

A REFORMA CONSTITUCIONAL DE ZAPATERO. Porque digo não ao referendo

Alexandre Banhos

Desde a aprovação da Constituição em vigor no estado espanhol, a do ano 1978, foram muitas as vozes e os temas onde segundo o melhor dos sentires públicos, havia que entrar a reformar.

Não esqueçamos uma cousa, que infelizmente é desconhecida pelas novas gerações. No pacto constitucional entre as forças do franquismo e as progressistas e nacionalistas (a chamada transição), o texto finalmente referendado tinha um carácter de mínimos, e assim era como se apresentava de cara a se obterem o máximo de apoios para o texto que finalmente veio à luz, que foi fruto mais do trabalho duma pequena comissão, que do Congresso constituinte.

Durante todo o processo da sua elaboração foi utilizada a ameaça militar, como jeito de travar qualquer avanço que fosse para termos um estado onde o respeito e a igualdade entre as nações que o formam fosse um elemento fulcral de entendimento, de maneira que esse acordo logicamente tivesse em conta tudo aquilo que é o pouso duma velha e comum história, mas partindo duns mínimos de respeito mútuo democráticos.

Aprovada a Constituição, pouco a pouco o trabalho das forças estatais foi a de sacralizar o texto. Além disso, o dificultoso da sua reforma em aspectos fulcrais *e que eram de mais difícil consenso social* – monarquia ([Lei de sucessão franquista](#)), prevalência da nação castelhana etc. – e que sob o rígido sistema de reforma do artigo 168 do título X do texto Constitucional, na prática impossibilitavam-se mudanças e fazia que o texto aparece-se como essa peça sagrada e imutável onde não se poderia mexer.

A primeira reforma constitucional de 1992.

Foi consequência do nascimento da União Europeia, e o reconhecimento do direito de voto a todos os cidadãos da União Europeia nas eleições autárquicas. E não há que esquecer que o Tribunal Europeu veio determinando a prevalência do direito comunitário sobre o dos estados – o que levou, nalguns dos estados [v.gr](#) Alemanha, entre outros – a que os avanços legislativos europeus consolidados pelo Tribunal Europeu e que são de relevo fundante, se integrem de jeito automático nas suas constituições após consulta para fixar o melhor jeito ao tribunal constitucional respectivo ou ao que tiver equivalentes funções. Mas na constituição do estado espanhol de 1978 esta possibilidade de ajuste automático não foi prevista.

[Para fazer essa reforma no texto](#), o governo de F. González consultou naquela altura de 1992 o Tribunal Constitucional, sobre se se poderia dar o direito ao voto a esses estrangeiros sem modificar a Constituição e, no caso de o ter de fazer, qual a melhor das fórmulas.

Essa consulta fez-se com a procura e apoio de todas as forças políticas para terem o máximo consenso e para se ajustarem à conceção tão sacralizada e imutável do texto

constitucional que se difundia por toda a parte. O T.C. manifestou que era necessária a reforma do artigo 13.2, e que o procedimento era o do artigo 167.

A proposta de reforma, nos termos exprimidos pelo Tribunal Constitucional, foi apresentada no Congresso por um relatório com a participação de todos os grupos políticos – estava-se tocando o texto sagrado –. A reforma em ambas as câmaras teve o voto a prol da totalidade dos membros presentes no momento da votação, e isso foi no verão de 1992, em plenas férias parlamentares – mais uma vez interrompidas –. Em agosto de 1992 a reforma legal viu a luz, e a cousa acabou com uma leve modificação do artigo 13.2.

A chegada do primeiro-ministro Zapatero ia ser a da segunda transição.

Era um clamor popular a necessidade de ajustar na constituição as mudanças que ficaram pendentes no processo da transição. Tudo se iniciou com o a proposta de modificação do Estatuto de Guernika, impulsionada pelo Lehendakari Ibarretxe, e a seguir o Estatuto da Catalunha, para o que o Presidente Zapatero dera as máximas garantias – no próprio Congresso dos Deputados – de que o que se aprovasse no seu dia pelo Parlamento da Catalunha ia ser o que defendesse Zapatero e o seu partido em todo o lado.

