

Experiencias de mutación constitucional en España

The experience of constitutional mutation
in Spain



GERARDO RUIZ-RICO RUIZ

Universidad de Jaén

(España)

Contacto: gruiz@ujaen.es

<https://orcid.org/0000-0002-5505-2591>

RESUMEN

El presente trabajo analiza el concepto y el alcance de los procesos de mutación que afectan a los textos constitucionales. La mutación adquiere unas características especiales que la diferencian de la adaptación, con la cual normalmente se interpretan las normas constitucionales en función de una realidad cambiante. En el caso de la Constitución española de 1978, esta se ha visto sometida a una recreación significativa por parte del Tribunal Constitucional, frente a un texto demasiado indeterminado o inacabado a veces; especialmente se ha visto

afectada en este sentido la llamada «Constitución territorial» y su aplicación en la implantación del Estado autonómico español. Una de las últimas manifestaciones de mutación constitucional se ha producido con la implantación, como nuevo principio de rango constitucional, de la estabilidad presupuestaria, en la medida en que ha supuesto la constitucionalización interna de la crisis económica como verdadero parámetro normativo por el Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Constitución, mutación, Constitución española, estabilidad presupuestaria.

ABSTRACT

This essay examines the concept and limits of the constitutional mutation and how they affect constitutional texts. The mutation has some special characteristics, different to the adaptation. It is used to study the interpretive process of constitutional norms. It is because the mutation responds to the context.

The Spanish Constitution of 1978 is a limited text, but the Court's constitutional interpretation has recreated its significance. It happened for example in its decision on the «territorial constitution» regarding to the Spanish autonomous government. Another example, its decision on the fiscal stability: it is a new constitutional standard created through the interpretive work of the «Tribunal Constitucional». Now, fiscal stability is a new assumption of the economic crisis and it is a new constitutional component of the constitutional interpretation.

Key words: juridical mutation, constitutional interpretation, constitutional standards.

Recibido: 25/05/2020 Aceptado: 10/06/2020

1. LA MUTACIÓN Y LA ADAPTACIÓN COMO EXPERIENCIAS ORDINARIAS Y POLIÉDRICAS EN LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES

La premisa inicial de la que se ha de partir permite reconocer en la mutación constitucional un fenómeno «bipolar»: de un lado, se asume la posibilidad de una reforma «informal» (implícita) de la norma fundamental, como resultado inevitable de una excesiva rigidez constitucional, y, al mismo tiempo, se considera aquella como una auténtica excepción, potencialmente contradictoria con el principio de constitucionalidad.

En todo caso, la mutación representa un mecanismo que facilita conciliar la vocación de permanencia, consustancial a cualquier texto constitucional, con la necesidad de adaptar este último a una realidad siempre dinámica, que cambia a un ritmo superior a la frecuencia de las alternativas interpretativas de un marco normativo esencialmente flexible¹.

Pero la mutación puede presentarse igualmente como la expresión de una sintomatología patológica del orden constitucional cuando este interpone demasiadas dificultades procesales en las fórmulas que autorizan su reforma. Representaría, pues, el fracaso de la adaptación de la realidad normativa constitucional a la realidad sociopolítica en la que esta debe aplicarse o, lo que es lo mismo, la imposición de esta última realidad dinámica a una normatividad constitucional mucho más estática. En tal caso, hay que establecer entonces una frontera a aquel tipo de hermeneusis con la que se pretenda sustituir la acepción lógica de los enunciados

1 La bibliografía en castellano sobre mutaciones constitucionales es extraordinariamente amplia. Podríamos subrayar algunos títulos que complementan a los de autores clásicos de referencia: Vega (1985), García Belaunde (2017), Fisher (2012), Clavero (1997), Balaguer (1997), Sánchez Urrutia (2000), Sánchez González (2007), Canosa (2008), Cruz (2006), López Aguilar (2012), Sant'Ana (2012).

constitucionales. Esta prevención parece en especial indicada cuando surgen transformaciones en la realidad sociopolítica, desde las cuales se intenta validar socialmente comportamientos, principios, valores o acciones políticas aceptados y reconocidos de forma mayoritaria (Hesse, 1987, p. 97). Del mismo modo, tampoco serían admisibles ese tipo de «convenciones» que, pese a ser utilizadas en la praxis institucional, son incompatibles con las formulaciones jurídicas que conforman la norma fundamental.

La mutación con la que se pretende cambiar el significado de los enunciados positivizados en el texto de la Constitución —es decir, la reforma del contenido sin reforma formal o expresa de aquella— se observa, por lo general, como una operación habitual, y casi necesaria, para la conservación de cualquier sistema constitucional. Por esa razón, quizá el problema radica no tanto en aceptar o rechazar *a priori* y sin matices esa transformación «informal» de la norma fundamental, sino en determinar, más bien, qué niveles de «mutabilidad» serían asumibles para otorgar validez a este tipo de manipulaciones interpretativas, porque ya es, en sí mismo, tendencialmente contradictorio con la norma suprema del Estado adoptar una variable interpretativa que resulte excesivamente alejada de su significación original². De esta forma, la apertura o la «elasticidad» consustancial a la Constitución no pueden legitimar operaciones interpretativas o «reconstructivas» que cuestionen su valor normativo o pongan en peligro el principio básico de su supremacía dentro del ordenamiento (Sant’Ana, 2012, p. 39). La intrínseca adaptabilidad de cualquier texto constitucional —inevitable si se parte de un derecho positivo construido, en buena medida, sobre cláusulas «principiales» o axiológicas, así como sobre conceptos jurídicos de enorme indeterminación sustantiva— no

2 Como apunta Balaguer (1997), no hay un número ilimitado de posibles significaciones de los preceptos constitucionales (p. 108). Véase Aparicio (2010).

puede justificar versiones contradictorias de sus enunciados hasta conseguir hacerles decir lo que en ningún caso dicen³.

No obstante, la mutación no tiene por qué ser, *a priori*, sinónimo de una ruptura radical de una regla basilar en un Estado de derecho, como es el principio de la normatividad constitucional. Caben, en efecto, cambios de significado de los preceptos de esta última sin que ello suponga forzosamente una infracción de la norma fundamental; esa compatibilidad es en particular significativa en aquellas interpretaciones que no resultan antitéticas con el significado «normal» de los preceptos constitucionales. Existen, ciertamente, cambios que no pueden ser calificados como «anticonstitucionales»; modificaciones que, en realidad, solo complementan los silencios o las lagunas que se observan con frecuencia en su articulado. En este sentido, las llamadas «resoluciones jurisprudenciales interpretativas», al igual que las denominadas «sentencias aditivas» (Italia), representan claros indicadores o exponentes de este método indirecto de revisión y adaptación del texto constitucional, en la medida en que «amplifican» los posibles significados legítimos, admisibles y, finalmente, vinculantes para los operadores jurídicos y políticos, desde el punto de vista de su legitimidad constitucional⁴.

Pero la necesidad de «adaptar» las normas constitucionales a una realidad dinámica nunca debería hacerse en detrimento de la «normatividad» de aquella, al menos si se quiere ajustar

3 García (2017) ha advertido el riesgo de utilizar la consustancial «elasticidad» del texto constitucional para llevar a cabo una interpretación irresponsable que la subvierta «desde adentro» (p. 83).

4 Por otro lado, entre las tradicionales fórmulas interpretativas de las reglas constitucionales —*secundum, praeter y contra legem*— la noción de «adaptación» podría encajar mejor dentro de la segunda, en tanto que la *mutación* supondría una modificación en sentido linealmente distinto al que se establece en la norma constitucional. En todo caso, creemos que habría que normalizar ambos conceptos, aceptando que forman parte de lo que podríamos denominar como «Constitución viva».

la interpretación constitucional a la definición primaria y las características esenciales de un Estado constitucional de derecho. No cabe duda de que la acomodación de unas normas en sí mismas flexibles y «abiertas», abre un camino de largo recorrido a la mutación y la adaptación constitucionales. La «contextualización» es una operación imprescindible para mantener la vigencia del texto escrito más allá del espacio temporal sobre el que inicialmente se proyecta, adaptándola a una «realidad» y a una «cultura» constitucionales en permanente estado de variabilidad, pero sin que por ello cambie los fundamentos jurídicos en los que se sustenta⁵.

La diversidad de contextos diferenciales en los cuales se tienen que aplicar las normas constitucionales justifica una pluralidad de fórmulas interpretativas, tanto en la esfera legislativa como en la jurisprudencial. Como modelo representativo de la ineludible exigencia de asimilación al cambio y las circunstancias sociojurídicas, se puede traer a colación la teoría del margen de apreciación con la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se esfuerza en «adaptar» —y llega a admitir como válidas interpretaciones a menudo contradictorias— el significado de los derechos consagrados por el Convenio de Roma a modelos políticos y culturales —en ocasiones, muy heterogéneos— que conviven en el Consejo de Europa.

