

La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

Abstract

La crisi economica ha messo in discussione il finanziamento di standard minimi del benessere sociale. La revisione costituzionale dell'art. 135 della Costituzione spagnola introduce il principio del pareggio di bilancio che pone una nuova luce sullo stato sociale, con conseguenze sull'effettività dei diritti costituzionali, che va diminuendo in proporzione all'attuazione dei tagli che vengono applicati alle politiche pubbliche che li sostengono.

1. Introducción

Todos los derechos constitucionales dependen en la práctica de una decidida intervención pública en favor de su garantía y ejercicio. Esta máxima es aplicable no sólo a los derechos sociales o prestacionales, sino también a buena parte de las libertades individuales civiles proclamadas en los textos fundamentales. Ninguno escapa, en mayor o menor medida, a la necesidad de una acción positiva del Estado, medible en términos económicos o presupuestarios, con la que se puede asegurar su tutela efectiva. En definitiva, podría afirmarse también que todos ellos dependen de los impuestos y por tanto su protección siempre conlleva un costo para las arcas de los poderes públicos¹. La actual crisis económica está poniendo de relieve con carácter global la tendencia a disminuir aquellas asignaciones del Estado y el conjunto de las diferentes Administraciones públicas, destinadas a financiar unos básicos estándares de bienestar social. El fenómeno está cobrando una relevancia y gravedad especial en algunos paí-

(1) Vid. S. HOLMES y C.R. SUNSTEIN, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo XXI Edit., Madrid, 2011.

ses, donde la virtualidad real de los derechos constitucionales está disminuyendo en la misma proporción que se aplican recortes presupuestarios a las políticas públicas que los implementan. De este modo, es posible constatar sin dificultad la existencia de un “coste alternativo”, no medible en parámetros económicos o financieros, a partir del proceso de debilitamiento del principio social, implantado como elemento basilar del constitucionalismo moderno tras la Segunda Guerra Mundial.

Porque desde este otro ángulo de percepción, para el poder político de turno puede resultar igualmente *costoso*, política y sobre todo electoralmente, *recortar en derechos* mediante políticas de austeridad como exclusivo remedio con el que hacer frente a la crisis económica; y ello a pesar de que aquéllas puedan contar con una cobertura jurídica de máximo nivel, gracias a la incorporación del denominado principio de estabilidad presupuestaria en el marco de los grandes principios constitucionales que inspiran y vinculan la actuación del Estado.

Pero antes habría que intentar poner apellidos, si es posible, a ese concepto de derechos, sobre los cuales recae principalmente el peso y las secuelas de la crisis. O de otro modo, de qué derechos estaríamos hablando al referirnos a esta devaluación normativa de la Constitución; en la medida en que se tiende a focalizar la atención de manera casi exclusiva en los – ya clásicos – derechos sociales de una determinada generación, como los únicos damnificados de la crisis y la aplicación del objetivo “dorado” (la regla de oro) de la estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, lo cierto es que ese déficit de *normatividad* al que estamos haciendo referencia se va a proyectar en todo el aparato axiológico y *principal* sobre el que se construye el Estado constitucional, social y democrático de derecho. No escapa, pues, a esta depreciación jurídica ninguna de las categorías de derechos consagrados en la norma constitucional. Una exploración sintética aplicada al caso español como modelo de referencia permitirá reconocer la probable inauguración de una nueva etapa, generalizable seguramente en el conjunto del constitucionalismo europeo, en la que no resulta inexacto diagnosticar una intensa relativización – o regresión efectiva – de

los valores y derechos fundamentales que hasta ahora lo han caracterizado.

Este proceso de involución, tanto de lo que venía siendo hasta ahora un desarrollo positivo de los derechos como en la ejecución del programa social constitucionalizado, puede desembocar en una especie de “constitución mutante”, o lo que es lo mismo, en la pérdida del carácter supremo de la norma constitucional como instrumento y parámetro de evaluación de todas las decisiones políticas con relieve normativo del Estado. Esta mutación, o *transmutación* mejor, resulta bastante explícita cuando se examina la interpretación – legislativa y gubernamental – que se está ofreciendo actualmente de la mayor parte de los presupuestos dogmáticos y principios del Estado constitucional. El peligro mayor de este proceso “involutivo” radica en que la devaluación jurídica del texto fundamental obligue a replantear – no sólo desde instancias académicas sino por la misma sociedad de destino – la virtualidad de la Constitución en cuanto norma primera de la organización política e institucional, y hasta ahora barrera de contención contra actuaciones que contradigan los valores superiores del ordenamiento.

La estrategia que se está empleando como respuesta política para proporcionar una cobertura de legitimidad constitucional a ese retroceso evidente en los niveles de tutela y ejercicio de derechos se ha centrado, por lo general aunque no en exclusiva, en la activación del mecanismo de la reforma constitucional². De este modo, se va a consagrar en el escalón máximo del ordenamiento un nuevo – o reforzado – principio de la estabilidad presupuestaria, el cual se erige a

(2) En el caso de Italia, la Ley constitucional 1/2012, de 20 de abril, que reforma los artículos 53, 81 y 119. En Francia, la reforma constitucional afecta a los artículos 34, 39, 42, 46-1, 47-1, 47-2, 48, 49, 61, 70 y 88-8. En Alemania, ha sido un modelo de referencia en esta materia la reforma constitucional aprobada en el 2009 (artículos 109 y 115). En el caso de Francia, el Consejo Constitucional francés consideró que no era preciso proceder a la reforma de la Constitución para introducir la llamada “regla de oro” del equilibrio presupuestario, que había sido prevista en el pacto fiscal de la Unión Europea (UE). Un análisis detallado del proceso de integración en este país del principio de estabilidad presupuestaria se encuentra en J.J. RUIZ RUIZ y A. SÁNCHEZ NAVARRO, *El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 21012, pp. 219 y ss.

partir de ahora en instrumento de “habilitación constitucional”, válido e incontestable *a priori*, con el que desplegar cualquier legislación orientada a dar cumplimiento a este criterio prioritario de la política económica; aunque sea al precio de reducir los niveles básicos o esenciales de la mayor parte de los derechos – sobre todo los de naturaleza social o prestacional – reconocidos por la Constitución. Cabría hablar por tanto de una suerte de “contrareforma” constitucional, desde la que se produce una evidente y progresiva erosión de los pilares ya tradicionales del modelo de Estado constitucional de Derecho. La respuesta de este último se limita a aceptar las pautas impuestas por unos *nuevos factores reales del poder* (mercados), que cuentan con capacidad suficiente para reconvertir una vez más a la Constitución en aquella *hoja de papel* (Lasalle), documento político de eficacia semántica o nominal que caracterizó una época incipiente de la historia del constitucionalismo³.

2. La implantación en España de un nuevo componente definitorio del modelo constitucional: la naturaleza poliédrica y de eficacia privilegiada del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135, CE)

En el 2011 se aprueba por segunda vez en España una reforma de la Constitución de 1978⁴, cuya proyección no se va a limitar a la estricta dimensión económica y financiera del Estado y el funcionamiento de las diferentes Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas, Entes Locales). Hay que recordar que el principio de estabilidad presupuestaria – o un concepto que contenía un objetivo equiparable – había encontrado ya una formulación meramente “indicativa” o programática en algunos preceptos del texto originario de la CE

(3) Como afirma LÓPEZ AGUILAR, al advertir sobre la manera en que se ha desmontado esa idea consolidada sobre la “intangibilidad” del pacto constituyente, “esto no se ha hecho porque, súbitamente, a la democracia española le haya dado un ataque de madurez; no, se ha hecho al albur de una retórica raya en la cristalización de un “apócrifo poder constituyente de los mercados”. Vid. *De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional exprés*, en Teoría y realidad Constitucional, núm. 29, 2012, pág. 213.

(4) Boletín Oficial del Estado, de 27 de Septiembre del 2011.

de 1978. Primero, uno de los principios rectores de la política social y económica (dentro del Título Primer, dedicado a los “Derechos y deberes fundamentales”) señalaba un mandato dirigido a los poderes públicos en general para promover las condiciones favorables al progreso social y económico, “en el marco de una política de estabilidad económica” (art. 40.1). Por otro lado, la redacción primitiva del mismo artículo 135 ya había contemplado indirectamente este principio, sólo que desde un punto de vista procedimental o competencial; de un lado, exigiendo la autorización por ley del Gobierno “para emitir deuda pública o contraer crédito”; de otro, imponiendo unas reservas legales (Ley de Presupuestos, ley de emisión) en la asignación de créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de esa deuda pública, así como su posible enmienda o modificación⁵.

Pero el principio de estabilidad presupuestaria tiene ahora, tal y como se ha introducido en el texto constitucional tras la reforma del 2011, y especialmente en un contexto de crisis económica, un efecto multiplicador que repercute de manera directa e inmediata sobre los presupuestos de naturaleza dogmática (principios, valores, derechos y libertades) que fundamentan el edificio constitucional; hasta el punto de estar desvirtuando en buena medida no sólo su significado y alcance jurídicos, sino también las posibilidades de activar el conjunto de herramientas diseñadas en la CE para garantizar su materialización o ejercicio.