Como me dizia um dia Carod Rovira na época de máximo poder e máxima projeção da alternativa de ERC, “o Sr. Zapatero é o primeiro chefe de governo espanhol que não é nacionalista espanhol, é um verdadeiro democrata – e é pessoa aberta a reconduzir o processo estatutário e constitucional para veredas muito mais democráticas e respeitadas, onde a História não só conte nas receitas do povo castelhano e na consolidação do seu supremacismo”. Na Galiza havia pessoas também que acreditavam que a segunda transição ia ser um facto.

Porém, pouco a pouco o texto constitucional foi voltando a esse código sagrado e intocável, e a outra grande força estatalista virou-se a cada passo para os posicionamentos mais supremacistas castelhanos e para um revisionismo que a fazia continuadora no que de pior tinha a extrema-direita franquista. Não é por acaso que nesse caldo apareceram novas forças abertamente supremacistas e aniquiladoras das diferenças e dos direitos básicos como são os Upeideiros, que logicamente acabam fazendo a sua ceifa naqueles espaços centrais onde o discurso extremista do PP os faz “normais” – Madrid –.

O resultado da ofensiva supremacista teve o seu sucesso, travou uma 2ª transição seja ela qualquer cousa que for.

O T.C., dum estatuto catalão¹ já muito capado a respeito do texto aprovado pelo 88,89 por cento dos membros do Parlamento catalão, fez novas leituras de questões até então

¹ O estatuto de autonomia – norma do Parlamento autonómico –, não é um texto que faz parte da armação constitucional como era na II república, e como em boa técnica legislativa corresponderia, senão um texto de categoria inferior, lei orgânica. E como tal submetida a posterior leitura e redigimento das Cortes espanholas, e onde forças que mantiveram um posicionamento no Parlamento catalão, como o PSOE, e dispendo de maioria suficiente para aprovar o texto saído da Catalunha, mudaram bastante o sentido do texto, o que o deputado Alfonso Guerra chamou *capar o estatuto catalão*.

pacificamente já dadas como aceites, como a consolidação do catalão como língua veicular e do currículo todo, e outras... coisa que a Sentença, peculiarmente interpretativa de artigos – uma inovação mundial a do T.C. espanhol em matéria jurídica, a da interpretação da vontade do legislador pro domo sua e contra o critério do próprio legislador –, e até do que o próprio constitucional dera reiteradamente por válido em anteriores sentenças.

O T.C. botou terra a essa segunda transição que bulia no interior do novo estatuto Catalão, em que falhou mais uma vez a palavra do primeiro-ministro Zapatero, quem ademais não soube começar o processo como deveria começar, pola reforma da própria Constituição, pois em muitas pequenas cousas há anos que se pede a berros polos democratas todos que se faça, ou inclusive atrever-se à reforma do artigo sacralizador 168, que é um total despropósito, eliminando dele sua alinha 1. *-y la disolución inmediata de las cortes-* e a alinha 2 toda.

É também urgentemente necessária a reforma do artigo 159 do Título IX, dando participação às comunidades autónomas da via do artigo 151, para designarem também membros desse Tribunal, e normas que impedissem situações de bloqueio na necessária renovação dos membros do Tribunal nos seus prazos. Sem esquecer a muito necessária reforma da Lei orgânica reguladora do funcionamento do Tribunal constitucional, cumprimento de prazos, desbloqueios...

Pois tal e com o vemos agora, o Tribunal Constitucional espanhol infelizmente deixou de ser isso, um verdadeiro tribunal constitucional – onde a Constituição seja o plafond e não o teto, seguindo o espírito da própria Constituição e da Assembleia constituinte –, e funcionando como um tribunal constitucional sério, do que poderia ser bom modelo o do tribunal de garantias constitucionais sediado em Karlsruhe – de controlo de acordo a [Lei fundamental alemã](#) –.