Pero también esa contextualización fundamentaría la llamada «modulación constitucional», una noción con la que se aspira a integrar los modernos principios y derechos del Estado constitucional en circuitos y ambientes socioculturales, previos a la implantación de esta fórmula de organización política y, muchas

5 Para Clavero (1997), un caso paradigmático de mutación por suspensión sería el de la Constitución americana; en algunas de sus cláusulas todavía teóricamente en vigor se podría observar una contradicción con una cultura jurídica que ha superado hoy la esclavitud y la exclusión de los derechos de los pueblos indígenas (p. 163).

veces, antitéticos con los que perviven aún en comunidades indígenas de América Latina⁶. El fenómeno tiene diversas intensidades, todas ellas relacionadas con el desarrollo de un «constitucionalismo multicultural», donde el reconocimiento de un nuevo derecho a la «identidad cultural» obliga —con frecuencia— a una inevitable acomodación y —no pocas veces— a la relativización de los principios y derechos «clásicos» del constitucionalismo occidental en los sistemas sociales, donde se constata la existencia de esa diversidad y pluralismo culturales.

Sin embargo, no es fácil trazar una frontera diáfana entre la mutación (reforma informal) y una interpretación «evolutiva» —y legítima— del intérprete de la norma constitucional⁷. Lo que en ningún caso podría hacer el juez constitucional (ordinario y constitucional *stricto sensu*) es cambiar el sentido de los preceptos que conforman el ordenamiento fundamental del Estado. Aunque disponga de una legitimidad para confeccionar la lectura auténtica de aquel, esa potestad no puede ser tan absoluta ni ilimitada que trascienda el significado lógico y común de los términos y el lenguaje constitucionalizados. La hegemonía jurisdiccional que ostentan, en esa línea, los Tribunales Constitucionales en los modelos concentrados de justicia constitucional, en cuanto garantes supremos —y sin posibilidad de recurso alguno en la esfera nacional— de la interpretación suprema de la norma fundamental⁸,

6 Sin tratarse de un concepto que se identifique con la mutación constitucional, contiene elementos que nos parecen similares al que conlleva esta como proceso de adaptación de la norma escrita a *escenarios fácticos* socioculturales dinámica y diversa. Véase Sagües (2002, 2014). Desde una óptica europea, véase Rolla (2012).

7 Para Fisher (2012) —y desde este modelo teórico—, la Constitución se concibe siempre como un «proceso social», un espacio evolutivo donde interactúan procesos de cambio que conformarían de manera permanente el significado del texto normativo.

8 Como exponente de ese carácter «inexpugnable» de las resoluciones de la justicia constitucional, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español,

puede convertir sus decisiones en una suerte de mecanismos indirectos a través de los cuales se ejerce un verdadero poder constituyente, una potestad en permanente activación y sin más límites que los que puntual y parcialmente se puedan aplicar desde alguna jurisdicción supranacional o convencional. Precisamente por esta última razón conviene examinar con profundidad la intensa experiencia de «recreación constitucional» que en este sentido demuestra la jurisprudencia constitucional, cuando el poder político estatal no ha sabido plasmar en la esfera legislativa los desarrollos que necesitaba la norma fundamental.

2. LAS DIFERENTES FÓRMULAS DE MUTACIÓN EXPERIMENTADAS POR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

De acuerdo con la tipología clásica doctrinal⁹, la Constitución Española (CE) de 1978 ha experimentado dos métodos de mutación que han operado, a su vez, en distintos planos objetivos. En primer lugar, los procesos de transformación y adaptación indirecta o informal se impulsan a través de una serie de convenciones políticas que, seguidamente articuladas en intervenciones normativas, complementan un conjunto de lagunas jurídicas que afectan de modo especial en la denominada «Constitución Territorial».

aprobada en el 2007 (art. 4) tras un conflicto de notable intensidad con el Tribunal Supremo, prohibiría de manera radical la posibilidad de promover cualquier «cuestión de jurisdicción o competencia» contra sus decisiones, otorgándole al mismo tiempo la potestad para delimitar su propio ámbito de jurisdicción, el cual podrá ser garantizado en todo momento, con la capacidad adicional de adoptar las «medidas» que fuesen necesarias, entre las que se cuentan la facultad para declarar la nulidad de todos los «actos o resoluciones» que pudieran ir dirigidos a restringirla o menoscabarla. La posición hegemónica se refuerza con la proscripción ineludible: «Las resoluciones del Tribunal Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado».

- 9 Véase De Vega (1985, pp. 185-ss.). Sobre definición, origen y supuestos de mutación constitucional, se puede consultar igualmente el trabajo de Sánchez Urrutia (2000).

Efectivamente, es en este ámbito o sector de la parte orgánica de la norma fundamental donde se detecta una elaboración imperfecta e inacabada, con renvíos demasiados amplios y genéricos al legislador (orgánico, estatuyente y ordinario). En no pocos casos, la posterior «recreación» político-legislativa introduce incluso elementos esenciales del modelo territorial, imprevistos e imprevisibles en el texto aprobado en 1978. No obstante, los resultados de aquellos acuerdos políticos —y sus consecutivas regulaciones normativas— nunca se someterían a la fiscalización del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, serían incorporados pacíficamente al «bloque de constitucionalidad».

El segundo plano en los procesos de mutación tiene una proyección especial en dos ámbitos materiales (derechos y, de nuevo, organización territorial) y dos tipos de operaciones metodológicas (interpretación jurisprudencial y legislativa), a partir de las cuales se reinventa el significado de elementos relevantes de la parte dogmática del texto constitucional, o bien se reconstruye la obra inconclusa del constituyente sobre una categoría de forma de Estado hasta entonces inédita: Estado autonómico.

Justamente esa configuración indefinida y fragmentada, en términos de técnica normativa, del nuevo modelo territorial, ha permitido un «hiperactivismo jurisprudencial» del Tribunal Constitucional (TC), el cual realiza una labor auténticamente «constructiva» —todavía sin solución de continuidad— de una fórmula de ordenación político-institucional que había sido, en buena medida, «desconstitucionalizada» (Cruz, 2006), y cuyas líneas potencialmente evolutivas no estaban marcadas ni siquiera implícitamente en el título VIII de la CE.

En la jurisprudencia constitucional, el silencio constitucional y la inconcreción «pendular» del legislador han generado la autopercepción como auténtico «poder constituyente indirecto»,

una función que poco tiene que ver con la configuración del TC como exclusivo legislador negativo, sometido —además— a la necesidad lógica de utilizar un criterio restrictivo (*self restraint*) a un extraordinario potencial funcional que le suministra el modelo concentrado de justicia constitucional implantado en España desde 1978.

Pero, hasta cierto punto, las mutaciones y adaptaciones «recreativas» de la jurisprudencia constitucional han sido el recurso lógico frente a la imposibilidad (voluntaria) —durante muchos años— de activar alguna de las modalidades de reforma constitucional expresa o directa contempladas en la CE (título X). La preocupación generalizada en el seno de la clase política por transformar los parámetros constitucionales que habían servido para consolidar el nuevo sistema democrático ha forzado la utilización de técnicas de interpretación (legislativa y jurisprudencial) que, con relativa frecuencia, han subvertido el significado natural de algunos preceptos de la norma fundamental (Sánchez González, 2007)¹⁰. La primera ocasión en que se acuerda esa revisión formal del texto de 1978 apenas tendría relevancia y alcance, al quedar circunscrita a la modificación del artículo 13.2, con objeto de reconocer —por imperativo del derecho internacional— el sufragio pasivo de los ciudadanos europeos en elecciones municipales. Más tarde, en el 2005 se lleva a cabo un nuevo intento a través de una iniciativa política que no pasaría en su tramitación del informe y la revisión efectuados por la más alta instancia consultiva estatal (Consejo

10 El autor describe y analiza en este trabajo los supuestos concretos que, a su juicio, entrarían en la categoría o concepto de mutación, derivados de la jurisprudencia constitucional española. Sería el caso de creación de nuevos valores constitucionales, como la dignidad (STC 337/94) y la vida (STC 53/85), y de nuevos derechos, como la objeción médica al aborto (STC 53/85), la libertad de mantener relaciones sexuales (STC 89/87), la libertad de procreación (STC 215/94), el derecho a rechazar la asistencia médica (STC 48/96) o el derecho de autodeterminación informativa (SSTC 290 y 292/2000).

de Estado)¹¹. En esa propuesta, finalmente frustrada, figuraba ya la necesidad de acomodar la norma constitucional al proceso de integración europea: sin duda, uno de los actuales y más intensos factores de mutación constitucional que están teniendo lugar en la Europa continental.

En efecto, el proceso de integración europea afecta significativamente a uno de los elementos primarios que definen la organización política estatal. La transferencia de amplias «cuotas de soberanía» en favor de la Unión Europea ha provocado un efecto de desapoderamiento en esferas decisionales de naturaleza constitucional, modificando cualitativamente el significado de este principio fundacional del Estado. De este modo, la «europeización» de los textos constitucionales permite validar ese cambio sustancial que se produce de la noción de soberanía nacional/estatal, sin renunciar a su conservación como uno de los componentes —ya más teórico que real— todavía formalmente positivizados en las Constituciones de los Estados miembros de esa organización supranacional. Estas mutaciones que se producen desde sistemas normativos y estructuras jurisprudenciales de carácter internacional han servido para ampliar el contenido y las dimensiones tradicionales de algunos derechos emblemáticos del Estado constitucional (el concepto de igualdad o identidad

11 En ese año, el Gobierno del Partido Socialista encargaría al Consejo de Estado un informe sobre las diversas opciones necesarias de una revisión de la CE de 1978, el cual no se vería después confirmado ni desarrollado en un proyecto formal de reforma constitucional ante las Cortes Generales. Entre las propuestas que se hacían figuraba la «europeización» definitiva de la norma constitucional de 1978, que no había podido lógicamente prever las consecuencias sobre una parte importante de los principios fundacionales de la democracia española, y especialmente la cesión de significativas «cuotas de soberanía» a las instituciones supranacionales europeas. De igual modo, se contemplaba el posible «cierre» del mapa autonómico, al menos en lo referido a la delimitación —mediante enunciado expreso— de las entidades territoriales que componen, desde principios de los años ochenta, el Estado autonómico español.

de género, el ejercicio de libertades de expresión y comunicación o la intimidad y la protección de datos personales); aunque con frecuencia no encuentran una fácil receptividad en los circuitos institucionales estatales encargados de aplicar y garantizar la efectividad jurídica de las leyes fundamentales nacionales¹².

