

# La reforma constitucional española de 2011: antecedentes, tramitación y el epígono de la LO 2/2012\*

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

Letrada de las Cortes Generales

Profesora de Derecho Constitucional ICADE

## Resumen

Este estudio, que recoge actualizado el texto de una Conferencia pronunciada por la autora en la Universidad de Salamanca en Noviembre de 2011 y en los Cursos de Verano de la UCM en El Escorial, en julio de 2012, aborda la reforma constitucional del artículo 135 CE, desde una triple perspectiva: el Derecho parlamentario y, en concreto, la singularidad del procedimiento, o procedimientos acumulados, porque coincidieron varios procedimientos especiales, como el de *lectura única en Pleno, urgencia* etc., en materia de reforma constitucional. El Derecho comparado, toda vez que la reforma española se sitúa en la estela de otras previas, como la alemana de 2009, o el fallido intento de reforma constitucional francesa de 2011, y la posterior italiana de 2012. Y la denominada «Constitución económica» claramente afectada por la reforma del artículo 135 CE y las posteriores Leyes orgánicas de desarrollo de las previsiones de la reforma constitucional, la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y LO 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la LO 2/2012, de 27 de abril. Normas que, además de previstas en la reforma del art. 135 CE, vienen, entre otros aspectos, a incidir en la «Constitución territorial», toda vez que, entre otros elementos, contemplan una especie «económico-presupuestaria» del género «intervención autonómica» contemplado en el art. 155 CE.

## Resum

Aquest estudi, que recull actualitzat el text d'una conferència pronunciada per l'autora en la Universitat de Salamanca el novembre de 2011 i en els Cursos d'Estiu de la UCM a l'Escorial, el juliol de 2012, aborda la reforma constitucional de l'article 135 CE des d'una triple perspectiva: el dret parlamentari i, en concret, la singularitat del procediment, o procediments acumulats, perquè van coincidir diversos procediments especials, com el

\* Este trabajo recoge el texto de una conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca en noviembre de 2011, actualizado con la intervención en el Seminario organizado por el Parlamento italiano y el CEIDP del Parlamento Europeo/Consejo de Europa, en junio de 2012.

de lectura única en Ple, urgència etc., en matèria de reforma constitucional. El dret comparat, atès que la reforma espanyola se situa en la petja d'altres prèvies, com l'alemanya de 2009, o l'intent fallit de reforma constitucional francesa de 2011, i la posterior italiana de 2012. I la denominada «Constitució econòmica» clarament afectada per la reforma de l'article 135 CE i les posteriors lleis orgàniques de desenvolupament de les previsions de la reforma constitucional, la Llei orgànica 2/2012 de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i LO 4/2012, de 28 de setembre, per la qual es modifica la LO 2/2012, de 27 d'abril. Normes que, a més de previstes en la reforma de l'article 135 CE, vénen, entre altres aspectes, a incidir en la «Constitució territorial», atès que, entre altres elements, contempnen una espècie «economico-pressupostària» del gènere «intervenció autonòmica» previst en l'article 155 CE.

## **Sumario**

- I. Antecedentes
- II. Planteamiento y contenido de la reforma constitucional española de 2011
- III. Procedimiento parlamentario de aprobación
- IV. Los epígonos de la reforma. La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

## I. Antecedentes

En términos parlamentarios el primer antecedente de la reforma constitucional española de 2011, relativa al art. 135 CE, se encuentra en el debate producido en la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso de los Diputados de 23 de agosto de 2011. En ella, y con ocasión del debate de convalidación o derogación de un Real Decreto Ley (el 9/2011, sobre Medidas para la mejora de la cohesión del sistema nacional de salud y de contribución a la consolidación fiscal y elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011) el entonces Presidente del Gobierno, tras efectuar un análisis de los dramáticos acontecimientos económicos de agosto de 2011, entre los que mencionó: el agravamiento de la coyuntura económica internacional, la extraordinaria volatilidad del mercado financiero, la rebaja del *rating* USA, los «preocupantes y no justificados incrementos de los diferenciales en países como España, Italia, y también Bélgica o Francia, desde la creación del euro», la inestabilidad de bancos y bolsas, con una caída bursátil del 23% según Eurostock, y del 16 del IBEX español, con una economía española mantenida pese a su vulnerabilidad ante el empeoramiento internacional, y, en el ámbito interno la necesidad de continuar con la contención y ahorro en el SNS hasta alcanzar 24.000 millones.»

Todo ello –afirmó el Presidente del Gobierno–, había dado lugar a que «en las últimas semanas algunos países europeos adopten importantes medidas de consolidación fiscal, de modo que [...] (se adopte) [...] una decisión estructural y no coyuntural asumida mayoritariamente por la sociedad y sus representantes»; por esta causa «[...] deberíamos estar en condiciones de trasladarla a nuestra Constitución» de modo que recoja la contención del déficit y de la deuda pública de las administraciones públicas.» A ese fin, decía el Presidente, así se ha hablado con el líder del principal partido de la oposición y el candidato socialista.

En su intervención el Diputado Rajoy, entonces Presidente del principal partido de la oposición, manifestó que el GP Popular estaba «dispuesto a ello y a facilitar la tramitación y apoyarla», tal y como había propuesto el mismo en anteriores intervenciones, desde un acto público el 25 de junio de 2010, y reiterado en otros momentos.

El resto de los grupos en el debate se manifestaron bien en contra –ERC/IU–, o algunos de los integrantes del grupo MX; o muy críticos –CiU–, y favorables a la abstención; como el PNV, tan «[...] partidarios del equilibrio presupuestario como refractarios a petrificar este punto en la CE», según dijo Erkoreka; o a favor de la reforma pero también de la del sistema autonómico –caso de UPyD–; o sorprendidos, como la Diputada Oramas de CC, quien llegó a afirmar que: usted «[...] presenta una reforma constitucional y la tramitamos como un decreto [...]» (por referencia al debate de convalidación del Real Decreto Ley, que era el punto del orden del día de la sesión extraordinaria). De forma que, solo los dos grandes GP y, excepcionalmente, en el GP MX algún Diputado, como

Carlos Salvador de UPN, estaban a favor, si bien en número de escaños estos suponían, en teoría, 323 votos a favor de la reforma, versus 27, en teoría en contra de la reforma.