La finalidad esencial de la reforma constitucional se dirige a la contención del déficit estructural y la imposición de unos límites efectivos al endeudamiento del conjunto de Administraciones públicas. Con la

(5) Resulta algo más que anecdótico el hecho de que esta preocupación por la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento del Estado tuvieran ya un cierto eco como fines y condicionamientos de la actividad del Estado dentro del primero de los textos con que se inaugura la historia constitucional española, en concreto en el artículo 335 de la Constitución de Cádiz (1812):

“La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieron, los cuales se manejarán con absoluta separación de la Tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón”.

formulación del principio de estabilidad presupuestaria se incorpora a la CE una nueva *garantía institucional*, con una virtualidad jurídica reforzada tanto frente a la normativa infraconstitucional como respecto a las demás garantías y principios constitucionales que componen la definición básica del Estado.

Esa potencial supremacía respecto de los demás indicadores dogmáticos consagrados en el texto constitucional encuentra una constatación difícil de superar con la proclamación expresa de su carácter “absoluto” ante situaciones que podrían obstaculizar su aplicación preferente por los poderes públicos⁶. El *encorsetamiento*, como directriz precisa y concreta que determina la orientación de la política económica y financiera, impide así utilizar las técnicas habituales de interpretación (ponderación, proporcionalidad, exégesis sistemática), mediante las cuales la jurisprudencia constitucional ha asegurado el valor del pluralismo político en un marco normativo ideológicamente dúctil y potencialmente contradictorio.

Pese a todo, el constituyente ha intentado poner expresamente de manifiesto una “teórica” voluntad por no aminorar el significado que ha cobrado en las últimas décadas la noción de Estado social contenido en la norma fundamental de 1978. Al contrario, y casi paradójicamente, en la Exposición de Motivos del texto de la reforma aprobado por las Cortes Generales se contienen varias menciones a la pretensión de “garantizar la sostenibilidad económica y social” del país o al “mantenimiento y desarrollo del Estado social”, como ejes centrales sobre los que gravitaría la necesidad de incorporar el principio de estabilidad presupuestaria. Pero ese, razonable sin duda, objetivo se presenta potencialmente antagónico – y la corta experiencia hasta hoy lo ha demostrado – con la conservación de los estándares de protección social alcanzados en España, a través del despliegue de los compromisos constitucionales originarios con el Estado del bien-

(6) La expresión más sintomática de esta supremacía del principio de estabilidad presupuestaria se encuentra en el párrafo tercero del nuevo artículo 135 de la CE: “*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta*” (el subrayado es nuestro).

estar. Porque, sin duda, han sido los derechos sociales los principales damnificados de la aplicación estricta de la reforma constitucional del 2011, en forma de regresión e involución incuestionable de los niveles básicos prestacionales que parecían “congelados” por una lectura en sentido progresivo de las cláusulas y manifestaciones del principio social dentro de una norma intensamente garantista en este sentido como es la CE de 1978.

Descrito en sus términos esenciales, el actual anunciado del artículo 135 de la CE viene a imponer un mandato genérico en cuanto a su repercusión institucional y territorial sobre el conjunto de Administraciones públicas, a las cuales se obliga a adecuar “sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria” (art. 135.1). Se trata de una imposición que se plasma en una doble dimensión. En primer lugar, sobre la capacidad de endeudamiento (emitir deuda pública o contraer créditos) de los poderes públicos (Estado y Comunidades Autónomas); a partir de ahora cualquier operación financiera con esa finalidad requiere una autorización prevista en una norma con rango de ley (estatal). De otro parte, se prohíbe a esas mismas Administraciones incurrir en un déficit estructural superior al que se haya señalado por la Unión Europea para sus Estados miembros. Forzosamente contenida en una ley orgánica, la estabilidad presupuestaria juega sin embargo de forma diferente para el caso de la Administración local, ya que lo que verdaderamente sanciona para esta última el artículo 135.2 es el estricto objetivo del “equilibrio presupuestario”.

Todavía en este relato esencial de los fines y compromisos financieros y económicos que se adoptan con la reforma, es necesario advertir que gracias a ella va a tener lugar por primera vez la constitucionalización de “Europa”. A la ya mencionada referencia sobre la “auto-obligación” del Estado y sus diversas Administraciones Públicas de someterse al dictado de la Unión Europea en materia de “déficit estructural”, se añade igualmente la remisión a lo dispuesto en esta esfera internacional, y en concreto al Tratado de Funcionamiento de la UE, sobre el cálculo de volumen de deuda pública autorizado en relación con el producto interior bruto (art. 135.3); este nivel de endeudamiento va a representar un listón insuperable, ahora también por razones de índole constitucional.

El carácter de las normas y deberes redactados en el texto del artículo 135 adquiere, no obstante, un significado programático, por el traslado de los términos exactos de su cumplimiento a una futura Ley Orgánica, donde se tendrán que desarrollar no sólo estos principios constitucionales, sino también la participación de todas las Administraciones afectadas en aquellos procedimientos que a tal fin se establezcan en los “órganos de coordinación institucional” con competencia en materia de política fiscal y financiera. El cometido de esa previsión contenida en la reforma constitucional ha tenido respuesta en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁷. En esta última se han perfilado las directrices constitucionales que ya se habían indicado en el último párrafo del artículo 135: distribución de los límites de déficit y endeudamiento de las diferentes Administraciones, metodología y procedimiento para el cálculo del déficit estructural, y especialmente las medidas de distinta naturaleza (preventivas, correctivas y coercitivas) que el Estado estaría legitimado para imponer en caso de incumplimiento por otras Administraciones de los objetivos marcados de estabilidad presupuestaria.

En todo caso, y pese a la naturaleza formalmente “programática”⁸ de la mayor parte de los nuevos indicadores constitucionales para la

(7) Esta Ley Orgánica continúa una línea legislativa que tuvo su mejor expresión en la Ley Orgánica 5/2001, que complementaba la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (L. 18/2001), así como la posterior reforma de la primera aprobada Ley Orgánica 3/2206. Este marco normativo, cuya validez sería sancionada además por la jurisprudencia constitucional (STC 134/2011), seguramente hacía innecesaria – tal y como se ha defendido por una parte importante de la doctrina – la reforma constitucional del 2011, en la medida en que se regulaban allí mecanismos suficientes para hacer efectivo el cumplimiento del principio de la estabilidad presupuestaria, sin necesidad de recurrir a una reforma “sumaria” (*reforma expres*) como la aprobada de forma tan precipitada en el 2011. La principal diferencia con esos precedentes legislativos es que en ellos no se habían contemplado allí algunos instrumentos que reforzarían su cumplimiento (sancionatorios). Vid. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, p. 144.

(8) La mejor demostración de esa naturaleza teóricamente programática se puede reconocer en la Disposición Adicional (párrafo 3) del texto de la reforma, donde se aplaza la entrada en vigor de los límites del déficit estructural previstos en el propio artículo 135 al año 2020.

política económica y financiera, el nuevo artículo 135 contiene unas reglas y directrices muy nítidas que han de asumir en este ámbito los poderes públicos, además de introducir una inédita y reforzada “norma habilitante” que proporciona una cobertura jurídica con la que se puede validar *a priori* cualquier decisión o medida restrictiva de los demás principios y derechos consagrados asimismo en el texto fundamental.

Uno de los aspectos de la reforma constitucional que genera una mayor incertidumbre en cuanto a su futura efectividad se refiere a la delimitación de las causas de excepción que autorizan una moderación del estricto cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. El constituyente ha querido prever determinadas circunstancias que podríamos adjetivar como “críticas” – y no únicamente de “crisis” – para permitir al Estado suavizar las condiciones *normales* de aplicación de ese principio. La forma en que han sido enunciadas en el precepto constitucional otorga un cierto margen de discrecionalidad interpretativa, si bien en todo caso esa decisión debe ser adoptada por una mayoría cualificada del Parlamento (mayoría absoluta del Congreso). Los conceptos encierran pues una eventual relativización – quizás incluso *dilución* temporal – de la regla del equilibrio y la estabilidad presupuestaria: catástrofes naturales, recesión económica, situaciones de emergencia extraordinaria. La condición adicional que se impone para su posible aplicación está marcada de manera bastante explícita pero igualmente indeterminada (*que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado*)⁹; junto a un requisito de carácter formal (apreciación mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados)¹⁰.

(9) A las establecidas de manera expresa por el texto del artículo 135, cabría posiblemente otras circunstancias que, reguladas mediante ley orgánica, puedan entrar también dentro de ese presupuesto que legitima una cierta flexibilidad presupuestaria. Vid. R. BLANCO VALDÉS, *La reforma del 2011: de la musas al teatro*, en Claves de la Razón Práctica, núm. 216, 2011, pp. 8 y ss.

(10) Este requisito se debe interpretar como una “decisión” de la Cámara, y no como una ley orgánica, lo que implica – tal y como sostiene GAVARA DE CARA – la posibilidad

Concluida la aproximación analítica, nos parece conveniente poner de relieve la valoración, por lo general crítica, que se puede hacer de esta reforma constitucional desde diversos puntos de vista: formal y procedimental, de oportunidad o presunta necesidad, contenido y efectos directos sobre el resto del marco constitucional.

La apreciación que recibe esta primera iniciativa “sustantiva” de reforma constitucional no puede ser demasiado positiva, ya que, en primer lugar, existen argumentos sólidos contra la fórmula empleada para su aprobación. No es admisible, por su entidad y alcance, que se empleara un procedimiento parlamentario reservado en el Reglamento del Congreso (art. 150), únicamente para propuestas normativas de muy escasa entidad (procedimiento en lectura única)¹¹. La precipitación, más que una celeridad razonable, fue la pauta que se impuso por la mayoría cualificada que compuso el acuerdo entre los dos grandes partidos de ámbito nacional (PSOE y PP). Este mecanismo de aprobación “sumaria” resulta incompatible con el imprescindible debate y negociación que requiere en sede parlamentaria cualquier reforma constitucional. El resultado sería la falta evidente de consenso más allá de la aplastante mayoría coyuntural que se había formado, y la no aceptación por aquélla de ninguna de las escasas enmiendas que tuvieron ocasión de proponerse por los grupos minoritarios¹².

de suspender de forma singular la aplicación de normas legislativas, sin derogarlas o sustituirlas necesariamente. Vid. *Encuesta sobre la reforma de la Constitución*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 64.