O T. Constitucional espanhol tal e como está funcionando não é na realidade um Tribunal, e sim uma terceira câmara de leitura das leis, em que cada um dos grandes partidos estatais se quer garantir uma maioria de fieis – à sua peculiar leitura das cousas – remoendo assim a principal base fundante da democracia, o pluralismo².

²No estado espanhol não existe uma força de extrema-direita – um lepenismo – que recolha o verdadeiro peso dessas posições no estado e exerça a sua representação, e como corolário de isso existir, termos um Partido Popular que, desprendido e livre desses ancoradouros, pudesse estar baseado numa das boas tradições democráticas europeias, a democrata-cristã, com as suas necessárias pingas do velho liberalismo.

Mas a situação, como dizia, é infelizmente outra, e no Partido Popular tem tremendo peso ideológico uma extrema-direita que bebe no pior do franquismo ligada a um permanente “revanchismo” e supremacismo castelhano, servindo este partido de altifalante de posições agressivamente extremosas, que felizmente não se correspondem com as da imensa maioria dos seus votantes. Porém, no período Zapatero sofreu o estado profundas modificações no espectro comunicativo dos meios, e o Partido Popular é o grande dominador da comunicação social e nesse campo são crescentes as capelas comunicativas que nascem, vivem e pregoam o pior dos revanchismos. Dizia numa entrevista o escritor Ian Gibson, “Há textos e palavras da direita espanhola que ao lê-los metem medo, parecem estar a pedir sangue, no seu permanente revanchismo e ajuste de contas”

A reforma constitucional de Zapatero

Da noite para a manhã, a Constituição deixou de ser um texto sagrado e pode ser reformada e até bastante profundamente, e fazê-lo absolutamente de costas viradas ao órgão parlamentar.

O Primeiro-ministro e a cúpula do Partido Popular chegaram a um acordo urgente num fim-de-semana. O assunto teve começo e fim, o texto que se ia levar ao parlamento ficou rigidamente fechado, – *para satisfazerem a ansiedade dos mercados* – sem que o Parlamento abrisse a boca e sem que o partido do primeiro-ministro soubesse tampouco nada.

Não vai haver razões para, a partir de agora, todo o tipo de reformas constitucionais virem à tona, pois podem ser feitas rapidamente, já que a dessacralização constitucional foi um dos últimos favores que o Sr. Zapatero deixou de legado aos súbditos do reino.

Eis o novo [artigo 135](#) da Constituição de 1978:

1. Todas as Administrações Públicas adequarão as suas ações com o princípio de estabilidade orçamental.

2. O Estado e as Comunidades Autónomas não poderão incorrer num défice estrutural que ultrapasse as margens estabelecidas, se for o caso, pela União Europeia para os Estados-membros.

Uma Lei orgânica fixará o défice estrutural máximo permitido ao Estado e às Comunidades Autónomas, relacionando-o com seu **produto interno bruto**. As entidades autárquicas deverão apresentar equilíbrio orçamentário.

3. O Estado e as Comunidades Autónomas terão que ser autorizados por Lei para emitirem dívida pública ou contratarem crédito.

Os créditos para satisfazerem os juros e o capital da dívida pública das Administrações entender-se-ão sempre incluídos no estado da despesa e dos seus orçamentos e o seu pagamento desfruta de prioridade absoluta.

Estes créditos não poderão ser objeto de emenda ou modificação, entanto se ajustem às condições da Lei de emissão.

O volume da dívida pública do conjunto das Administrações Públicas referido ao produto interno bruto do Estado não poderá ultrapassar o valor referencial estabelecido no Tratado de Funcionamento da União Europeia.

4. Os limites **do défice estrutural** e do volume de dívida pública só poderá ser ultrapassado no caso de catástrofes naturais, recessão económica ou situações de emergência extraordinária que fujam do controle do Estado e prejudiquem consideravelmente a situação financeira ou a sustentabilidade económica ou social do Estado, apreciadas pela maioria absoluta dos membros do Congresso dos Deputados.

