirs. C. Chinchilla y M. Azpitarte, Garrigues/Aranzadi/Thomson, 2011, págs. 213-254.
- DE CABO MARTÍN, Carlos: *La reforma constitucional*, Trotta, 2003.
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique: «El 15M desde una óptica constitucional», *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, en prensa.
- HESSE, Konrad (2011a): «Democracia», *Escritos de derecho constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo y CEPCO, 2011, págs. 131-150.
- (2011b): «Concepto y cualidad de Constitución», *Escritos de derecho constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo y CEPCO, 2011, págs. 33-55.
- MERCADO PACHECO, Pedro: «Liquidación por reforma», *Olvidos*, 2011, <http://www.olvidos.es/palabras/20>.
- PRESNO LINERA, Miguel: «El 15M y la democracia real», *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, núm. 25, enero 2012, págs. 38-49.
- SÁNCHEZ BARRILAO, Juan: «La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española», en prensa.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmut: «Die deutsche Wiedervereinigung und das Grundgesetz —Zur Theorie und Praxis von Verfassungsentwicklungsprozessen—», en *Verfas-*

*sungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen*, ed. J. J. Hesse, G. F. Schuppert y K. Harms, Nomos, 1999, págs. 65-96.

### RESUMEN

Este trabajo intenta dar cuenta de las novedades políticas y legislativas del año 2011. En este año, la crisis económica ha continuado incidiendo sobre nuestra realidad. Desde la perspectiva de la política ordinaria se atiende a las características de la alternancia en la dirección del Estado y la novedad que supone el Movimiento 15M. Además, se ha añadido una perspectiva constitucional atenta a los elementos que reconstruyen nuestra Constitución económica, sea a través de la reforma constitucional o de las novedades normativas de la Unión.

**PALABRAS CLAVES:** realidad constitucional; alternancia; Movimiento 15M; Constitución económica; reforma constitucional; Unión Europea.

### ABSTRACT

This essay takes account of the political and legislative actions in 2011. This year, the economic crisis kept affecting our reality. From the perspective of ordinary politics, the paper studies the change of Government and the so called «Movimiento 15M». Besides that, the constitutional perspective is analyzed to understand the reconstruction of the «Economic Constitution» through the constitutional reform and the new laws in the European Union.

**KEY WORDS:** Constitutional reality; change in Government; *Movimiento 15M*; Economic Constitution; constitutional reform; European Union.