(11) Nos parecen acertadas las calificaciones de “acelerada” e “impropia” que emplea García Escudero cuando analiza de forma pormenorizada el procedimiento seguido y el *iter* parlamentario de la aprobación de la proposición de reforma constitucional. Vid. P. GARCÍA-ESCUDERO, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 165 y ss. Por su parte, Ridaura Martínez estima que ese procedimiento tan “controvertido” de reforma constitucional y el empujado en sede parlamentaria (lectura única) representa una implícita injerencia de los “mercados” en el mantenimiento del pacto constituyente que dio origen a la CE de 1978. Vid. M^a. JOSEFA RIDAURA, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 237 y ss.

(12) Habían pasado además sólo unos días desde la presentación de la proposición de reforma y su aprobación definitiva (26 de agosto a 7 de septiembre). Como advierte BLANCO VALDÉS, aunque seguramente no se infringía *strictu sensu* ninguna norma de

Por otro lado, y si atendemos al intenso nivel de afectación que tiene este nuevo artículo 135 sobre el principio constitucional de autonomía (art. 2, CE), en su dimensión económica o presupuestaria, debería haberse empleado la fórmula agravada de reforma constitucional (art. 168, CE)¹³; este procedimiento implica la convocatoria, no sólo un procedimiento donde es inevitable la búsqueda de mayores consensos constitucionales, ya que resulta mucho más dilatado en el tiempo (aprobación por un Parlamento, disolución de éste, convocatoria de elecciones generales y ratificación por el siguiente Parlamento de la iniciativa aprobada por el anterior); además de que se prevé como obligatorio e inexcusable la convocatoria de un referéndum, vinculante jurídicamente, lo que abría la puerta a la intervención directa de la sociedad en una materia en absoluto pacífica ni mayoritariamente aceptada por esta última¹⁴.

procedimiento, “sí parece poco coherente desde luego con el espíritu de unas previsiones constitucionales destinadas a garantizar que la reforma sea el producto de un proceso de debate e integración que difícilmente puede conseguirse en escasas dos semanas, si el tema es políticamente conflictivo”. Cit., pág. 14.

Sería conveniente entonces – y coincidimos en este punto con López Basaguren – que por la trascendencia de la reforma constitucional, los Reglamentos del Congreso y Senado introduzcan un procedimiento específico para aprobación de los proyectos y proposiciones de esta naturaleza, evitando la adopción de fórmulas que hurtan del debate y el consenso parlamentario. Vid. *Encuesta sobre la reforma de la Constitución*, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 2012, pág. 75.

(13) Vid. J. CANO BUESO, *Dudas y certezas de la reforma constitucional*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Octubre, 2011. Esta opinión – que suscribimos – contrasta sin embargo con la defendida por el propio Tribunal Constitucional en Auto 9/2012, para quien el procedimiento correcto era el previsto – reforma ordinaria – por el artículo 167 de la CE.

(14) Al activarse el procedimiento “ordinario” de reforma constitucional, la convocatoria del referéndum era potestativa, en función de que lo solicitara una décima parte del Congreso o del Senado, lo que no ocurriría a la postre, al no disponer las minorías de ese número mínimo de escaños en ninguna de las Cámaras. Cuestión diferente es que la consulta era oportuna – creemos – para reforzar con la intervención del electorado la legitimidad de esa importante modificación de la Constitución económica, aprobada con una mayoría “matemática”, pero sin la conveniente participación de las minorías con representación en el Parlamento. En este punto nos permitimos disentir de la opinión de López Aguilar, para el que, con aquella aplastante mayoría, no era necesaria la ratificación por referéndum, incluso era ir más allá de lo que prevé y aconseja la propia Constitución. Vid. J.F. LÓPEZ AGUILAR, cit., pág. 215.

Se pueden argumentar asimismo otras consideraciones críticas sobre la necesidad misma de una reforma que entra a disciplinar una materia que ya se encontraba regulada por una legislación orgánica previa, con suficiente grado de precisión normativa como para servir de instrumento, más idóneo que la reforma constitucional, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la estabilidad presupuestaria¹⁵. Ciertamente la positivación de este criterio de política económico en un marco normativo superior, con vocación de permanencia y estabilidad, resulta un obstáculo para aplicar otras opciones de política financiera y presupuestaria en contextos y circunstancias futuros donde ya no resulte imprescindible. El efecto de *congelación* o de *petrificación* que conlleva su integración en la Constitución económica de un país no compensa con toda probabilidad los beneficios temporales de una mayor eficacia jurídica, que en teoría se puede garantizar igualmente a través de una ley parlamentaria de mayoría cualificada. Incluso la forma misma en que el constituyente español decidió recepcionar el principio de estabilidad presupuestaria, con ese elevado nivel de detalle y pormenorización jurídica, resulta impropio – creemos – para un texto normativo de esta naturaleza.

Pero las objeciones más destacables que se han hecho a esta reforma abordan el problema de su teórica “inconstitucionalidad”, al poner de manifiesto su evidente contraste con buena parte de los principios fundacionales del Estado que fueron constitucionalizados en el texto original de 1978. La neta contradicción con el *principio social* será objeto de examen en los siguientes apartados de este trabajo¹⁶. Pero

(15) Se puede utilizar otro argumento en contra del carácter sólo políticamente necesario o “simbólico” – y no en un plano estrictamente jurídicos – de la reforma constitucional y la instauración explícita de esa regla de oro de la estabilidad presupuestaria; nos referimos a que – como mantiene Jimena Quesada – “no era necesaria ni en términos de adaptación al ordenamiento de la UE ni en clave de exigencia normativa interna”. Vid. L. JIMENA QUESADA, *La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 1012, pág. 338.

(16) Sin embargo, y en contra de lo que pensamos, Tajadura Tejada considera que esta objeción es infundada; en su opinión, el objetivo de la reforma no es otro que garantizar la sostenibilidad social del Estado, ya que el enunciado de la nueva norma (art. 135) no contiene ninguna alusión a “techos de gasto” o “recortes sociales”, sino que intenta

sin duda también no resulta fácil admitir tampoco su plena compatibilidad con algunas de las funciones básicas que definen la forma de gobierno parlamentaria en España. Por un lado, con la atribución que se hace por la CE al Parlamento de una función económica trascendental como la que se concreta y ejerce en el momento de aprobar anualmente los Presupuestos Generales del Estado (función presupuestaria, art. 66.2, CE), y cuya autonomía va a quedar ceñida a partir a hora a unos cánones demasiado estrictos, ubicados por otro lado en una sede institucional infundada constitucionalmente hablando¹⁷. Por otra parte, porque al remitir a la Unión Europea esta capacidad decisoria sobre la determinación de los parámetros esenciales para asegurar la estabilidad presupuestaria se está renunciando voluntariamente a la función – cuyo ejercicio no es discrecional – de dirección política encomendada al Gobierno por el artículo 97 de la CE¹⁸. Se puede alegar que la pertenencia a esta organización internacional ha supuesto una transferencia importante de competencias reconocibles en el texto constitucional a favor de instituciones estatales/nacionales; pero esta traslación de *soberanía económica* no debería – como creemos que sucede – significar una cesión, expresa además, de lo que podría calificarse como núcleo esencial de ese mismo poder soberano.

imponer solamente una coherencia en política fiscal y presupuestaria. Vid. J. TAJADURA TEJADA, *Reforma constitucional e integración europea*, en Claves de la Razón Práctica, núm. 216, 2011, pág. 27. En este punto, no obstante, podemos estar parcialmente de acuerdo, en la medida en que del principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado con la reforma no se deduce la obligatoriedad ni la imposición de un nivel de gasto concreto y predeterminado en base al PIB, y por lo tanto – coincidimos aquí con Medina Guerrero – “nada impediría teóricamente al estado, a las CCAA o a las entidades locales llevar al cielo el volumen de gasto, siempre y cuando se elevasen a ese nivel (o al nivel de déficit constitucionalmente posible) sus correspondientes ingresos (salvo los procedentes del endeudamiento)”. Vid. M. MEDINA GUERRERO, cit., pág. 148.

(17) Para LÓPEZ PINA, no existe sin embargo ninguna jurisprudencia constitucional en España que haya sancionado esa autonomía presupuestaria de las Cortes Generales frente a la UE, lo que convierte en última instancia a esta última en una instancia de control financiero. Vid. *Encuesta sobre la reforma de la Constitución*, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 2012, pág. 71.

(18) Razones constitucionales que se defienden por Cano Bueso, cit.; al igual que se admite el recorte importante, hasta el punto de queda casi anulada de facto, de la soberanía económica del Estado.

3. *Daños no sólo colaterales sobre el concepto constitucional de Estado de derecho*

Un examen de las medidas normativas adoptadas, así como las políticas públicas activadas recientemente para hacer frente a la presente crisis económica, permite observar que se está produciendo no sólo una modificación en el modelo de aplicación de algunas de las reglas esenciales del mismo Estado de derecho enunciado en la Constitución española (art. 1.1, CE), sino de igual modo también una relativización de ciertos derechos fundamentales que han configurado tradicionales espacios de libertad y autonomía personal frente al poder político constituido.

