Público.es

Una reforma constitucional de eficacia jurídica limitada

Volver a la noticia

Los juristas ven difícil castigar a los políticos que superen el límite de déficit o forzarles a devolver el dinero

ALICIA GUTIÉRREZ | MADRID | 28/08/2011 09:00 | Actualizado: 28/08/2011 10:02 |

La reforma constitucional pactada por PSOE y PP para limitar el déficit estructural a partir de 2020 nacerá con menos eficacia jurídica real que valor simbólico, como gesto para calmar a la Unión Europea y los mercados. En ese diagnóstico coincide la mayoría de los juristas consultados por *Público* una vez constatado que el nuevo artículo 135 de la Carta Magna evita fijar un porcentaje de déficit anual máximo, remite su cuantificación a la futura ley orgánica anunciada para 2012 y reseña varias excepciones interpretables para superar el tope en los números rojos.

Sede del Tribunal Constitucional, garante del cumplimiento de la Carta Magna. -EFE

¿Y qué pasaría si, cuando en 2020 comience a aplicarse, quien entonces gobierne se salta los límites de déficit sin modificar la ley orgánica, lo que requiere mayoría absoluta del Congreso? El catedrático Gregorio Peces Barba, uno de los padres de la Constitución, responde así: "Si no se los salta por una de las razones contempladas como excepcionales [catástrofes, recesión, situaciones de "emergencia"], tendría responsabilidad política. Y habría que estudiar si esa responsabilidad es exigible también ante los tribunales, lo cual es más complicado". ¿Es prácticamente imposible exigir la devolución de lo invertido? "No, pero sí más difícil. En derecho, dos y dos no siempre son cuatro".

Coinciden en que el nuevo artículo es un gesto a la UE y a los mercados

Ferviente defensor de la reforma, Peces Barba es el único de los juristas consultados para quien el nuevo artículo 135 tendrá efectos tangibles desde el instante mismo de su aprobación. "El principio de limitación se establece al máximo nivel y ya es inamovible salvo otra reforma", argumenta el catedrático de Filosofía del Derecho de la Carlos III .

Pero que sea inamovible nada garantiza, aduce Carlos Vidal, profesor de Derecho Constitucional de la UNED. "Creo que esta reforma pretende dar un mensaje a los mercados más simbólica que efectiva", expone Vidal: "Quien controlaría un incumplimiento del mandato constitucional si la Ley de Presupuestos de 2020 no respeta los límites establecidos sería el Tribunal Constitucional (TC), pero lo haría al cabo de unos cuantos años, de forma que la eficacia jurídica no va a ser tan elevada. Alemania registró déficit desde 1969 hasta 2007 y nunca ha pasado nada", recuerda.

En 2009, Alemania introdujo en su Constitución la obligación de limitar el déficit anual al 0,35% a partir de 20016. Aquí, PSOE y PP proyectan cifrar en el 0,4% el déficit estructural máximo admisible a partir de 2020. La previsión oficial apunta a que el llamado déficit estructural, aquel que no depende de la coyuntura (crisis o bonanza), se situará este año en el 4,7%.

Los juristas subrayan el amplio margen de las excepciones al límite

"Contentar a Europa"

La clave de la reforma, opina Agustín Ruiz Robledo, catedrático de Constitucional de la Universidad de Granada, es "contentar a Europa". ¿Y su eficacia? "Remota. Jurídicamente bastaría una ley orgánica, pero se está enviando a los mercados el mensaje de que controlar el déficit es un objetivo nacional de todos los partidos".

Manuel Alcaraz, profesor de Constitucional en la Universidad de Alicante, zarandea la reforma por dar cobertura "a futuros recortes sociales", por ser "fuente potencial de conflictos con las comunidades autónomas" y porque "puede incidir en la interpretación del TC ante determinadas leyes futuras que amplíen políticas de educación o sanidad". Pero, asimismo, sostiene que un eventual incumplimiento del límite de déficit quedaría sin sanción material. ¿Cabe imaginar que un tribunal obligase a una Administración a reintegrar dinero? "Es muy difícil llegar a eso. Hay veces en que el TC ha dicho que una autonomía no era competente para hacer algo pero, si han construido un hospital, ¿qué vas a hacer, tirarlo?", ejemplifica.

Destacan que una ley orgánica se puede cambiar con cierta facilidad

"Esta reforma acusa no va a cambiar nada de los problemas económicos, se dilata en varios años la entrada en vigor del límite y remite su desarrollo a una ley orgánica. Para eso, no hace falta reformar la Constitución". Conclusión: "Estamos ante una cuestión simbólica, una reforma ideológica: las derechas europeas y los mercados exigen una claudicación".

Vicente Gimeno Sendra, exmagistrado del Tribunal Constitucional (TC) y catedrático de Derecho Procesal de la UNED, sí cree necesaria la reforma pero también se cuenta entre quienes creen que el propio redactado del nuevo artículo 135 hace que sólo posea eficacia jurídica plena si finalmente se desarrolla la ley orgánica, algo que presume harán PSOE y PP para ser "consecuentes". ¿Y si un Gobierno incumple lo estipulado en esa ley? "Los tribunales de lo contencioso podrían anular esos actos", responde.

Las leyes se modifican

Pero el Parlamento, precisa él mismo, no está obligado a elaborar la ley orgánica. Gimeno Sendra lo explica así: "El Parlamento es soberano, puede no desarrollar un mandato de la Constitución y ahí el TC no tendría nada que decir. Otra cosa sería que la reforma constitucional fijara un límite concreto y el Parlamento dijera que se aplique otro, eso sí sería inconstitucional".

Recuerdan que el TC decidiría con años de retraso sobre un incumplimiento

La Carta Magna contiene sonados ejemplos de lo que relata Sendra sobre la omisión legislativa. Un claro exponente es el artículo relativo al derecho a la vivienda y a cómo los poderes públicos deben impedir la especulación. Jamás se ha desarrollado por ley. De hecho, Sendra recuerda que el Tribunal Constitucional inadmitió en varias ocasiones recursos de amparo de ciudadanos que exigían ver reconocido su derecho a la vivienda.

También Victoria García Atance, profesora de Constitucional de la UNED, cree en la posibilidad de anular decisiones que vulneren el límite, aunque desliza una idea manejada igualmente por Carlos Vidal: que las excepciones al límite admiten distintas interpretaciones y que una mayoría parlamentaria puede variar el techo de déficit, lo que dificulta concluir que se ha infringido el mandato constitucional. "Por eso se redacta el artículo 135 sin cifras, para no estar cautivos de ellas. Las leyes orgánicas se modifican y donde dije digo, digo diego", explica Atance.

En su opinión, habría bastado una ley orgánica. ¿Para qué entonces una reforma cuya "perentoriedad" aunque no su legitimidad cuestiona la profesora? Atance responde: "Porque tiene un valor simbólico. El fin es tranquilizar a los mercados y dar al resto de Europa la imagen de que estamos en una posición absolutamente comprometida para cumplir con el control del gasto".

© **Diario Público**.
Calle Caleruega nº 104, 1ª planta. Madrid 28033.
Teléfono: (34) 91 8387641
Mediapubli Sociedad de Publicaciones y Ediciones S.L.