5. Uma Lei orgânica desenvolverá os princípios a que se refere este artigo, assim como a participação nos procedimentos ao caso, dos órgãos de coordenação institucional entre as Administrações Públicas em matéria de política fiscal e financeira. Em qualquer caso regulará:

- a) A distribuição dos limites do défice e da dívida entre as distintas Administrações Públicas, os supostos excepcionais de sua superação, e a forma e prazo de correção dos desvios que bem seja sobre um ou sobre o outro, se pudessem ter produzido.
- b) A metodologia e o método procedimental para o cálculo do défice estrutural.
- c) A responsabilidade de cada Administração Pública no caso de se dar o incumprimento dos objetivos de estabilidade orçamental.

6. As Comunidades Autónomas, de acordo com os seus próprios Estatutos e dentro dos limites a que se refere este artigo, adotarão as disposições que procederem para a aplicação efetiva do princípio de estabilidade em suas normas e decisões orçamentárias.

Disposição adicional única.

1. A Lei orgânica prevista no artigo 135 da Constituição Espanhola deverá ter sido aprovada antes de 30 de junho de 2012.

2. A tal lei contemplará os mecanismos que permitam o cumprimento do limite de dívida a que se refere o artigo. 135.3.

3. Os limites do défice estrutural estabelecidos no artigo 135.2 da Constituição espanhola vigorarão a partir de 2020.

Disposição final única.

A presente reforma do artigo 135 da Constituição Espanhola vigorará no próprio dia da publicação do seu texto oficial no *Boletín Oficial del Estado*. Publicar-se-á também nas demais línguas do estado.

Comentando a reforma

Sou da opinião de que esta reforma não vai influir nas agências de rating, nem vai melhorar a imagem da seriedade espanhola nos pagamentos, nem acalmar a ansiedade dos mercados.

1- Os limites de défice já estão colocados na norma europeia para os estados aderentes ao euro, em 3 por cento do PIB, norma que está nos tratados e faz parte da armação legal do estado de acordo com o artigo 95 da Constituição.

No ano 2005 desde as instâncias europeias flexibilizou-se esse 3 por cento quando a Alemanha e a França entraram em défices superiores. E só posteriormente, quando na eurolândia se descontrolaram os défices, é que se recolocaram os mecanismos e os mandatos para corrigir em prazos temporais esses défices, e tornar à norma estabelecida nos tratados de Maastricht e de Amesterdão; pois os défices no atual sistema, sem um banco nacional europeu e que funcione como tal – o que levaria a uma rígida autoridade central – são a pior ameaça à moeda única e à capacidade de compra e de ser moeda de referência no mercado internacional.

No novo artigo 135 não se está colocando, com essa referência às autoridades europeias, nada novo, do ponto de vista legal, no estado.

2- Afirma-se que a proposta de reforma da Constituição segue as linhas do que já foi feito na Alemanha, e é assim uma declaração solene da nossa seriedade nesse aspecto.

Isso não é exatamente assim, o texto alemão é muito mais preciso juridicamente e além disso, se se quer copiar da Alemanha, reforme-se muito mais a Constituição, inclua-se nela disposições que são básicas na Lei fundamental da Alemanha como:

- A autonomia financeira das Comunidades Autónomas (landers). No estado espanhol só tem autonomia financeira efetiva, o País Basco e Navarra.
- Tampouco poderia o governo, com a constituição alemã, modificar os impostos que correspondem a essa autonomia financeira, e, se fizesse neles uma modificação além da conformidade dos lander, tem um grande e central papel nisso o [Bundesrat](#), a câmara da representação federal, nada parecido com a trapalhada que é a presumida câmara territorial do Senado. O Sr. Zapatero na Alemanha não poderia ter modificado ou suprimido o imposto do património – pois estava transferida a sua importância às comunidades autónomas e ao ser assim estaria vedada à iniciativa do governo a sua supressão, o mesmo que se passa com a modificação do imposto sobre os rendimentos das pessoas físicas (IRPF-IRS) com 50 por cento correspondendo às CAs – do jeito em que o fez. O primeiro-ministro Sr. Zapatero, com a constituição alemã, não ia poder ele só ser o responsável, como o é, de quase 2 por cento do défice, por medidas que alegremente tomou induzindo uma grande queda nas receitas públicas, e movendo-se antes por intuições ou pressentimentos do que pelo resultado da análise real dos factos e das suas tendências. E fê-lo dum jeito que, até os próprios ministros responsáveis de algum ramo afetado por medidas, se inteirava da iniciativa do primeiro-ministro nos meios.
- 3- É impressionante a pressa na reforma do artigo 135, quando na disposição adicional única alinha 3 se aponta – Os limites do défice estrutural estabelecidos no artigo 135.2 da Constituição espanhola vigorarão a partir de 2020 –.