Un primer frente abierto contra el principio jurídico elemental que supone el Estado de derecho se plantea en el uso reiterado y constante de una de las formulas características de la denominada legislación de urgencia (Decreto-ley, art. 86, CE). Aunque en el cuadro normativo diseñado por la norma fundamental de 1978, sobre la figura de los Decretos leyes se incluyen unos condicionamientos para controlar el correcto uso por el Ejecutivo de este tipo de normas con valor de ley, lo cierto es que resulta difícil aplicar en la práctica la principal exigencia – la *extraordinaria y urgente necesidad* como presupuesto de hecho habilitante – de forma que se llegue a evitar un uso indiscriminado de aquéllos para modificar el régimen jurídico esencial de los derechos constitucionales. Por otra parte, la excesiva “ductilidad” con la que se aplican estos requisitos constitucionales encuentra respaldo en una interpretación jurisprudencial¹⁹, desde la que se ha venido legitimando la propia incapacidad de fiscalización del TC sobre el uso gubernamental de esta figura del Decreto-ley. De este modo, se limita

(19) La resolución clave para entender la progresiva renuncia de la jurisprudencia constitucional a controlar el cumplimiento de las condiciones constitucionales impuestas al uso del Decreto-ley es sin duda la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto de Expropiación de las empresas del grupo RUMASA (STC 111/1983, de 2 de diciembre). Desde entonces, y a partir de la lectura “flexible” que se hizo por el Tribunal de aquellas estipulaciones constitucionales, resulta difícil, cuando no imposible, evitar que el Gobierno pueda aprobar esta legislación de urgencia con límites materiales (derechos constitucionales) o de carácter fáctico (extraordinaria y urgente necesidad).

considerablemente tanto la posibilidad de la discusión parlamentaria (sólo debate de totalidad en el Pleno) como la eventual introducción de enmiendas al texto aprobado por el Gobierno (sólo se admite la convalidación o el rechazo total); a no ser que seguidamente, y una vez ha entrado en vigor y se aplica el Decreto, se acepte la presentación de un proyecto de ley, el cual se debe aprobar en todo caso por un procedimiento especial y con relativas posibilidades de examen y negociación por parte de los grupos políticos con representación “minoritaria” en las Cámaras legisladoras (procedimiento de urgencia). Sin duda el empleo sistemático por el Gobierno del Decreto-ley en la presente legislatura no responde verdaderamente a la necesidad de reaccionar con celeridad a problemas de índole económica y financiera de notable importancia, sino a la conveniencia política de hacerlo mediante un instrumento normativo que reduce las opciones para la discusión parlamentaria, eludiendo las eventuales transacciones que habitualmente se producen de forma inevitable, además de hurtar el propio debate social que tendría lugar durante el transcurso de un dilatado proceso legislativo. Pero desde una perspectiva constitucional *stricto sensu* la práctica ausencia de una facultad de fiscalización efectiva por parte del Tribunal Constitucional (TC) sobre el presupuesto fáctico habilitante no puede servir de coartada para aceptar la validez de normas gubernamentales que están suponiendo, no sólo una simple “afectación” de los derechos y libertades constitucionales, sino además y con frecuencia la regulación ilegítima por este método de componentes básicos y substanciales de su régimen jurídico. De este modo, se termina por instrumentalizar la noción constitucional de “urgencia” (económico-financiera), lo que impide un posible control jurídico sobre la supuesta habilitación del Gobierno para dictar los Decretos-leyes. La utilización de esta legislación de urgencia resulta especialmente difícil de admitir cuando afecta incluso a aquellos derechos fundamentales amparados por la reserva de ley orgánica, o bien al emplearse como medio para llevar a cabo una operación implícita de *recentralización* de algunas funciones hasta ahora ejercidas por las Comunidades Autónomas, sin tener en cuenta la falta de idoneidad de este tipo de normas para reordenar – indirectamente – el sistema constitucional de distribución territorial de competencias.

Se están adoptando decisiones y aprobando normas que inciden sobre uno de los derechos más emblemáticos del Estado de derecho. Nos estamos refiriendo al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24, CE). La orientación de estas medidas se dirige – en el discurso oficial – a “racionalizar” los gastos de funcionamiento de la Administración de Justicia mediante la reestructuración de la Planta Judicial (reorganización de los distritos o partidos judiciales) y la reducción del número de oficinas judiciales existentes en el conjunto del territorio²⁰. Por otra parte, esas medidas (nueva ley de Tasas Judiciales) responden a la finalidad meramente económica, al pretender aumentar los ingresos del Estado a través de la elevación del coste de los procesos jurisdiccionales, sin tener en cuenta que de este modo se reducen de hecho las posibilidades de una parte importante de la población para acceder, de forma igualitaria, a la justicia o ejercitar el derecho a recurrir contra resoluciones judiciales.

Otro de los efectos colaterales que pueden reducir las posibilidades de accionar el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva tiene lugar como consecuencia de la reciente aprobación de la ley reguladora del sistema de tasas judiciales (Ley 10/2012, de 20 de noviembre). El objetivo real de la elevación de los costes para el ejercicio

(20) Por *Resolución de 8 de marzo de 2012, el Consejo de Ministros aprobó la creación de una Comisión Institucional para la elaboración de una propuesta de texto articulado de Ley Orgánica del Poder Judicial y de Ley de Demarcación y de Planta Judicial*. Como consecuencia de la presión ciudadana y de los profesionales de la justicia (abogados, jueces, fiscales) sobre la Defensora del Pueblo nacional, se ha conseguido disminuir o suavizar en parte los efectos de esa elevación de las tasas judiciales; ante la amenaza de que aquélla pudiera presentar un recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno ha decidido reformar una ley que fue promulgada que ha estado en vigor escasas semanas.

En la actualidad se está discutiendo también en sede parlamentaria el Proyecto de Ley Orgánica de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, que modifica a su vez la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. El proyecto gubernamental tiene como objetivo exclusivo el ahorro presupuestario, mediante la eliminación de los llamados magistrados suplentes, los cuales cubrían las vacantes y ausencias de los jueces de carrera; a partir de la futura aprobación estos últimos no contarán con ese apoyo de personal sustituto y tendrán que hacerse cargo de la carga procesal de otros juzgados o tribunales, lo que inevitablemente supondrá una mayor dilación en la solución judicial de las demandas y recursos.

de la potestad jurisdiccional, al menos para la mayoría de ciudadanos que quedan excluidos del ámbito de aplicación del beneficio de justicia gratuita, no es otro – el Preámbulo de la norma así lo señala expresamente – que buscar una fuente complementaria de financiación del sistema judicial, buscando legitimidad constitucional en una interpretación restrictiva de una de las dimensiones básicas del derecho fundamental del artículo 24, como derecho de acceso a la justicia²¹. El legislador ha intentado encontrar esa cobertura jurídica en una jurisprudencia constitucional anterior del mismo año (STC 20/2012, de 16 de febrero), en la que se respalda – en su opinión – la reforma de las tasas en los procedimientos judiciales. Como refuerzo argumental se alude en el Preámbulo de la ley 10/2012 a una tesis que pretende diferenciar y excluir del derecho a la tutela judicial efectiva el derecho a la justicia gratuita. No obstante – a nuestro juicio – posiblemente no se ha hecho una lectura correcta desde un punto de vista constitucional del concepto de tutela judicial consagrada en el artículo 24 (CE), cuando se mantiene que esta regulación al alza de estos costes judiciales no tiene por qué afectar al contenido esencial del derecho fundamental. Ciertamente el precepto otorga márgenes de discrecionalidad legislativa en el establecimiento de su régimen jurídico, pero igualmente es indiscutible que existe un ámbito material insalvable e indisponible para el legislador que, a la luz de la trayectoria jurisprudencial

(21) Sin embargo, la intención del legislador parece ser otra muy diferente, según se desprende del Preámbulo de la Ley 10/2012, donde se hacen declaraciones del siguiente tenor: “El derecho a la tutela judicial efectiva no debe ser confundido con el derecho a la justicia gratuita. Se trata de dos realidades jurídicas diferentes. Desde el momento en que la Constitución encomienda al legislador la regulación del alcance de esta última, está reconociendo que el ciudadano puede pagar por los servicios que recibe de la Administración de Justicia. Sólo en aquellos supuestos en los que se acredite ‘insuficiencia de recursos para litigar’ es la propia Constitución la que consagra la gratuidad de la justicia. La Ley pone todo el cuidado en que la regulación de la ‘tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social’ no afecte al derecho a acceder a la justicia como componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24 de la Constitución, de acuerdo con la jurisprudencia a este respecto del Tribunal Constitucional”. Sobre la evolución jurisprudencial de la doctrina del TC en torno al artículo 24 de la CE, vid. “El derecho a la tutela judicial efectiva. Análisis jurisprudencial” (G. RUIZ-RICO y M.J. CARAZO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

dencial seguida hasta este momento en el TC, puede dejar a la vigente ley 10/2012 fuera del marco constitucional²².

Finalmente, y todavía dentro de esta definición primaria del Estado constitucional como Estado de derecho, el rasgo característico de este último – la subordinación al imperio de la Constitución y la ley – va a experimentar una devaluación en el ámbito de ciertos compromisos de naturaleza económica que se había establecido en algunos Estatutos de Autonomía de última generación. La concepción normativa con que se habían aceptado en el momento de su plasmación legislativa parece haber sido abandonada ahora, afirmándose por el contrario su mero valor programático y carente de efectos vinculantes desde el punto de vista jurídico²³.