3. LAS MUTACIONES CONSTITUCIONALES COMO MÉTODO DE ADAPTACIÓN Y SOLUCIÓN A LA «DESCONSTITUCIONALIZACIÓN» DEL MODELO TERRITORIAL EN LA CE DE 1978: LA «RECREACIÓN» JURISPRUDENCIAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

Las posibilidades de innovar la CE de 1978 quedaron abiertas desde muy temprano ante la decisión del Constituyente español de desconstitucionalizar buena parte de los componentes sustanciales de la forma de Estado. Quizá no podía ser de otro modo en ese momento y circunstancias, pero el caso es que esa indefinición e inconcreción jurídicas no solo se convertirían en las características emblemáticas de la Constitución territorial, sino que también iban a proporcionar unos márgenes enormemente amplios a los agentes institucionales —político (legislador) y jurisdiccional (Tribunal Constitucional, TC)— para «recrear» y completar un diseño organizativo y competencial incompleto y vagamente predeterminado en la norma fundamental¹³.

12 Como señala Cruz Villalón (2006): «el contenido y el sentido de los institutos constitucionales nacionales se ven modificados o modulados como resultado de esta pertenencia a la UE, aun en ausencia de un reflejo textual, expreso» (p. 40). Ciertamente, estas mutaciones han dado lugar a una constante necesidad de «europeizar» los textos constitucionales, a través ya de la impulsión de procedimientos formales de reforma constitucionales, mediante los cuales se puede conseguir una legitimación adecuada de esos cambios y transformaciones en el significado de las normas fundamentales nacionales sin socavar el principio de normatividad.

13 No obstante, Solozábal (1991) diferencia las decisiones de naturaleza política y las que tienen un carácter exclusivamente jurídico; concluye que las primeras pueden

Esta tarea se va a llevar a cabo, en primer término, a través de dos operaciones de naturaleza política (Pactos Autonómicos de 1981 y 1992) con las que se consolida una de las posibles interpretaciones que autorizaba el parco desarrollo constitucional de la forma autonómica de Estado. La línea evolutiva que marcaron se inclinaba netamente hacia la homogeneización institucional y competencial para el conjunto de entidades subestatales (Comunidades Autónomas), conforme a un modelo identificable, además, por su elevada dosis de descentralización política y administrativa.

A través de estos acuerdos políticos se elimina claramente el que aparecía como diseño más lógico, en principio, de la futura forma territorial de Estado, al menos desde el punto de vista de la regulación positiva contenida en los preceptos de la CE (artículo 2, conjunto del título VIII, disposición adicional primera). Efectivamente, en su versión fundacional, el modelo territorial reconocible en esas cláusulas constitucionales estaba contemplando —desde un principio— entre dos niveles de autogobierno, sustancialmente diferenciados tanto en su dimensión institucional u organizativa como desde una perspectiva competencial o funcional.

En lo que respecta al método de acceso a la autonomía, la CE distinguía igualmente dos clases de Comunidades Autónomas. De un lado, aquellas que, mencionadas en la disposición transitoria segunda (Cataluña, País Vasco y Galicia) alcanzarían el máximo techo de autogobierno de forma automática y sin período de transitoriedad; el motivo que privilegiaba a estas Comunidades tenía como base un factor o connotación histórica y preconstitucional: haber plebiscitado en el pasado (Segunda República, 1931-1939)

llegar incluso a la mutación constitucional, en tanto que las segundas —a cuya esfera pertenecerían las resoluciones adoptadas por el Tribunal Constitucional— tendrían vedadas las «intervenciones innovativas» del ordenamiento constitucional. Véase Solozábal (1991).

un estatuto de autonomía. La segunda categoría, esto es, el resto de futuras CC. AA. (todavía sin identificar su número y entidad), tendría que esperar un período fijado constitucionalmente (cinco años, art. 148.2) para poder igualarse a las primeras en cuanto a techo competencial. Esta división original no se circunscribía, pues, a los mecanismos de creación de los entes subestatales, sino que también se iba a proyectar sobre el grado y la calidad de autogobierno que se podría alcanzar por medio de cada una de estas fórmulas procesales (Ruiz-Rico, 2018).

Por consiguiente, la interpretación que emanaba de la Constitución territorial normativizada parecía inclinarse claramente hacia una forma de Estado asimétrica, donde coexistirían dos niveles de descentralización; uno ineludiblemente de naturaleza política, para el que sí se había previsto en su estructura esencial un sistema político institucional propio: Asamblea Legislativa de carácter representativo y un gobierno de carácter parlamentario (art. 152). Junto a este modelo, definible y derivado directamente de la norma fundamental, no se hacían mayores ni complementarias especificaciones sobre las demás Comunidades Autónomas (CC. AA.), tanto en lo referido a la naturaleza de su autonomía —cabía meramente una de carácter administrativo— como en relación con su posible organización institucional. La opción asimétrica o diferencial del Estado autonómico parecía, desde luego, la más cercana a la concepción primaria y fundacional que tenía el constituyente de esa forma tan original de Estado diseñada en la CE de 1978, una orientación que todavía se infiere de la evolución que está experimentando en los últimos años (Aparicio, 2010)¹⁴.

14 Para el autor, el Estado autonómico continuará transformándose con una orientación que se inclina desde un principio hacia un federalismo asimétrico, si bien para consolidarse en esta categoría sería necesario —en todo caso— llevar a cabo una reforma constitucional.

Sin embargo, esas pautas constitucionales van a sufrir una transformación cualitativa y sustancial mediante aquella *praxis política paccional*, ratificada luego en la esfera positiva del bloque de constitucionalidad (primeros Estatutos de Autonomía y sus posteriores reformas de los años noventa), desde donde se impulsará una comprensión esencialmente federalista del modelo territorial prediseñado en la norma fundamental.

En esa etapa «creacional» o «recreativa» de la forma de Estado va a resultar paradigmática, como experiencia o ejemplo de mutación, la solución que se daría al problema político y constitucional que desencadenó el proceso político-institucional de creación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA). El punto de partida —y seguramente la causa misma de esa reforma encubierta de la Constitución— se encontraba en las dificultades que imponía esta última para permitir una equiparación de los niveles de autogobierno territorial entre las Comunidades «históricas» y el resto de nuevas entidades autónomas.

La impulsión de la iniciativa autonómica por la vía constitucional señalada en el artículo 151, y destinada a conseguir de partida el mayor nivel de autonomía, parecía inicialmente reservada en exclusiva —o al menos fue así en la mente del constituyente— a las primeras (Cataluña, País Vasco, Galicia). No obstante, Andalucía representó una única excepción al promover la celebración de un referéndum para alcanzar ese mismo y superior «techo competencial». La principal dificultad procesal radicaba en que, para lograrlo, era necesario superar —de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 151.1, CE— un límite excesivamente elevado de apoyo popular: la mayoría absoluta del «censo electoral» en cada una de las provincias que querían constituirse en Comunidad Autónoma por esta vía. El resultado de la consulta celebrada el 28 de febrero de 1980 fue extraordinariamente claro, reflejando —en el cómputo global de la Comunidad— una voluntad mayoritaria y nítida de los

andaluces a favor de la constitución de una Comunidad de superior nivel de autonomía. El problema se planteó cuando en una de esas provincias (Almería) no se consiguió el elevado «mínimo» de apoyo en el electorado por un estrecho margen de votos¹⁵.

Ante esta circunstancia, una interpretación «literal» del marco normativo constitucional (art. 151) suponía la inevitable paralización del proceso y su reconversión por la llamada «vía ordinaria» (o «vía lenta»), con la obligatoria ralentización durante cinco años de las expectativas políticas que se habían generado. La solución «jurídica» —aunque escasamente ajustada a las prescripciones constitucionales— que desbloquearía esa parálisis en la institucionalización de la CAA se produjo a través de una reforma legislativa del marco normativo donde se contienen las reglas de funcionamiento para la convocatoria de las consultas populares. La modificación de la Ley Orgánica sobre las Distintas Modalidades de Referéndum (1980) permitiría así sustituir la fallida iniciativa autonómica en esa única provincia (Almería), por el acuerdo mayoritario y consensuado de las Cortes Generales¹⁶. Evidentemente, con esta operación se reactivaría el proceso autonómico andaluz, encauzándolo por la «vía rápida» que ya había encontrado un respaldo mayoritario en las demás provincias de esa futura Comunidad Autónoma, si bien al precio de incumplir abiertamente las previsiones jurídico-constitucionales que fueron obviadas e inaplicadas de manera explícita para alcanzar una solución al grave problema de orden político que se había generado.