De este planteamiento y la forma de desarrollarse el debate se infiere, si se lee el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, con las intervenciones reseñadas y los «rumores» que recogen los taquígrafos, tras el anuncio de la reforma por el Presidente del Gobierno, la sorpresa de la Cámara, ante esta nueva, de una posible reforma constitucional *consensuada* entre los grupos grandes con implantación en toda España, que, salvo contadas excepciones, parece que solo era conocida por un pequeñísimo número de Diputados. Después los GP se *posicionarían* conforme a intereses políticos y/o territoriales, pero el primer momento fue llamativo: una Cámara, cuya disolución con fecha de 27 de septiembre ya había sido anunciada, convocada en sesión extraordinaria en agosto para convalidar o derogar un Real Decreto Ley, que se encuentra con el planteamiento de una reforma constitucional.

Un segundo elemento que hay que tener en cuenta es que, sea o no real la existencia, ampliamente difundida por la prensa de aquellos días, de una carta u otro procedimiento de comunicación de los órganos financieros europeos, como el propio Presidente del Gobierno aludió en su intervención, lo cierto es que hasta ahora las reformas constitucionales en España nos llegan de Europa, así fue en 1992, la reforma constitucional del art. 13 CE para acomodar nuestra Constitución al Tratado de Maastrich, y así lo ha sido con el art. 135 CE en la última reforma de 2011.

En tercer lugar, frente al lugar común, de que las reformas constitucionales suponen un indudable riesgo por el factor sorpresa, y por su dificultad, argumentos muy utilizados cuando se ha hablado, por ejemplo, de la reforma constitucional del Senado, tanto la rapidez de la reforma de 1992, como la última reforma calificada como «express» de 2011, ponen de manifiesto que la tramitación de una reforma constitucional puede ser muy concreta y muy rápida, siempre que los dos principales Partidos Políticos de nuestro sistema de partidos estén de acuerdo.

Y, en cuarto lugar, y como corolario de lo anterior, hay que afirmar que el verdadero sujeto de la reforma son los PP a través de su manifestación parlamentaria: los GP, puesto que en ambas reformas constitucionales han sido los Grupos Parlamentarios por medio de sendas Proposiciones de reforma constitucional quienes las han iniciado.

Desde otro punto de vista, nuestra reciente reforma es una más de entre las modificaciones planteadas en el ámbito de la «Gobernanza económica europea» que, tanto en el nivel de la UE, como en el interno de los Estados miembros de la UE han desembocado en reformas nacionales de distinto tipo.

Tal es el caso de las modificaciones constitucionales que se han aprobado en otros países –Alemania en 2009 o Polonia en 1997–; o de las que estuvieron en fase de debate, como la francesa, con la reforma de los arts. 34, 39, 42, 46, 47, 47-1, 47-2, 48, 49, 61,

70, 88-7, y 88-8, de la Constitución francesa que, por el momento preelectoral y otras circunstancias constitucionales, resultó frenada; o la reciente reforma italiana que, tras una etapa de *hearings* de personalidades internacionales relacionadas con la materia, con carácter previo a su concreción, ha sido aprobada por Ley Constitucional de 20 de abril de 2012, vigente a partir de 25 de mayo de 2012 .

Por su relevancia, y por el importante peso de este país en la UE, procede una referencia al caso alemán, cuya reforma constitucional se había aprobado el 29 de julio de 2009, afectando al Título X, «Hacienda Pública», concretamente art. 109.1,4,5; incorporando un nuevo art. 109.<sup>a</sup>; y modificando el art. 115.2. Esta reforma se basaba en los siguientes principios: expreso reconocimiento constitucional del cumplimiento conjunto por la Federación y los Estados de las obligaciones asumidas por Alemania, respecto de las normas de la UE destinadas al mantenimiento de la disciplina presupuestaria regulada en el art. 104 del Tratado de la UE, a cuyo fin los presupuestos de Federación y Estados se deberán presentar con equilibrio (entendiendo por tal un endeudamiento no superior al 0,5 del PIB nominal), sin incremento de deuda pública, previendo regulaciones simétricas para tener en cuenta las repercusiones al alza o a la baja de cualquier acontecimiento coyuntural que se aparte de la normalidad, y previendo una normativa de excepción para catástrofes naturales o situaciones extraordinarias de emergencia; entendiéndose que existe tal equilibrio presupuestario cuando los ingresos procedentes de empréstitos no superen el 0,35% del PIB en valor nominal. A esta previsión clave se añadían otras relativas a la posibilidad de adoptar por ley federal, con la conformidad del Consejo federal o Bundesrat normas básicas comunes para el régimen presupuestario y la gestión presupuestaria adaptada a la coyuntura y para una planificación financiera plurianual; así como la corresponsabilidad Federación-Estados (65% Federación y 35% Estados) en cuanto a la asunción de las medidas sancionadoras que imponga la UE en virtud del art. 104 del Tratado TUE para la prevención de la disciplina presupuestaria. La reforma prevé asimismo un órgano colegiado común, denominado *Consejo de Estabilidad* y los supuestos y procedimiento para la declaración del *Estado de excepción en materia presupuestaria*.

En el caso polaco, la Constitución prohíbe aumentar la deuda pública por encima del 60% del PIB, en los términos de una ley orgánica. El art. 216.5 de la Constitución polaca dispone que no estará permitida la contratación de préstamos, la concesión de garantías ni la emisión de obligaciones de las que se derive una deuda pública nacional que exceda de tres quintos del valor del producto interior bruto anual. El método para el cálculo del valor del PIB y la deuda pública nacional se establecerá por Ley.

En cuanto a la proyectada reforma constitucional francesa, los preceptos objeto de esta reforma (ya se ha indicado que eran los artículos 34, 39, 42, 46,47, 47-1, 47-2, 48, 49, 61, 70, 88-7, y 88-8) fueron votados por las dos Cámaras en julio de 2011, en idénticos términos, tras las modificaciones incorporadas por el Senado francés, después de

cambiar su composición, de modo que la reforma sería definitiva después de ser aprobada por referéndum, si bien, conforme al artículo 89 de la C<sup>o</sup> francesa, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado, solamente, si obtiene una mayoría de los tres quintos de los votos emitidos. Como es conocido, la situación francesa impidió rematar esta reforma, que, primero por las inminentes elecciones presidenciales y, después, por el cambio de rumbo de la República francesa, al acceder a la Presidencia un nuevo Presidente socialista, y, tras las Legislativas, también una mayoría parlamentaria socialista, con un enfoque diferente, por el momento quedó como mero proyecto.

Pues bien, el contenido de la proyectada reforma constitucional francesa contemplaba la incorporación mediante ley orgánica de la determinación de las *leyes marco de equilibrio de las finanzas públicas*, con orientaciones plurianuales, durante al menos tres anualidades y fijación de un techo de gastos, que aseguren el equilibrio presupuestario de las administraciones públicas y que pueden determinar las condiciones de las leyes de presupuestos y de financiación de la seguridad social, y las compensaciones de las desviaciones en la ejecución de tales. El proyecto regulaba también el sometimiento de las leyes de presupuestos y de financiación de la seguridad social, antes de su promulgación, al Consejo Constitucional, quien se pronunciará sobre su conformidad a la ley marco de equilibrio de las finanzas públicas, y comprometía la presentación parlamentaria anual –en ambas Cámaras y dos semanas antes de su transmisión a las instituciones de la UE– del proyecto de programa de estabilidad.

