

## UNA EVALUACIÓN APRESURADA SOBRE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

José María COELLO DE PORTUGAL

Doctor en Derecho  
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional. UCM  
*jmcoello@der.ucm.es*

### I. CONSTITUCIÓN ANTICRISIS

Como es sabido, el martes 30 de agosto de 2011 el Congreso de los Diputados tomaba en consideración por abrumadora mayoría<sup>1</sup> una proposición de reforma del art. 135 de la Constitución, conjuntamente presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular del Congreso de los Diputados, que pocos días después, el 27 de septiembre de 2011, veía la luz cuando el *Boletín Oficial del Estado* publicaba la sanción del jefe del Estado a la nueva redacción de este art. 135, que significaba la segunda reforma del texto de la Constitución Española desde su entrada en vigor en 1978. La reforma se acordaba por las Cortes Generales, a decir de su Exposición de Motivos, «para garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país». Una sola es así, la causa eficiente que impulsa la reforma: la economía, y triple la causa final que la reforma persigue: garantizar a nivel constitucional la estabilidad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas, reforzar los compromisos de España con las políticas de control del déficit acordadas por los Estados miembros de la Unión Europea, especialmente de la eurozona, y garantizar la sostenibilidad económica y social de la economía española.

No obstante lo anterior, desde la perspectiva del constitucionalista, lo más revelador y novedoso de la reforma constitucional de 2011 no han sido ni su causa eficiente, ni su causa final, sino sus causas material y formal. Su causa material (aquello de lo que algo está hecho) ha sido la

---

<sup>1</sup> Votos emitidos, 336; a favor, 318; en contra, 16; abstenciones, 2 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, IX Legislatura, núm. 269, sesión extraordinaria de 30 de agosto de 2011).

voluntad de las Cortes Generales de forma inmediata y directa, pero quienes mediatamente han dictado el texto de la reforma al poder constituyente español han sido, sin duda ninguna, las instituciones de la Unión Europea<sup>2</sup>. Y su causa formal (aquello que informa un objeto) esconde también una gran novedad, y no porque se consagre por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico al máximo nivel normativo el principio de estabilidad presupuestaria, sino porque es la primera vez que España emplea su Constitución, su poder constituyente y toda su fuerza creadora como instrumento jurídico para salir al paso de una difícil coyuntura económica y dotar de fuerza normativa constitucional las exigencias de la política económica; hecho que constituye la verdadera novedad de esta reforma. Ciertamente es que existe desde 1978 un largo Título VII en la Constitución dedicado a la Economía y la Hacienda, que recoge los principios constitucionales en esta materia. Tan cierto como que constituye un hecho probablemente inédito en la historia de nuestro constitucionalismo que la modificación parcial de un texto constitucional ya en vigor venga instrumentalizada como una medida más para luchar contra una desfavorable situación de crisis económica, padecida aún hoy por prácticamente todos los sectores de la sociedad española.

Pese a su brevedad y aparente alcance coyuntural, la reforma operada significa la apertura a un nuevo uso de la fuerza normativa de la Constitución que por vez primera es utilizada no ya como instrumento para la ordenación de la economía política, sino también como instrumento para la ordenación de la política económica. Puede decirse así que esta consensuada reforma constitucional del art. 135 cierra el círculo del acusado pragmatismo sociológico del que, desde su misma génesis, está impregnada la Constitución Española de 1978.

## II. CARACTERÍSTICAS DE UN CAMBIO

Con la introducción de este cambio normativo al máximo nivel se ha pretendido por el constituyente, más que buscar una adaptación de la economía a los nuevos postulados de la Constitución —como es tradicional en

---

<sup>2</sup> Distinto es el caso de la presente reforma constitucional de la operada en 1992 sobre el art. 13.2 de la Norma Fundamental, que fue la primera padecida por el texto de la Constitución Española de 1978, pues en aquel caso era España quien promocionaba e impulsaba su incorporación al Tratado de Maastricht, mientras que ahora han sido las instituciones de la Unión las que han señalado a España el camino a seguir en su devenir constitucional.

las Constituciones de tercera generación—, una adaptación de la Constitución a las exigencias de la economía, sumida aún a día de hoy en una difícil crisis estructural que está poniendo a prueba, además de las variables fundamentales de las economías nacionales de los Estados, los cimientos políticos e ideológicos de la misma Unión Europea.

