

La reforma constitucional insòlita

Des de l'aprovació de la Constitució espanyola (CE) de l'any 1978 aquest text només havia estat reformat una vegada. La reforma, de l'any 1992, consistí a introduir els termes "sufragi actiu i passiu" a l'article 13.2 CE, per tal d'ajustar-lo a les previsions del tractat de Maastricht que estenien als ciutadans comunitaris el dret de ser candidats a les eleccions locals. Amb l'equivalent polític a l'agregant penal de nocturnitat que implica l'actuació en ple mes d'agost, i pressionat pel final proper de la legislatura, el govern presidit per Rodríguez Zapatero –amb l'acord del Partit Popular– impulsa ara una reforma de la carta magna que bé podríem qualificar d'insòlita, tant en el sentit de desacostumada o extraordinària en el marc d'un procés constitucional caracteritzat pel respecte quasi reverencial a la intangibilitat de la norma fonamental, com també per algunes de les característiques intrínseques.

La necessitat o no de la reforma constitucional és, en aquest cas, discutible. L'únic precedent, la reforma citada de l'any 1992, constituïa una modificació *obligada*, en la mesura que l'article 95.1 CE estableix que no es podrà ratificar cap tractat internacional



Eva Pons

Professora titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

que contingui estipulacions contràries al seu text. En absència d'un tractat que s'hi oposi, la reforma en curs no és constitucionalment imposada i, per tant, la necessitat o oportunitat és estrictament valorable en termes polític-jurídics. Aquí apareix una primera contradicció: malgrat la intensitat dels debats i la multitud d'estudis i dictàmens –inclòs el del Consell d'Estat de 2006, sol·licitat pel govern mateix– sobre els punts del text constitucional que requeririen d'una modificació (bàsicament, la inclusió del nom de les comunitats autònomes, la transformació del Senat en cambra territorial i més aspectes del model territorial, la supressió de la preferència del baró en la successió al tron o la recepció constitucional del procés de construcció europea), ara es pretén introduir precipitadament i sense pràcticament espai per a la discussió el principi d'estabilitat pressupostària mit-

jançant una modificació aïllada de l'article 135 CE, que projecta però efectes potencials sobre la forma d'estat, tant en la seva qualificació de *social* com en la dimensió territorial.

Entre els objectius de la reforma, en part explicitats pel text de la proposició de reforma presentada conjuntament pels grups parlamentari socialista i popular al Congrés, prevalen els de naturalesa exògena vinculats amb la crisi econòmica i financera global i la inserció d'Espanya en la unió econòmica i monetària europea. Malgrat que els impulsors de la reforma en neguin expressament el caràcter conjuntural (*excusatio non petita, accusatio manifesta?*), hi ha prou indicis per a considerar-la una resposta davant la posició compromesa de l'estat espanyol en l'actual crisi del deute, en tant que missatge adreçat als socis europeus (és massa recent per a eludir-la la proposta de Merkel i Sarkozy perquè els estats membres de la Unió inclouguin en els seus textos constitucionals un límit al dèficit públic) i als mercats que Espanya s'aplica a complir els deures de contenció econòmica (la ministra Salgado explicitava fa poc la voluntat d'inserir "en el màxim nivell legal d'Espanya el compromís d'assumir les obligacions del deute"). La utilització de la reforma constitucional en aquests termes, a banda de palesar l'actual caràcter limitat de la sobirania, mostra la influència de forces i subjectes no formalitzats jurídicament ni sotmesos als controls democràtics –els anomenats *mercats*– en l'impuls de la dinàmica constitucional, com ja descriu Zagrebelsky a *Il diritto mite*. Alhora, els objectius de la reforma constitucional presenten també una lectura en clau interna, que apunta que les seves destinatàries principals no són les institucions centrals –que són dirigides econòmicament pels dos partits polítics signataris de l'acord, que podrien fer-lo efectiu simplement en el marc dels pressupostos generals–, sinó la resta d'administracions, i especialment les autonòmiques, amb una autonomia financera ja prou limitada que es pretenen subjectar ara a nous controls des del centre per la via



de la garantia del principi d'estabilitat pressupostària.

El contingut concret de la proposta incorpora en l'article 135 CE un principi genèric d'estabilitat pressupostària que impedeix a l'estat i a les comunitats autònomes d'incórrer en un dèficit estructural que superi els límits establerts per la Unió Europea, el qual s'haurà de concretar per llei orgànica en relació amb el producte interior brut (PIB). La constitucionalització d'un principi econòmic d'arrel neoliberal, que en l'exposició de motius es qualifica de "valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado", altera significativament l'actual *Constitució econòmica*, certament en part inaplicable en diversos punts del títol VII ("Economia i Hisenda") que entroncarien amb un capitalisme d'arrel més social (als articles 128, 129 o 130 CE). A la percepció de la reforma com a aparador econòmic exterior de l'estat cal afegir-hi, doncs, l'objecció de fons que suscita la consagració constitucional d'uns postulats econòmics avui en auge que limiten la capacitat dels governs de dur a terme polítiques socials (cal tenir en compte la despesa pública és predominantment social, perquè inclou la sanitat, l'educació, els serveis socials, les pensions i més), tant a favor dels sectors avui més afectats per la crisi econòmica i financera, com en una futura conjuntura econòmica més propícia al recurs a l'endeutament. El concepte emprat de *sostenibilitat social de l'estat* pot generar la màxima suspicàcia, en contraposició a la naturalesa dels drets socials que la Constitució formula i reconeix com a exigibles, amb certes condicions, per part dels ciutadans. En tot cas, l'eficàcia normativa del nou precepte sembla dubtosa: d'una banda, per la indefinició dels casos previstos en els quals –si ho autoritza el Congrés per majoria absoluta– es podran incomplir els límits de dèficit estructural i el volum de deute públic globals (catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària que s'escapin al control de l'estat i perjudiquin considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'estat) i, d'una altra, pel marge d'actuació del legislador orgànic que concreti els dits límits.

