

UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA PERIFERIA EUROPEA

Gerardo Pissarello¹

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

EXTRACTO

La intempestiva reforma del artículo 135 de la Constitución española puede leerse como una expresión más de la erosión en Europa de los elementos garantistas del constitucionalismo de posguerra. Tanto por su contenido como por el procedimiento empleado para acometerla, su aprobación aparece reñida con principios constitucionales básicos, como el democrático, el del Estado social o el de la autonomía territorial. Asimismo, supone un golpe a la legitimidad global de la Constitución cuya reversibilidad no será sencilla.

INTRODUCCIÓN

En agosto de 2011, el PSOE y el Partido Popular alcanzaron un acuerdo para una reforma constitucional-legal en materia económica. Su propósito declarado era enviar una señal a los "mercados" que redujera la vulnerabilidad de la deuda española. Para alcanzarlo, se anunciaban dos medidas. La primera, el endurecimiento de los límites al déficit y al endeudamiento públicos fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La segunda, el otorgamiento de garantías reforzadas de pago a los acreedores de deuda pública española y al Banco Central Europeo. La concreción de estas medidas se llevaría a cabo a través de una reforma en dos tiempos: una de la Constitución, que sólo afectaría al artículo 135, y otra, prevista en la anterior, que se realizaría a través de una ley orgánica. La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por los Grupos parlamentarios socialista y popular en el Congreso el día 26 de agosto. En un mes fue aprobada, sin modificaciones, y entró en vigor el día 27 de septiembre. La ley orgánica que complementa la reforma constitucional debería aprobarse, según lo pactado, antes de junio de 2012.

Estas notas procuran ofrecer algunas reflexiones sobre el contenido y la oportunidad de la reforma, sobre el procedimiento empleado para llevarla adelante y

¹ àgerardopissarello@ub.edu

sobre su eventual eficacia. La relevancia del tema es indiscutible. Ante todo, por su impacto sobre aspectos esenciales de la forma de Estado, desde el principio democrático o el del Estado social a la autonomía política y financiera de comunidades autónomas y municipios. Igualmente, por su incidencia en la propia legitimidad de la Constitución. De la Constitución entendida como marco jurídico-político capaz de propiciar mayores grados de democratización y de asegurar los derechos básicos de todas las personas.

EL CONTENIDO: LIMITACIÓN DEL DÉFICIT Y DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIORIDAD DE PAGO A LOS ACREEDORES

La operación de reforma constitucional-legal pactada por los dos grandes partidos estatales incluía, como se ha dicho ya, dos cuestiones relevantes. La primera es la prohibición de déficits estructurales y de un volumen excesivo en materia de deuda pública. A diferencia de otros países que reformaron su constitución con un objetivo similar, como Alemania, el acuerdo alcanzado por los grandes partidos españoles no incluye la fijación de una cifra concreta de prohibición de déficit en la Constitución. El nuevo artículo 135 se limita a proscribir los déficits estructurales, es decir, aquellos que superen el límite del 3% del PIB previsto por el PEC de la Unión Europea. Su determinación específica, así como las eventuales sanciones por incumplimiento, se remiten a la ley orgánica que deberá aprobarse antes de junio de 2010. Básicamente, el acuerdo alcanzado por el PSOE y el PP estipula que dicha ley orgánica fijará en un 0,4% el déficit estructural global máximo del conjunto de las administraciones. De modo más específico, el del Estado no deberá superar el 0,26 % del PIB, y el de las CCAA, el 0,14%. Las entidades locales, por su parte, deberán presentar equilibrio presupuestario. Este techo constitucional-legal cercano a cero regiría a partir de 2020, pero las administraciones públicas deberían comenzar a aproximarse a él desde la entrada misma en vigor de la reforma.

En materia de deuda pública, el nuevo artículo 135 estipula que su volumen no podrá superar el 60% del PIB estipulado por el PEC e invocado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Los criterios específicos para la reducción progresiva del endeudamiento y el establecimiento de responsabilidades por incumplimiento también se reenvían a la ley orgánica. Estas previsiones no comportan, como puede advertirse, una innovación sustancial respecto a los límites ya previstos en el PEC de 1997. Más bien, imponen un reforzamiento de los citados criterios, a partir sobre todo de la idea del "déficit cero". La constitucionalización de esta opción de política económica puede objetarse desde diferentes perspectivas. En términos materiales, la obsesión anti-déficit ya era, como se puede observar, un objetivo europeo. Un objetivo que, lejos de pecar por defecto, resultaba bastante exigente. Tanto, que fue incumplido de manera reiterada, como se insistirá luego, por todos los países miembros de la zona euro. Nada indicaba, desde esta perspectiva, que una regulación más severa, y menos en un contexto recesivo, pudiera mejorar su eficacia.