De este modo, los principales caracteres del cambio han venido a configurar una reforma:

a) *Apresurada*, como primer rasgo caracterizador, no sólo por su urgente tramitación en las Cortes Generales, sino por la velocidad que incluso la Jefatura del Estado ha aplicado al proceso para la pronta entrada en vigor del nuevo texto. No en vano se trata de la primera reforma de la Constitución que es sancionada y promulgada por el jefe del Estado el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*<sup>3</sup>.

b) *Estimulada*, en la medida en que el nuevo texto es producto de la acción normativa del poder constituyente constituido español, sólo después de una clara inspiración por parte de las instituciones de la Unión Europea y de las recomendaciones hechas a España en materia de contención de su déficit público.

c) *Consensuada*, como claramente revela el hecho de que la proposición de la reforma partiera de forma conjunta de la acción política de los dos grupos parlamentarios mayoritarios del Congreso de los Diputados y fuera previamente pactada en su concreta redacción por los representantes de ambas formaciones políticas<sup>4</sup>.

d) *Comunitarizada*, en la medida en que ha existido por vez primera, al menos con este nivel de intensidad, un compromiso por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, y particularmente de los integrantes de la eurozona, de concertar sus medidas de corrección del déficit público nacional, con el objetivo de aumentar la competitividad y garan-

---

<sup>3</sup> La propia Constitución fue sancionada por el jefe del Estado con fecha 27 de diciembre y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de diciembre del mismo año, en tanto que la reforma del art. 13.2 de la Constitución fue sancionada por el jefe del Estado con fecha 27 de agosto de 1992 y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente, 28 de agosto de 1992. En el presente caso, la firma de S. M. el Rey y el referendo del entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, tuvieron lugar el 27 de septiembre de 2011 y la nueva norma se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de la misma fecha, entrando también en vigor ese mismo día.

<sup>4</sup> Concretamente, firmaron la Proposición de reforma presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular del Congreso de los Diputados, José Antonio Alonso Suárez y María Soraya Sáenz de Santamaría Antón, en representación de sus respectivos Grupos Parlamentarios (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie B, núm. 329-1, de 26 de agosto de 2011).

tizar la solvencia y sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros de la Unión<sup>5</sup>.

e) *Parcial*, en la medida en que se trata de una reforma puntual del texto de la Constitución, inspirada en causas de concertación económica internacional, intrínsecamente unida a la coyuntura económica actual y, por tanto, que no supone en ninguna medida una aproximación al resto de cambios en la Constitución, de naturaleza más política que económica, que han sido sugeridos por otras instancias u órganos de relevancia constitucional<sup>6</sup>.

f) *Inesperada*, en la medida en que se trata de una reforma producto de las desfavorables circunstancias económicas actuales cuya gestación, por tanto, ha venido dada más por la necesidad que por la racionalidad y por la repentina, aunque perentoria, necesidad de reacción rápida, unitaria y decidida frente a la actual crisis económica internacional. Carácter inesperado que, al tiempo que la velocidad en su tramitación parlamentaria, ha generado algún descontento social y político —así como entre los estudiosos del Derecho constitucional— por la falta de un debate crítico más participado, de manera antecedente a la entrada en vigor de la reforma.

### III. EPÍLOGO A UNA REFORMA

Hemos asistido así a una reforma de la Constitución, la segunda ya al texto original de 1978, que, pese a su importancia cualitativa por las razones expuestas, no ha supuesto un verdadero cambio político estructural en la ordenación constitucional de la economía política, sino la acelerada constitucionalización de una medida de política económica. Reforma que en su haber positivo ha tenido el rápido entendimiento de las fuerzas políticas mayoritarias en aras de la persecución, al menos en el plano de las intenciones, del bienestar de la sociedad española, así como la búsqueda de la convergencia de la economía española con la zona euro. Reforma que en su haber negativo contiene, probablemente también, la exce-

---

<sup>5</sup> Así, esta reforma constitucional puede considerarse pionera de las conclusiones del Consejo Europeo de 9 diciembre de 2011, en las que se constata la necesidad de alcanzar un principio de austeridad y saneamiento presupuestario para mejorar la confianza y sentar las bases del retorno a un crecimiento sostenible en la Unión ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/126729.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126729.pdf)). Última consulta, 10 de marzo de 2012.

<sup>6</sup> Muchas de estas recomendaciones se contienen en el Informe del Consejo de Estado de 24 de enero de 2006, librado a solicitud del Gobierno de fecha 4 de marzo de 2005.

siva celeridad y escaso debate con la que se ha adoptado un cambio de tanta trascendencia jurídica como política, así como la pérdida de la ocasión para iniciar un debate de reforma más amplio del texto de la Constitución, ya demandado por muchos sectores sociales y que antes o después llegará a nuestro Parlamento, en aras de la supervivencia de la propia norma constitucional.