15 Sobre las consecuencias que tuvo la modificación del diseño constitucional de la «doble velocidad» y de la implícita «doble naturaleza» de la autonomía que estaba proponiendo el constituyente en el título VIII de la CE, véase Ruiz-Rico (2003).

16 Véase el artículo 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum; modificada por la Ley Orgánica 12/1980, del 16 de diciembre.

El marco diseñado por la CE de la forma territorial de Estado dejó muchos espacios abiertos a la modelación jurisdiccional, hasta el punto de que el TC no solo culminó la obra inacabada de la norma fundamental, afectada en esta materia por un importante grado de desregulación; del mismo modo y simultáneamente, ha ejercido un auténtico poder constituyente «alternativo», cuya doctrina jurisprudencial se erige en norma positiva de hecho a la hora de delimitar los contornos definitivos del modelo territorial. Junto a esos límites extraordinariamente difusos y «dúctiles» del texto constitucional, el alto nivel de conflictividad que padece el sistema autonómico desde sus comienzos ha favorecido, además, una extraordinaria autonomía interpretativa y de adaptación del texto constitucional, plegado este último a las exigencias que marcaba en cada momento la «realidad autonómica».

Pero, sin duda, el Alto Tribunal fue el principal responsable de llevar a cabo el intento de «cierre» del modelo territorial incompleto constitucionalmente. Esta operación no ha sido perfecta en su implementación, como tampoco puede afirmarse que haya concluido después de varias décadas de doctrina jurisprudencial. La denominación acuñada «Estado jurisdiccional autonómico» (Aragón, 1986) evidencia el protagonismo de aquella en lo que ha llegado a ser una auténtica «transformación cualitativa»¹⁷ (Solozábal, 1991), a partir de los ambiguos parámetros normativos de referencia que establece el título VIII. Esa «reconstrucción» de la Constitución Territorial normativa no ha dejado de presentar secuencias pendulares en su evolución, cuando no interpretaciones contextualizadas por la realidad política de cada momento.

17 Esa auténtica mutación constitucional del Estado autonómico supondría una decisión política que siempre debe plantearse como tal a través de una reforma constitucional (Solozábal, 1991, p. 46).

El fenómeno de mutación se identifica —como hemos indicado— con el proceso de homogeneización competencial e institucional en el que se consolida la versión más federal del Estado autonómico. Realmente no era esta la opción evolutiva prevista ni planeada en la norma fundamental, si bien tampoco había sido vetada expresamente por esta a la vista del nivel considerable de apertura y transitoriedad reconocibles en su articulado en esta materia.

La jurisprudencia constitucional tiene vedada la posibilidad de producir «innovaciones» normativas, reservadas exclusivamente a las instituciones que puedan actuar en cualquier momento en calidad de poder constituyente y a través de los procedimientos tasados para la reforma constitucional. Pero lo cierto es que el TC ha sobrepasado con frecuencia su función de intérprete supremo que concreta y aclara el sentido de las cláusulas de la ley fundamental, colocándose, por tanto, en un plano neto de legislador positivo y, en consecuencia también, de actor «político» que asume una función reservada en exclusiva al Parlamento.

Por otro lado, la «creatividad jurisprudencial» se ha ampliado gracias a la utilización, como parámetro habitual en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, de la noción de «bloque de constitucionalidad» (Constitución más Estatutos de Autonomía). Este «conjunto» normativo se ha utilizado como un instrumento habitual para redefinir la voluntad del constituyente, adaptándola a las diferentes realidades político-territoriales que, preexistentes al momento fundacional, carecían de un reconocimiento jurídico expreso; en otros casos, esas variables de lo que entraría en el ámbito de la Constitución material se han conformado paulatinamente durante el mismo proceso de implantación del denominado Estado autonómico.

Como paradigma de mutación validado por el TC, se podría añadir la superación del contenido previsto inicialmente para los

EE. AA. en la CE (art. 147). Se ha generalizado en la actualidad —un dato patente en las recientes normas estatutarias— la inclusión de materias que no contaban con una previsión constitucional. El caso más emblemático de este subgénero de mutación constitucional, practicada vía estatutaria, sería la confección e implantación de verdaderas declaraciones de derechos estatutarios, especialmente destacables en los Estatutos de Cataluña (2006) y Andalucía (2007). Esta expansión material puede ser catalogada como una especie de «conversión constitucional» de las normas institucionales básicas de las CC. AA. La operación sería validada más tarde por el TC de forma explícita en varias resoluciones que resuelven las impugnaciones presentadas contra algunos de aquellos Estatutos de última generación¹⁸.

Sin embargo, más allá de la ordenación institucional básica donde se plasma y condensa la idea constitucional de la autonomía, se ha generado un contexto inédito que supera ampliamente el marco normativo estatutario. Nos referimos a la problemática que desde alguna Comunidad autónoma (Cataluña) reivindica el reconocimiento «extra» y «contra» *constitutionem* de una realidad «diferencial» cuya asimilación sería imposible dentro del vigente modelo territorial de Estado. El proyecto proindependentista que se está intentado impulsar desde las estructuras institucionales de aquella Comunidad (Gobierno y Parlamento autonómicos) no tiene, en ningún caso, posibilidad de obtener una solución interpretativa o «adaptativa». No cabría admitir, por consiguiente, un intento de «redefinición» jurisprudencial de elementos capilares de la forma de Estado (principio de unidad, soberanía

18 Aunque habría que matizar que lo hace mitigando el valor y eficacia normativa de aquellas cláusulas estatutarias donde se reconocen derechos de naturaleza social, enunciados formalmente como derechos individuales y con potencial «accionabilidad» jurisdiccional. Véanse SSTC 247 y 249/2007 (Valencia) y SSTC 31/2010 (Cataluña).

popular) para alcanzar un resultado que se demuestra claramente incompatible con la Constitución normativa¹⁹.

Lo paradójico y no solo paradigmático es que la interpretación que ha defendido el TC ante el «proceso independentista» no se puede calificar de unilineal ni homogénea. El federalismo asimétrico sintetiza la categoría hacia la que ha caminado naturalmente siempre el Estado autonómico español, con tendencias centrífugas y centrípetas auspiciadas alternativamente por la jurisprudencia constitucional. Pese a ello, esta última ha aceptado la existencia de unas «cláusulas de bloqueo», deducibles de algunas prescripciones constitucionales, a través de las cuales no sería posible validar una relectura en clave soberanista (o «cosoberanista») del modelo territorial sin que se haya activado previamente la intervención del poder constituyente. Estas limitaciones se conforman a partir del reconocimiento, en el título preliminar del texto constitucional de 1978, de unos principios fundamentales (unidad, autonomía, solidaridad) que operarían como límites de determinadas mutaciones jurisprudenciales o político-legislativas de la Organización Territorial diseñada en los títulos preliminar y VIII de la CE²⁰.

19 No obstante, el TC español ha validado en varias ocasiones la constitucionalidad de las reivindicaciones nacionalistas de signo independentista o secesionista, poniendo de manifiesto claramente que el marco constitucional y estatutario no prohíbe «la defensa y expresión de proyectos políticos no coincidentes con la Constitución», al no tener cabida en esta ninguna forma de «democracia militante», tesis que ya había confirmado en varias resoluciones anteriores (SSTC 48/2003, 5/2004, 235/2007 y 31/2009). Así pues, el Tribunal reconoce la falta de contradicción con la CE del «derecho a decidir», si bien para que este obtenga una evaluación positiva de su validez constitucional, debe ser ejercido dentro de los límites marcados por la doctrina (interpretación conforme a) y las salvedades impuestas por la STC 42/2014, luego validada por la STC 259/2015.

20 Hemos tenido ocasión de defender esta misma posición en *Los límites constitucionales del Estado autonómico* (2001), así como en «La reinención constitucional del modelo territorial español y la propuesta soberanista en Cataluña» (2016).

Justamente hacia esa dirección se estaría orientando la más reciente doctrina jurisprudencial, a la hora de fijar unas «líneas rojas» frente a las potenciales interpretaciones que se plantean desde posiciones políticas anteriormente solo nacionalistas y hoy impulsoras de la autodeterminación. Seguramente el exponente más claro de esas líneas de interpretación se localiza en la STC 31/2010. Sin embargo, al mismo tiempo esta resolución tiene la paradójica virtualidad de representar un *case law* de «reconstrucción» jurisdiccional, en este caso no tanto del texto constitucional, sino más bien de uno de los componentes del bloque constitucional (el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006).

La operación venía precedida por una resolución anterior (STC 247/2007), relativa a los recursos presentados contra uno de los nuevos Estatutos de autonomía de «última generación» (Valencia). En este caso, el Tribunal se debía pronunciar sobre un motivo de impugnación —el «derecho al agua» de la Comunidad autónoma valenciana— que no parecía pronosticar un pronunciamiento con la trascendencia que aquella tendría para la definición de los límites constitucionales del modelo territorial autonómico.

El resultado de esta sentencia se calificaría, en efecto, de una «mutación constitucional en toda regla» (Canosa, 2008). El TC se coloca de nuevo en el papel de legislador positivo a través de una resolución manifiestamente «manipulativa» con la que, para salvar la constitucionalidad de la norma (Estatuto), recrea la norma objeto de evaluación, al hacerle decir a esta lo que en realidad no dice, una técnica interpretativa que se repetirá después —con mayor expresividad si cabe— en la sentencia sobre el Estatuto Catalán.