4. La regresión de los niveles constitucionales de protección social en el contexto del Estado social

La mayor repercusión de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, y las políticas sociales que éste valida y justifica, tiene

(22) La ley ha sido ya de hecho impugnada, aunque sobre todo desde una perspectiva competencial por la Comunidad Autónoma de Andalucía, que consideran invadido su espacio de atribuciones, reconocido estatutariamente, en materia de “Administración de Justicia, además de que se puede estar vulnerando el derecho fundamental del artículo 24 y el principio de igualdad. La proyección real de esta medida repercutirá seguramente sobre el nivel de tutela jurisdiccional que se podría dispensar en el futuro a otros derechos constitucionales (por ejemplo, el medio ambiente), cuya protección efectiva depende con frecuencia del ejercicio de acciones populares por parte de organizaciones no gubernamentales y representativas de intereses difusos.

(23) El caso más paradigmático podría ser el de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía del 2007, donde se contemplan unas “asignaciones complementarias” orientadas a la nivelación económica de la Comunidad, tradicionalmente – y todavía – lastrada por unas condiciones sociales y un nivel de vida inferior al de otras partes del territorio nacional. La denominada “deuda histórica” ya había recibido un tratamiento en el Estatuto original de 1981, aunque con un planteamiento excesivamente genérico y programático. En el actual, sin embargo, no sólo se viene a reconocer la existencia de una parte de esa “deuda” con Andalucía, sino también se establece una metodología muy concreta para su definitiva satisfacción, tanto en cuanto a actores responsables de para su fijación (Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma), como además plazos concretos para la determinación de la cuantía de aquélla (dieciocho meses) y ejecución de los acuerdos que se deberían adoptar necesariamente (tres años desde la entrada en vigor del Estatuto).

lugar lógicamente en la esfera de los principios y derechos constitucionales vinculados a la definición “social” del Estado. No sólo las virtuales, sino de igual modo también las consecuencias ya reales que se están produciendo, reflejan un proceso indudable de desmantelamiento progresivo de los estándares de protección sociales alcanzados en las últimas décadas en España. No se trata de una cuestión de percepciones subjetivas, o colectivas inclusive, sino de una constatación jurídica que se produce tras el análisis casuístico de las reformas normativas que se están emprendiendo por el conjunto de los poderes públicos.

La reducción de los niveles prestacionales que garantizan el cumplimiento del programa social constitucionalizado no diferencia entre las habituales categorías de derechos en función del mayor o menor nivel de protección que dispensa la norma fundamental española. En realidad, los “recortes” presupuestarios y la disminución de garantías jurídicas tienen una proyección igualmente intensa sobre los que cabría denominar como derechos sociales fundamentales, dotados por la CE con el máximo nivel de protección constitucional (procedimiento preferente y sumario ante la justicia ordinaria y recurso amparo ante el TC, art. 53.2, CE); sin duda el más emblemático de este grupo sería el derecho a la educación, en sus diferentes vertientes de derecho de prestación (art. 27.1 y 4) o el principio de la autonomía universitaria (art. 27.10). Pero tampoco quedan excluidos de este proceso involutivo otros derechos sociales asimismo fundamentales de la esfera laboral que se benefician de unas garantías genéricas normativas (reserva de ley, contenido esencial) potencialmente dotadas de un carácter justiciable: derecho al trabajo y a la promoción profesional (art. 35) o la fuerza vinculante de los convenios colectivos entre trabajadores y empresarios – o sindicatos o asociaciones representativas de unos y otros (art. 37)²⁴.

(24) Sería interesante comprobar hasta qué punto sería viable activar uno de los instrumentos más emblemáticos del sistema de garantías constitucionalizado en 1978, el recurso de amparo, frente a las fuertes reducciones presupuestarias y de inversión que está sufriendo el sistema educativo público... Sería una buena oportunidad – en nuestra opinión – saber si el TC sabe valorar y aplicar correctamente el requisito de la “especial

Sin embargo, la debilidad normativa mayor se constata actualmente en los derechos sociales que forman parte del bloque de preceptos constitucionales del Capítulo III del Título I de la CE (los Principios Rectores de la política social y económica, arts. 39 a 52): derecho a la vivienda, protección del medio ambiente, seguridad social, derecho a la salud, obligación de actualizar las pensiones de los ciudadanos en la tercera edad. Dentro de este bloque de cláusulas constitucionales cobra una importancia especial la dificultad para dar cumplimiento a una de las obligaciones básicas del Estado social, en cuanto “Estado benefactor” que actúa en situaciones de necesidad: la asistencia y prestaciones en caso de desempleo (art. 41)²⁵.

Por otra parte, el elevado nivel de descentralización político-administrativa que ha supuesto el despliegue del modelo territorial español se ha traducido en la creación de una serie de catálogos de derechos (sociales en su mayoría), dentro de las recientes reformas estatutarias aprobadas en algunas Comunidades Autónomas. Ciertamente, tras la interpretación mantenida por el TC en la resolución de los recursos contra algunos Estatutos de Autonomía de última generación (Valencia, Cataluña), el valor jurídico de estos derechos estatutarios no puede equipararse al de los derechos subjetivos consagrados en el texto constitucional (SSTC 247/2007 y 31/2010). No obstante, la jurisprudencia constitucional atribuye a este tipo de cláusulas la naturaleza de mandamientos o directrices vinculantes para los poderes públicos autonómicos. En consecuencia, teóricamente la actuación o normativa opuesta a la orientación marcada en aquellos preceptos podría ser declarada ilegal o antiestatutaria.

Pese a la devaluación que sufren estos derechos estatutarios a partir de las resoluciones antes mencionadas de la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que su eficacia no queda anulada del todo desde el momento en que los propios Estatutos introducen mecanismos de

trascendencia constitucional” para admitir posibles demandas de amparo, respetando el nuevo elemento de la “objetivación” del amparo introducido en el 2007 con la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(25) Vid. L. LÓPEZ GUERRA, *SISTEMA*, Revista de Ciencias Sociales, 1980 OCT; (38-39), pp. 171-191.

salvaguardia que garantizan – o deberían garantizar – unos niveles óptimos de prestación y ejercicio. De un lado, algunos de estos derechos se han enunciado con un nivel elevado de concreción jurídica, de tal modo que ese contenido estatutario quedaría fuera de la disponibilidad regulativa del legislador autonómico (gratuidad libros de texto, derecho a una segunda opinión médica o elección facultativo, renta básica)²⁶. Por otra parte, las eventuales limitaciones que se puedan aplicar a estos derechos, sea desde instancias políticas estatales como autonómicas, no pueden eludir – a riesgo de incurrir en una contradicción antijurídica – el sistema de garantías que estas normas estatutarias han diseñado para proteger y asegurar un determinado nivel prestacional en su ejercicio individualizado: interpretación más favorable, naturaleza vinculante, determinación legal obligatoria de prestaciones y servicios²⁷. Finalmente la configuración teórica de una eventual tutela judicial – Estatutos de Cataluña y Andalucía, de nuevo – para hacer frente a los actos de los poderes públicos que vulneren esos derechos *estatutarios* tiene escasas posibilidades de ser efectiva mientras no se articulen para ese fin procedimientos jurisdiccionales específicos por el Estado, a quien la CE atribuye la competencia sobre “legislación procesal” (art. 149.1.6); las potenciales restricciones o limitaciones que se impongan a su ejercicio van a contar con una cobertura legal (estatal o autonómica) que hará muy difícil, si no imposible, esa protección judicial prevista en la esfera jurídica estatutaria. En todo caso, la orientación vinculante que señalan estas cláusulas estatutarias – donde se apoya por otro lado el desarrollo y realización de la mayor parte del programa social constitucionalizado – sólo se puede eludir mediante una comprensión meramente indicativa o programática de aquéllas, lo que – en nuestra opinión – choca abiertamente con el significado vinculante que se infiere claramente del método y técnica jurídica con que han sido diseñadas.

Desde una perspectiva constitucional, podemos afirmar que la actual

(26) Vid, como parámetros de referencia, los artículos 21.5, 22.1-h, 23.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía del 2007.

(27) Vid. los artículos 38 a 40 del Estatuto Andaluz (2007) y artículos 37 y 38 del Estatuto catalán (2006).

crisis económica tiene efectos colaterales especialmente perversos, al dejar en evidencia la extraordinaria fragilidad normativa de la Constitución para reaccionar frente a las medidas rotundamente contradictorias con sus principios y valores. Es difícil argumentar contra la constatación de que muchas de esas decisiones que se están poniendo en práctica como terapia para superar los problemas del sistema financiero y el déficit presupuestario no suponen un duro golpe contra algunos derechos y principios constitucionales que simbolizaban las conquistas del Estado del bienestar.

La presente *fractura constitucional* afecta de manera directa en España al mantenimiento de un valor normativo real para el catálogo de derechos de los trabajadores consagrado en la CE. Sin duda el reconocimiento de un “derecho al trabajo” (art. 35), nunca ha dejado de ser en cierto modo una loable “utopía constitucional”, a pesar de que se intentara enfatizar su carácter de derecho fundamental al ser ubicado por el constituyente dentro del Capítulo Segundo (Título Primero). Sin embargo, otra serie de derechos y principios que se proyectan sobre la esfera de las relaciones laborales sí que habían servido hasta hace poco de barrera infranqueable de contención frente a una concepción “excesiva” de las libertades empresariales igualmente constitucionalizadas (arts. 33 y 38). En el listado de compromisos que se adquieren en la norma fundamental para racionalizar y equilibrar las relaciones laborales se pueden citar la siguientes: las condiciones dignas en el trabajo, el valor jurídico y vinculante por tanto de los convenios colectivos, la igualdad entre hombre y mujer en materia salarial; en definitiva, se está intentando asegurar el valor de la dignidad frente potenciales arbitrariedades contra el trabajador que se puedan cometer por la contraparte patronal (art. 9.2, 14, 37, 40.2).

