

La reforma constitucional en perspectiva

Asistimos a los primeros pasos de una innovación en el Derecho Constitucional europeo. Es una exigencia para la supervivencia de la Unión Europea, pero que nos sitúa ante una limitación de soberanía

Por **JAVIER PÉREZ ROYO**

Sin Dinero no hay Estado. Esto ya nos lo enseñó Hamilton en *El Federalista* (Capítulo XXX): "El dinero ha sido considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, como aquello que sostiene su vida y movimiento y le permite ejecutar sus funciones más vitales". Esta es una regla que, en términos absolutos, no admite excepción. De ahí que las relaciones entre el Estado y su moneda y su deuda sean un indicador de primera importancia para conocer el estado de salud tanto del primero como de las segundas. Y de ahí también que no haya tarea en la que el Estado ponga más empeño que en dar garantías respecto del valor de su moneda y del pago de su deuda.

Hasta la fecha ha sido muy infrecuente que el Estado haya recurrido a la Constitución en esta tarea. Pero en algunos casos sí ha ocurrido. En Estados Unidos, tras la guerra civil, se incluyó en la XIV Enmienda una garantía del pago de la deuda. A dicha garantía se ha hecho referencia en el reciente debate sobre la elevación del techo de la deuda, llegándose a sostener que el presidente podía no necesitar el concurso del Congreso para seguir haciendo frente al pago de la misma. Pero la opinión dominante en el país considera que la garantía de la XIV Enmienda está muy vinculada a la deuda contraída durante la guerra civil y no tiene alcance general. En consecuencia, se ha considerado que la decisión del Congreso era insoslayable.

El precedente más expresivo es, sin duda, el de la reforma constitucional de 1926 en la Francia de la Tercera República. Vale la pena recordarlo. "En 1926, en un momento en que la moneda francesa estaba próxima al hundimiento, especialmente porque la deuda pública era enorme y porque los ahorradores no tenían confianza en el Estado, en particular en su capacidad de pagarla en su integridad, el antiguo presidente de la República, Raymond Poincaré, volvió a formar un Gobierno que tenía ante todo como objetivo dar seguridad a los prestamistas del Estado, con la finalidad de salvar la moneda. Decidió, en consecuencia, proceder a una revisión constitucional instituyendo una Caja pública, la Caja Autónoma de Amortización, que estaría gestionada independientemente del Estado y que se alimentaría de recursos propios constitucionalmente garantizados: los derechos de sucesión, la tasa de la primera transmisión de inmuebles posterior a la entrada en vigor de la reforma y las rentas del monopolio del tabaco y de las cerillas. Esta Caja tenía como única tarea la de amortizar la deuda del Estado reembolsándola gracias a los recursos que le estaban afectados. Para hacer comprender a los ciudadanos que se trataba de un compromiso solemne del Estado y que los Gobiernos ulteriores no podrían modificar estas reglas sin encontrar obstáculos difícilmente superables, el Gobierno Poincaré solicitó y obtuvo del Parlamento una revisión constitucional inscribiendo estas reglas en la Constitución. Estas reglas, sin embargo, no conciernen a los órganos superiores del Estado: se trata, al contrario, de crear una institución secundaria, pero autónoma, cuyas funciones están excluidas de las competencias de los órganos superiores del Estado".

En estos términos comentaba 33 años más tarde el profesor Jacques Cadart (*Institutions Politiques et Droit Constitution-*

nel, 2ª ed. LGDJ París 1979, T. I, p. 121) la reforma constitucional aprobada mediante la Ley Constitucional de 10 de agosto de 1926. Una norma que no es materialmente constitucional se había convertido en formalmente constitucional, con la finalidad de salvar la moneda y garantizar el pago de la deuda. En realidad, la refor-

la inclusión anualmente en los Presupuestos Generales del Estado de una cantidad adicional igual al montante de tales recursos. En ningún caso se admitiría el impago de la deuda. Este era el mensaje. La Constitución se incorporaba de manera inequívoca a una operación de salvamento de la moneda y de garantía de la deu-

ses que comparten el euro como moneda, aunque previsiblemente se extenderá a los demás.

Estamos asistiendo a los primeros pasos de una innovación en el Derecho Constitucional Europeo de importancia extraordinaria, aunque dicha innovación no vaya a ser el resultado de una decisión constituyente europea, sino de la suma de decisiones constituyentes de los distintos países que integran la Unión. Alemania, como viene ocurriendo por lo demás en el Derecho Constitucional Europeo posterior a la II Guerra Mundial, ha empezado marcando el camino, pero después lo vamos a acabar recorriendo todos los demás. España es la que lo está haciendo en primer lugar, pero no va a ser la última en hacerlo.

Hacer de la necesidad virtud. De eso es de lo que se trata. Tenemos una moneda única y una política monetaria única, pero ni tenemos ni podemos tener en las circunstancias actuales y en el tiempo en que es posible hacer predicciones una política económica y una política fiscal única. Las tensiones entre esta unidad, por un lado, y ausencia de unidad, por otro, han sido manejables hasta que la crisis económica ha hecho acto de presencia con la intensidad con que lo ha hecho. Han dejado de serlo. Y si no se encuentra una fórmula, no para manejar las tensiones, sino para evitar que vuelvan a producirse, continuar avanzando en el proceso de construcción de la Unión Europea será sencillamente imposible.

La reforma de la Constitución para incluir el principio de estabilidad presupuestaria y fijar el límite del déficit de todas las administraciones públicas es la expresión de la voluntad del Estado de seguir avanzando en el proceso de construcción de la Unión Europea. Puesto que no es posible todavía una Constitución Europea, hay que homogeneizar al menos las Constituciones de los distintos países en un tema tan decisivo como este.

Lo que no ha formado parte del Derecho Constitucional de cada uno de los países que han constituido la Unión Europea, tiene que pasar a formar parte del mismo, al menos para aquellos que comparten el euro como moneda. Formalmente va a ocurrir como consecuencia de una decisión constituyente soberana de cada uno de los países a través de sus órganos constitucionales competentes para ello. Pero materialmente es una exigencia de la supervivencia de la Unión Europea.

Esta exigencia vale para todos los países de la Unión, aunque se viva de manera muy distinta en unos y otros. Hay países que no tienen que soportar ninguna presión sobre su deuda y que no tienen que hacer frente, en consecuencia, a ninguna emergencia y hay otros a los que nos ocurre lo contrario. Pero la amenaza para la supervivencia de la Unión nos afecta a todos.

La reforma constitucional en este terreno no es una reforma española sino europea, como también lo fue la que se hizo en 1992 para hacer posible la ratificación del Tratado de Maastricht. Lo que ocurre es que esta tiene un calado incomparablemente mayor y nos sitúa ante una limitación de soberanía mucho más visible. Pero así, con limitaciones de soberanía, es como se ha ido construyendo la Unión Europea.

Javier Pérez Royo es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.



ENRIQUE FLORES

Alemania marca el camino que vamos a acabar recorriendo todos los demás

Hay que homogeneizar las Constituciones de los distintos países en este tema tan decisivo

ma iba más lejos de lo que el propio profesor Cadart dice, ya que contenía una cláusula suplementaria para el caso de que no fueran suficientes los recursos expresamente mencionados, que consistía en

da. El parecido entre la reforma francesa de 1926 y la que está en debate en España en este 2011 salta a la vista, aunque también lo hacen las diferencias entre una y otra.

En ambos casos hay una respuesta a una situación de emergencia. Pero en 1926 había solamente eso, mientras que en 2011 en España la respuesta va a ir mucho más allá de la emergencia, para incorporarse establemente a la Constitución.

La reforma constitucional que se está tramitando en España tiene su origen en la necesidad de dar respuesta a una emergencia, pero es en el fondo un episodio en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, que tiene un precedente en la reforma constitucional alemana de 2009 y que va a ser seguida por reformas constitucionales en, por lo menos, los paí-