En esa «recreación» de las disposiciones estatutarias, el Tribunal (STC 247/2007) va a cambiar no tanto el significado de la distribución material de competencias entre Estado y CC. AA., sino la dimensión «funcional» de esta última, al aceptar la definición

que establece el Estatuto —y, con ello, de cualquier otra norma que entre en esta categoría— sobre el alcance de las funciones que otorga este a la Comunidad autónoma. La consecuencia de esta «desconstitucionalización indirecta» no sería otra que una intensificación de la asimetría jurídico-territorial, mayor que la que permite la letra de la norma fundamental²¹.

Pero la resolución del TC donde culmina esta jurisprudencia sobre los límites constitucionales del Estado autonómico (STC 31/2010) continúa en esa línea reconstructiva y en buena medida «constituyente» de anteriores pronunciamientos. Entre los razonamientos que contiene la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, 2006) se descubren pruebas suficientes de la capacidad «creativa» de la jurisprudencia constitucional. Una de las más sobresalientes sería la validación que defiende el TC de un concepto («nación catalana») presuntamente antitético al que se reconoce en el artículo 2. En una maniobra de interpretación visiblemente manipulativa, la sentencia acepta su constitucionalidad, si bien entendida y reconducible al concepto de «nacionalidad», único que encuentra acomodo en la CE (art. 2). También se podría poner que afecta al «bloque de constitucionalidad» la interpretación que hace el Tribunal Constitucional de la noción de «derechos históricos» del pueblo de Cataluña, un concepto que el TC reconduce a una versión puramente «competencial», con la que intenta y consigue finalmente validar desde una perspectiva constitucional.

21 Nos parecen acertadas la apreciaciones de Canosa (2008, p. 582) sobre esta sentencia del TC, si bien —a nuestro juicio— la resolución posterior que resuelve el recurso contra el Estatuto catalán resulta bastante contradictoria en este punto con esa implícita y potencial «desconstitucionalización» en favor de los Estatutos de autonomía, a la hora de establecer el significado de las distintas categorías funcionales mediante las cuales las CC. AA. ejercen sus respectivas competencias.

4. LA CONSTITUCIÓN MUTANTE: PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CRISIS ECONÓMICA COMO NUEVOS PARÁMETROS DE CONSTITUCIONALIDAD

La crisis económica ha tenido efectos colaterales, aunque de alcance muy significativo, tanto en el sistema de fuentes como, especialmente, en los derechos constitucionales. Su impacto mayor se ha notado en la órbita de la noción de Estado social y los derechos prestacionales sobre los que este se despliega en el marco constitucional. Pero, igualmente, fueron intensas las consecuencias en algunos de los derechos civiles fundamentales que derivan de la definición constitucional del Estado democrático de derecho. En todo caso, la remodelación sustancial y sustantiva del contenido de todos estos derechos ha sido resultado de una operación en la que parecen haber actuado de forma conjunta y armónica el legislador estatal y la jurisprudencia constitucional.

Podríamos anticipar ya —como una más que probable conclusión— la constatación de un proceso de «banalización» o, si se quiere denominar en otros términos más académicos, de «desconstitucionalización» de buena parte de la Declaración de Derechos de la CE. El fenómeno presenta, en buena medida, los rasgos y elementos característicos de un evidente paradigma de mutación constitucional, cuyo objetivo principal no es otro que proporcionar una cobertura de legitimidad a las restricciones (normativas y jurisprudenciales) en el contenido y el alcance de los derechos constitucionales, limitaciones que se están marcando como imperativo ineludible para el Estado desde instancias financieras internacionales completamente ajenas a la repercusión que aquellas puedan tener en los principios y valores constitucionales.

Empero, en el ordenamiento constitucional español, esa evidente alteración del principio de constitucionalidad debería haber tenido un límite infranqueable en una noción, expresamente reconocible en el artículo 53.3 («contenido esencial»), a partir del cual se

marca un parámetro de referencia insoslayable para cualquier interpretación «adaptativa» que pretenda erosionar el estándar mínimo constitucionalizado de los derechos fundamentales (López Cadena, 2009). Efectivamente, ese contenido mínimo o esencial no fue definido *a priori* en ninguna de las cláusulas que conforman la Declaración de Derechos de la norma fundamental. Su configuración será siempre el resultado o combinación entre los enunciados jurídicos y lo que podría denominarse «realidad constitucional», esto es, los factores sociopolíticos que influyen o modulan la Constitución normativa y, por ende, condicionan su interpretación.

Ahora bien, el problema se presenta cuando esa mutación no es resultado del lógico equilibrio que debe presentar una dialéctica «natural» entre realidad y norma, sino la consecuencia de una neta imposición de esos condicionamientos o factores «reales» (económicos, sociales, culturales) sobre el texto constitucional. En este sentido, parece necesario diferenciar, de un lado, lo que sería el cambio de significado con el que la norma fundamental se adapta a una realidad social en permanente estado de «mutabilidad» y, de otro lado, la modificación tácita (o anulación) de la Constitución, desde el momento en que intenta atribuir a esta última un significado contrario o antagónico al que se enuncia en sus preceptos normativos, porque, en este caso, ya no estaríamos en presencia solo de un caso de interpretación «evolutiva» o «recreativa» de la regla positiva constitucionalizada, sino de una lectura que transforma radicalmente el sentido lógico de esta y neutraliza directamente su virtualidad jurídica (Hesse, 1987, p. 15).

Como se ha subrayado anteriormente, la afectación de la crisis no recae únicamente en la esfera del Estado social, sino que también se proyecta sobre algunos de los elementos que configuran el sistema de fuentes normativo implantado por la CE. En este punto, el diagnóstico se puede centrar, como caso

más paradigmático, en la instrumentalización de la legislación de urgencia para aprobar restricciones de elevada intensidad a los derechos constitucionales, y dar así cumplimiento inmediato a los objetivos de la estabilidad presupuestaria. La estrategia ha recibido un rechazo de gran parte de las CC. AA. y, al mismo tiempo, un respaldo sólido, por el momento, de la jurisprudencia constitucional.

En lo que respecta a esta última, realmente no era una novedad esa amplia permisividad en la concepción y uso de la figura del decreto ley; encontraba apoyo en una ya antigua doctrina (sentencia del 4 de febrero de 1983) sobre su alcance objetivo y límites funcionales. Se produce entonces una modificación profunda del significado de los presupuestos materiales y las condiciones previas que deben aplicarse para legitimar la adopción de esta fórmula normativa, y en especial del denominado «presupuesto de hecho habilitante»: «la extraordinaria y urgente necesidad». La extraordinaria ductilidad o elasticidad con que va a ser interpretada esta exigencia constitucional implicaba una verdadera mutación del significado lógico de aquella condición previa establecida formalmente por el artículo 86 (CE). El efecto directo de esta posición interpretativa del TC neutralizaría totalmente ese presupuesto condicional, eliminando su potencial como canon jurídico-constitucional y, en consecuencia, también la capacidad que podría tener para controlar la oportunidad —a partir de entonces siempre «política»— de la legislación de urgencia impulsada por el Poder Ejecutivo.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional redefinió en aquella resolución —haciéndola completamente inoperativa para el futuro— la noción del término «afectar», donde estaba contenida la clave para delimitar las restricciones materiales del decreto ley (derechos y deberes constitucionales, instituciones básicas estatales, derecho electoral y régimen de las CC. AA.) (Rubio y Álvarez, 2006).

No obstante, por fortuna, han aparecido algunos indicios de un cambio doctrinal en esta materia, localizables en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional (19 de abril de 2016): el razonamiento principal del fallo se apoya en la falta de justificación, por el Gobierno central, del denominado presupuesto de hecho habilitante del decreto ley (art. 86, CE), esto es, la «extraordinaria y urgente necesidad». A juicio del Tribunal, las medidas que se establecían en aquel debían haberse tramitado a través de un procedimiento legislativo ordinario. La importancia de este pronunciamiento radica en la inversión radical sobre las posibilidades de una efectiva fiscalización de la llamada legislación de urgencia en España, porque, para la jurisprudencia constitucional, es ineludible la obligación para el Ejecutivo de justificar, expresa y razonadamente, la «adecuada conexión de sentido» entre las medidas del decreto ley y la situación extraordinaria y de urgencia que ha motivado su aprobación²².

Cabe anotar que, con seguridad, el centro de gravedad del problema se puede reconducir al planteamiento de las eventuales

22 La sentencia estimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad Autónoma de Canarias contra el Decreto Ley 7/2013, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y fomento de la investigación, que reformaba la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003). La aplicación de estas condiciones no permite superar el test de validez en el caso concreto que se estaba enjuiciando, ya que, para el TC, el Gobierno se había limitado a afirmar la necesidad y la conveniencia de la reforma contenida en el decreto ley, pero no había explicitado «de modo suficiente, ni en la exposición de motivos, ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto ley, una argumentación sobre la necesaria urgencia de la medida»; además, y como fundamento estimatorio de la impugnación, defiende el argumento de que esas medidas (traslado de responsabilidades a las Administraciones incumplidoras del déficit) ya se habían previsto en una ley anterior (LO 2/2012). En la conclusión del fallo, el Tribunal recupera su potestad de control sobre el uso indiscriminado de esta categoría de normas, cuando no acrediten de manera suficiente su carácter de urgencia ni justifiquen su carácter excepcional para hacer frente a una verdadera situación extraordinaria.

limitaciones constitucionales a ese tipo de operaciones de mutación, implementadas a través de una interpretación legislativa, primero, y, más tarde, jurisprudencial, con las que se llega a resultados diametralmente opuestos a los contenidos señalizados en el título primero de la carta magna. Esa señalización resulta bastante clara desde una noción («contenido esencial»), aplicable al menos a los calificados como «derechos fundamentales». Es necesario puntualizar que, aun cuando el principio democrático exige siempre y en todo caso dejar ciertos márgenes de discrecionalidad al legislador para la adaptación o «acomodo razonable» del enunciado jurídico a la «realidad constitucional», el concepto actúa y se presenta como un núcleo mínimo que queda fuera de la disponibilidad de la ley y sus aplicadores jurisprudenciales.