Com o que vai chover de aqui ao ano 2020, duvido que naquela altura tenha muita utilidade o tal limite, pois são dos que acredito que a única forma de enveredar a situação económica na eurolândia é que o BCE seja um banco nacional desse espaço e que empreste diretamente aos estados (landers, autonomias... com autonomia real financeira) sem pedirem estes dinheiros aos mercados. Mas para isso funcionar cumpre reformar profundamente os tratados e erigirmos autoridades económicas – e afinal a economia é tudo – que de jeito centralizado estabeleçam as linhas mestras da despesa (e das receitas) e que controlem isso por mecanismos muito semelhantes aos que obram

atualmente no interno da Bundesrepublic alemã, e sobretudo – e o mais difícil – que as classes com poder aquisitivo forte, pelo menos enquanto não se igualarem um bom bocado as produtividades – renunciem à despesa maciça que fazem de produtos dos estados mais produtivos contribuindo assim para o aumento do défice comercial, em definitivo, a importar trabalho e a exportar desemprego –, coisa que nos estados clássicos se controlava com desvalorizações da moeda, taxas à importação de produtos determinados, ou o que usava muito o franquismo – impossibilidade prática de importar determinados produtos –, e não parece que estes últimos mecanismos citados possam vir à tona nalguma maneira no espaço europeu da livre circulação de capitais, mercadorias, e algo bastante menos, pessoas.

Curioso que não haja nenhum estudo publicado – eu não conheço –, onde se quantifique a correlação da balança comercial com o desemprego, e quanto desemprego – exportação de desemprego que dizia antes – corresponde à composição da balança comercial³.

4- Há na modificação constitucional uma alinha que é assustadora. Seria a declaração de neoliberalismo e de domínio absoluto da *financiarização* mais grande que se pode colocar por algures, eis a que me refiro:

Os créditos para satisfazerem os juros e o capital da dívida pública das Administrações entender-se-ão sempre incluídos no estado da despesa e dos seus orçamentos e o seu pagamento desfruta de prioridade absoluta.

Estes créditos não poderão ser objeto de emenda ou modificação, entanto se ajustem às condições da Lei de emissão.

Isto que está escrito e como está escrito é uma absoluta barbaridade, haverá que olhar como se perfila isto na lei orgânica de desenvolvimento do artigo, mas assim à primeira vista é uma barbaridade e além disso difícil de cumprir, frente ao que alguns temem.

Cumprir isso em todo o caso vai em contra de não poucos preceitos da própria Constituição e da tradição jurídica espanhola bem assente nos tribunais, e que se pode dizer que tem as suas raízes naquilo que o franquismo denominava a doutrina social da igreja. Para pôr um exemplo, significaria isso que os créditos do capítulo VI dos orçamentos iam ser prevalentes sobre os do capítulo I? Duvido que nenhum tribunal espanhol interpretasse isso, pois seria radicalmente contrário a grande parte do todo o título I constitucional, o qual mostra que estaríamos entrando com estas declarações numa espécie de beco sem saída.

Finalmente apontar que o défice se refere sempre ao **défice estrutural**, e já sabemos como se define o que é estrutural e o que não é, na pele de touro.

A reforma ataca ao estado autonómico constitucional

O novo texto constitucional, tal e como está redigido, vai diretamente contra a autonomia e a capacidade de gestão das comunidades autónomas.