Sin embargo, no cabe duda de que la aprobación de la última reforma de la legislación laboral ha provocado una fuerte regresión en los niveles de garantía de buena parte de estos derechos de los trabajadores²⁸. La evidente estrategia “desregulativa” de la vigente normativa de

(28) La normativa española más significativa, relativa a las nuevas condiciones de contratación, laborales y despidos, se encuentra contenida en una legislación de urgencia, aprobada por *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la*

las condiciones de trabajo se ha traducido una renuncia del Estado a desempeñar el papel y la función constitucionalmente encomendados en orden a asegurar una mayor justicia social en un concreto marco de relaciones jurídicas entre particulares (empresario/trabajador). En efecto, parece que se abandona la tradicional dimensión característica del Estado social como Estado “regulador” de las relaciones entre empresarios y trabajadores (López Guerra). En efecto, un examen elemental de las nuevas reglas de funcionamiento en la esfera laboral permite comprobar el aumento innegable de la capacidad decisional de los agentes empresariales a la hora de fijar las condiciones de trabajo de sus empleados y la cancelación de la relación contractual. El desequilibrio en favor del empresario o empleador es la regla vigente que impera en la actualidad, tal y como se demuestra en las novedades que introduce el Decreto 3/2012: movilidad geográfica, la no autorización administrativa para despedir al trabajador, suspender o reducir la jornada de trabajo, o la autonomía del empresario para asignar al trabajador en cualquier centro de trabajo de la empresa. Pero sin duda los derechos sociales reconocidos en el Capítulo III del Título I de la CE (Principios rectores de la política social y económica) van a ser los principales damnificados de este proceso de *mutación* constitucional, legitimado en buena medida gracias al principio de estabilidad presupuestaria recientemente constitucionalizado. Su eficacia normativa queda desvirtuada ya desde el momento en que la propia norma fundamental les otorga sólo un aparente valor “informativo” (art. 53.3). En todo caso, la trayectoria que ha tenido su interpretación y aplicación por la jurisprudencia constitucional – pese a que éstas se han revelado en conflictos de naturaleza competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) – demuestra su virtualidad como parámetros sustantivos de control frente a leyes o disposiciones que apuntan en una dirección contraria a la señalada por el texto fundamental.

reforma del mercado laboral. El resultado provisional hasta el momento de su aplicación parece apuntar en una dirección totalmente opuesta a la finalidad (recuperar el empleo), atendiendo a las últimas estadísticas sobre población activa (en torno a los cinco millones de desempleados).

Pero esta lectura constitucional, favorable a proporcionar una vinculatoriedad mínima a este catálogo de derechos y principios constitucionales del Estado social, va a quedar supeditada hoy a los objetivos de la política económico-financiera que exige el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria; de tal forma, que esta última opera como un instrumento, a priori irrefutable, con el que se ofrece cobertura constitucional a todas aquellas restricciones adoptadas por los poderes públicos competentes (Estado, principalmente, y CCAA) que disminuyen los estándares de protección social alcanzados con anterioridad a la reforma constitucional del 2011. El anterior diagnóstico se puede proyectar sin excepción al conjunto de derechos sociales del Capítulo III.

Un reconocimiento de las medidas presupuestarias aprobadas en la última ley de presupuestos (2013), en lo que se refiere al grado de cumplimiento actual del mandato constitucional del artículo 50 (actualización periódica de pensiones para la tercera edad) permite confirmar la hipótesis anterior. Es evidente que la congelación de aquéllas – o su elevación por debajo del IPC (Índice de Precios al Consumo) – no satisface de ninguna manera esa obligación marcada de forma bastante explícita por la norma fundamental. No cabe admitir, desde un punto de vista estrictamente constitucional, la legitimidad de esas interpretaciones restrictivas sobre el significado lógico de algunos de los enunciados que se incluyen en este precepto (“periódicas”, “suficiencia económica”)²⁹. Aunque este argumento posibilitaría en teoría la activación de un mecanismo de control de constitucionalidad, el

(29) Es evidente que se está haciendo una interpretación restrictiva – se confirma ya en los Presupuestos Generales del Estado para el 2013 – de la expresión del artículo 50 de la CE – “periódicamente actualizadas” –, que supone un nítido mandato constitucional para que los poderes públicos competentes atiendan a una revalorización de las pensiones de los ciudadanos de acuerdo con el estándar habitualmente usado (IPC, Índice de Precios al Consumo). En nuestra opinión, esa noción de “actualizar” no puede traducirse en una simple modificación al alza que no se corresponda con la evolución real de precios y nivel de vida, y mucho menos con la congelación del importe de las pensiones; ambas hipótesis chocarían abiertamente con la adjetivación utilizada para definir aquéllas (“adecuadas”) y provocarían justamente el efecto opuesto al que pretende evitar este Principio rector (suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad).

problema se plantea, en efecto, cuando la norma legislativa que las ampara puede justificarse en el objetivo “supremo” de la estabilidad presupuestaria.

Las “rebajas” en los parámetros de ejecución del programa social constitucionalizado afectan asimismo a uno de sus derechos más emblemáticos. Aun cuando el desarrollo regulativo y su intensa proyección *transversal* en el ordenamiento y las políticas públicas autorizaban su concepción como derecho “fundamental” desde un punto de vista social, surgen ahora indicios suficientes que confirman una progresiva devaluación jurídica. De este modo, empieza una vez más a presentarse en España, como prioritario frente al criterio ambiental, el diseño y ejecución de la planificación urbanística, inspirada por lo general en criterios “desarrollistas”, a pesar de que pueda repercutir o incidir negativamente sobre espacios naturales protegidos³⁰. En el ámbito de la protección del espacio marítimo terrestre la disminución de las exigencias ambientales empieza a formar parte de los objetivos implícitos de una futura nueva Ley de Costas con la que hasta el momento se había podido contener, parcialmente, algunos proyectos de urbanización del litoral que conserva aún cierto valor ecológico³¹. En general se ha desvirtuado el concepto de “sostenibilidad”, priván-

(30) Vid. el Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que deriva del Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo). En este proyecto se observa ya una posición mucho más favorable a los criterios “desarrollistas” dentro de los espacios naturales con alto valor ecológico, a través de medidas de flexibilización y “simplificación” administrativa que hasta ahora se están aplicando para evitar potenciales desarrollos urbanos incompatibles con la protección ambiental. La nueva filosofía “urbanita” tiene un claro exponente actualmente en su Exposición de Motivos: “*En una situación como la actual, en la que se están encarando profundas reformas estructurales que permitan la reactivación de nuestra economía y la generación de empleo, resulta indispensable la reforma urgente de ciertos aspectos de nuestra legislación ambiental que contribuyan a lograr ese objetivo, sin merma del principio de protección*”.

(31) En el Proyecto de Ley de Protección y uso sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (1988), se introducen ya criterios de mayor laxitud, cuando no de renuncia expresa, a determinadas zonas afectadas por la naturaleza demanial; además, se amplían y prorrogan las “concesiones administrativas” (a 75 años) que se habían otorgado para conservar las edificaciones construidas con anterioridad a la ley de 1988 y que ocupaban el dominio público marítimo terrestre.

dolo de su significado originario y auténtico, y ligándolo ahora a un objetivo prioritario (la *sostenibilidad económica*), mediante la cual se apoya la legalización de cualquier iniciativa pública que aspire a alcanzar una rentabilidad inmediata para el crecimiento de determinados sectores productivos (urbanismo, turismo, etc.). Pero de este modo no puede ocultarse que, en realidad, seguramente se está proponiendo una interpretación “descompensada” o desequilibrada del mandato constitucional contenido en la expresión “utilización racional de los recursos naturales” (art. 45.2, CE), incompatible en principio con la interpretación que ha venido siendo predominante hasta ahora, tanto en el legislador como en diferentes instancias jurisdiccionales (TC, Tribunales de justicia), al aplicarse como criterio de solución en conflictos donde se hacía necesaria una labor de ponderación entre bienes potencialmente contradictorios (progreso económico y medio medioambiente) o la adopción de un *test de proporcionalidad*. El resultado último de ésta – podríamos calificarla así – “perversión del lenguaje” posiblemente no sea otro que la implantación de un modelo económico *ambientalmente insostenible*, donde la defensa de los valores ecológicos resulte un fin de carácter excepcional o secundario ante la preponderancia de criterios u objetivos puramente economicistas o mercantiles en los procesos de toma de decisiones de los poderes públicos³².