Pese a ello, la crisis económica ha dado lugar a unas políticas legislativas secundadas, luego, por una doctrina del TC bastante «regresiva», que implantan una lectura excesivamente «infra-dimensionada» —cabría adjetivarla de verdadera «miniaturización»— del contenido esencial de un número importante de derechos constitucionales, en especial aquellos para cuyo ejercicio se requiere una acción positiva o prestacional del Estado. El resultado más relevante de este tipo de interpretaciones «involutivas» no es otro que la validación o legitimación de un derecho regulativo y una jurisprudencia netamente antagónicas e incompatibles con lo que en realidad se ha positivizado en la norma fundamental.

De este modo, y de manera opuesta a una tendencia casi «natural» en la evolución del constitucionalismo contemporáneo y las sucesivas generaciones de derechos con la que ha ido ampliando su ámbito material, se estaría produciendo una mutación, en forma ahora de verdadera «desconstitucionalización» de una parte considerable de la declaración de derechos, hasta el punto de que —podríamos afirmar— la Constitución, anteriormente «normativa», se convierte en una mera apariencia sobre la cual se impone progresivamente

una especie de «constitución mutante», gracias a la cual regresa una nueva edición de la semántica constitucional y, a partir de ahí, a la pérdida de su carácter jurídico y justiciable en cuanto ley suprema y parámetro de evaluación de todas las decisiones políticas con relieve normativo del Estado. Esta mutación —o «transmutación normativa»— es bastante evidente e impactante cuando se examina la interpretación desnaturalizadora que se está haciendo por el legislador nacional desde el momento en que fue declarado el «estado de crisis» económico-financiera del Estado, lo que ha llevado a una auténtica transformación de la mayoría de los presupuestos dogmáticos, principios y derechos constitucionales, y no solo de aquellos con los que se identifica la noción social de Estado.

La estrategia inicial que se ha utilizado para proporcionar esa cobertura constitucional al retroceso evidente en los niveles de tutela y ejercicio de los derechos comenzó con la activación del mecanismo de la reforma constitucional²³ y la consagración, a partir de esta, de un nuevo y hegemónico principio de «estabilidad presupuestaria». Configurado como el instrumento imprescindible de «habilitación constitucional», autoriza *a priori* el despliegue de 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. La estabilidad no es solo la «regla de oro»²⁴, sino que se ha convertido en el presupuesto de una verdadera

23 En el caso de Italia, la Ley Constitucional 1/2012, del 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. Alemania ha sido un modelo de referencia en esta materia con la reforma constitucional aprobada en el 2009 (artículos 109 y 115).

24 Véase sobre el particular, García y Martínez (2013). Asimismo, desde una perspectiva comparada, Arroyo y Giménez (2013).

«contrarreforma constitucional» con la que unos irreconocibles «agentes externos» han conseguido erosionar los pilares tradicionales del modelo de Estado constitucional de derecho²⁵.

En este punto se debe partir de una hipótesis prácticamente anunciada: han sido los derechos sociales (y no exclusivamente los contenidos en el capítulo III del título I de la CE) los principales damnificados de esta «mutación» constitucional. Seguramente, la particularidad de esa transformación no expresa de la Constitución social y económica es que se auspicia por la propia norma fundamental. Se trata, pues, de un caso —en cierto modo paradójico— de mutación «desde dentro» de la Constitución, que cuenta, además, con el aval de uno de sus nuevos principios definitorios o estructurales (la estabilidad presupuestaria) con el cual se va a autorizar el vaciado de significado de los demás principios fundamentales que caracterizan el Estado constitucional, condensados en la fórmula originaria del Estado social y democrático de derecho.

La eficacia normativa de aquellos derechos ya había quedado relativizada o desvirtuada por otro precepto, que no puede calificarse sino de contradictorio con el principio de constitucionalidad. En efecto, el artículo 53.3 (CE) en nada favorece la garantía de un mínimo de vinculatoriedad jurídica de los derechos y fines sociales constitucionalizados cuando les otorga, de forma explícita —aunque en nuestra opinión solo aparentemente—, un simple valor «informativo»²⁶. Esa incoherencia va a suministrar indirectamente

25 López Aguilar (2012) advierte sobre la manera en que se ha desmontado esa idea consolidada sobre la «intangibilidad» del pacto constituyente, cuando afirma que «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 que raya en la cristalización de un “apócrifo poder constituyente de los mercados”» (p. 213).

26 Pese a ello, somos partidarios de la línea que han defendido autores como Cascajo (2012), cuando sostiene que «no parece de recibo que el principio de vinculación a la Constitución opere de forma distinta según se trate de los derechos y libertades

la habilitación constitucional para su propio incumplimiento y abre el camino a interpretaciones que «muten» el alcance jurídico de esa parte del catálogo constitucional de derechos. De hecho, creemos que todavía no se podría certificar con rotundidad la naturaleza y la eficacia normativas de los preceptos constitucionales donde fueron enunciados; no hay pruebas evidentes en la jurisprudencia constitucional que permitan constatar su utilidad como efectivo canon de constitucionalidad de las normas que desarrollan esos principios y derechos sociales. Únicamente en la solución de los conflictos de naturaleza competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC. AA.) se ha podido comprobar una relativa virtualidad indirecta o «tangencial» como parámetros sustantivos de control frente a leyes o disposiciones que apuntan en una dirección contraria a la señalada por el texto fundamental.

Por otro lado, y como hemos sostenido anteriormente, una lectura «constitucional», favorable a proporcionar una vinculatoriedad mínima al catálogo de derechos y principios constitucionales del Estado social, va a quedar supeditada hoy a los objetivos de una política económico-financiera que exige el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Estos fines se presentan como un criterio, *a priori* irrefragable, con el que se ofrece cobertura constitucional a todas aquellas restricciones adoptadas por los poderes públicos competentes (Estado, principalmente, y CC. AA.), mediante las cuales se eliminan 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 de la CE.

reconocidos en el Capítulo II del Título I, o bien de los Principios Rectores del capítulo III, porque la fuerza normativa de la Constitución (art. 9.1, CE) se proclama respecto de toda ella y no solo en relación con algunas de sus partes o contenidos» (p. 25).

No cabe, por consiguiente, adoptar una posición optimista sobre la virtualidad jurídica de la Constitución social; es un hecho su devaluación en favor de una Constitución económica «unidimensional». En este diagnóstico, resulta evidente que se ha producido una metamorfosis del significado de buena parte de los derechos sociales constitucionalizados²⁷. Su grado de incumplimiento ha alcanzado un nivel demasiado elevado como para considerar que esta «relativización» puede legitimarse como una derivación normal y lógica del principio del pluralismo político, un principio-valor (art. 1, CE) que autorizaría, en efecto, lecturas o interpretaciones «regresivas» de los fines sociales de la acción política y la regulación legislativa en el marco de la CE. Con este horizonte de constantes restricciones y omisiones de aquellos compromisos y principios constitucionales en los cuales se fundamentan igualmente otros valores también transcendentales (la dignidad, la calidad de vida o el desarrollo de la persona), va a quedar abierto el camino para una nueva —y vieja, al mismo tiempo— concepción «semántica» de la Constitución.

En el caso del texto constitucional español, la contradicción resulta más grave, ya que de sus preceptos emana un rotundo y explícito compromiso por promover y garantizar la igualdad de oportunidades y el progreso del conjunto de la sociedad, fines que, pese a haberse enfatizado de manera frecuente en su articulado, vuelven a ser una asignatura pendiente de quienes son sus destinatarios principales. Lo paradójico es que esa indudable «desconstitucionalización» y transformación de las bases del Estado social fue inducida, en este caso concreto, desde la misma norma

27 Salazar Benítez (2012) 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» (p. 409).

fundamental. El procedimiento encuentra cobertura constitucional a partir de la implantación —a través de una reforma expresa y formal de la norma fundamental (art. 135, CE)— de un nuevo parámetro normativo que está actuando como una especie de «megaprincipio» con el que habilita prácticamente cualquier restricción en el despliegue y desarrollo de los demás elementos fundacionales, y en particular del principio social.