³ Penso que para Portugal fez um trabalho um grupo da universidade do Minho, e quantificava que mais de 60 per cento do desemprego se devia ao défice comercial.

A coisa não é problema só pela modificação constitucional, se não pelas recentes interpretações que nesta matéria vinha fazendo tanto o Tribunal Constitucional como o Tribunal Supremo, seguindo a inovadora doutrina da sentença do Estatut da Catalunha, que permite ler onde diz branco, que também pode ser preto; o que leva a uma verdadeira insegurança jurídica, e onde a flexibilidade só é para um lado...o centro.

Além disso e como dizia, as autonomias, com a exceção de Navarra e País Vasco, não tem autonomia financeira, se não que as transferências que recebem, são dotadas dos correspondentes recursos –e quero lembrar que todas em geral dão serviços aos cidadãos e cidadãs a menor custe que o estado-. Mas se o estado central pode não dota-las por uma interpretação “constitucional do défice...” põe-se o caminho para uma verdadeira desfeita com renúncia incluso a competências, fazendo assim do estado autónómico um riso coerente com o que poderíamos chamar o TDT-party.

Como se faz o controle da constitucionalidade

O controle da constitucionalidade corresponde ao Tribunal Constitucional, esse tribunal do que dizia com anterioridade que antes que um verdadeiro Tribunal, a cada passo se parece mais a uma câmara de terceira leitura – pro domo sua – e, polo que é óbvio, pede reforma urgente.

O Tribunal Constitucional não decide nos prazos estabelecidos, e perante normas clamorosamente inconstitucionais tem muitas vezes adotado a omissão do seu juízo. Vou pôr um exemplo que sei que nenhuma pessoa constitucionalista vai discutir. No ano 1989 aprova-se a Lei 8/89 de taxas e preços públicos, e aproveitando-a coloca-se uma disposição que estabelece que nas transmissões patrimoniais onerosas, as diferenças de valoração entre o valor declarado e o comprovado pela administração, quando exceder de 40%, liquidar-se-á a diferença por doações⁴.

Constitucionalmente o legislador sabia que a norma era inconstitucional, todos os gestores e todos os responsáveis da AEAT eram conscientes da não constitucionalidade da norma... o como é óbvio o T.C. declarou a norma radicalmente contrária à Constituição... sim, mas fê-lo 12 anos depois de ser aprovada e sem carácter retroativo na sua sentença... em definitivo, quem pagou, pagou.

Como este, podem pôr-se bastantes exemplos esclarecedores de como o funcionamento do T.C. responde muitas vezes a pressões e necessidades – nesse caso que venho de citar, segundo o governo, para *combater a fraude*, (qual fraude, se se liquidava sempre polo valor comprovado como se faz agora?).

Olhado isso faz que o incumprimento constitucional – a sua comprovação – possa demorar *ad calendas graecas* ou possa ser, segundo os peões que tenhas colocado nessa terceira câmara (porque não se salvam as maiorias de bloqueio por sorteio universal entre um longo listado de pessoas que reúnem os requisitos para serem do tal tribunal?), sempre arranjada uma sentença conveniente.

4 Imposto progressivo e que penaliza a falta de relação de parentesco

Pedir um referendo

Penso que não faz sentido, por várias razões: Primeira, é que isso responde antes à conceção sacralizadora que se difundiu da Constituição e que muito bem abençoaram organizações como Izquierda Unida, do que a outra coisa. A segunda, porque ia sair aprovada por um sim esmagador, o qual ainda dava mais relevo ao que, como venho de desenvolver, nem tem tanto, pois esses limites já estão nas normas e não se cumprem. E o terceiro e último, porque o texto, o seu controlo, e o jeito em como está redigido nalguns parágrafos, fazem muito difícil o cumprimento. Já vejo algum interventor da administração desesperado dando voltas aos miolos e perdendo o siso para saber como se cumpre esse mandato constitucional, se é que finalmente se pode cumprir.

O lógico agora é que, aberto o caminho para as reformas, solicitar aquelas que são necessárias e urgentes, e nisso podem trabalhar e fazer muito didatismo os parlamentares.