El procediment per a dur a terme l'actual reforma constitucional és l'ordinari de l'article 167 CE, que requereix l'aprovació per una majoria de tres cinques parts de cadascuna de les cambres, i que és d'aplicació sempre que no es tracti d'una revisió total ni s'afectin les parts del text protegides pel procediment més agreujat de l'article 168 CE. L'ús d'aquesta via és pacífic –a diferència del que succeí amb la reforma de l'any 1992–, però en canvi suscita dubtes de constitucionalitat l'acord adoptat pel Congrés de tramitació directa de la reforma en lectura única. Malgrat que la Constitució no ho precisa, l'especificitat del procediment de reforma constitucional, que erigeix les Corts en *poder constituent constituït* autoritzat a modificar la norma fonamental, determina la inadequació d'un procediment legislatiu especial previst "quan la naturalesa del projecte o proposició de llei ho aconselli o la seva simplicitat de formulació ho permeti" (article 150 del Reglament del Congrés), que constituïrien els únics supòsits en els quals es legitimen les restriccions imposades al debat parlamentari i la submissió del conjunt del text a una sola votació en el ple.

La limitació de la participació en la discussió i l'aprovació de la reforma constitucional en l'actual procés palesa diverses limitacions del nostre sistema democràtic i desvirtua el recurs comparatiu a reformes similars en països propers. No solament cal tenir en compte aquí la diversitat dels processos constitucionals (en països descentralitzats del nostre entorn –com ara Alemanya, Àustria, Bèlgica o Itàlia– són relativament freqüents les reformes constitucionals), sinó que els ens territorials, en el cas dels *länder* alemanys, tenen a través del Bundesrat un protagonisme decisiu en la discussió i aprovació definitiva de la reforma. S'evidencien així les mancances d'un model de descentralització territorial –que alguns col·legues insisteixen a qualificar de *federal*– en el qual les comunitats autònomes, amb independència del contingut de la reforma, no tenen reconeguda cap intervenció en la seva discussió i aprovació (només se'ls atribueix una facultat de proposta o iniciativa pels articles 87.2 CE i 166.1, mancada així d'efectivitat). Això explica que expressin certa dosi d'impotència

els gestos de disconformitat de CiU al Congrés dels Diputats o les demandes de partits d'obediència catalana d'un pronunciament del Parlament sobre la reforma.

Quant a la convocatòria de referèndum popular, en el procediment de l'article 167 CE, no és obligada, però sí constitucionalment prevista si ho sol·liciten una desena part dels membres del Congrés dels Diputats o del Senat. En la situació actual, l'aritmètica parlamentària ho permetria en ambdues cambres, sempre que s'unissin en aquesta demanda els grups minoritaris que, encara que sigui per motius no coincidents –substantius o procedimentals–, s'oposen a la reforma pactada entre PSOE i PP. El caràcter insòlit de la reforma constitucional proposada, en els diversos aspectes de contingut i procediment analitzats fins aquí, justificaria de sobres aquesta pretensió. Tanmateix, el rerefons analitzat de la reforma converteix en pràcticament il·lusori l'èxit de la petició de ratificació en referèndum popular, si no és a costa de frustrar els objectius exògens i conjunturals que la inspiren.

El sentit general de la reforma d'una constitució rígida com l'espanyola és garantir l'estabilitat en l'ordenació de la convivència política i alhora permetre l'adaptació del text als canvis en la realitat social, d'acord amb una voluntat de perdurar en el temps. La plasmació en el text constitucional d'una mesura econòmica de limitació del deute públic, requerida per l'actual situació econòmica, implica dotar-la d'un grau de rigidesa excessiu i altera les bases de la configuració de l'estat social. El fet més sorprenent d'aquesta reforma insòlita és, però, que una qüestió de discutible naturalesa constitucional s'introdueixi amb l'acord dels partits anomenats constitucionalistes que han permès que, després de més de trenta anys, la manca de modificació de la Constitució en uns altres aspectes cabdals n'erosioni la normativitat o la capacitat de regular de manera efectiva la realitat política i social. El tabú de la reforma constitucional s'ha trencat inesperadament en ple estiu, però no sembla que s'obri la via per a permetre una adaptació consensuada, eficaç i correcta tècnicament de la Constitució als nous temps.