La reciente reforma italiana de 2012 se sitúa en el marco de este viento de reformas constitucionales europeo, sustentadas en la necesidad de recoger en la Constitución el principio de equilibrio presupuestario –como igualdad ingreso-gastos del Estado y demás administraciones– de obligado cumplimiento no solo indicativo o político, sino jurídico, que se impone inexcusablemente a todas las administraciones públicas y en el ámbito de toda la Unión mediante los Tratados de estabilidad y *gobernanza económica europea*.

Es una reforma breve que afecta a los arts, 81, 97, 117 y 119 de la Constitución italiana, cuyos efectos se producirán a partir del ejercicio económico de 2014, cuyas líneas generales son las siguientes: el compromiso del Estado con el equilibrio presupuestario, «teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico», única causa que permitiría el endeudamiento, «si sobrevinieren acontecimientos excepcionales» y «Previa autorización de las Cámaras por mayoría absoluta». Se deriva a una ley aprobada, no mas tarde del 28 de febrero de 2013, por mayoría absoluta de cada Cámara el contenido de la Ley de Presupuestos, las normas fundamentales y criterios que aseguren el equilibrio presupuestario y el control de la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas, en coherencia con el Ordenamiento de la UE.

Dicha ley constitucional regulará para el conjunto de administraciones las comprobaciones –previas y posteriores– de la gestión de la Hacienda Pública; la determinación de las causas de las desviaciones de previsión –distinguiendo entre causas propias del ciclo económico, por ineficacia de actuación, y por acontecimientos excepcionales–; límite máximo de desviaciones negativas con referencia al PIB, que requieran intervenciones correctivas; definición de recesión económica grave, crisis financiera y catástrofe natural, cuya comprobación permitiría recurrir al endeudamiento y sobrepasar el límite máximo entre deuda pública y PIB, siempre con la previsión de un plan de reembolso; la creación de un organismo parlamentario independiente al que se asignarán funciones de control de la deuda pública y evaluación de la observancia de las normas presupuestarias; y, en fin, el modo de contribución estatal en las «fases adversas».

Por último el texto constitucional italiano atribuye, conforme a sus respectivos Reglamentos parlamentarios, las funciones de control de la Hacienda Pública –equilibrio entre ingresos y gastos y sobre la calidad y eficacia del gasto– a las Cámaras integrantes del Parlamento italiano.

Esta circunstancia que, brevemente, se ha recogido de las diversas reformas en países europeos, planteó en los momentos iniciales y brevísimos al comienzo de nuestra reforma –esto es del 23 de agosto hasta el 26 en que se presentó en el Registro del Congreso la Proposición de reforma constitucional suscrita por Socialistas y Populares– una cierta duda metódica y también de alcance político-constitucional, cuál fue si la reforma española debía ir por el camino transitado por Alemania –rigurosa, concreta, medida y discutida con los Länder; con modificación de los arts. 109 relativo a la política presupuestaria de la federación y los Lander; 109.A, Consejo de estabilidad presupuestaria; 110, Proyecto de ley de finanzas de la federación, y art. 115, sobre límites en el recurso al crédito–; o la entonces vía francesa, mas generalista, básica y remitiendo a una ley orgánica la concreción de la estabilidad presupuestaria; o la muy escueta y elemental, como era la regulación polaca. Debate que finalizó con una Proposición similar en su filosofía a la proyectada reforma francesa, aunque no en el número de preceptos objeto de la misma, que en el caso francés eran trece y uno en la Proposición de reforma española.

Por lo mismo es de entender que, en este mundo de conexiones constitucionales europeas, la reforma constitucional española ha incidido en la reseñada reforma constitucional italiana que es la última hasta el momento en esta estela de reforma de las «Constituciones económicas» al socaire de las respuestas europeas ante la crisis económico-financiera.

## II. Planteamiento y contenido de la reforma constitucional española de 2011

El 26 de agosto con Número de registro de entrada en el Congreso de los Diputados 179.293 se presentó una Proposición de reforma constitucional suscrita por el Portavoz del GP SOC y la Portavoz del GP POP, que, por afectar solo al art. 135 CE, se trataba de una proposición de reforma por el procedimiento ordinario, conforme a lo dispuesto en el art. 167 CE y 146 del RCD. A la par se solicitaba la tramitación en lectura única (art. 150 RCD) y por urgencia, (según lo dispuesto en los arts. 93 y 94 RCD, concretamente la solicitud de urgencia a petición de dos GP).

Desde el punto de vista formal, se trataba de una Proposición breve: con Exposición de motivos, un Artículo Único conteniendo la reforma proyectada del art. 135 CE, una Disposición adicional única, relativa a que la LO prevista en el nuevo art. 135 CE deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012, contemplando los límites de deuda del 135.3 (que, a su vez se remite al valor de referencia establecido en el TFUE); y a que los límites de déficit estructural del apartado 2 del art. 135 entrarán en vigor a partir de 2020. Por último la Proposición, conforme a su Disposición final única, establecía que la reforma constitucional entrará en vigor en el mismo día de su publicación en el BOE y se publicará también en las demás lenguas de España. (BOCG Congreso. Serie B de 26-08-2011, núm. 329-I).

Desde el punto de vista material la proposición, en línea con la filosofía de la reforma básica, difiriendo a una ley orgánica posterior el contenido y en lo temporal a 2020, reconoce explícitamente desde la Exposición de Motivos la repercusión de la *gobernanza común* europea y las repercusiones de la globalización económica y financiera, por lo que la estabilidad presupuestaria adquiere «un valor estructural» y condicionante de la actuación del Estado. La proposición recoge los antecedentes en materia de estabilidad presupuestaria tales como la consolidación fiscal que permitió acceder a la UEM, o el Pacto de Estabilidad y crecimiento y, con una palmaria declaración de intenciones, manifiesta que la finalidad de esta reforma constitucional tiene por «[...] objeto fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo [...] (a cuyo fin) se pretende garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las administraciones públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la UE y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.»

Con estos fines el articulado consagra la obligación de «todas las Administraciones Públicas» de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, no incurriendo en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE, cuyo máximo se fijará en una LO, en relación con el PIB.

Por otra parte el nuevo artículo 135 CE establece que, en cuanto a la emisión de deuda pública por Estado y CC.AA., se requiere ley (hay que tener en cuenta que, a estos efectos, el tenor literal del anterior 135 CE se refería solo al Estado; mientras que era el art. 14, tres y cuatro, de la LOFCA –LO 8/1980–, el que preveía la autorización del Estado y la coordinación con el, y, el Real Decreto Legislativo 2/2007 de estabilidad presupuestaria el que contemplaba el grado de cumplimiento de las CC.AA. y de las Corporaciones locales, a través del CPFF y de la Comisión Nacional de Administración local), siendo los créditos para satisfacer los intereses y capital de la deuda pública de las administraciones parte del estado de gastos de los presupuestos y pagos preferenciales, y no pudiendo superar el volumen de deuda pública los valores de referencia recogidos en el TFUE, salvo catástrofes naturales, recesión o emergencia extraordinaria, apreciada por mayoría absoluta por el Congreso de los Diputados.

Todo ello en los términos de una ley orgánica que distribuirá los límites del déficit de las administraciones públicas, la metodología y procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada administración en caso de incumplimiento. Por último la proposición atribuía a las CC.AA., de acuerdo con sus EA y «dentro de los límites a que se refiere este artículo» la adopción de las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa la Proposición de reforma constitucional dista de ser una norma de gran perfección técnica pues recoge como disposición adicional de la Proposición el plazo para aprobar la LO que contempla el reformado art. 135 CE, la finalidad de tal norma y la entrada en vigor de los límites de déficit estructural que dispone el reformado art. 135.2 CE, materias que, ciertamente, por afectar directamente al artículo constitucional modificado, habrían de haberse conceptualizado como disposiciones adicionales e incluso transitorias de la propia Constitución, mejor que de la Proposición de reforma.

### **III. Procedimiento parlamentario de aprobación**

Ya se ha destacado como la Proposición de reforma constitucional presentada el 26 de agosto de 2011, solicitaba tramitación por urgencia y en lectura única, esto es dos procedimientos legislativos especiales concurrentes, pero es que, además, en la tramitación de esta reforma *express* incidieron otra serie de circunstancias parlamentarias singulares, empezando porque la propia calificación y admisión a trámite no fue efectuada por la Mesa, órgano a quien, según el art. 31.4.º y 5.º del RCD corresponde la calificación, admisión e impulso de tramitación, sino por el Presidente, circunstancia ya habitual en períodos inter-sesiones, conforme a la delegación conferida por la Mesa al comienzo de la Legislatura (22 de abril de 2008) para actuaciones en tales etapas.

Además, tratándose de una Proposición de reforma constitucional dentro del denominado procedimiento simple de revisión constitucional, la iniciativa, según el art. 146.1 RCD, se tramitará conforme a las normas establecidas para los proyectos y proposiciones de ley, si bien la Proposición de reforma constitucional deberá ir suscritas por dos GP o por una quinta parte de los Diputados. Lo que efectivamente cumplía la Proposición que fue presentada por dos GP.

Acto seguido la secuencia reglamentaria establece, por la remisión al procedimiento legislativo que dispone el citado art. 146 RCD que, en la medida en que se trataba de una proposición había de ser enviada al Gobierno para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración en el plazo de treinta días, por cuanto al no haberse acordado aún la urgencia por la Mesa, no procedía reducir tal plazo a la mitad según previene el art. 94 del RCD; de modo que, transcurrido el plazo de treinta días previstos para la manifestación del criterio del Gobierno, conforme al art. 126.3 RCD, y, en caso de no objeción por el Gobierno, o transcurrido tal plazo sin expresa negativa, llevar a cabo la posterior toma en consideración por el Pleno de la Cámara.

En efecto el Gobierno por escrito del mismo día 26 de agosto comunicó su conformidad con la tramitación de la iniciativa y el Pleno la tomo en consideración el 30 de agosto y, a la vez, acordó la tramitación en lectura única (art. 150 RCD), mientras que la reunión de la Mesa del Congreso previa al Pleno, celebrada el mismo día había acordado la tramitación por urgencia (art. 93 y 126.5 RCD), la publicación en el BOCG y la apertura de un plazo de enmiendas de apenas 48 horas, que finalizaría el 1 de septiembre a las 14 horas (Recuérdese que el art. 91 RCD establece que la Mesa podrá acordar la prórroga o reducción de plazos, y que el art. 110.1 dispone que el plazo ordinario del período de enmiendas es de 15 días).

Por otra parte, va de suyo que tratándose de procedimiento de lectura única la calificación de enmiendas corresponde a la Mesa del Congreso, puesto que no hay intervención de comisión a los efectos de calificación de enmiendas o hipotético recurso sobre calificación que cursaría conforme al art. 31.2 del RCD.

En materia de calificación de enmiendas por la Mesa hay que tener en cuenta dos cuestiones: en primer lugar, la inadmisibilidad de enmiendas de totalidad de devolución, prohibida por el art. 126.5 RCD, y, en segundo lugar, la congruencia de las enmiendas con la Proposición de reforma. Asunto sobre el que es menester acudir a la jurisprudencia, fluctuante en esta materia, del TC, y que pasa por las siguientes afirmaciones:<sup>1</sup>

– Las reservas «respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos» (STC 155/2005 de 15 de junio) que en lo aquí afectado equivale a limitar el ámbito de enmienda a una reforma dentro del procedimiento ordinario o sencillo de reforma constitucional. Lo contrario supondría una vulneración de las normas procedimentales que distinguen entre ambos tipos de procedimiento de refor-

<sup>1</sup> El resumen de jurisprudencia constitucional procede de la *Nota de Secretaría General* para la Mesa del Congreso.

ma constitucional. Por lo mismo las normas que regulan el procedimiento mismo el Título X de la CE tampoco podrían verse afectadas vía enmienda, al socaire de una reforma de otra materia, por el principio de congruencia, en este caso en el tiempo.

En cuanto al grado de conexión material de las enmiendas, existe una línea jurisprudencial fundamentada en las siguientes notas:

- El RCD no contiene la expresa previsión del principio de coherencia de las enmiendas con la iniciativa de que se trate. En relación con ello La STC 194/2000 de 19 de julio afirmaba que «no existe ni en la CE, ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y Proposición de Ley.»
- La STC 99/1987 puntualizaba que «Ni por su objeto, ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas.»
- La STC 208/2003, de 1 de diciembre, concordante con las STC 203/2001 de 15 de octubre y 177/2002 de 14 de octubre, expresa respecto de la función calificadora de la Mesa que «la Mesa de la Cámara al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario, que causará lesión de dicho derecho y, a su través del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimento.»

Ahora bien existe otra línea jurisprudencial del TC manifiesta en las siguientes sentencias:

– STC 23/1990 de 15 de febrero, que avaló por razonable la inadmisibilidad por falta de congruencia de un escrito de enmiendas a una Proposición de Ley de reforma estatutaria cuyas enmiendas iban mas allá del ámbito material de la iniciativa de reforma; argumentando la necesidad de que exista entre enmienda y texto enmendado una necesaria conexión material o «relación de homogeneidad, que no de identidad de objeto» (ATC 118/1999, FJCO 4.º).

– La reciente STC 119/2011, FJ 5.º, ha señalado que, la ausencia de límites en la CE o el RCD a la facultad de enmienda «no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre la enmienda y los textos a enmendar», conexión material que «se deriva, en primer lugar del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto del texto enmendado (y) [...] de la propia lógica de la tramitación legislativa ya que una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara... como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad que no puede ser reabierto.» Dicha Sentencia reafirma que la enmienda solo puede conceptual y lingüísticamente modificar lo ya definido... «La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva que debe nacer, también, de una nueva inicia-

tiva [...]»; la Sentencia de referencia señala que tras el debate de totalidad «[...] tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda.»

Esta Sentencia afirma el «amplio criterio de valoración del órgano al que reglamentariamente corresponda la valoración sobre la conexión material o relación de homogeneidad entre iniciativa y enmienda.» De forma que la eventual inadmisión por incongruencia solo puede ampararse en que «sea evidente y manifiesto que no existe conexión debidamente motivado». Modulándose, afirma el TC, «en función del momento procedimental.»

Como corolario de estas precisiones del máximo intérprete de la CE, la Mesa del Congreso hubo de calificar las distintas enmiendas presentadas, que fueron 24, dos de ellas, las números 2 y 7 posteriormente corregidas, de los siguientes enmendantes y características:

– Enmienda núm. 1: presentada por los Diputados Fernández Dávila y Jorquera Caselas, ambos del BNG miembros del GP MX. Enmienda de totalidad de texto alternativo, previendo la modificación de los arts. 131 y 133 CE, una cláusula de petrificación de la planificación económica, fiscal y tributaria como disposición adicional única, como materias no transferibles ni objeto de Tratados internacionales, así como el sometimiento a referéndum de la reforma.

– Enmiendas núm. 2 y 3: presentadas por la Diputada Barkos Berruezo, de NB, miembro del GP MX, la núm. 2, de adición de una disposición adicional segunda (nueva) relativa a las competencias de las Haciendas forales de las provincias vascas y de Navarra; y la 3, de adición de una disposición transitoria 1.<sup>a</sup> (nueva) solicitando el sometimiento de la reforma, una vez aprobada, a referéndum, a celebrar junto con la previsible elección general de 20 de noviembre de 2011.

– Enmienda núm. 4: presentada por los Diputados de ERC, miembros del GP ERC-IU-ICV. Enmienda de totalidad de texto alternativo, previendo la modificación, al amparo del art. 168, del Título VII, y del Capítulo III, del Título I en materia de mantenimiento del nivel medio existente en la UE en gasto de protección social; art. 31.1, para incrementar la progresividad fiscal; incorporar la obligatoriedad de perseguir el fraude fiscal, el gravamen elevado de movimientos especulativos y la investigación de las condiciones de los suscriptores de deuda pública; garantizar un sistema electoral verdaderamente proporcional; modificación de la reforma constitucional para incorporar el referéndum obligatorio salvo en reformas meramente gramaticales o terminológicas; modificaciones en artículos 35 y 40.1 (derecho al trabajo digno que pasaría a la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo II, del Título I), y otro tanto con el art. 47 (derecho a la vivienda digna), art. 43 (Derecho a la salud), 27 (derecho a la educación), 45 (Derecho al medio ambiente), 13 y 68.5 (sufragio de extranjeros residentes en España); supresión total de la pena de muer-

te (art. 15); 16.3 (garantizar la laicidad del Estado); 69 (reforma del Senado); art. 2 y título VIII (Estado federal plurinacional); 159 (renovación TC); art. 1.3 y Título II (Monarquía); 63.3 (renuncia a la guerra). Por último la enmienda proponía una reforma por procedimiento agravado y, en consecuencia, la disolución de las Cortes.

– Enmienda núm. 5, presentada por los Diputados de ERC, miembros del GP ERC-IU-ICV. Enmienda de supresión al artículo único de la Proposición, por considerar la Proposición innecesaria y urgente, carente de legitimidad democrática, por liquidar la autonomía financiera de las CC.AA. y obviar la heterogeneidad competencial, reducir el Estado de bienestar, tener un marcado carácter ideológico neoliberal o conservador y esquivar las necesarias reformas en otros puntos de la CE.

– Enmienda núm. 6 presentada por los Diputados de ERC, miembros del GP ERC-IU-ICV. Enmienda de adición al art. 2 de la CE (en realidad de supresión de la referencia del art. 2 a la indivisible unidad de la nación española), y de adición de una nueva disposición adicional al texto constitucional relativa al reconocimiento del derecho de autodeterminación.

– Enmienda núm. 7 presentada por los Diputados de ERC, miembros del GP ERC-IU-ICV. Enmienda de adición de una nueva disposición relativa al concierto económico para Cataluña.

– Enmienda núm. 8 presentada por los Diputados Oramas González Moro y Rios Rull, de CC, miembros del GP MX. Enmienda de modificación parcial de los apartados 4 y 5 del art. 135 CE (intervención de las Asambleas autonómicas en la apreciación de las situaciones excepcionales que permitan superar los límites del déficit estructural y del volumen de deuda pública, e intervención de la CG CC.AA. con la exclusiva participación de los Senadores de designación autonómica del Senado en la aprobación de la ley orgánica por mayoría de 3/5).

– Enmienda núm. 9 presentada por los Diputados Oramas González Moro y Rios Rull de CC, miembros del GP MX. Enmienda de sustitución de la disposición adicional 3.<sup>a</sup>, (carácter archipiélagico y ultraperiférico de Canarias, y «petrificación» del REF comprensible del nuevo sistema de financiación).

– Enmiendas núm. 10 y 11 presentadas por el GP Vasco, respectivamente de modificación del art. 135.2 y 3, comprendiendo a las CC.AA. y territorios forales y ley o «norma foral» para contraer crédito o emitir deuda pública; y adición de una disposición adicional segunda sobre supresión de la referencia a «unidad indivisible de la nación española del art. 2 CE» y nueva disposición adicional de la CE sobre derecho de autodeterminación.

– Enmiendas núm. 12 a 19 del GP CIU, sobre: supresión del párrafo 2.º, del apartado 2 del art. 135, por razones técnicas (núm. 12); sustitución del apartado 3, para permitir la participación autonómica (núm. 13); modificación del apartado 4 del art. 135, para extender la facultad del Congreso de los Diputados, a los órganos legislativos

autonómicos, (núm. 14); modificación del apartado 5 del art. 135, de sistematización en este apartado del contenido de la futura ley orgánica, e incorporación de un nuevo apartado sobre la aplicación del límite del déficit estructural a los entes locales (núm. 15); adición de una nueva letra al apartado 5 del art. 135, sobre garantía estatal de que los límites al déficit estructural territorial autonómico no alterarán las posiciones previas de aportación per capita al PIB por las CC.AA., respecto a las posiciones finales en renta per capita disponible (núm. 16); modificación del apartado 6 del art. 135, aprobación por cada CC.AA. de su límite al déficit público y estabilidad; modificación del título de la disposición adicional única por disposición transitoria única (núm. 18); y supresión del apartado 2 de la disposición adicional única que pasaría a ser apartado 5 nuevo del art. 135, (núm. 19).

– Enmiendas núm. 20 a 24 de la Diputada Díez González, de UPYD, miembro del GP MX, sobre: sustitución del art. 135, (núm. 20); nueva disposición adicional primera, sobre sometimiento a referéndum, de la reforma (núm. 21); nueva disposición adicional segunda, sobre presentación en el plazo de 6 meses de un proyecto de reforma constitucional sobre régimen electoral, estructura territorial y competencial del Estado e independencia del Poder Judicial (núm. 22); supresión de la disposición adicional única (núm. 23); y modificación del art. 167.3 para que pueda también contemplarse un referéndum solo porque así lo solicite el procedimiento de reforma, además de porque lo solicite un décimo de parlamentarios de una u otra Cámara (núm. 24).

A la vista de las enmiendas presentadas la Mesa del Congreso acordó:

- Solicitar la reformulación del texto de la disposición adicional única de la enmienda 1, en la medida en que «al no formar parte del articulado de la reforma, el texto de dicha disposición no es idóneo para alcanzar el objetivo perseguido» (se trataba de la prohibición de ceder competencias sobre planificación por tratado).
- Inadmitir a trámite la disposición final única de la enmienda 1 (petición de referéndum) «por suponer una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución».
- Solicitar reformulación de la enmienda 2, en la medida en que «al no formar parte del articulado de la reforma, el texto de dicha disposición no es idóneo para alcanzar el objetivo perseguido» (Haciendas forales).
- Inadmitir a trámite la enmienda 3 (petición de referéndum) «por suponer una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución».
- Inadmitir a trámite la enmienda 4 (por ej, reforma del art. 1.3 o Título II) «en la medida en que postula una reforma al amparo del art. 168 de la Constitución».
- Inadmitir a trámite la enmienda 5 (de supresión del artículo único) «en la medida en que se trata materialmente de una enmienda a la totalidad de devolución de la Proposición de reforma tomada en consideración, que no es admisible de con-

formidad con lo dispuesto en el art. 126.5, por remisión del 146.1, ambos del Reglamento de la Cámara».

- Inadmitir a trámite la enmienda 6 (artículo 2, suprimir referencia a unidad indisoluble de la nación española y derecho de autodeterminación) «en la medida en que postula una reforma de un Artículo del Título Preliminar para cuya reforma el art. 168 de la Constitución exige un procedimiento agravado».
- Solicitar reformulación de la enmienda 7, (régimen fiscal de concierto económico y cupo para Cataluña) en la medida en que «al no formar parte del articulado de la reforma, el texto de dicha disposición no es idóneo para alcanzar el objetivo perseguido».
- Inadmitir a trámite la enmienda 11 (artículo 2, suprimir referencia a unidad indisoluble de la nación española y derecho de autodeterminación) «en la medida en que postula una reforma de un artículo del Título Preliminar para cuya reforma el art. 168 de la Constitución exige un procedimiento agravado».
- Inadmitir a trámite la enmienda 21 (petición de referéndum) «en la medida en que supone una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución».
- Solicitar aclaración respecto de la enmienda 22, (presentación en 6 meses de un nuevo proyecto de reforma constitucional), «en cuanto al encaje que la disposición propuesta en la misma tendría en el texto de la Proposición de reforma».
- Admitir a trámite el resto de las enmiendas. Y declarar que el plazo para las reformulaciones y aclaraciones solicitadas y eventuales solicitudes de reconsideración, finalizará a las 20 horas del día de hoy (1 de septiembre de 2011).

Como consecuencia se reformularon las enmiendas 1, que pasaba a comprender una disposición adicional para la modificación del art. 93 CE; enmienda 2, que pasaba a ser nuevo apartado 7 del art. 135 referente a las Haciendas forales; enmienda 7, que pasaba a ser de nueva disposición adicional a la CE sobre concierto económico de Cataluña; y enmienda 22 que indicaba que su pretensión era incorporar una nueva disposición adicional segunda a la proposición de reforma constitucional. (BOCG Serie B, de 26 de agosto de 2011, núm. 329-3).

En el debate de Pleno, celebrado el día 2 de septiembre de 2011 se verificó, a solicitud de la Presidencia, y previa consulta al Presidente de la RAE, una modificación aprobada por asentimiento, consistente en sustituir en el art. 135 CE, apartado 3, p<sup>o</sup> 3 la expresión «en relación al producto interior bruto» por la más correcta de «en relación con el producto interior bruto»; además se retiraron las enmiendas 1 y 2, y se rechazaron las enmiendas 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 (tras rechazarse la admisión a votación por oposición del Diputado Llamazares, de acuerdo con el art. 118.3 RCD, de sendas enmiendas transaccionales basadas en la 17 y en la 18 de CIU), 19, 20, 22, 23 y

24. Efectuada la votación requerida por la Constitución, y con ausencia de algunos Diputados, la reforma obtuvo 316 votos a favor y 5 en contra.

En cuanto al trámite de aprobación parlamentaria en el Senado, el texto aprobado por el Congreso llegó al Senado el mismo día 2 de septiembre y fue publicado el 3, remitiéndose a la Comisión Constitucional y abriéndose plazo de enmiendas que finalizó el 5 de septiembre de 2011.

En la Cámara Alta se presentaron enmiendas semejantes a las del Congreso de los Diputados por los siguientes Grupos y Senadores:

– Enmienda núm. 1: presentada por el GP ECP (*Entesa Catalana de Progrés*). Enmienda de supresión del pfo 4.º de la EM (necesidad de la reforma constitucional debida a la situación de profunda crisis económica)

– Enmienda núm. 2: presentada por el GP ECP. Enmienda de supresión del pfo 5.º de la EM (vinculación de todas las Administraciones Públicas al control del déficit, conforme al compromiso con la UE).

– Enmienda núm. 3: presentada por el GP ECP. Enmienda de supresión del artículo Único (nuevo art. 135 CE).

– Enmienda núm. 4: presentada por el GP ECP. Enmienda de supresión del artículo Único (nuevo art. 135).

– Enmienda núm. 5: presentada por el GP ECP. Enmienda de adición a la disposición adicional única (para suprimir referencia en art. 2 CE de la «indisoluble-unidad de la Nación española»).

– Enmienda núm. 6: presentada por el GP ECP. Enmienda de adición a la disposición adicional única (referencia al derecho de autodeterminación).

– Enmienda núm. 7: presentada por el GP ECP. de nueva disposición adicional de la Proposición, conteniendo una disposición adicional nueva en la CE sobre el sistema de concierto económico fiscal para Cataluña).

– Enmienda núm. 8: presentada por el GP ECP Enmienda de supresión de la disposición adicional única, apdo. 1(ley orgánica antes del 30 de junio de 2012).

– Enmienda núm. 9: presentada por el GP ECP Enmienda de supresión de la disposición adicional única, apdo. 2 (contenido de la Ley orgánica).

– Enmienda núm. 10: presentada por el GP ECP). Enmienda de supresión de la disposición adicional única, apdo. 3 (entrada en vigor en 2020 de los límites al déficit estructural).

– Enmienda núm. 11: presentada por el GP ECP. Enmienda de modificación de la disposición final única (para incorporar referéndum).

– Enmienda núm. 12: presentada por el GP ECP. Enmienda de supresión de la disposición final única (entrada en vigor y publicación en las demás lenguas oficiales).

– Enmienda núm. 13: presentada por el Senador Quintero Castañeda de CC, miembro del GP MX. Enmienda de sustitución de los apdos 4 y 5 del nuevo art. 135 de la Constitución (contenido como la enmienda 8 de Oramas en Congreso).

– Enmienda núm. 14: presentada por el Senador Quintero Castañeda, de CC, miembro del GP MX. Enmienda de adición de una nueva disposición adicional 3.<sup>a</sup> (sobre el carácter archipelágico y ultraperiférico de Canarias, como enmienda 9 de Oramas en el Congreso).

– Enmienda núm. 15: presentada por el GP ECP. Supresión del pfo 3.º de la EM (referencias a la UEM de la UE).

– Enmienda núm. 16: presentada por el GP ECP. Enmienda de adición de un párrafo en la EM sobre el referéndum.

– Enmienda núm. 17: presentada por el GP ECP. Enmienda de sustitución de la disposición final única (contenido relativo al referéndum constitucional).

– Enmienda núm. 18: presentada por el GP SN (*Senadores nacionalistas – PNV–*). Enmienda de sustitución del apartado 2 del nuevo art. 135 CE (para recoger referencia a los territorios forales)

– Enmienda núm. 19: presentada por el GP SN. Enmienda de sustitución del apdo. 3 del nuevo art. 135 CE (para hacer referencia a las leyes o normas forales).

– Enmienda núm. 20: presentada por el GP SN. Enmienda de supresión del Artículo Único (es decir, en la práctica veto a la reforma del art. 135).

– Enmienda núm. 21: presentada por el GP SN. Enmienda de adición de una nueva disposición adicional en la CE sobre derecho de autodeterminación.

– Enmienda núm. 22: presentada por el GP CIU. Enmienda de sustitución del apdo. 3 del art. 135 nuevo (para incorporar a los parlamentos de las CC.AA. en el control del déficit).

– Enmienda núm. 23: presentada por el GP CIU. Enmienda de sustitución del apdo. 4 del art. 135 nuevo (para incorporar a los parlamentos de las CC.AA. en el control del déficit).

– Enmienda núm. 24: presentada por el GP CIU. Enmienda de sustitución del apdo. 5 del art. 135 nuevo (para ordenar la sistemática de la futura Ley Orgánica de control del déficit).

– Enmienda núm. 25: presentada por el GP CIU. Enmienda de sustitución del apdo. 6 del art. 135 nuevo (para incorporar a las CC.AA. en el control del déficit).

– Enmienda núm. 26: presentada por el GP CIU. Enmienda de supresión del pfo 2.º del apdo. 2 del art. 135 nuevo (para suprimir la referencia a la ley orgánica que los enmendantes pretendían llevar al apartado 5 nuevo del art. 135).

– Enmienda núm. 27: presentada por el GP CIU. Enmienda de adición de nueva letra en art. 135 (para incorporar a las CC.AA. en el control del déficit).

– Enmienda núm. 28: presentada por el GP CIU. Enmienda de modificación, pasando a ser la disposición adicional única, disposición transitoria (enmienda técnica).

– Enmienda núm. 29: presentada por el GP CIU. Enmienda de supresión de la disposición adicional única (plazo y contenido de la ley orgánica y plazo de entrada en vigor de los límites de déficit estructural previstos en el nuevo artículo 135.2 CE).

En relación con las enmiendas presentadas, en la Comisión Constitucional que dictaminó la Proposición el 6 de septiembre de 2011, se hizo público, mediante lectura por el Presidente de la Comisión Constitucional, el acuerdo de la Mesa del Senado, del siguiente tenor: «La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 6 de septiembre de 2011, al amparo del artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado, ha acordado, en relación con la Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución española, no admitir a trámite las siguientes enmiendas: del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, la enmienda número 4, por estar ya formulada en la enmienda número 3, del mismo grupo parlamentario; la número 5, en la medida en que postula una reforma de un artículo del título preliminar, para cuya reforma se exige el procedimiento agravado del artículo 168 de la Constitución; la número 6, en la medida en que postula una reforma que exige la aplicación del artículo 168 de la Constitución, y la número 11 por suponer una alteración del procedimiento de reforma constitucional contemplado en el Título X de la Constitución; y del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, la número 21, en la medida en que postula una reforma que exige la aplicación del artículo 168 de la Constitución. Asimismo, la Mesa ha acordado que el plazo para la presentación de eventuales solicitudes de reconsideración, de conformidad con el artículo 36.2 del Reglamento del Senado, finalizará a las veinte horas del día de hoy. Palacio del Senado, a 6 de septiembre de 2011. Firmado, Francisco Javier Rojo García. Dirigida al Excelentísimo señor Presidente de la Comisión Constitucional.»

A continuación se dictaminó la Proposición sin modificaciones y otro tanto sucedió en el Pleno de 7 de septiembre, en el que, siendo el número de Senadores de 236, y la mayoría cualificada de 3/5 de 157, se aprobó la reforma por 233 votos a favor y 3 en contra, de los 236 votos emitidos.

Aprobada la reforma por ambas Cámaras se hizo pública la apertura del plazo de 15 días, que concluiría el 26 de septiembre, dentro del cual un décimo de los Senadores o Diputados podrían solicitar potestativamente la convocatoria de referéndum constitucional para la ratificación de la reforma, en el plazo indicado, de acuerdo con el art. 167.3 CE.

No habiendo sido solicitado el referéndum, por este quórum de parlamentarios, en ninguna de las dos Cámaras, el Rey sancionó la reforma el 27 de septiembre de 2011, publicándose en la misma fecha en el BOE y entrando en vigor, conforme a la Disposición final única del texto de la Proposición aprobada, el mismo día de su publicación, esto es el 27 de septiembre de 2011.

#### **IV. Los epígonos de la reforma. La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**

La Ley prevista en la reforma constitucional del art. 135 CE fue aprobada como Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dentro del plazo constitucionalmente previsto en la disposición adicional única 1. de la Proposición de reforma constitucional que establecía como límite el 30 de junio de 2012.

La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera –en adelante LOEPYSF– contempla los mecanismos que permiten el cumplimiento del límite de deuda en relación con el PIB del Estado, que no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE (D. adicional única de la Proposición de reforma constitucional, en relación con el art. 135. 3 CE reformado).

Como refiere la propia Exposición de motivos de la Ley Orgánica con ella España es uno de los primeros Estados de la UE que incorpora el paquete de la «gobernanza económica europea» a su Derecho interno, para cumplir el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión económica y monetaria, de 2 de marzo de 2012. Tratado que, junto con el Tratado que establece el Mecanismo europeo de estabilidad (ESM), firmado originariamente en julio de 2011, y que ha sido modificado, para hacer el ESM mas efectivo, el 2 de febrero de 2012 por los representantes de los países de la eurozona y el Presidente del Consejo Europeo, tienen por finalidad asegurar la solidaridad y estabilidad financiera en los países de la zona euro, y que entrarán en vigor, una vez ratificados por los Estados miembros, en julio de 2013.

La Ley orgánica contempla la regulación de la estabilidad financiera y la estabilidad presupuestaria para todas las Administraciones Públicas, tanto en el nivel estatal, como en el autonómico y local y en el de la seguridad social.

A destacar que la LOEPYSF incorpora también el principio de lealtad institucional, además de los de sostenibilidad financiera y responsabilidad que operan junto con los otros cuatro principios regidos en la regulación previa: tales como el de estabilidad presupuestaria, multianualidad, transparencia y eficiencia y eficacia en la asignación pública.

De acuerdo con estos principios todas las Administraciones Públicas españolas deben estar equilibradas o con superávit, sin déficit estructural, excepto en caso de catástrofes naturales, recesión económica, o situación de extraordinaria emergencia, debidamente constatadas; «aprobadas», en la terminología del art. 135 de la CE reformado, por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

La LOEPYSF prevé la regla europea sobre PIB, de modo que el gasto público no puede elevarse por encima del índice de crecimiento del PIB y el límite de la deuda pública nacional ha de permanecer por debajo del 60% del PIB o del objetivo europeo,

desglosado en 44% para el Estado central, 13% de su PIB para cada CC.AA., y 3% para la seguridad Social. Siendo prioritario el pago del interés y capital de la deuda pública según el art. 135.3 CE y art. 14 de la LOEPYSF.

Desde el punto de vista institucional la LOEPYSF dispone específicamente que la aplicación del art. 155 CE –la intervención autonómica– para el caso de incumplimiento, abarca estas materias, y, la responsabilidad de las Administraciones Públicas en caso de incumplimiento de las reglas europeas sobre estabilidad y sostenibilidad.

Asimismo la LOEPYSF expresamente dispone que serán recurribles ante el TC las normas, disposiciones y resoluciones de los órganos de las CC.AA. –incluyendo específicamente los presupuestos de las CC.AA.– que infrinjan el art. 135 modificado de la CE desarrollado por la LOEPYSF.

Por último, la LOEPYSF establece que las Administraciones regional o local que hayan solicitado al Estado medios extraordinarios para incrementar sus disponibilidades financieras –incluidas las solicitudes en 2012– han de acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un Plan de reajuste en orden a conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de la deuda pública. Criterio que se completa con la disciplina fiscal que establece un mecanismo de «alerta temprana» ante desviaciones presupuestarias, ruptura del techo de deuda y pronóstico a largo plazo de déficit del sistema de pensiones, mediante cumplimientos obligatorios y procedimientos sancionadores, a cuyo fin se arbitra una base de datos centralizada bajo el control del Ministerio de Hacienda con datos presupuestarios de todas las Administraciones Públicas en España.

En suma la LOEPYSF incorporaba la «sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado, como de las CC.AA., Corporaciones Locales y Seguridad Social»; y, en desarrollo de la misma, el Gobierno puso en marcha medidas como los anticipos de tesorería, la denominada línea ICO/CC.AA., o el Plan de pago a proveedores, complementadas con la debida condicionalidad fiscal y financiera.

Para instrumentar estas medidas, se hizo necesario efectuar algunos cambios en la citada LO 2/2012, de 27 de abril, operados por la LO 4/2012, de 28 de septiembre, pues, entre otros elementos, se había afectado a la distribución de Deuda Pública entre Administraciones, lo que requería una aclaración respecto de la forma en que computa esta nueva deuda a los efectos establecidos en los límites en la LOEPYSF; a la par que, por la persistencia de la situación financiera que motivó estas medidas adicionales, se hizo necesario dotar de mayor flexibilidad al límite temporal establecido para la aplicación de las mismas incluyéndose una modificación de la disposición adicional primera de la LO 2/2012, habilitando a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos económicos a prorrogar dichos plazos; e intensificando la disciplina fiscal y financiera de las Administraciones territoriales, ampliando las obligaciones de información especialmente

de tesorería; y reforzando las garantías para responder ante los vencimientos de deuda, mediante los correspondientes planes de tesorería de las Administraciones públicas, que pongan de manifiesto su capacidad para atender al vencimiento de las deudas financieras; en fin la LO de modificación afecta también a la disposición transitoria cuarta de la LO 2/2012, toda vez que cabe prorrogar los mecanismos extraordinarios de liquidez a ejercicios posteriores a 2012; mientras que la disposición adicional única concreta cómo se deben aplicar los criterios de distribución del volumen de deuda pública de las Administraciones Públicas a los efectos a los efectos previstos en la LO 2/2012 (Exposición de Motivos de la LO 4/2012).