Por otro lado, el derecho a la vivienda se ha convertido en uno los principios rectores (Capítulo Tercero, Título Primero, CE) que están centrando el debate político y social, provocado por las políticas públicas y las medidas normativas que atienden a la concepción “absolutista” del principio de estabilidad presupuestaria. Aunque de su recepción constitucional (art. 47) apenas se puede evocar o deducir una indudable calidad o naturaleza normativa, lo cierto es que en los últimos años se había desplegado, en forma de derecho subjetivo de configuración legal y mandato explícito a los poderes públicos

(32) El mejor exponente de la “adulteración” de un lenguaje concebido originariamente para la realización de unos objetivos ligados a la protección del medio ambiente natural sería la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

en varias leyes autonómicas, apoyándose en una eficacia algo más reforzada y los compromisos en teoría vinculantes señalados en este sentido en algunos de los Estatutos de Autonomía de última generación. Esta tendencia a superar la originaria devaluación normativa que se infiere de un enunciado constitucional – desde un punto de vista técnico-jurídico meramente programático o “indicativo” – empezaba a consolidarse en una legislación autonómica de nuevo cuño (Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, anteproyecto Ley Vasca). En algunos casos todavía de forma tímida, mediante la introducción de una especie de sucedáneo de derecho a una *prestación institucional* (Andalucía), que obliga a las entidades competentes (municipios) a aprobar un Plan de Vivienda en un plazo de tiempo tasado, y a los ciudadanos les otorga un derecho dotado de carácter justiciable a reclamar ante los tribunales el cumplimiento de esa obligación (Andalucía)³³. En otros sin embargo, a través incluso de la concesión de un derecho, de contenido económico, que se puede exigir de manera individual ante los poderes públicos de la Comunidad como compensación sustitutiva de la prestación habitacional prevista en la norma para determinados colectivos³⁴.

La infravaloración de los compromisos constitucionales en materia de derechos sociales alcanza asimismo a algunos de los colectivos que sufren una mayor vulnerabilidad social y económica (dependencia, exclusión social, inmigrantes, jóvenes). Las restricciones prestacionales que se están adoptando, en teoría para conseguir los objetivos de déficit público que marca el principio de estabilidad presupuestaria, no permiten asegurar las necesidades vitales mínimas que plantea su singular situación personal³⁵.

(33) Vid. *Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía*.

(34) Vid. *Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha*. Fijación de Plazos de aplicación de la exigibilidad (un año desde registro demandantes).

(35) Buena muestra de esta deficiente satisfacción de necesidades de índole básica para estos sectores sociales serían, en primer lugar, los importantes “recortes” presupuestarios que han sido probados por el Decreto-ley 20/2012, de medidas para

Por otro lado, la priorización de los objetivos económicos sobre los de carácter social está generando una tendencia a la elusión total del debate que había cobrado intensidad sin duda en los últimos años sobre los llamados derechos de la “diversidad cultural”. Se ha relativizado pues el interés de los poderes públicos por garantizar el valor superior del pluralismo (art. 1.1), referido a algunas de las libertades fundamentales consagradas en la Constitución (en especial, la libertad religiosa), junto a la proyección prestacional que el respeto y ejercicio individual exige en ámbitos como el educativo o el de la salud³⁶. De igual modo, conviene hacer referencia al valor que tienen los *adjetivos* constitucionales en tiempos de crisis y regresión del principio social, para comprender cómo les está afectando el – cabría denominarlo – *posibilismo* financiero-presupuestario. En efecto, las adjetivaciones que se emplean con frecuencia en el texto constitucional de 1978 para acompañar y precisar el alcance de algunos de los derechos sociales suelen generar considerables dificultades her-

asegurar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, donde se ha reducido la cobertura social de la Ley 39/2006 de Dependencia, mediante rebajas del 15% en las prestaciones y al dejar de pagarse la seguridad social a los cuidadores; esta materia está regulada legislativamente a su vez por las buenas partes de las CCAA, que han visto así recortar también tanto su autonomía como los recursos que se destinaban a este amplio sector de la población.

En lo que respecta a los inmigrantes – no regularizados – el Decreto-ley de medidas urgentes sobre sanidad ha aprobado medidas regresivas, con las que se difumina el carácter “universal” del derecho constitucional a la salud (art. 43, CE), al disponer que los extranjeros “no registrados ni autorizados como residentes”, solo serán atendidos en urgencias por enfermedad grave o accidente, y durante el embarazo, parto y posparto, si bien se otorga un régimen especial a los menores de 18 años, que recibirán el mismo trato y asistencia médica que un niño español. Este Decreto ha sido recurrido por la Generalidad de Cataluña, no sólo por motivos de orden competencial, sino también al considerar que produce una discriminación por razón de nacimiento y raza, y vulnera el derecho a la protección de la salud.

(36) Prueba de este “abandono” en los programas gubernamentales de este tipo de demandas sería la retirada del proyecto de ley que se auspició en la anterior legislatura para actualizar la ley de libertad religiosa. En efecto, el relieve social y político de este tipo de cuestiones conectadas con el valor constitucional del pluralismo cultural y religioso ha disminuido notablemente en intensidad frente del debate en la opinión pública y la prioridad de las medidas públicas para hacer frente a la crisis económica y financiera.

menéuticas. Ciertamente no resulta sencillo otorgar un significado específico a estos elementos definitorios de carácter complementario que acompañan el enunciado constitucional de una parte importante de los derechos sociales; si bien resulta evidente que parecen estar imponiendo de forma implícita una “graduación” en su grado de cumplimiento, lo que repercute en último extremo a su nivel de eficacia. La mera observación de algunos paradigmas permite comprobar la voluntad implícita del constituyente por fijar, de manera estable, al menos un estándar mínimo prestacional – indisponible para el legislador y el resto de poderes públicos – que garantice su ejercicio: prestaciones sociales “suficientes” en situaciones de necesidad y en caso de desempleo (art. 41), prestaciones y servicios “necesarios” en el derecho a la salud (art. 43), medio ambiente “adecuado” (art. 45), vivienda “digna y adecuada” (art. 47).

5. El complejo encaje del principio de Estabilidad presupuestaria y el principio de autonomía territorial

Desde otro ángulo de observación, resulta evidente también que el principio de estabilidad presupuestaria está afectando, hasta posiblemente invalidarlo de manera contradictoria o potencialmente ilegítima, al principio fundamental de la estructura territorial. En efecto, el principio constitucional de la autonomía, en su doble vertiente de autonomía municipal y autonomía regional, está siendo objeto de una desvalorización sustantiva, enmarcada dentro de un evidente proceso de “recentralización” del modelo autonómico y local promovido desde instancias políticas estatales, como único vehículo necesario para imponer – sancionando si es preciso – el nuevo principio constitucional en el funcionamiento y ejercicio de competencias del conjunto de las Administraciones Públicas.

La vertiente territorial de la reforma constitucional del 2011 resulta especialmente problemática en un modelo de Estado caracterizado por una fuerte descentralización política y administrativa, alcanzada durante el proceso que ha tenido lugar todo este tiempo para su articulación estatutaria e institucional. Sin embargo, la concepción restrictiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se infiere del contexto normativo implantado por la nueva redacción del

artículo 135 no puede conllevar una eliminación del “núcleo duro” de la doble dimensión, competencial y “cooperativa”, del principio constitucional de autonomía territorial³⁷. La afectación del principio de autonomía territorial no se vislumbra en toda su extensión sino examinando el alto número de “materias competenciales” sustantivas – plasmadas no obstante en la esfera estatutaria – que empiezan a ser objeto de un sistemático “vaciamiento” por los instrumentos de que dispone el Estado central a partir de la Ley Orgánica del 2012 para controlar el ejercicio de esa autonomía financiera por parte de las CCAA, y su potestad para sancionar los eventuales incumplimientos de los índices económico-presupuestarios decididos unilateralmente por aquél.

En el caso de las entidades locales este fenómeno adopta una especial relevancia, cuando está en marcha ya una trascendental reforma de la legislación básica, cuya compatibilidad, tanto con la garantía institucional del artículo 137 de la CE, como con la doctrina jurisprudencial de ésta elaborada hasta el momento por el TC, puede ser puesta en cuestión con argumentos de peso.

Sin embargo, al contar ya con un apoyo explícito en la norma fundamental (art. 135, CE) y en la esfera legislativa (Ley Orgánica 2/2012), la comprensión restrictiva de la autonomía municipal ofrece pocas dudas sobre su legitimidad constitucional, cuando se pliega y limita cualitativamente a las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria.

El resultado indudable de la imposición de este nuevo marco normativo (constitucional y legislativo) no es otro que el “encorsetamiento” competencial y financiero de los entes locales, imponiendo el significado más restrictivo de la autonomía local tanto en su dimensión administrativa como política. Lo anterior se traduce además en la in-

(37) Como advierte Medina Guerrero, la atribución por el artículo 135 al legislador orgánico de la potestad para adoptar las medidas necesarias para asegurar y hacer cumplir el principio de estabilidad presupuestaria no significa un “cheque en blanco”, sino que habría que examinar puntualmente y en cada caso la corrección con que aquél haya interpretado esas facultades que ahora le otorga la Constitución. Vid. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, cit., pág. 145.

capacidad de aquéllos para desarrollar políticas propias y responder a las necesidades sociales a las que estaban haciendo frente, pese a no contar frecuentemente con una cobertura legal expresa desde el punto de vista funcional (competencias “impropias”), debido a la pasividad de otras Administraciones públicas (CCAA, Estado) que cuentan sin embargo con atribuciones expresas en la esfera estatutaria o legal. Por otro lado, la dimensión “cooperativa” de la autonomía local – subrayada desde hace tiempo por la jurisprudencia constitucional española – ha sido anulada en la práctica; creemos que de manera ilegítima si se tiene en cuenta la ya amplia jurisprudencia constitucional, ya que el modo de ejercicio y alcance de sus competencias se encuentran profundamente condicionados por decisiones que se adoptan en esferas o espacios institucionales donde no se ha previsto ninguna fórmula de colaboración, o al menos presencia de los entes locales³⁸.