Sobre la conclusión que se acaba de anticipar se constatan ya algunos paradigmas en la jurisprudencia del TC. Incluso cuando mutaciones y adaptaciones constitucionales fueron una constante en el monopolio ejercitado por el TC español como máximo intérprete de la norma fundamental, nos parece especialmente reveladora la que se está produciendo en los últimos años, a raíz de una reciente doctrina que legitima las reformas legales aprobadas en la última legislatura (2011-2015) como reacción a la crisis económica. El efecto más significativo y destacable de esta interpretación jurisprudencial ha sido la conversión de la crisis económica en un auténtico y efectivo parámetro de constitucionalidad con el cual es posible justificar la eliminación de los niveles mínimos de virtualidad normativa que encierra la noción del «contenido esencial» de los derechos fundamentales afectados.

El caso más representativo de esa interpretación «proto-mutativa» de la jurisprudencia constitucional a una realidad excepcional (socioeconómica y jurídica) se contiene en las sentencias que resuelven los recursos presentados contra la Ley 3/2012, del 6 de julio, de Medidas Urgentes para la reforma del mercado laboral (SSTC 119/2014 y SSTC 8/2015). En una primera evaluación de la norma impugnada, se observa un planteamiento ciertamente «involutivo» del alcance y contenido de algunos de los principales derechos fundamentales de los trabajadores consagrados en el capítulo segundo del título primero de la CE y, en consecuencia,

garantizados por un «contenido esencial» (art. 53.1), *a priori* un límite de indisponibilidad infranqueable para la discrecionalidad del legislador.

Empero, sin duda, uno de los derechos constitucionales fundamentales más afectados «en negativo» por la Ley 3/2012 era el referido a la negociación colectiva (art. 37) y, derivado de este, el principio del valor vinculante de los acuerdos que se obtienen mediante su ejercicio. El TC prepara su argumentación partiendo de una constatación obvia: la competencia y la facultad del legislador (estatal) para proporcionar una «configuración legal» del derecho fundamental a un derecho constitucional (negociación colectiva). La resolución otorga un plus a esa autonomía regulativa del legislador, al enfatizar la imposibilidad de un hipotético «desapoderamiento normativo del Estado» en la materia. En esta línea argumental, el TC subraya, primero, el «amplio margen de libertad» del que disfruta —en todo caso— el legislador y, en segundo lugar, la imposibilidad de extraer de la Constitución «un modelo cerrado de relaciones laborales».

La interpretación, extraordinariamente dúctil y abierta, que defiende la jurisprudencia conduce de modo invariable a un vaciamiento prácticamente total del potencial prescriptivo garantizado por el artículo 35.1 (eficacia jurídica de los convenios) y, con este, la insustancialidad de otro derecho fundamental como el consagrado en el 28 (libertad sindical)²⁸.

28 Conclusiones que se extraen sin dificultad del siguiente pronunciamiento del TC: «En la configuración legal del ejercicio del derecho a negociar» (STC 224/2000, de 2 de octubre, FJ 4), «el legislador goza de un amplio margen de libertad para delimitar, como derecho necesario, aspectos de la estructura, contenido, alcance y límites de la negociación colectiva, en razón de la superior posición que ocupa la ley en la jerarquía normativa. No hay que descuidar, de un lado, que el reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva no conlleva el desapoderamiento normativo del Estado para regular los aspectos básicos de

El Tribunal atribuye, además, al constituyente una voluntad implícita contraria a obstaculizar aquella autonomía legislativa, más allá de unos «límites explícitos» que no se llegan a identificar en la sentencia, ni la manera en que operarían como factores de condicionamiento. De este modo, varios de los componentes definitorios del modelo social constitucionalizado resultan vaciados de cualquier contenido jurídico, para quedar automáticamente subordinados a las prioridades que marque la política económica. Más aun, el TC renuncia expresamente a su potestad de controlar la adecuación constitucional de esas opciones técnico-legislativas²⁹ cuando reconoce su falta de autoridad para interferir «en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático» o, del mismo modo, para «examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles». Ese «margen» de autonomía regulativa de la ley al que se refiere la sentencia solo quedaría limitado a juicio del TC por unos parámetros —como lo «irrazonable» o la «ausencia total de justificación de las medidas que se adopten»— que resultan completamente inoperativos en su aplicación práctica y efectiva. En cierto modo, esta actitud del TC, más que como ejercicio legítimo de *self-restraint*, se

su ejercicio, y, de otro, que el principio de autonomía colectiva puede presentar excepciones siempre y cuando la limitación que suponga esté justificada» (STC 11/1981, de 8 de abril FJ 24). Por esta razón, la Ley «puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva y puede, igualmente, de forma excepcional reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva» (STC 59/1985, de 30 de abril, FJ 3).

29 En efecto, el TC considera que «el constituyente no quiso definir el modelo de relaciones laborales aplicable, ni tampoco restringir la acción del legislador más allá de los límites explícitos que le ha impuesto, dejándole un importante ámbito de posibilidades para configurar el citado modelo y para articular cada institución que lo integre, no solo como un instrumento de su desarrollo, sino también como un vehículo a través del cual alcanzar los fines que la Constitución le impone [en el mismo sentido, aunque con relación a la definición del modelo de sistema tributario aplicable, STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3 c)]».

podría considerar como una abdicación de sus competencias constitucionales, que van a ser «mutadas» por un abstencionismo funcional evidente.

Entre los argumentos que apoyaban el recurso, se subrayaba la posible violación del derecho al trabajo (art. 35.1); en concreto, a través de unos aspectos específicos, como la estabilidad en el empleo y el principio de causalidad en la extinción de la relación laboral³⁰. En su contra, las razones que sostenían quienes avalaban la constitucionalidad de esa medida legal se apoyaban en aquellos principios hermenéuticos genéricos que actúan habitualmente de cánones de medición en la jurisprudencia constitucional: justificación, razonabilidad y proporcionalidad (en atención al fin perseguido).

Ahora bien, adecuadamente «contextualizados» por la «grave crisis económica» y subordinados a las condiciones legalmente establecidas para su aplicación (temporalidad y excepcionalidad), permiten concluir al Tribunal que se debía aceptar el «sacrificio» —en una expresión bastante gráfica utilizada en los fundamentos de la sentencia— de las garantías y derechos, individuales y colectivos, de los trabajadores. Si se analiza el texto de la sentencia, se puede advertir además un dato que resulta igualmente indicativo. Nos referimos al hecho de que el Tribunal no va a referirse nunca a estos derechos como «derechos fundamentales», abandonando de esta forma la propia concepción y nomenclatura con las que había

30 El caso es que sobre esta cuestión ya se había pronunciado el TC en la STC 119/2014, que resolvió el Recurso de Inconstitucionalidad 5603-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con la Ley 3/2012, del 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Fueron invocados también en este recurso varios derechos fundamentales con proyección en la esfera laboral: la igualdad, la tutela judicial efectiva, la libertad sindical, al trabajo y a la negociación colectiva.

certificado la singular división contenida en la Declaración de Derechos del título primero³¹.

En relación con la posible violación del derecho a la negociación colectiva, el TC adopta una posición nítidamente «parcial» en el dilema que enfrenta a la potestad del legislador con la «autonomía colectiva» que implica la negociación colectiva. El resultado de esta confrontación —señala— debe ser la afirmación de unos límites de esa autonomía, de manera que esta no pueda impedir que, mediante un acuerdo o una negociación, se eliminen o reduzcan los efectos de la norma legal.

Por otro lado, y en relación ahora con la posible conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1, CE), el Tribunal considera —al contrario de los argumentos esgrimidos en el recurso— que las decisiones del empresario siempre podrán ser objeto de revisión judicial, si bien esta no podría alcanzar a la base misma de la eventual lesión de los derechos de los trabajadores. En otras palabras, la protección jurisdiccional no tiene por qué exigir la «justificación causal del desistimiento empresarial» ni la indemnización derivada de aquel; estas serían cuestiones que no suponen un componente de eventual inconstitucionalidad y, en consecuencia, escaparían al control judicial³².

31 Así lo constata también el Voto Particular a la Sentencia: «En este contexto, resulta no solo llamativo sino, adicionalmente, inquietante que la sentencia de mi discrepancia haya omitido la más ligera alusión al contenido esencial de dos de los derechos fundamentales aquí controvertidos: el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) y el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE). Al silenciarse por completo tan trascendental cuestión, la omisión detectada equivale a una negación implícita de la propia vigencia en los derechos cuestionados de un contenido esencial, entendido, como ya se ha señalado y ahora se repite, como límite constitucionalmente infranqueable por el legislador».

32 Sobre este extremo ya se había pronunciado el TC en la resolución que sirve de principal precedente (STC 119/2014), descartando la infracción del art. 24.1 CE, sobre la base de que «el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no garantiza

En opinión del TC, tampoco plantea un problema el test de constitucionalidad de la ley impugnada en lo referido a la potencial violación alegada del principio de igualdad (art. 14). La sentencia rechaza que pueda producirse una discriminación en el hecho de que no se haya previsto indemnización por el desistimiento empresarial durante ese período de prueba, debido —razona en este punto— a la diferencia de régimen jurídico de esa modalidad de contratación respecto de otras (trabajadores temporales) y, en definitiva, al no tener ningún fundamento constitucional un posible derecho fundamental a recibir del legislador un tratamiento diferenciado o desigual.

Otro de los motivos objeto de impugnación se centraba en la facultad que la reforma otorgaba a los empresarios para alterar unilateralmente las condiciones de trabajo previstas en acuerdos o pactos colectivos. Entre los argumentos que emplea aquí el TC para salvar la constitucionalidad de la ley, viene a recordar, en primer lugar, que esta facultad ya se encontraba recogida en anteriores modificaciones implantadas en el Estatuto de los Trabajadores (Ley 11/1994, Ley 35/2010), a través de las cuales se había eliminado la intervención de la autoridad laboral en casos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo —de forma unilateral por el empresario— cuando no se alcanzaba un acuerdo con la representación de los trabajadores.