Por otra parte, incluso en caso de considerarla conveniente, tampoco resultaba necesario acometerla a través de una reforma constitucional exprés, puesto que los mismos objetivos podrían haberse perseguido a través de una norma de rango legal. De hecho, ya en 2001 el Partido Popular impulsó una la Ley de estabilidad presupuestaria que pretendía imponer a todas las administraciones (central, comunidades y ayuntamientos) el déficit cero, sin relacionarlo con la marcha de la economía².

Contemplada desde esta óptica, es evidente que lo que ha pesado en la reciente reforma constitucional ha sido la intención de adecuarse a un mandato externo, de exhibir un compromiso reforzado con los inversores y con los acreedores de deuda. De ahí la decisión de constitucionalizar, con toda la carga simbólica y de rigidez normativa que ello entraña, lo que podría haberse realizado por vía legal. Y de ahí la decisión de fijar en otra norma de singular rigidez como es la ley orgánica, tanto el techo concreto al déficit como los mecanismos de sanción o de responsabilidad en caso de incumplimiento.

Esta voluntad de enviar una señal externa a los grandes inversores y a las instituciones que mejor expresan sus intereses a escala europea, queda confirmada con el segundo elemento de la reforma, que a pesar de haber merecido menos atención pública, es el que expresa mejor su carácter innovador. Se trata de la constitucionalización de la prioridad "absoluta" de pago de los créditos otorgados para la satisfacción de los intereses y del capital de la deuda pública de las administraciones. Esta previsión carece de parangón en el derecho constitucional comparado. Su precedente más relevante es una previsión sobre pago de deudas incorporada a la Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos tras la guerra de secesión de 1861-65. El objetivo de dicha reforma era asegurarse de que los estados sureños derrotados en la contienda honrarían sus obligaciones. Se trataba, pues, de una norma impuesta por los vencedores a los vencidos. La reciente reforma española no es del todo ajena a dicho espíritu. Con ella, se consagra una concesión inédita a los los tenedores de deuda pública. Y se instala una auténtica bomba de relojería en el edificio constitucional, ya que se pone en serio entredicho la realización de otros fines previstos en el texto de 1978. Desde la autonomía política y financiera de las diferentes administraciones públicas hasta la obligación de remover los obstáculos que impidan que la igualdad y la libertad sean "reales y efectivas", prevista en el art. 9.2.

La priorización en términos "absolutos" –ni siquiera "relativos"– del pago de los créditos contraídos para el pago de la deuda pública ignora la posibilidad de que estos puedan ser usurarios, ilegítimos, o simplemente de que puedan renegociarse. En rigor, se trata de una previsión que prima la satisfacción de ciertas deudas externas sobre otras internas. Que otorga una preeminencia injustificada a un tipo de acreedores –los

² Esta ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que una década más tarde, se pronunció a favor de su constitucionalidad (en la STC 134/2011, de 20 de julio de 2011).

tenedores de deuda— en detrimento de otros: desde los funcionarios públicos y los proveedores de las administraciones hasta el conjunto de la población, acreedora de los poderes del Estado en tanto titular de derechos básicos constitucional y legalmente reconocidos.

Los defensores de la enmienda han intentado presentarla, no como un ataque al principio del Estado democrático y social, sino como una condición para su viabilidad futura. En su relato, la introducción de un límite drástico al déficit y a la capacidad de endeudamiento público sería un antídoto eficaz contra un legislador irresponsable y despilfarrador. Ofrecería, además, un instrumento imprescindible de saneamiento de las cuentas públicas, liberaría de cargas a las generaciones futuras y permitiría, de este modo, la ampliación del ámbito de lo políticamente decidible.