(38) La doctrina del TC sobre la necesidad de establecer instrumentos de cooperación horizontal tiene numerosos pronunciamientos en conflictos especialmente entre el Estado y las CCAA, a propósito del ejercicio de competencias en materias compartidas o cuyos límites materiales no han sido dibujados con precisión por la CE por parte de ambas esferas político-administrativas. En este sentido la jurisprudencia ha puesto de relieve la obligatoriedad de diseñar y poner en práctica mecanismos de cooperación territorial que permitan la presencia de ambas Administraciones en los procesos decisivos dentro de esos ámbitos materiales.

En lo que respecta a la autonomía local, una de las dimensiones que – defendidas desde muy temprano por el TC – comporta esta garantía institucional del artículo 137 comprende sería el “derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (Sentencias 28 de Julio de 1981 y 19 de Octubre de 1989). El derecho a la autonomía local se concibe fundamentalmente como “derecho de participación”. En el caso de que éstos concurren con otros intereses de ámbito territorial más amplio, sería necesario en todo caso modular esa participación de la Administración local, para armonizarla con aquellas competencias que sobre esa misma materia puedan tener atribuidas otros poderes públicos superiores desde el punto de vista territorial. Con una segunda dimensión “externa” donde aquella garantía institucional se concibe como el derecho de los EELL a participar en las decisiones que se adopten desde otras esferas administrativas sobre materias de interés estrictamente local. Se trata de una alternativa que se ha articulado para las CCAA, al establecerse canales de participación de éstas en organismos estatales con los que comparten el ejercicio de competencias sobre materias de interés regional y que paulatinamente está siendo adoptada por algunas CCAA en relación con los EELL.

La necesidad de concentrar en una autoridad central la ejecución y cumplimiento de las obligaciones que derivan del principio de estabilidad presupuestaria está produciendo un debilitamiento del contenido competencial del principio de autonomía territorial. La razón primordial radica en el alto número de atribuciones y funciones, estatutariamente regladas, que disponen las CCAA sobre materias comprometidas con el desarrollo del Estado del bienestar. En este sentido, la evolución del Estado Autonómico español había puesto de relieve una tendencia generalizada hacia la progresiva “regionalización” de los fines y derechos sociales constitucionalizados. Hasta hace poco ésta parecía ser la orientación natural y lógica de un modelo de organización territorial caracterizado por su apertura y flexibilidad constitucional. La legislación básica del Estado actúa como elemento de contención de una excesiva diversidad jurídica en el plano territorial, a la vez que garantía de los principios de solidaridad e igualdad mínima de derechos y deberes constitucionales. Los instrumentos excepcionales previstos en la norma fundamental, y en concreto las leyes de armonización (art. 150.3), apenas han tenido que ser empleados para asegurar el interés general, ya que el TC, en su calidad de árbitro de los conflictos de naturaleza competencial, había fijado los límites funcionales de ambas esferas político-institucionales (Estado y CCAA). Sin embargo, este esquema de funcionamiento va a experimentar una modificación potencialmente cualitativa desde el momento en que el principio de estabilidad presupuestaria está validando en términos constitucionales la utilización “ordinaria” por el estado central de mecanismos excepcionales de constricción del principio de autonomía de las CCAA.

Con la justificación – sin duda razonable – de una mayor racionalidad administrativa, centrada principalmente en la necesidad de evitar duplicidades competenciales y suprimir gastos presupuestarios “suntuarios”, se está procediendo sin embargo a un proceso de desmantelamiento del modelo territorial en vigor, invirtiendo la orientación del mismo – hasta ahora por lo general favorable a la descentralización – mediante operaciones de absorción o vaciamiento competencial – puntuales pero con enorme impacto institucional – por parte de la Administración central sobre atribuciones de diversa naturaleza

(legislativa, ejecutiva y administrativa) de las Comunidades Autónomas; aunque sin llegar por ahora a modificar las reglas esenciales – constitucionales, estatutarias o legislativas – de la forma territorial de Estado.

El problema principal que ocasiona, sin embargo, esta revisión “indirecta” del modelo autonómico es que está erosionando claramente la virtualidad normativa del marco de referencia (constitucional y estatutario) sobre el aquél que se ha construido y ha evolucionado hasta ahora, con elementos y características que lo homologaban y acercaban más una forma federal que a un regionalismo de alcance esencialmente administrativo. Pero a partir de la consagración constitucional del objetivo de la estabilidad presupuestaria, el poder político estatal dispone en la actualidad de recursos suficientes para modificar la fisonomía, articulación y funcionamiento de esta forma de Estado. La “absolutización” de determinados criterios que configuran el principio de estabilidad presupuestaria se ha complementado en la Ley Orgánica con todo un catálogo de instrumentos y medidas coercitivas que van desde la fiscalización y la coordinación jerárquica a la sanción económica a las entidades subestatales que incumplan los “deberes” impuestos por el Gobierno central³⁹.

6. Algunas conclusiones en absoluto optimistas sobre la eficacia jurídica real de la Constitución social y su devaluación en favor de una Constitución económica “unidimensional”

La conclusión inevitable que se extrae de un diagnóstico como el

(39) La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha previsto un abanico de medidas – preventivas, correctivas y coercitivas – para el cumplimiento de los objetivos de déficit y evitar el endeudamiento de las diferentes Administraciones Públicas. Entre los instrumentos que se atribuyen al Estado central para evitar que las CCAA y Entes locales puedan desviarse de esos compromisos se pueden enunciar desde las advertencias con carácter preventivo, a medidas ejecutivas de carácter correctivo (autorizaciones del Gobierno estatal al endeudamiento, informes favorables a la concesión de subvenciones, obligación de formular planes económico-financieros y de reequilibrio) y coercitivo (no disponibilidad de créditos, cesión de competencias tributarias, envío de comisiones de inspección, medidas de cumplimiento forzoso a través del artículo 155 de la CE, la tutela financiera o inclusive la disolución de los órganos de las corporaciones locales).

realizado inclina a pensar que se ha producido ya una *mutación* en el significado y alcance de buena parte de los derechos sociales constitucionalizados⁴⁰. Los niveles de incumplimiento son excesivamente elevados como para sostener que se trata de este proceso no es sino la expresión normal del principio del pluralismo, aplicado a los desarrollos normativos habituales de un clausulado que, por su natural indeterminación, autoriza lecturas “regresivas” de los niveles de protección social a los que aspira como fines fundamentales de la acción política la CE de 1978.

El diagnóstico se puede extender, en efecto, al conjunto de países que conforman la Unión Europea, pero cobra una especial relevancia en los que conforman la Europa meridional (Grecia, Portugal, España). Por desgracia en este punto se confirma la idea, cada vez más compartida, de que no existen diferencias sustanciales “ideológicas” – entre gobiernos progresistas y conservadores – a la hora de programar las políticas económicas nacionales y configurar las reglas básicas de la reforma laboral. Al menos cuando, al margen de aparentes identidades políticas de los Ejecutivos de turno, los derechos sociales y laborales se ven recortados en igual medida por una especie de patrón único sometido a las leyes ineludibles de “los mercados”.

Sin embargo, conviene recordar que, en todo caso, son las propias normas constitucionales las que están proporcionando esa legitimación necesaria para que el poder político representativo de los ciudadanos pueda poner en práctica, tras el estandarte del interés general o la “sostenibilidad” del sistema social, las políticas públicas restrictivas del Estado del bienestar, primando de manera casi ilimitada otros intereses económico-financieros antagónicos con las libertades y derechos constitucionalizados.

(40) Salazar Benítez llega aún más lejos, al considerar que vivimos en unos tiempos “líquidos”, en los que “el derecho Público en general, y el Constitucional en particular, se ve obligado a revisar buena parte de sus paradigmas y redefinir conceptos que están adoptando otros perfiles o que, en el peor de los casos, pierden buena parte del contenido que los definió históricamente”. Vid. O. SALAZAR BENÍTEZ, *La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 21012, pág. 409.

La situación ha llegado a un punto que quizás convendría replantear esa especie de teoría “evolucionista” de la Constitución social y sus derechos y sus garantías constitucionales; una revisión doctrinal que tocaría la línea de flotación en general del concepto Estado social de derecho⁴¹.

Con el horizonte de una constante restricción y omisión de los mandamientos, muy claros en su orientación finalista, y que apuntan a valores igualmente constitucionales como la dignidad, le calidad de vida o el desarrollo de la persona, estamos asistiendo al nacimiento de una suerte de “constitución mutante” que legitima y ampara su propia concepción semántica. En el caso demás del texto constitucional español el problema resulta más grave si cabe, ya que de sus preceptos emana un evidente compromiso por promover y garantizar la igualdad de oportunidades y el progreso del conjunto de la sociedad; fines éstos que, pese haber sido enfatizados de manera frecuente en su articulado, vuelven a ser una asignatura pendiente de quienes son destinatarios principales de esos objetivos constitucionales.

Esa “desconstitucionalización” paradójicamente se está produciendo desde la propia norma fundamental, a partir de la implantación, forzada y sin los consensos políticos necesarios en el caso de una reforma constitucional, a partir del momento en que se implanta en el catálogo de principios basilares del Estado un parámetro normativo supremo y prioritario (la estabilidad presupuestaria), con el cual se limitan de manera extraordinaria las posibilidades de desarrollo jurídico e implementación política de los demás elementos fundacionales que todavía definen el actual modelo constitucional, en particular el principio social y los derechos a través de los cuales se despliega en el articulado de la CE.

(41) De nuevo resulta imprescindible revisar las claves para una análisis contemporánea de esta problemática en el trabajo de A. PORRAS NADALES, *Derecho Constitucional y evolucionismo jurídico*, en Revista de estudios Políticos, número 87, 1995, pp. 107-140.