Igualmente de interés resulta la posición del Tribunal al admitir, sin ningún tipo de reserva, la teórica finalidad que dice inspirar la reforma y que, en atención principalmente a la coyuntura económica en la que esta se pone en práctica, comprende una serie de medidas con las que el legislador dice querer garantizar otros derechos

el acceso a la jurisdicción para exigir una justificación causal del desistimiento empresarial o una indemnización [subrayado añadido] derivada del mismo, al ser exigencias que la norma sustantiva no contempla en la configuración del período de prueba [FJ 3 D]».

y principios constitucionales (derecho al trabajo, la libertad de empresa y la defensa de la productividad, art. 38). La jurisprudencia constitucional sintoniza plenamente con el motivo principal que justificaría la ley, al considerar también a aquella como un medio que facilitará «el ajuste racional de las estructuras productivas a las sobrevenidas circunstancias del mercado». El TC adopta una posición contradictoria cuando admite, de un lado, la competencia del legislador para valorar la necesidad de esas medidas y, de otra parte, una posibilidad de fiscalización constitucional, si bien limitada, en este caso, a que se pueda producir «un sacrificio patentemente innecesario de los derechos que la Constitución garantiza».

La resolución acepta la razón clave que se implanta en la ley para permitir la variación sustancial de las condiciones de trabajo, esto es, la existencia de «razones económicas, técnicas, organizativas o de producción» que, efectivamente, debe justificar y probar el empresario, pero cuya indeterminación y aplicación efectiva en la práctica coloca en una situación de clara inferioridad procesal al trabajador.

Creemos que, con esta interpretación, el TC avalaría indirectamente su propia renuncia —lo que, paradójicamente, sería el reflejo de una excesiva discrecionalidad jurisdiccional— a la hora de valorar la constitucionalidad de un parámetro normativo desde el cual se otorga una supremacía casi plena a la autonomía empresarial para modificar las condiciones de trabajo, sobre la base de que los criterios técnico-económicos no podrían ser enjuiciados con parámetros jurídicos ni desde instancias jurisdiccionales. Realmente —como señala el voto particular³³— la STC 8/2015 no

33 Véase el voto particular presentado por el magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, al que se adhieren, asimismo, los magistrados doña Adela Asua Batarrita y Luis Ignacio Ortega Álvarez. En este voto particular se mantienen razonamientos completamente opuestos a la interpretación sostenida por la mayoría del Tribunal, y se defiende una versión —en nuestra opinión también— mucho más cercana a

hace sino reproducir el inédito canon de constitucionalidad que ya se había utilizado en otra resolución anterior (STC 119/2014), con la que coincide parcialmente en el objeto material del recurso. En efecto, allí ya se había aceptado por el Tribunal el «escenario económico» de crisis como parámetro constitucional que permitía validar las medidas extraordinariamente restrictivas y regresivas aprobadas por el legislador.

Lo que verdaderamente lleva a cabo la jurisprudencia constitucional se puede calificar de auténtica «mutación» del significado de las cláusulas que el texto constitucional ha establecido para asegurar el correcto ejercicio de los derechos y libertades (contenido esencial) y ello porque —seguimos de nuevo en este punto al Voto Particular— el TC ha sometido a los derechos sociales a una especie de «doble juicio de constitucionalidad», absolutamente inédito y de imposible derivación tampoco del articulado del texto fundamental: «uno primero de carácter ordinario y uno segundo, de naturaleza extraordinaria, que se activa en situaciones de crisis económica».

En este sentido, podríamos estar de acuerdo con el hecho de que la realidad (social y económica) pueda configurarse en la interpretación del alcance de estos derechos como un factor de modulación que rebaje los estándares de protección social alcanzados hasta ese momento. Pero la eliminación real de una garantía como el «contenido esencial», impide la «recognoscibilidad» y, por tanto, una eficacia jurídica mínima del derecho fundamental,

los enunciados literales de la CE donde se reconocen y garantizan los derechos laborales: «En otras palabras, estas sentencias utilizan la crisis económica como parámetro de valoración constitucional de las medidas limitativas de los derechos constitucionales ubicados en el capítulo II del título I CE —por no hablar de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III— acordadas por el legislador [...] es este un canon bien preocupante, de consecuencias impredecibles para la vigencia en nuestro sistema jurídico de las cláusulas sociales».

tenga o no un carácter social-prestacional³⁴. Reducir ese contenido a lo que disponga en cada momento el legislador no solo cancela la normatividad de esta categoría de derechos, al convertirlos en derechos subordinados —por completo y sin paliativos— a su configuración legal, sino que sienta, además, un precedente jurisprudencial al que se podría acoger otra futura lectura regresiva de cualquier otro tipo de derechos fundamentales.

REFERENCIAS

- Aparicio, M. A. (2010). Reforma estatutaria y mutación constitucional. *Iura Vasconiae*, (7), 55-96.
- Aragón, M. (1986). ¿Estado jurisdiccional autonómico? *Revista Vasca de Administración Pública*, (16), 7-12.
- Arroyo, A. y Giménez, I. (2013). La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (98), 149-188.
- Balaguer, M. L. (1997). *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*. Madrid: Tecnos.

34 Esta posición interpretativa es la que sostiene igualmente el voto particular: «Sin entrar a fondo ni en la crítica a esta premisa-base ni en el análisis de sus consecuencias negativas, no puedo dejar de afirmar que su implantación entre nosotros tiene una devastadora potencialidad sobre el desarrollo y consolidación del Estado social, al que puede instalar entre paréntesis, poniendo a disposición del legislador ordinario unas facultades que, no es aventurado entender, podrían terminar hermanándose con las atribuidas al legislador constituyente. Desde luego, la crisis económica puede validar ciertas limitaciones de los derechos sociales constitucionales. Pero tales limitaciones no pueden alterar el contenido esencial de esos derechos; aquel contenido que, como dijera tempranamente la STC 11/1981, FJ 8, define “aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito” (...), quedando comprendido en otro y, en razón de ello, desnaturalizado».

- Canosa, R. (2008). Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007, de 13 de diciembre. *Teoría y Realidad Constitucionales*, (22), 569-583.
- Cascajo, J. L. (2012). Derechos sociales. En Cascajo, J. L., Terol, M. J., Domínguez, A. M. y Navarro, V. J. (coords.), *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 17-44). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Clavero, B. (1997). *Happy Constitution. Cultura y lenguas constitucionales*. Madrid: Trotta.
- Cruz, P. (coord.) (2006). *Hacia la europeización de la Constitución española: la adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Fisher, E. (2012). La Constitución evolutiva: perspectivas evolutivas desde la sociología política y la práctica constitucional. *Revista Colombiana de Sociología*, 35(2), 93-110.
- García, D. (2017). El precedente constitucional: extensión y límites. *Pensamiento Constitucional*, 22(22), 83-103.
- García, F. J. y Martínez, M. Á. (2013). *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Madrid: Civitas.
- Hesse, K. (1987). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López Aguilar, J. F. (2012). De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres». *Teoría y Realidad Constitucional*, (29), 199-218.
- López Cadena, C. A. (enero-junio, 2009). Aproximación a un concepto normativo de mutación de los derechos. *Revista del Derecho del Estado*, (22), 129-158.

- Rolla, G. (2012). La evolución del constitucionalismo en América Latina y la originalidad de las experiencias de justicia constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (16), 329-351.
- Rubio, F. y Álvarez, J. (eds.) (2006). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto de informe y debates académicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Consejo de Estado.
- Ruiz-Rico, G. (2001). *Los límites constitucionales del Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- _____ (2003). Andalucía. En Espín, E. (coord.). *La Constitución española de 1978 y las Comunidades Autónomas* (pp. 23-49). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____ (2016). La reinención constitucional del modelo territorial español y la propuesta soberanista en Cataluña. *Teoría y Realidad Constitucional*, (37), 309-346.
- _____ (2018). Artículo 151. En Montesinos, C. (coord.), *Comentario a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra* (vol. 2, t. 2) (pp. 2061-2071). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sagües, N. (2002). La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional. En Palomino, J. y Remotti, J. (coords.), *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica* (pp. 35-36). Lima: Grijley.
- _____ (enero-junio, 2014). La modulación constitucional. Manifestaciones en el reciente constitucionalismo latinoamericano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, (21), 277-291.
- Salazar, O. (2012). La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE. *Teoría y Realidad Constitucional*, (29), 409-432.

- Sánchez González, S. (2007). Reforma, mutación y... quiebra constitucionales. *Teoría y Realidad Constitucionales*, (19), 295-310.
- Sánchez Urrutia, A. V. (enero-abril, 2000). Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución. Una aproximación al origen del concepto. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (58), 105-135.
- Sant'Ana, A. (junio, 2012). La elasticidad del texto de la Constitución como límite para las mutaciones constitucionales. *Estudios Avanzados*, (17), 39-61.
- Solozábal, J. J. (julio-septiembre, 1991). Estado Autonómico y Tribunal Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, (73), 35-56.
- Vega, P. de (1985). *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos.