
**REACCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÉS
ANTE LOS AJUSTES ECONÓMICOS*****REAÇÕES DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS ANTES
DOS AJUSTES ECONÓMICOS*****RUBÉN MIRANDA GONÇALVES**

Profesor en el Máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales (Universidad de Santiago de Compostela); Profesor de Derecho Administrativo en el Máster de Abogacía de la Universidad Europea de Madrid; Doctorando en Derecho Administrativo, Máster en Derecho Administrativo, Licenciado en Derecho con grado, sobresaliente, por la Universidad de Santiago de Compostela.

RAQUEL FERNÁNDEZ BESTEIRO

Graduada en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Diplomada en Estudios de la Defensa Nacional (USC-CESEDEN) y opositora al cuerpo de jueces y fiscales.

RESUMEN

La inexistencia en Portugal de una reforma comparable a la española (art. 135 de la Constitución) aumenta el papel del Tribunal Constitucional Portugués, que ha de valorar la conformidad de las medidas anticrisis con su ley suprema. Esto no significa que el artículo 135 de la Constitución Española haya dispensado al Tribunal Constitucional español, en adelante TC, de su labor, ni que haya legitimado toda la legislación que de él emane. Lo único que hace dicho precepto es dar cierta cobertura legal a las políticas económicas del Gobierno. Aunque sí es cierto que su existencia, unida a la permisividad de la sociedad española, han dejado en segundo plano el papel del TC.

A través del análisis de las respuestas del Tribunal Constitucional portugués se intentará valorar si este método es más garantista para los ciudadanos que el seguido en la mayoría de Estados de la Unión Europea, incluido el español. En este trabajo defiende la tesis de que es preferible la opción lusa ya que permite una mayor graduación y adecuación a la situación real del país en cada año. Así mismo, le exige al legislador un mayor esfuerzo a la hora de justificar la necesidad de las medidas adoptadas.

PALABRAS CLAVE: estabilidad presupuestaria; proporcionalidad; Tribunal Constitucional.

RESUMO

A inexistência em Portugal de uma reforma comparada a Espanha (art. 135 da Constituição) aumenta o papel do Tribunal Constitucional Português, que deve avaliar a conformidade das medidas anti-crise com sua lei suprema. Isso não significa que o artigo 135 da Constituição Espanhola tenha dispensado do Tribunal Constitucional espanhol, em encaminhar TC, de seu trabalho, nem que tenha legitimado toda a legislação que dele emana. A única coisa que esse preconceito faz é dar certa cobertura legal as políticas econômicas do Governo. Embora é certo que sua existência, juntamente a permissividade da sociedade espanhola, deixaram em segundo plano o papel do TC. Através de análises das respostas do Tribunal Constitucional português tenta avaliar se este método é mais garantia para os cidadãos do que é seguido na maioria dos Estados da União Europeia, incluindo o espanhol. Neste trabalho defendo a tese de que a opção portuguesa é preferível, pois permite uma maior graduação e adaptação a situação real do país em cada ano. Assim mesmo, exige do legislador um maior esforço na hora de justificar a necessidade das medidas adotadas.

PALAVRAS-CHAVE: Estabilidade orçamentária; Proporcionalidade; Tribunal Constitucional.

INTRODUCCIÓN

La Constitución portuguesa, en adelante, CP nace con un carácter marcadamente diferente al del resto de constituciones europeas occidentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Tajadura Tejada, profesor navarro especialista en constitucionalismo portugués, analiza los motivos de esa disparidad. A su parecer, ésta se debió a la particular evolución política portuguesa (TAJADURA TEJADA, 2006). Concretamente, a la Revolución de los Claveles del 25 de abril de 1974, un golpe de estado dado por militares marcadamente izquierdistas contra lo que quedaba de una larga dictadura de derechas que había intentado mantener una apariencia de normalidad jurídica y política.

El Partido Comunista, que profesaba un comunismo duro (partidario de expropiar los medios de producción), con su líder Álvaro Cunhal a la cabeza, jugó también un papel importante –el comunismo tenía una fuerza que se explica en gran medida con la pervivencia de la URSS en esa época–. Hay que tener en cuenta el ideario socialista del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA). Son muestras de ello la referencia a “una sociedad sin clases” (PORTUGAL, 1976a) o establecer como objetivo de la República portuguesa “asegurar la transición hacia el socialismo” (art. 2, también en su redacción original). Uno de los objetivos directos de la Revolución era redactar una nueva Constitución. En palabras de José Joaquim Gomes Canotilho “Ésta (la Constitución) quedó a deber a la revolución no solo su existencia, sino gran parte de su contenido” (GOMES CANOTILHO, 1993).

En el World Congress of Law de 2014; Mariana Canotillho, Teresa Violante y Rui Linceiro destacaban la aparente paradoja que supuso en esa primera versión conjugar la transición al socialismo con el principio democrático. Y exponen que para ello se basaron en dos legitimidades distintas que entraban en juego juntas: la legitimidad militar y revolucionaria, por un lado, y la legitimidad democrática, por otro (CANOTILHO, VIOLANTE, 2014).

A lo largo de las siete revisiones –en 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 y 2005– la Constitución portuguesa ha ido perdiendo ese carácter socialista y homogeneizándose con las demás constituciones europeas. Los cambios más importantes se produjeron a lo largo de las cuatro primeras revisiones, eliminando

paulatinamente las referencias al socialismo, al Movimiento de las Fuerzas Armadas o al proceso revolucionario. En su lugar, se pasa a una formulación más neutra, tal y como muestra la nueva redacción del artículo 1, que aboga por “la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria” (PORTUGAL, 1976b).

En las reformas de los años 2000 podemos observar cambios que hacen referencia a la Unión Europea. Ya con motivo de la introducción del euro, la Constitución portuguesa dejó de ser ciega para con la integración europea, llevándose a cabo una serie de modificaciones orientadas hacia la constitucionalización de la misma. En 2004 se modificaron las normas referentes a Derecho internacional, incluida la relativa a la vigencia en el ordenamiento jurídico interno de los tratados y las normas de la UE. En 2005 se permitió la realización de referendos sobre la aprobación de Tratados de la Unión Europea.

Los artículos 7 y 8 regulan, respectivamente, las relaciones internacionales y el Derecho internacional. Se puntualiza que habrán de respetarse los principios fundamentales del Estado de Derecho democrático. Esto parece (y en cierto modo, es) una redundancia. Si Portugal se define en su Constitución como un Estado basado en el derecho y en el respeto de la democracia resulta evidente que sus actuaciones habrán de respetar esos principios. Sin embargo, el acusado déficit democrático de la Unión Europea y el mayor euroescepticismo existente en Portugal (en comparación con España) llevaron al legislador constituyente a reiterar en las disposiciones relativas a la UE puntualizaciones que de otra manera parecerían obvias.

De la redacción de estas modificaciones parece deducirse cierto recelo en la transferencia de soberanía y competencias hacia la UE, lo que podría ser el origen de la reacción del Tribunal Constitucional que analizaremos aquí, Tribunal del cual pasamos a describir sus funciones.

2 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÉS. COMPARACIÓN CON EL ESPAÑOL

A pesar de ser una Constitución anterior a la española, su Tribunal Constitucional (en adelante, TCP) es cuatro años posterior. No fue creado hasta la

primera revisión constitucional en 1982. En ese lapso de seis años, el control de la constitucionalidad estaba en manos del Consejo de la Revolución, que era un órgano militar y no ofrecía muchas garantías de imparcialidad.

En España, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) se crea con la propia Constitución, en el Título IX de la misma –aunque requeriría de desarrollo, que se llevó a cabo por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. El antecedente lo encontramos en el Tribunal de Garantías Constitucionales creado por la Constitución republicana de 1931. Sin embargo, no es una derivación de éste, ya que apenas funcionó.

El Tribunal Constitucional portugués lleva a cabo el control de diferentes maneras. Hay un control preventivo, uno abstracto sucesivo, otro concreto y, por último, un control de inconstitucionalidad por omisión.

Este sistema mixto, de fiscalización abstracta y concreta, tiene alguna consecuencia curiosa. En la fiscalización concreta, el Tribunal Constitucional no resuelve *erga omnes*, sino caso por caso. Es decir, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma sólo se declara para ese concreto supuesto, si bien cuando juzga inconstitucional una norma al menos tres veces podrá, por iniciativa del Ministerio Público¹ o de uno de sus jueces, iniciar un proceso de fiscalización abstracta con efectos frente a terceros.

En 1998 se llevó a cabo una reforma procesal que modificó la Ley del Tribunal Constitucional con el objetivo de agilizar la justicia constitucional, que se encontraba en crisis debido a la elevada litigación ante el TCP, incluso sobre una misma cuestión. En ocasiones con la exposición preliminar del juez relator² se podría terminar con el proceso, pero era necesario que se ratificase con la producción de una resolución judicial en forma de sentencia. Por ello, la reforma permitió que los procesos terminasen por decisión sumaria del juez relator cuando éste estimase que no puede conocerse del objeto del recurso o que bastaría con una remisión a jurisprudencia anterior del TCP. Es decir, tras la reforma, podrá evitarse la entrada al juicio si el juez

¹ El equivalente portugués a nuestro Ministerio Fiscal.

² *Juiz relator*: funcionario encargado de dar a conocer a los jueces de un órgano colegiado el contenido de los expedientes judiciales.

relator considera que la controversia puede solucionarse sólo con remitirse a un pronunciamiento anterior del Tribunal.

Es muy importante señalar que en el sistema constitucional portugués no existe una institución como el recurso de amparo o de queja constitucional. Quedan fuera, pues, de control constitucional los actos administrativos, las decisiones judiciales y los actos políticos, cuyo control se deja en manos de los tribunales administrativos, los tribunales superiores y la oposición política, respectivamente (art. 223 de la Constitución). La ausencia de este recurso podría provocar, al menos en principio, una menor tutela de los derechos fundamentales que la existente en otros países de su entorno, lo cual ha sido criticado duramente por la doctrina.

Por el contrario, en el orden constitucional español sí que se prevé la existencia de un recurso de amparo por orden del art.53 en su apartado 2 y que tiene su desarrollo en los arts. 41 a 58 de la LOTC.

El TCP está compuesto por un total de trece juristas que pueden provenir de tribunales de cualquier instancia, si bien no es necesario que se trate de jueces de carrera. Han de cumplir con los requisitos del artículo 13 de la Ley 28/82 de 15 de noviembre. Diez de los mismos serán elegidos por mayoría de dos tercios de los diputados presentes en el Parlamento –y en esta elección reside la legitimidad democrática del TCP- y los tres restantes serán seleccionados por los diez primeros. Tanto el presidente como el vicepresidente serán elegidos por los respectivos jueces de entre ellos mismos. El mandato dura 9 años (no coincidiendo con la duración del mandato político) y no puede ser renovado (de modo que no se verán tentados a intentar contentar a algún partido político en vistas a una reelección); dos medidas tomadas en 1997 y cuya finalidad es mantener la independencia del TCP, desvinculándolos, una vez elegidos, de los vaivenes políticos y electorales.

El Tribunal Constitucional portugués ha cobrado una especial importancia con la actual crisis económica, al cuestionarse en repetidas ocasiones la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea que ahora veremos.

3 LA CRISIS EN PORTUGAL

En el año 2008 estalla la crisis económica, con consecuencias especialmente severas en países como Portugal. Muestra de ello es el incremento que ésta produjo en su deuda pública, en el número de parados y en el de emigrantes –especialmente jóvenes cualificados-. Todo esto mientras se producía una disminución importante de las inversiones en el país (CANOTILHO, 2016).

En el contexto de dicha crisis que perdura en la actualidad, Portugal se vio obligado a solicitar un rescate a la Unión Europea en el año 2011. Según anunció el 3 de mayo de 2011 el primer ministro, José Sócrates, tras el acuerdo con la UE, el BCE y el FMI, el rescate ascendería a 78.000 millones de euros a lo largo de tres años. A cambio de esta cifra, Portugal hubo de aceptar las condiciones impuestas en los memorandos por la Unión Europea. Se firmaron tres: *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP), *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (MoU) y *Technical Memorandum of Understanding* (TMU).

En éstos se fijan como objetivos la reducción de la deuda pública y el déficit, la supervisión y regulación del sector financiero, mercado de bienes y servicios y mercado inmobiliario e incluso condiciones adicionales en las que se hace referencia a reformas en la Justicia. La principal reforma que exigen estos memorandos se da en el ámbito laboral, pudiendo decirse que el derecho al trabajo ha sido el más afectado (CANOTILHO, 2016).

Regulan muy pormenorizadamente las medidas económicas (recortes en el subsidio de desempleo, reducción del gasto público en prestaciones de sanidad, flexibilización de los criterios de despido, congelar salarios en el sector público, reducción de las pensiones, el compromiso de no aumentar el salario mínimo durante el periodo del rescate, etc.) que se han de adoptar y el ahorro esperado con cada una de ellas.

Suponen estos memorandos una importante renuncia a la soberanía estatal, permitiendo a la UE inmiscuirse, incluso en detalle, en las decisiones económicas, políticas y sociales del gobierno portugués. Se ha cedido el mando económico sin saber muy bien a quién, porque no hay un organismo político como tal que tome el control en este ámbito. Se le ha cedido a tecnócratas, que no responden ante nadie;

siendo esa tecnocracia un reflejo de la falta de legitimidad, transparencia y democracia en la Unión Europea. Y todo esto a pesar del acusado euroescepticismo portugués.

El peso que tiene la Unión Europea en la política económica portuguesa se ve incrementado por esta situación de rescate económico. Esto nos lleva a analizar el siguiente punto.

4 ZONA EURO Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Estando Portugal dentro de la Zona Euro y siendo el control de la inflación uno de los principales objetivos del Banco Central Europeo, la estabilidad presupuestaria cobra mayor importancia (FABBRINI, 2013). Esto, como veremos en la sentencia 353/2012, se valora de forma negativa porque puede inhibir el crecimiento económico interno provocando la disminución del consumo, la bajada de la recaudación por impuesto, etc.

En el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1998 se acuerda supervisar y coordinar las políticas nacionales para cumplir con los límites establecidos para el déficit y la deuda pública establecidos en el Tratado de Maastricht. Su objetivo básico es facilitar y mantener la Unión Monetaria y Económica. Parejas a las medidas de supervisión están las sanciones por incumplimiento. En 2011 entraron en vigor unas modificaciones a este Pacto con las que se buscaba reforzar la supervisión y la coordinación, así como acelerar y clarificar el déficit excesivo.

En este contexto se modificó el artículo 135 (ESPAÑA, 1978) de la Constitución Española. Entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y en la redacción actual establece, entre otras cosas, que las actuaciones administrativas se adecuarán al principio de estabilidad presupuestaria y se requerirá autorización legal para emitir deuda pública o contraer crédito. Se permite superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria, que habrán de ser apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. La modificación responde a un principio básico: en

primer lugar, se pagará; reduciendo a supuestos límites los casos en los que esta regla puede verse alterada.

Este artículo otorga cobertura legal, como ya anunciaba antes, a las políticas económicas del Gobierno. Y es importante resaltar que no legitima esas políticas ni podría hacerlo, pues este precepto carece de legitimidad en sí mismo. Aprobado como si fuera una modificación meramente técnica –evitando así convocar un referéndum– y en pleno mes de Agosto, parece claro que no puede dotar de legitimidad a ninguna legislación posterior.

Pero España no fue el único país que adecuó su norma suprema a las exigencias de la estabilidad presupuestaria. Otro ejemplo lo tenemos en los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Regulan la gestión presupuestaria de la Federación y de los *Länder*, los cuales han de respetar la disciplina presupuestaria y tener en cuenta las exigencias del equilibrio global de la economía. Caben regulaciones de excepción pero deberán llevar aparejadas las correspondientes regulaciones de amortización. Fuera de la Zona Euro, la Constitución de Polonia también sufrió modificaciones en su artículo 216.5 de modo que se prohibió aumentar la deuda pública por encima del 60 por 100 del PIB. Son regulaciones estas dos aparentemente más laxas que la actual redacción de la Constitución Española ya que comprometen menos la soberanía nacional, condicionan en menor medida a los *Länder* de lo que la modificación española compromete a las Comunidades Autónomas y son menos exigentes.

A pesar de que, como vemos, países del entorno modificaron sus constituciones para adecuarse al principio de estabilidad presupuestaria, Portugal no hizo lo mismo. Esto hace que el peso del TCP cuando se suscitan dudas respecto a la adecuación a su Constitución de las medidas impuestas por la Unión Europea sea mayor que el peso de sus equivalentes en otros países. El TC tiene que ver si las medidas se adecúan a la Constitución española, pero con la base de que hay un artículo que les otorga cierta cobertura. El TCP carece de esa base constitucional, lo que le obliga a tener en cuenta un mayor abanico de principios y derechos constitucionales a la hora de motivar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las llamadas medidas anticrisis.

Son precisamente las respuestas del Tribunal Constitucional portugués las que pasaremos a analizar a continuación en este trabajo. Todas versan sobre una problemática común; la posible inconstitucionalidad de los presupuestos del Estado al aplicarse a los mismos los correctores en busca de la estabilidad presupuestaria, tan ansiada por las élites europeas.

5 LAS RESPUESTAS DEL TCP ALAS MEDIDAS ANTICRISIS

La Constitución portuguesa contiene un amplio catálogo de derechos sociales con diferentes grados de protección. Esa diferente tutela lleva a una discusión que es clásica en el derecho constitucional: la de la distinta obligatoriedad de derechos puramente fundamentales y otros que actúan como principios rectores.

Este segundo tipo de derechos constitucionales se verán mucho más afectados por las circunstancias de cada momento histórico. Y en el marco de austeridad provocado por la actual crisis económica es importante el papel del Tribunal Constitucional para delimitar claramente ante qué tipo de derecho constitucional nos encontramos y en qué medida puede ser limitado por la concurrencia de circunstancias económicas adversas (CANOTILHO, 2016).

En el caso español, el artículo 53.3 de la Constitución establece que los derechos reconocidos en el Capítulo III sólo se podrán invocar ante los tribunales en la medida en que hayan sido desarrollados por el legislador. Es decir, los derechos reconocidos en este Capítulo de la Constitución tienen el carácter de principios rectores de la política social y económica del Estado.

En la Constitución Portuguesa es el artículo 18 el que determina que sólo los derechos civiles y políticos son directamente exigibles ante los tribunales (GONZÁLEZ PASCUAL, 2017).

La pregunta sobre la compatibilidad de la integración europea con la integridad constitucional de un estado miembro nos retrotrae a la cuestión de los núcleos duros constitucionales, que ha sido respondida por la jurisdicción constitucional alemana en varias sentencias bien conocidas. La Constitución

portuguesa, aunque no tiene un equivalente al famoso artículo 79.3³ de la alemana, ni unas sentencias constitucionales que hayan hecho las precisiones que hizo el Tribunal Constitucional Federal alemán en su sentencia sobre el Tratado de Lisboa (30 de junio de 2009)⁴, tiene núcleos duros, que no podemos exponer aquí por falta de espacio (art. 288).

5.1 SENTENCIA 396/2011

Un grupo de diputados de la Asamblea de la República solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2011, por considerar que las medidas de reducción del gasto establecidas en los mismos son contrarias al texto y el espíritu de la ley suprema.

El primero establece una reducción en las remuneraciones superiores a los 1500 euros, siendo esta reducción aumentada porcentualmente según la cuantía remuneratoria. Se establece un límite cuantitativo, como resultado de la reducción no podrá quedar el sueldo en una cantidad bruta inferior a los 1500 euros. Los siguientes dos artículos modifican, respectivamente, el Estatuto de los Jueces y Magistrados y el del Ministerio Público, llevando a cabo sobre estos dos grupos una reducción tanto de las remuneraciones como de las pensiones de vejez e invalidez.

Los diputados que solicitan la declaración de inconstitucionalidad se fundamentan en el carácter definitivo de la medida, ya que no incluye una cláusula de temporalidad. Si la justificación de estas medidas es una crisis que se entiende transitoria, no creen que pueda ser fundamento para la adopción de medidas atemporales.

Así mismo consideran violados principios tan importantes para la República Portuguesa como el Estado de Derecho, la igualdad, el derecho fundamental a la no

³ No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

⁴ El Tribunal va mucho más allá de los temas irreformables del art. 79.3, el Tribunal y dice (sintéticamente) que Alemania siempre deberá retener competencia sobre las áreas que conforman las condiciones de vida de los ciudadanos, seguridad social y política, derechos fundamentales, decisiones políticas que se basen en percepciones culturales, históricas y lingüísticas; ciudadanía, monopolio del uso de la fuerza civil y militar, ingresos y gastos, Derecho penal, idioma, familia y educación; libertad de opinión, prensa y asociación, libertades de religión e ideología, así como comunidades religiosas.

reducción del salario de los trabajadores de la Administración Pública y a la participación de las entidades representativas de los trabajadores en la elaboración de la normativa laboral.

El principio de confianza legítima se ve transgredido al truncarse las expectativas de los ciudadanos afectados por la medida. Y el de la igualdad se rompe al discriminar a los trabajadores de la Administración Pública, sobre todo si tenemos en cuenta que hay otros trabajadores cuyos salarios también se pagan con dinero público que no se han visto afectados por las reducciones.

En este caso, el Gobierno presenta una argumentación en contra. El abogado del Estado expone que de la ausencia de una fecha de cesación de la vigencia no se puede inferir que ésta tenga carácter definitivo. Considera que la validez es anual ya que son normas de carácter presupuestario y no es necesario que eso se recoja en la propia norma para que sea así. No pierden dicho carácter por incluirse en los Estatutos, sino que precisamente se hace esa inclusión con el fin de poder salvar una eventual inconstitucionalidad. Las reducciones en los subsidios sí que adquieren fuerza propia e independiente de las normas presupuestarias. La norma prevé que medidas de sentido similar se repitan en los años sucesivos, pero esto es sólo por la necesidad de cumplir con los compromisos firmes que la República Portuguesa ha asumido frente a instancias internacionales. De cualquier modo, y esto es lo importante, anualmente habrá de justificarse su pertinencia. Estas disposiciones se entienden en el marco de un programa que está limitado temporalmente, con lo cual ellas también lo estarán.

Respecto a la participación en la elaboración de la legislación laboral se remite a sentencias anteriores del TCP en las que delimitaba los casos en los cuales era necesaria dicha intervención, quedando éste fuera de los supuestos por su naturaleza presupuestaria. De cualquier modo, se comunicó a dichas asociaciones el texto de las medidas y las formas de hacer llegar sus sugerencias. Consideran que se le dio la suficiente publicidad a las reformas y se establecieron mecanismos de audiencia y consulta a los interesados, dando un plazo suficientemente amplio para que presentasen sus quejas y propuestas.

En lo relativo a la no reducción de los salarios, consideran que no hay, *per se*, una garantía de irreductibilidad de los mismos. Lo que está prohibido es la

arbitrariedad en las disminuciones. Ha de concluirse que en realidad no existe tal derecho fundamental a la no reducción de los salarios, ni es una exigencia de la dignidad humana; sino que el derecho fundamental es a la retribución por el trabajo, al salario en abstracto, pero no a uno concreto. Es competencia del Estado el establecimiento del salario mínimo nacional o de unas garantías especiales de los salarios.

El principio de protección de la confianza no se vería, al parecer del Gobierno, vulnerado. Para determinar que se ha transgredido este principio existen una serie de criterios: el Estado ha debido de generar unas expectativas legítimas y justificadas según las cuales los ciudadanos han trazado sus planes de vida; y además habrá de apreciarse la no concurrencia de un interés público que legitime la alteración del comportamiento estatal. Cabe romper las expectativas legítimas si se justifica con la protección de un interés público, para lo que habría que hacer una ponderación de los intereses en liza, de la cual obtendríamos la conclusión de si es o no conforme a la Constitución. Es importante valorar si la medida está justificada o es arbitraria.

Reconocen que es cierto que las expectativas fundadas en el actuar del Gobierno durante los últimos años se verán frustradas y que la reducción afecta a los planes de vida, pero la consideran justificada en atención a la especial coyuntura económica que atraviesa el país. En el ejercicio de ponderación consideran que tiene un peso mayor la salvaguarda del interés público y la evitación de un posible colapso del sistema económico-financiero nacional, lo cual tendría consecuencias mucho más duras para el conjunto de la población. Entienden que del justo balance de intereses se deduce que los artículos que se discuten eran idóneos y necesarios.

No entienden que se alegue la contravención del principio de igualdad. Que queden fuera aquellos que cobran menos de 1500 euros sería un reflejo mismo de este principio en su formulación de “tratar de forma igual lo que es igual y de forma diferente lo que es diferente en la medida de la diferencia”. Por eso, en atención a las diferencias en el salario, las reducciones no deberían de ser cuantitativamente idénticas –y esto es así precisamente como garantía de la igualdad-. También están exceptuados aquellos que trabajen, por ejemplo, en comisiones de servicio sin vínculo laboral. En este caso viene justificada su exención precisamente por la inexistencia de ese vínculo jurídico de empleo público.

Sí que se puede apreciar un sacrificio extraordinario que se pide a los empleados públicos en relación con el resto de la ciudadanía, pero tal y como lo expone el abogado del Estado, eso es un tema de política fiscal y no de constitucionalidad.

5.2 RESPUESTA DEL TCP

Tras las argumentaciones dadas por las partes, el TCP declaró conformes con la Constitución los artículos 19, 20 y 21 de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2011, si bien hubo votos particulares de tres de los magistrados.

Hizo suya gran parte de la argumentación del abogado del Estado, entendiendo que se cumplía con la igualdad precisamente al hacer esa distinción. Y una vez efectuada la ponderación de intereses a la que antes me refería, el TCP entiende que las medidas son proporcionales y necesarias para la protección de intereses superiores.

5.3 SENTENCIA 353/2012

En este caso se solicita también la declaración de inconstitucionalidad de unos Presupuestos del Estado, los del año 2012. Se cuestiona la constitucionalidad los artículos 21 y 25 de la citada ley, los cuales suspenden o reducen las pagas extraordinarias, incluyendo las de jubilados y pensionistas.

Los recurrentes para esta petición se basan en que las medidas de suspensión (para el caso de las remuneraciones superiores a 1000 euros) o reducción (para las situadas entre los 600 y los 1000 euros) de las pagas extraordinarias se suman a las reducciones remuneratorias (significativas, en palabras del Tribunal) establecidas en la ley presupuestaria del 2011, provocando que se supere el límite máximo del 10% anteriormente establecido por el TCP. En su momento, como ya vimos, el TCP no declaró aquellas medidas inconstitucionales, por entender que no eran contrarias a principios y derechos constitucionales. Ahora bien, sumadas aquellas medidas a éstas, los recurrentes entienden que los intereses jurídicos en liza se ven afectados por encima de lo que la proporcionalidad podría justificar

En esta medida se incluye a personas pertenecientes al sector privado, a jubilados y pensionistas y afectará a las remuneraciones iguales o superiores a 600 euros mensuales, bajando considerablemente el umbral de cuantía. No se fija una renovación anual durante su vigencia que obligue al menos al legislador a justificar la necesidad de las medidas cada año, sino que se prolongarán durante toda la vigencia del Programa de Asistencia Económica y Financiera –en adelante, PAEF–. Vimos en el supuesto del 2011 que uno de los motivos de su constitucionalidad era su temporalidad, que aunque no estaba reconocida en el texto de la ley, obligaba al legislador a motivar anualmente la renovación de las medidas adoptadas.

Los recurrentes entienden que el art. 21 vulnera el principio de protección de la confianza porque no se encuentra dentro de los límites del sacrificio –aquellos que el TCP había admitido en la anterior sentencia por las cuantías afectadas y la transitoriedad de las disposiciones–. En este caso se superan esos límites por el aumento de la cantidad retirada, la ampliación de los afectados –incluyendo sueldos de 600 euros, cercanos ya al salario mínimo que por aquel entonces se encontraba en 565.83 euros– y por su sujeción temporal al PAEF, perdiendo el carácter anual de las anteriores medidas. Por todo esto, consideran que no se han protegido las expectativas legítimas, yendo más allá de los límites del sacrificio, de lo que debería derivarse la declaración de inconstitucionalidad.

En cuanto a la igualdad, estos recortes fomentan la aparición de dos tipos de ciudadanos. Unos que han de contribuir al Estado por medio de los impuestos y otros que además de esa contribución tienen que ver reducidas parte de sus retribuciones y de sus derechos. Este segundo grupo ya no está compuesto sólo por servidores públicos, sino que ahora se incluyen también otros colectivos.

Ya vimos en la anterior sentencia que para el TCP el principio de igualdad consiste en tratar de forma igual lo que es igual y de forma diferente lo que es diferente, en la medida de la diferencia. El hecho de que se traten de la misma manera situaciones en las que hay una enorme diferencia económica y social es contrario a esta concepción de la igualdad.

En su argumentación aseguran que se rompe la proporcionalidad y la idoneidad, ya que el legislador tenía a su alcance medidas y soluciones globalmente menos drásticas. Los recurrentes aportan otras opciones, como podrían ser ampliar

el número de afectados por las medidas, exigiéndoles un sacrificio menor o, preferentemente, obtener el dinero de otras partidas y líneas de gasto.

El segundo artículo trata concretamente el alcance a los jubilados y pensionistas. Se consideran de aplicación los mismos argumentos ya comentados, aunque hacen hincapié en determinados puntos. Respecto a la protección de la confianza, entre los motivos en los que se pudieron fundar las expectativas de continuidad se incluyen las declaraciones del primer ministro Passos Coelho, quien negaba ajustes sobre la renta y recortes salariales o de las pensiones. Con esta argumentación se exigen consecuencias jurídicas de las declaraciones ante la prensa de un político, lo que no deja de resultar sorprendente teniendo en cuenta que estamos acostumbrados a que se desdigan constantemente. Sin embargo, los recurrentes consideran que agrava la sorpresa de la alteración, teniendo en cuenta que es una actuación *contra factum proprium*.

Insisten en que precisamente por ser jubilados y pensionistas tienen mayores dificultades para adaptarse a los cambios en su economía, con lo cual aunque se entendiese justificada la reducción a los trabajadores seguiría estando injustificada la del artículo 25, ya que necesitaría de la concurrencia de un interés público especialmente cualificado. No hay un criterio material que justifique la sujeción de este colectivo a las medidas y consideran que, dentro del sector privado, reciben un tratamiento discriminatorio si los comparamos con aquellos que siguen en activo.

Hay que tener también en cuenta el derecho a la seguridad social. Aunque no está en el capítulo de derechos, libertades y garantías las limitaciones al mismo deberán hacerse conforme al principio de proporcionalidad, lo que entienden que no se ha hecho.

5.4 RESPUESTA DEL TCP

El TCP pasa a continuación a exponer los fundamentos de su decisión. A falta de una contraargumentación por parte del abogado del Estado, el Tribunal se pone en el contexto de las obligaciones internacionales asumidas por el Gobierno de Portugal y acude a la Exposición de Motivos de la ley.

Tiene en cuenta que la congelación de salarios y pensiones, unida a la inflación, ha llevado a una reducción real de la capacidad económica de los ciudadanos, que se ha visto agravada con las subidas de impuestos. Todo esto pone de manifiesto que el pueblo portugués ya está haciendo grandes sacrificios para recuperar su economía y para cumplir con sus compromisos supraestatales. Existe, según la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuestos, una urgente necesidad de corregir los desequilibrios presupuestarios para asegurar el cumplimiento de las metas que se ha fijado el Estado. Para ello, el legislador ha considerado que la suspensión de las pagas extraordinarias es socialmente menos gravosa que la reducción de los salarios, condicionando la estabilidad mensual que éstos proporcionan. Antes de entrar en la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los ajustes, el TCP recuerda que las pagas extraordinarias tienen el carácter jurídico de retribuciones –“la remuneración base anual es pagadera en 14 mensualidades, correspondiendo una de ellas con la paga de Navidad y otra con la paga de vacaciones, en los términos de la ley” (PORTUGAL, 2008) –. Esto implica que lo que se está haciendo con estas medidas es reducir porcentualmente la retribución anual de los afectados.

El reparto de los sacrificios se hace de forma desigual entre los ciudadanos, no atendiendo a su capacidad económica, sino al carácter público de sus retribuciones. En el 2011 se le dio el visto bueno a una medida de estas características, atendiendo a que se encontraba dentro de los límites del sacrificio y a la eficacia a corto plazo que podía presentar la misma. Pero con estos nuevos ajustes no se está teniendo en cuenta que conllevarán la reducción de los ingresos por el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRS⁵) y de las contribuciones a la Seguridad Social, además de disminuir el consumo interno, motivos que permiten prever una menor eficacia de este recorte. A pesar de que se reafirma que la elección de estas medidas es una decisión de política fiscal, ésta no puede tener un margen de actuación ilimitado, sino que ha de respetar la proporcionalidad. En este caso es mayor el perjuicio producido que los beneficios que podría reportar.

El aumento porcentual de las reducciones salariales, la inflación –y su consecuencia de reducción real de la capacidad económica–, así como el dilatado

⁵ *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares*

período de vigencia de estas normas llevan al TCP a considerar que se las medidas se exceden en términos de igualdad proporcional. El Tribunal establece que “cuanto mayor es el grado de sacrificio impuesto a los ciudadanos para la satisfacción de intereses públicos, mayores son las exigencias de equidad y justicia en el reparto de esos sacrificios” (PORTUGAL, 2012).

Sin embargo, el Tribunal considera que estando ya avanzada la ejecución presupuestaria, la declaración de inconstitucionalidad tendría grandes repercusiones negativas. Por ello, y teniendo en cuenta el interés público en garantizar la estabilidad presupuestaria, se limitan los efectos de la inconstitucionalidad, no aplicándolos al presente año. Esta decisión se toma con votos en contra relativos tanto a la misma inconstitucionalidad como a la posterior limitación de efectos.

5.5 SENTENCIA 187/2013

Aúna en ella la resolución de cuatro procesos diferentes, cuyas peticiones se analizarán por separado.

5.6 PROCESO 2/2013

En este caso es el Presidente de la República –hasta ahora eran diputados de la Asamblea de la República quienes promovían los procesos– quien solicita que se declare la inconstitucionalidad de distintas disposiciones de la Ley de Presupuestos del Estado del 2013.

Entre ellas está el artículo 29, que suspende o reduce las pagas extraordinarias con los criterios cuantitativos ya vistos para la Ley de Presupuestos del 2012 a los trabajadores activos del sector público –sea cual fuere la modalidad de relación jurídica de empleo público–. Esta medida es equivalente a la que ya fue declarada inconstitucional el año anterior. De nuevo se exige un mayor esfuerzo a los trabajadores del sector público sin atender al criterio de capacidad contributiva. Esto genera desigualdades entre lo público y lo privado que carecen de justificación material suficiente. No ha de considerarse como excusa la estabilidad laboral, ya que ése no es un criterio para el pago de impuestos y no ampara la excesiva desproporción

contributiva generada. Hay que recordar aquí lo que se señalaba en la sentencia 353/2012; el rigor en las exigencias de equidad y justicia deberá ser proporcional al grado de sacrificio exigido, cuanto más se exija, mayor atención habrá de prestarse al respeto de estos dos principios básicos.

El artículo 77 establece medidas de suspensión o reducción de las pagas extraordinarias a los jubilados y pensionistas. Cuestiona la constitucionalidad de esta disposición con la misma argumentación, haciendo hincapié en la discriminación tributaria sin razones materiales. No puede entenderse como justificación de fondo el mero hecho de que se paguen con dinero público, ya que muchos otros gastos que se financian por el erario público no se han visto afectados por estas medidas de ajuste.

El art. 78 de la ley dispone una contribución extraordinaria de solidaridad para las pensiones superiores a 1350 euros y hasta los 3750, que se fija entre tasas del 3.5% y el 10%, así como tasas extraordinarias del 15% y 40%. Dicha contribución tiene para el recurrente un alcance que se puede calificar de expropiatorio y confiscatorio, lo que está prohibido por la Constitución portuguesa. Este impuesto sólo abarca a jubilados o prejubilados y pensionistas, es real –no contempla deducciones en atención a las necesidades y rendimientos del grupo familiar– y tiene una progresividad distinta a la del IRS. Por todo esto, interpreta que se produce un agravamiento fiscal selectivo por criterios de clase –algo que no entiende justificado por ningún estado de necesidad financiero o fiscal–, contrario a la exigencia constitucional de unidad de tributación de las rentas de las personas físicas (Art. 104 CRP). Además, esto incide en la desigualdad del reparto del sacrificio fiscal desobedeciendo el criterio rector de la capacidad contributiva, y con ello, el mandato constitucional. Violaría tanto el artículo 104 como los artículos 13 y 18 de la CRP.

El recurrente da especial relevancia de la protección de la confianza en el caso de jubilados y pensionistas por su menor capacidad de adaptación a los cambios económicos, algo que ya se había resaltado en la argumentación de las anteriores sentencias. La protección de la confianza, en su vertiente de expectativas legítimas es particularmente importante cuando la vida ya se ha planeado completamente en torno a esas expectativas y resulta prácticamente imposible modificarla para adaptarse a esos cambios sin que ello suponga una clara pérdida de calidad de vida,

que debería de estar especialmente justificada por el interés público. Las reducciones arbitrarias de las pensiones van contra el artículo 63 de la CRP, el cual las configura como un derecho social que habrá de ser conjugado con la protección debida a los derechos adquiridos por los pensionistas –los que se ven cercenados son auténticos derechos ya adquiridos y que, por ello, deberían ser protegidos–. La transgresión del principio de confianza es aún más grave en el caso de los subsidios complementarios, son pensiones cuya suscripción fue incentivada por el Estado y que ahora quedan sujetas a una tributación desproporcionada.

Si bien es posible reducir las pensiones –lo que se asegura es el derecho a la retribución, no a una concreta cuantía-, los artículos 1 y 63 de la CRP buscan garantizar la supervivencia con un mínimo de calidad, digna. Para ello, como ya explicaba antes, es necesario que se respete el principio de proporcionalidad. Debido a la disminución del núcleo esencial de derechos patrimoniales de propiedad se ven afectados los artículos 62 y 18 de la CRP.

PROCESO Nº 5/2013

Este proceso versa sobre la posible inconstitucionalidad de los artículos 29, 77 y 78 de la LPE. Los recurrentes entienden transgredidos los principios de protección de la confianza, igualdad, proporcionalidad, dignidad de la persona humana, y Estado de Derecho.

Una vez más, se fija la atención en la especial gravedad de traicionar la confianza de jubilados y pensionistas, quienes ya cumplieron los compromisos asumidos en contrapartida a las pensiones que les son “amputadas”.⁶No son medidas proporcionales –ni necesarias ni adecuadas– y el legislador, en sus decisiones de política legislativa, debería haber tenido en cuenta la experiencia de años anteriores en cuanto a su eficacia, que demostró ser escasa. El artículo 78 sería inconstitucional por ir contra los artículos 62, 63 y 104 de la CRP (ya tratados anteriormente), así como el 13, que representa el principio de igualdad.

⁶ Fundamentación, párrafo 8.

El artículo 29 va contra la protección de la confianza, la proporcionalidad, la igualdad y la anualidad de la medida –ya que se sujeta, una vez más, su vigencia a la del PAEF–.

PROCESO Nº 8/2013

En él solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 27, 29, 31, 45, 77, 78, 117, 186 y 187 de la Ley de Presupuestos del Estado. En cuanto a los cuatro primeros, el TCP ha de tener en cuenta el derecho de los trabajadores a la remuneración, el cumplimiento puntual de los contratos y la proporcionalidad en la imposición de sacrificios para poder establecer los límites de lo exigible. El derecho del trabajador a la retribución del trabajo es de carácter fundamental, por lo que habrá de respetarse la proporcionalidad en la triple vertiente expuesta por Gomes Canotilho y Vital Moreira: adecuación o idoneidad; exigibilidad o necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Surge en este proceso un argumento nuevo y especialmente interesante. Para evaluar la legitimidad de este esfuerzo que se les exige a los ciudadanos no puede uno abstraerse de las causas y responsabilidades de esta crisis. Los recurrentes consideran culpables a las operaciones llevadas a cabo por el sector financiero, a las opciones políticas tomadas por el Gobierno, a la evitación de la caída de los bancos con cargo a los contribuyentes, a la naturaleza de las operaciones especulativas y a la ausencia de regulación y supervisión del mercado. Lanzan una pregunta que ataca directamente la argumentación dada para defender todas las medidas anti-crisis: “¿Si se invoca la credibilidad del Estado portugués ante los acreedores internacionales o ante grupos económicos, no será igualmente invocable, con mayor razón, la credibilidad del Estado ante los ciudadanos que tienen como único medio de subsistencia el cumplimiento de las obligaciones que el Estado asumió para con ellos?”⁷. Es decir, los recurrentes se preguntan frente a quién está más obligado el

⁷ Párrafo 44, fundamentación del proceso 8/2013, Acórdão 187/2013.

Estado portugués. No niegan las obligaciones internacionales asumidas por éste, pero consideran que se encuentra más fuertemente vinculado con sus ciudadanos.

Criticán el uso de la palabra solidaridad para describir las contribuciones especiales, ya que lleva a engaño. Contra lo que pudiera parecer, no es con los que más lo necesiten, sino con la política financiera definida por el Gobierno.

El artículo 117 sujeta a tributación las prestaciones por baja y desempleo. Estos derechos sociales gozan de una tutela jurisdiccional clara y, sin embargo, han sido sucesivamente limitados en su cuantía, duración y beneficiarios. La existencia de esos subsidios es una muestra del principio de igualdad en su vertiente de tratar de forma desigual las situaciones desiguales, son una especial protección a aquellos que se encuentran en una posición más desfavorable. Por ello, someterlas a tributación, limitando ese derecho, sería contrario a esta concepción de la igualdad.

Las modificaciones que la Ley de Presupuestos efectúa en el IRS –el equivalente a nuestro IRPF- son contrarias al principio de progresividad y al criterio de capacidad económica. A ojos de los recurrentes, el Gobierno ha intentado crear una pequeña trampa para conseguir pasar medidas equivalentes a las declaradas inconstitucionales el año anterior.

PROCESO Nº 11/2013

En este caso tan sólo se pide que se declaren inconstitucionales los artículos 77 y 78, basándose principalmente en su oposición al principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución y a los de protección de confianza y prohibición de exceso, subprincipios del Estado de Derecho del artículo 2.

RESPUESTA DEL TCP

El Tribunal responde a todos estos procesos en un único fallo.

Tal y como se expuso en anteriores sentencias, en ausencia de una cláusula de vigencia entendemos que ésta es temporal y que será la misma que la de la LPE,

esto sigue siendo de aplicación para el artículo 27. El hecho de que la vigencia del artículo 29 esté ligada a la del PAEF no exime de la necesidad de renovarlo anualmente, debido al carácter presupuestario de la norma, con lo cual no se puede entender violada la regla de anualidad. Es decir, para el artículo 27 rige la presunción de anualidad de la medida, y para el 29, a pesar de una vigencia superior, habrá de justificarse anualmente su necesidad para que se produzca la renovación de la medida.

No entiende que se quiebre el principio de cosa juzgada, ya que ésta no puede extender sus efectos a una nueva ley, por similar que sea su contenido.

El TCP no considera que esta materia haya de someterse a negociación colectiva, argumentando que en ese caso las medidas perderían su finalidad. Tampoco considera que sean medidas de carácter fiscal, por lo que no quedan sometidas al principio de capacidad contributiva. Recuerda que no hay un derecho a la irreductibilidad del salario, sino a una justa retribución, y por ello desestima esa alegación. Esto ya lo había dicho antes el Tribunal; el derecho es a la retribución, pero no a una concreta.

Tampoco ve afectado el derecho a la propiedad en el caso del artículo 77, ya que no es un supuesto de expropiación individual, sino que es una medida con carácter general.

El TCP tiene en cuenta en su resolución la crisis que atraviesa el país y se refiere a la Exposición de Motivos de la ley, en la que el legislador advierte que 2013 será un ejercicio particularmente complicado y que es necesario ganarse la confianza de los acreedores y cumplir con las obligaciones internacionales asumidas. Pero a pesar de ello considera que las medidas no son conformes a los principios de igualdad, proporcionalidad y protección de la confianza. Si bien el legislador tiene margen de actuación en la política fiscal y legislativa ha de tener en cuenta la equidad y la justicia, máxime cuando los sacrificios exigidos sean de tal magnitud –algo que ya había recalcado anteriormente-. Y aunque los derechos no sean absolutos afirma que ha de mantenerse intacto un núcleo mínimo esencial. Así pues, declara inconstitucionales los artículos 29, 31, 77 y 117; pero no los demás en la medida en que alteran el Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

SENTENCIA 474/2013

En este caso el Presidente de la República decidió echar mano de una figura conocida como declaración preventiva de constitucionalidad. En aplicación de la misma, el control se lleva a cabo en una fase anterior a la conclusión de la formación de la norma.

El presidente de la República pone en duda la observancia de la justa causa en la finalización de un contrato laboral debido a la ampliación de motivos de despido. Uno de los supuestos que habilitarían el cese sería la reducción del presupuesto destinado a ese órgano o servicio. Esto vulneraría la proporcionalidad y depende de eventos ocasionales y fortuitos, ampliando la discrecionalidad hasta el punto de dar cabida a la arbitrariedad en las resoluciones de la Administración. El empleo de expresiones como “potestades u objetivos definidos” o “estrategia establecida” produce inseguridad y desprotege el núcleo esencial de los derechos, no ofreciendo ninguna garantía de los mismos.

También considera transgredido el principio de protección de la confianza ya que en 2008 –al pasar los trabajadores públicos a un régimen de contratación por tiempo indefinido– se había establecido por ley que no podrían ser despedidos por razones objetivas, garantía que se elimina ahora. Pide al tribunal que valore si se están salvaguardando otros derechos que primen en una ponderación y se adelanta a la posible alegación del principio de buena administración, señalando que es necesaria una manifestación específica del mismo y que no cabe su uso de forma indeterminada.

RESPUESTA DEL TCP

Ante la falta de alegaciones de la abogacía del Estado, el Tribunal introduce el contexto en el que se han de enmarcar las normas. Tras llevarse a cabo en años anteriores una fusión y reestructuración de los servicios y una racionalización de los efectivos, en ese momento, la Administración contaba con mecanismos para organizar y recolocar a los empleados públicos. En 2004 se aprobó la utilización de contratos por tiempo indefinido para aquellas actividades que no requiriesen ejercicio de

autoridad o soberanía –son actividades que no confieren la condición de funcionario a quien las realiza– laboralizando el régimen de empleado público.

Ante un despido colectivo o un despido por extinción de su puesto, los trabajadores en estas condiciones serían notificados para que informasen si deseaban ser colocados en movilidad especial durante un año. Si no se manifiestan o si pasado el año no se han iniciado las funciones, serían despedidos.

En el año 86 se suscitara una problemática similar ante la cual el TCP se planteó si el Estado podía unilateralmente romper las relaciones laborales con los funcionarios o retirarles la condición de tales. Lo que quedó claro, ya en aquel momento, es que no puede despedirlos sin justa causa ni retirarles su condición de funcionarios, matizando en el año 91 que el cese libre de los funcionarios estaba prohibido constitucionalmente. Continúa el TCP haciendo un repaso de sus pronunciamientos anteriores en los que las cuestiones más discutidas son el “carácter vitalicio”, la “estabilidad” o “seguridad” de la condición de funcionario o la concurrencia del “interés público”.

El Tribunal comprende que al tratarse de una “racionalización de efectivos” no pueden establecerse unas pautas rígidas que limiten la discrecionalidad de la administración pero destaca que lo más importante aquí es que se termina convirtiendo en una causa objetiva de despido. Al ser decisiones de política legislativa se sustrae del control judicial toda la cadena decisoria que desencadena en el cese. La discrecionalidad de la que gozaría la administración no sería en nada similar al ámbito privado, pudiendo caer en la arbitrariedad. El empleador privado debe demostrar la concurrencia de motivos de mercado, estructurales o tecnológicos; así como su adecuación con la destitución. Para el TCP las exigencias sustantivas y procedimentales para el despido por razones objetivas deberían ser iguales en el ámbito público y en el privado.

Falta la proporcionalidad entre la norma y los intereses que se pretenden proteger, sobre todo teniendo en cuenta que es una norma restrictiva de derechos, libertades y garantías. No hay elementos que concreten la medida, es excesivamente discrecional para afectar directamente a derechos de tal índole. Esa ausencia de límites claramente marcados podría dar lugar a la arbitrariedad, que se ve agravada por la falta de control judicial del proceso decisorio, tal y como ya se ha explicado.

La irretroactividad de la norma implica que ha de ser interpretada con especial atención al principio de confianza. Este principio busca salvaguardar un mínimo de certeza y seguridad jurídica, pero no es tan amplio como para impedir toda modificación legislativa. No ve problema en la contratación indefinida, pues es común que personas que desempeñan el mismo trabajo lo hagan en condiciones diferentes. Pero si esos trabajadores se van a asemejar a los privados, también tendrán que hacerlo los requisitos necesarios para despedirlos.

Expuesto esto, el TCP decide declarar la inconstitucionalidad de todas las normas recurridas por vulnerar los principios de proporcionalidad, seguridad del empleo y protección de la confianza.

SENTENCIA 602/2013

Un grupo de diputados de la Asamblea de la República solicitan la declaración de inconstitucionalidad de las modificaciones llevadas a cabo en el Código de Trabajo por la Ley 23/2012. Esta ley creó bancos de horas individuales y grupales, eliminó el descanso compensatorio, redujo hasta la mitad la retribución de las horas extras y de los días festivos, eliminó festivos obligatorios y la posibilidad de aumentar el período anual de vacaciones. Así mismo, modificó los requisitos para el despido por extinción de puesto de trabajo y por inadaptación y creó el despido por inadaptación independientemente de las modificaciones en el puesto.

Según su postura las sucesivas modificaciones llevadas a cabo en el contexto de la crisis han venido a desequilibrar –más si cabe– las relaciones entre trabajadores y empleadores. Por ello solicitan que la declaración de inconstitucionalidad se valore teniendo en cuenta el marco más amplio de reformas laborales, y no sólo las llevadas a cabo en esta concreta ley.