Estos argumentos no resisten la crítica. De entrada, resulta cuestionable intentar concebir la limitación del endeudamiento y del déficit como fines en sí mismos. Son, por el contrario, instrumentos de la política económica que pueden servir a objetivos diversos. No es ilógico, por ejemplo, financiar con deuda inversiones que tienen efectos a largo plazo, como las infraestructuras sanitarias o educativas. Igualmente, la generación de déficit puede ser un instrumento valioso necesario para la creación de ocupación y la recuperación económica en tiempos recesivos. El constitucionalismo social de posguerra aceptaba sin problemas estas premisas. Apostaba por un modelo constitucional abierto, que concebía a la generación de deuda pública o la fiscalidad como instrumentos posibles, e incluso necesarios, para la garantía de derechos sociales y servicios públicos razonables. Solo con el auge del neoliberalismo y de teorías como las del llamado constitucionalismo fiscal, cercanas a autores como Friedrich Hayek o James Buchanan, se impuso el cierre del marco constitucional económico. Un cierre que, en la práctica, ha acabado por expulsar cualquier opción proto-keynesiana del ámbito de lo constitucionalmente posible.

Por otro lado, aunque un déficit y un endeudamiento público excesivos puedan resultar indeseables en ciertos contextos, no parece que este sea el principal problema de la economía española. Sin perjuicio de algunas actuaciones irracionales acometidas en algunas administraciones, la deuda pública bruta no es especialmente alta. Se sitúa en un 65% del PIB, un porcentaje inferior al de otros países como Italia (120%), Grecia (150%), Estados Unidos (100%) o Alemania (80%). El problema, más bien, se sitúa en el sobreendeudamiento privado. Y dentro de este, en las deudas contraídas ante todo por entidades financieras, promotores inmobiliarios y constructores con el objetivo de sostener la burbuja especulativa de la última década y su expansión internacional.

A pesar de esta realidad, fácilmente constatable, la preocupación de los reformistas no ha sido bloquear constitucionalmente el endeudamiento especulativo privado. La reforma sólo apunta al endeudamiento público, cuyo crecimiento está ligado a la estatización de la deuda privada, origen real de los problemas actuales.

Los partidarios de la reforma admiten que la contención del déficit y de la deuda comportaría una limitación de la autonomía de ingreso. Pero niegan que esto suponga una afectación negativa del principio democrático o de la autonomía financiera de

comunidades autónomas y municipios. Para ello insisten en que limitar el endeudamiento no impediría que los ingresos pudieran obtenerse por otras vías, como la fiscal. Este argumento encierra parte de verdad, ya que la introducción de políticas fiscales progresivas podría, en efecto, reducir la dependencia del crédito externo. Es más, sería una exigencia también ella constitucional, como indica el artículo 31 del texto de 1978. No obstante, la evidencia empírica indica que la fiscalidad española lleva años siendo una de las más regresivas dentro de la UE-15. El déficit, de hecho, que la reforma pretende combatir, es ante todo el producto del hundimiento los ingresos públicos provenientes de impuestos, tasas y cotizaciones sociales, así como de la paralización de ciertas actividades económicas.

En realidad, el problema va más allá. Y es que incluso si la limitación de la autonomía de ingreso fuera compensada con una política fiscal progresiva como la que exige la Constitución, quedaría en pie la cuestión del pago prioritario a los acreedores de deuda pública. Esta cláusula agrega a la limitación a la autonomía de ingreso una restricción de peso en la autonomía de gasto. Y obliga a las administraciones a destinar sus ingresos a fines que podrían afectar de manera sensible el alcance de principios como el del Estado social o la autonomía de comunidades y entidades locales. Es la combinación, en suma, de estos dos elementos –la drástica limitación del déficit y del endeudamiento públicos y la prioridad absoluta de pago a los acreedores– la que permite colegir el sentido anti-democrático y anti-social de la reforma impulsada.

Sus valedores también han intentado matizar el alcance de estas previsiones, alegando en su defensa la introducción en la Constitución de cláusulas de flexibilización. Por ejemplo la que, en el propio art. 135, permite superar los límites al déficit y a la deuda pública en caso de “catástrofes naturales, recesión o situaciones de emergencia” que “perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”. Lo que ocurre es que esta cláusula presenta varios problemas. De entrada, opera en situaciones excesivamente indeterminadas. Solo puede activarse, de hecho, cuando las situaciones de excepción escapen “al control del Estado” y causen un perjuicio “considerable” a su “sostenibilidad”. Lo que estos conceptos supongan se hace depender en la práctica de lo que disponga una mayoría absoluta de miembros del Congreso de los Diputados. En cualquier caso, si por “insostenibilidad social” se entiende la financiación insuficiente de derechos sociales y servicios públicos constitucionalmente previstos, parece evidente que este escenario no es una simple hipótesis de futuro. Ya existe, y de manera preocupante, en ámbitos que afectan derechos como la vivienda, la sanidad, la educación, el empleo o el medio ambiente. Y lo que se ha pactado, en este concreto contexto recesivo, y no para un eventual escenario de futuro, no es flexibilizar el déficit para evitar la catástrofe. Es endurecer sus límites, una medida que, anclada a la prioridad de pago a los acreedores, contribuirá a profundizar la fragmentación social en el conjunto del territorio.

¿UNA REFORMA EUROPEA O PARA LA PERIFERIA EUROPEA?

Algunos comentaristas de la reforma han intentado presentarla, no como una especificidad española, ni como una simple imposición externa, sino como una exigencia europea. Se trataría, por tanto, de una regla de austeridad y de sentido común económico destinada a enriquecer el acervo materialmente constitucional europeo y a extenderse al conjunto de sus miembros, o al menos, a los países de la eurozona. Quienes defienden este tipo de lectura invocan, de un lado, el caso de Alemania, que modificó la Ley Fundamental de Bonn e introdujo un techo de déficit del 0,35% del PIB para 2016. Y de otro, los diferentes proyectos de reforma que, en un sentido similar a la reforma española, se encuentran en discusión en países como Francia, Italia o Portugal.

Naturalmente, que una regla de este tipo se esté discutiendo en el conjunto de la UE no la convierte a de forma automática en una propuesta razonable ni en una expresión de buen sentido económico. En Alemania, el cambio constitucional fue criticado por el ala izquierda de la socialdemocracia, los verdes se mostraron escépticos y fuerzas políticas como *Die Linke* llegaron a hablar de una auténtica "catástrofe" y de una "eutanasia" para los Länder con mayores dificultades económicas. En Francia, donde la crítica a la deriva anti-social del proceso de integración europeo es vigorosa, tampoco se ha abierto paso de manera sencilla. Es más, incluso entre los partidarios de limitar el déficit o el endeudamiento públicos, costaría reclutar valedores de la constitucionalización de la prioridad de pago a los acreedores. Y es que la reforma española, en realidad, no expresa una tendencia simplemente europea. Refleja una realidad más específica: la de la periferia europea, sometida a la presión de ciertas instituciones comunitarias (fundamentalmente, la Comisión y el Banco Central) y de los tenedores de deuda pública vinculados a los países con mayor peso político-económico de la UE (Alemania, Francia y Reino Unido).

Cuando se piensa, en efecto, en el poder de reforma que ha impulsado la última modificación constitucional, es difícil limitarse al papel formal desempeñado por las Cortes Generales. El propio acuerdo alcanzado por los partidos mayoritarios de ámbito estatal apelaba a la necesidad de lanzar una señal a los "mercados", a los "inversores" y al "Banco Central Europeo". Estos actores han aparecido revestidos, así, de un poder de reforma tácito, con una capacidad normativa superior, incluso, a la del poder de reforma explícito, formal³.

Esta situación no es del todo nueva. En general, la deriva monetarista experimentada por el proceso de integración a partir de la década de los 90 ha tenido un impacto especialmente regresivo en la periferia de la UE. Después de todo, los criterios de convergencia y la política monetaria trazados en el Tratado de Maastricht

³ No es una simple anécdota que buena parte de la discusión sobre la reforma haya girado en torno a la existencia, en el caso español, de una carta similar a la que el Banco Central Europeo dirigió al gobierno italiano instándolo a modificar su Carta Magna.

fueron concebidos en función de las necesidades del modelo capitalista alemán y del Bundesbank. La imposición de esta vía de integración a los países de Europa del Este, fijada en los criterios de Copenhague de 1993, se saldó en un deterioro considerable de los estándares de protección social y ambiental en dichos países. Y dentro de la zona euro, afectó de manera específica a las economías periféricas. Para intentar adaptarse a ese marco, y atraer inversiones, Grecia impuso una política fiscal abiertamente regresiva, pero aun así tuvo que falsear sus cuentas públicas (con la ayuda técnica de entidades financieras como Goldman Sachs). Portugal se vio forzado a aplicar políticas de austeridad y tuvo que reformar varias veces la avanzada Constitución de 1976 para acomodarla a los nuevos vientos europeos. En el caso español, la desconvergencia social inducida por el corsé monetarista europeo fue asumida internamente sin reforma alguna de la Constitución de 1978. Pero muchos de los derechos y principios sociales reconocidos en ella quedaron atenazados en medio de una irresponsable política de sobreendeudamiento privado y de un modelo de crecimiento irracional, que la actual reforma no pretende mitigar ni mucho menos erradicar.

El endurecimiento de los criterios establecidos en el PEC y la constitucionalización de la obsesión anti-déficit y anti-deuda no harán sino profundizar este escenario. En Alemania, la limitación constitucional del déficit ha dado cobertura a numerosas medidas de reducción del gasto social. Pero se trata del segundo exportador del mundo, con un PIB que es casi la suma del de España e Italia y un aparato productivo que facilita la obtención de superávit en la balanza comercial. Y se trata, además, de un Estado federal con un sistema de financiación y de reequilibrio territorial interno mucho más avanzado que el de los países de la periferia⁴.

La situación en estos últimos estados es mucho más endeble. En casos como el español, con un elevadísimo endeudamiento privado, una estructura productiva demasiado ligada a la construcción, el turismo o la agricultura intensiva, una fuerte dependencia energética, un sistema de financiación autonómica y local injusto y opaco, y una estructura fiscal claramente regresiva, un déficit del 0,4% es un objetivo inalcanzable cuando no suicida. Para constatarlo, basta pensar en un país como Estado Unidos, que desde el estallido de la crisis ha aumentado su déficit en un 5%, una cifra que le ha permitido sortear un escenario como el de 1929, pero no reactivar y reorientar su sistema productivo o crear empleo significativo. Pretender que unas administraciones autonómicas o municipales infra-financiadas se aproximen en menos de diez años a un déficit cercano a cero resulta un despropósito. A menos, claro, que para hacerlo se recurra al vaciamiento de derechos y servicios ya menoscabados o a una nueva oleada de privatización de suelo público con fines especulativos.

En realidad, hay buenas razones para sostener que la reforma no solo propiciará una desnaturalización del principio del Estado social y de su sostenibilidad en términos

⁴ Al tiempo que son forzados a contener el déficit, los Länder en mayor situación de vulnerabilidad perciben 800 millones de euros anuales que, aunque insuficientes, les ayudan a consolidar sus cuentas.

ecológicos. También afectará sensiblemente la autonomía constitucionalmente prevista. De ese modo, los postulados reformistas comportarán, lo que no deja de ser una ironía, un golpe a la cohesión territorial y a la "unidad de España" mucho más efectivo que las demandas federalistas o independentistas tan a menudo estigmatizadas por las tesis más cerrilmente centralistas.

EL PROCEDIMIENTO: LA URGENCIA Y EL ESCAMOTEO DEL DEBATE PÚBLICO

A la luz de los argumentos expuestos hasta aquí, parece difícil separar el contenido de la reforma del procedimiento empleado para llevarla adelante. Este, en efecto, se ha caracterizado por una celeridad parlamentaria inusitada, así como por la voluntad de evitar a toda costa un referéndum popular con información y debate previos. Este recurso a la urgencia y el escamoteo de la deliberación pública no es privativo, ciertamente, de esta reforma. Ha estado presente en otras medidas restrictivas de derechos sociales aprobadas al calor de la crisis. El aumento notable en los últimos años de los Decretos-Ley, de hecho, fue un indicio de la consolidación de una suerte de Derecho de emergencia económica, a menudo reñido con muchas previsiones constitucionales e infra-constitucionales, e incluso con la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La reforma constitucional no escapa a esta lógica. Como es sabido, la Constitución española prevé dos mecanismos para su modificación. Uno, el del art. 167, condiciona la aprobación de la reforma a la obtención de una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras y prevé la celebración de un referéndum solo si lo solicitan una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado. Otro, el del artículo 168, exige en cambio mayorías de dos tercios en cada Cámara, así como la celebración obligatoria de un referéndum. Los grupos parlamentarios que en agosto impulsaron la modificación del art. 135 invocaron de entrada, como vía de tramitación, la del artículo 167 del texto constitucional. Si se atiende al tenor literal del objeto de la reforma –el art. 135– es posible defender la corrección de la vía escogida. El precepto en juego, después de todo, se encuentra en el Título VII del texto constitucional y, en consecuencia, fuera de los ámbitos reservados al procedimiento del artículo 168 (la forma de Estado y los principios estructurales del sistema constitucional, los derechos fundamentales, la Corona). Con todo, esta percepción no ha sido unánime. Alguna voz, como la de Izquierda Unida, planteó que la reforma debía haberse tramitado por la vía del artículo 168. Con cierta lógica, argüía que la prioridad absoluta otorgada al pago de los créditos de la deuda por parte de las Administraciones Públicas podía desvirtuar la consagración de España como Estado social y democrático hecha en el art. 1.1.

Más allá de la legalidad de la vía escogida, lo cierto es que el acuerdo no se caracterizó por su apertura deliberativa, a pesar de su clara incidencia sobre el interés general y sobre principios y derechos constitucionales elementales. Fue, desde su concepción, una propuesta furtiva, impulsada en período estival, por el procedimiento de urgencia y en lectura única. En menos de un mes, las Cortes Generales lograron

que una iniciativa de reforma constitucional fuera aprobada y entrara en vigor. De hecho, si se atiende de forma estricta al tiempo empleado para su debate y aprobación parlamentarios, este fue de 12 días, que es el lapso transcurrido entre la fecha de presentación de la propuesta y su aprobación definitiva por el Senado el 7 de septiembre de 2011.

Jueces para la Democracia y otras asociaciones no tardaron en denunciar este intento de evitar todo debate ciudadano sobre los motivos de la reforma y de reducir al Parlamento a una simple caja de resonancia de decisiones previamente adoptadas fuera de él. Los argumentos con frecuencia contradictorios con los que se pretendió justificar esta decisión no parecen de recibo. Que se trataba de una medida simplemente técnica, que no merecía una discusión amplia; que se trataba de una medida demasiado compleja, que levantaría pasiones populistas. Todas razones frágiles, que inducen a ver en lo aprobado poco más que la verificación de un acuerdo previo adoptado, no sólo con la oposición, sino por imposición de otros agentes externos, comenzando por el Banco Central Europeo y la canciller Angela Merkel, calificados portavoces de los tenedores de deuda española⁵.

Nada de esto puede considerarse una prueba de salud democrática. En realidad, en la tradición del constitucionalismo democrático hijo de la revolución francesa, una constitución que se considera a sí misma como fruto del poder constituyente popular sólo debería ser reformada en aspectos relevantes con el acuerdo de ese mismo poder constituyente. Que esto no haya ocurrido en un caso como el que nos ocupa expresa una anomalía democrática que el régimen político y económico español arrastra desde la transición y que la crisis actual no ha hecho sino agravar.

En todo caso, habría que evitar ver en este escamoteo del debate ciudadano un fenómeno exclusivamente hispano. Tras el "no" francés y holandés al tratado constitucional europeo, tras el "no" islandés al pago de la deuda contraída por los grandes bancos o tras el "no" italiano a la privatización del agua, a la energía nuclear o la impunidad de los representantes políticos, el referéndum se ha convertido en la bestia negra de unas clases dirigentes que no están dispuestas a arriesgar públicamente sus medidas más claramente anti-sociales o anti-democráticas⁶.

LA EFICACIA: ENTRE EL IMPACTO INMEDIATO Y EL CUMPLIMIENTO IMPOSIBLE

No es sencillo aventurar cuál pueda ser la eficacia de la reforma. Por lo pronto, no parece haber servido para conseguir uno de sus objetivos principales: calmar a los

⁵ No parece un dato menor que el nuevo presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, se haya desempeñado, entre 2002 y 2005, como alto ejecutivo del Banco Goldman Sachs.

⁶ El propio anuncio del primer ministro griego, Yorgos Papandreu, de convocar un referéndum sobre el plan de rescate de la Eurozona recientemente aprobado, fue recibido con un estrepitoso desplome de las bolsas y con feroces críticas internas y externas, comenzando por la del Gobierno español.

mercados de deuda, a los grandes inversores y a las agencias de rating. A poco de aprobada la reforma, de hecho, el diferencial de deuda española se disparó y algunas agencias como Moody's no tardaron en anunciar que hubieran preferido que el límite del 0,4% y los mecanismos concretos de sanción en caso de incumplimiento se recogieran en la Constitución y no en una ley orgánica.

En otro plano, sin embargo, debe decirse que la reforma ha tenido efectos casi inmediatos, aun en ausencia de la ley orgánica de concreción de la misma. Numerosas administraciones, de hecho, han anunciado o han comenzado a adoptar medidas de austeridad con el argumento de que es necesario adecuarse a estos criterios de rigor presupuestario⁷. La gran paradoja es que estas medidas tenderán a agudizar el escenario recesivo. Lo cual alentará, a su vez, el endeudamiento externo que supuestamente se procura evitar.

Por otra parte, la aprobación de la reforma ha colocado en la agenda el debate sobre los mecanismos de sanción y de responsabilidad en caso de incumplimiento. Esta discusión ha sido abordada ya por diferentes instituciones europeas. La Comisión y los gobiernos de Francia y Alemania han sugerido que los incumplidores de este tipo de normas podían ser privados de ayudas y fondos europeos y, llegado el caso, del derecho de voto en el Consejo. En el ámbito estatal tampoco han faltado propuestas de recentralización de competencias en materias como sanidad, educación y vivienda y de retención de fondos a las administraciones autonómicas y locales incumplidoras.

En términos absolutos, en todo caso, los objetivos de la reforma siguen pareciendo, sobre todo en las economías periféricas, de imposible consecución, si no es a través de una liquidación en toda regla de los ya menguados derechos y servicios sociales existentes. Tampoco aquí se está ante una hipótesis caprichosa. No es ocioso recordar que desde 1980, ni Francia ni Italia, dos países cuyos gobiernos han anunciado reformas constitucionales similares a la española, lograron cerrar un ejercicio con superávit. La propia Alemania, desde la reunificación, en 1990, solo lo logró en 2007 y 2008, ya con Angela Merkel como canciller, lo que facilitó la reforma de la Ley Fundamental de Bonn. Todos estos países, en otras palabras, fueron incumplidores sistemáticos del PEC, que establecía un marco ligeramente menos severo que el consagrado por la reforma española. Solo gracias a su peso político y económico lograron superar los mecanismos de sanción previstos en el Protocolo sobre déficits excesivos y pudieron forzar la flexibilización del PEC en 2005.

Desde estas premisas, no cabe duda de que el Estado español ha sido uno de los más fieles cumplidores de los criterios estipulados en el PEC. Sin embargo, esta adecuación no puede desligarse, como se ha apuntado ya, de la generación de un irracional sobreendeudamiento privado y de una burbuja especulativa que difícilmente podrán reeditarse *ad eternum*. En este contexto, bien se podría sostener que la

⁷ Puede verse un ejemplo de esta tendencia en el Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria de Cataluña, impulsado a comienzos de octubre por el *Govern de la Generalitat* y tramitado en el parlamento autonómico por el procedimiento de urgencia.

reforma, aunque irrealizable en términos absolutos, repercutirá de manera inmediata en el alcance del principio democrático, del Estado social y de la propia autonomía territorial. Nada de esto dejará indemne lo que Loewenstein llamaba el "sentimiento constitucional", es decir, la aceptación de la Constitución como pacto de convivencia. La obcecación, en efecto, en llevar adelante una reforma constitucional-legal de dudosa eficacia, y la negativa a discutirla, al menos, en referéndum, agudizará la impugnación que desde diferentes espacios sociales, políticos y sindicales se han lanzado al actual régimen institucional y económico. Y aumentará la desafección constitucional de unas generaciones precarizadas que, además de no votar el texto de 1978, están siendo víctimas privilegiadas de sus límites e incumplimientos. Esta desafección podrá traducirse, en el corto plazo, en la exigencia de reformas o de interpretaciones que eliminen o atenúen los efectos regresivos de las nuevas modificaciones. Pero a la larga, cargará de razones a quienes, tanto en el ámbito interno como en el europeo, comienzan a exigir la construcción desde abajo de nuevos procesos constituyentes. A diferencia de las reformas ahora impulsadas, estas voces no plantean una salida a la crisis dirigida a calmar a los mercados. Postulan, por el contrario, la necesidad de someterlos, junto al poder político, a lógicas realmente democráticas y garantistas, capaces de asegurar, en diferentes escalas, los derechos de todas las personas por encima de los beneficios y las rentas de unos pocos.