Para su petición se basan en que el aumento de poder de la patronal para configurar la prestación del trabajo conlleva la eliminación de derechos de los trabajadores. Ejemplos de ese incremento de poder son el hecho de que los acuerdos relativos al banco de horas pueden hacerse sin la aceptación del empleado –basta con su no oposición en tiempo–, cabe la imposición de horas en el banco grupal a

trabajadores que no consintieran... Estos supuestos permiten la imposición unilateral de las condiciones de trabajo por la parte más fuerte, el empleador. Consideran que va contra la conciliación de la vida familiar, contra el libre desarrollo de la personalidad, la protección de la familia y de la salud e incluso contra la libertad sindical.

Como ya se dijo, la ley elimina el descanso compensatorio, parte de los festivos y se reduce hasta en un 50% la retribución de las horas extra. Esto es contrario a la conciliación de la vida familiar, al libre desarrollo de la personalidad, a la protección de la familia y de la salud. La situación se ve agravada en el caso de las mujeres, que además han de sufrir la brecha salarial y en muchos casos han de encargarse de las tareas del hogar una vez terminada su jornada. La desproporción de las medidas es mayor si tenemos en cuenta que no se toman para garantizar ningún derecho, con lo cual claramente no podrá obtenerse un juicio positivo de la ponderación.

Antes para llevar a cabo un despido por extinción de puesto de trabajo era necesario que la subsistencia de la relación de trabajo fuese casi imposible, para lo que se establecían unos criterios jerarquizados de selección de objetivos que pasan a eliminarse ahora. Se deja en manos de la patronal el establecimiento de unos criterios no discriminatorios y relevantes, eliminándose la obligatoriedad de transferir al trabajador siempre que fuera posible a un puesto de trabajo compatible. Esto aumenta la discrecionalidad y posibilita la creación de criterios *ad hoc* para facilitar el despido.

Además se crea una nueva modalidad de despido: el despido por inadaptación al puesto de trabajo con independencia de las modificaciones en el mismo. Para apreciar la inadaptación bastará con una reducción continuada de la productividad o de la calidad del trabajo, la producción de averías repetidas o la existencia de riesgos para la salud del trabajador, de otros trabajadores o de terceros. Y para ello se suprime la necesidad de que se haya introducido algún cambio en el puesto de trabajo. Los criterios apreciados son subjetivos y valorados exclusivamente por la patronal.

RESPUESTA DEL TCP

Consideró que eran acordes con la Constitución la creación de los bancos de horas, tanto individual como grupal, por lo que quedan inalteradas por la sentencia. Lo mismo ocurre en el caso de la reducción de la compensación de las horas extra, de la eliminación del descanso compensatorio o de días festivos.

Por el contrario, declara la inconstitucionalidad de los nuevos requisitos para el despido, ya sea por extinción del puesto de trabajo o por inadaptación. También es inconstitucional la reducción de los montantes previstos en los instrumentos de regulación colectiva del trabajo (IRCT), por violar los principios de reserva constitucional, contratación colectiva, proporcionalidad, adecuación y necesidad.

SENTENCIA 794/2013

Un grupo de diputados solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 68/2013 por entender que violan el derecho a un límite máximo en la jornada de trabajo, la igualdad, la protección de la confianza y la proporcionalidad. Lo mismo solicita otro grupo de diputados añadiendo que no debe permitirse la producción de un retroceso social y que ha de respetarse el principio de seguridad jurídica. Los recurrentes entienden que se ha llevado a cabo una reducción excesiva de ese derecho, viéndose afectado su núcleo esencial.

Es deber del Estado fijar un límite máximo de horas para la jornada laboral y así lo hace para los empleados privados. Pero la reforma elimina cualquier referencia a un límite máximo en el caso de los empleados públicos, produciéndose una vez más una distinción en el trato a los empleados públicos no justificada materialmente. Queda solamente fijado el período normal y que se podrán exceder esas 40 horas semanales. Este cambio afecta al tiempo de descanso de los empleados públicos y a sus legítimas expectativas –ya que es completamente sorpresivo–. Una afectación de tales características requeriría de un interés público importante para cumplir con la proporcionalidad. Lo que el legislador alega en la Exposición de Motivos es su

voluntad de acercar el régimen público al privado, pero esto queda desdicho al examinar las disposiciones concretas que ha adoptado.

RESPUESTA DEL TCP

El TCP decide en bloque la no inconstitucionalidad de las normas discutidas, si bien sí que hay un voto particular en cuanto a la argumentación de tal decisión.

El argumento más interesante de analizar es el de violación de la prohibición del retroceso social dado por el Partido Comunista Portugués, el Bloque de Izquierda y el Partido Ecologista Los Verdes. El Tribunal afirma que ese principio ha de ser interpretado de forma restrictiva, de modo que no implique la irreversibilidad de los derechos económicos y sociales ni un control propio de la afectación a los mismos.

SENTENCIA 862/2013

Otra vez es el Presidente de la República el que solicita una fiscalización preventiva de constitucionalidad, con anterioridad a la aprobación de la norma.

Las disposiciones a fiscalizar establecen una reducción porcentual de las pensiones que si bien es introducida como una reducción del gasto, es más similar en su definición a un impuesto. La calificación que se le dé finalmente a esta medida no es baladí, ya que de la misma dependerá la infracción de unos u otros principios constitucionales. De calificarse como impuesto se estaría yendo contra el carácter único, personal y progresivo del Impuesto sobre el Rendimiento de las Personas Físicas. De no hacerlo se estaría faltando a la tutela de la confianza legítima de derechos consolidados en su vertiente de proporcionalidad.

RESPUESTA DEL TCP

En su fundamentación –y de nuevo a falta de alegaciones de la abogacía del Estado-, el TCP encuadra las normas en un concreto contexto histórico, económico y social y hace un recorrido por las últimas regulaciones. Resta importancia a la clasificación como impuesto o no pues considera que en cualquier caso la argumentación habría de girar en torno a los principios de proporcionalidad y protección de la confianza. El Tribunal considera más importante distinguir si estas medidas conllevarían un ingreso o una reducción del gasto, para lo cual acude al sentido que estos conceptos tienen en el derecho tributario y se decanta por encuadrarlo en la disminución del gasto. Las restricciones en las pensiones no se pueden encuadrar en la fiscalidad ni en la parafiscalidad, los principios que deberán respetar son los de la seguridad social y los que rigen todas las medidas restrictivas de derechos y libertades.

Cuando se trata de derechos sociales hay distintos grados de vinculación constitucional. Ésta puede impedir cualquier modificación o simplemente tener carácter programático, marcando el camino deseable para la legislación de desarrollo. Habrá que determinar cuál es el núcleo esencial del derecho, dejando claro que éste no se identifica con la prohibición de retroceso social, sino que tiene un carácter restrictivo. Citando a diversos autores, el TCP habla de la imposibilidad de llevar a la práctica esa prohibición, ya que entran en juego cuestiones económicas que ponen en peligro la pervivencia del propio derecho si éste no hace concesiones. El derecho a una pensión se puede inferir del texto constitucional, pero no el derecho a una determinada pensión, pues éste vendrá determinado por la legislación ordinaria (protegida por los principios de proporcionalidad y protección de la confianza). Así, y tal y como dispuso en anteriores sentencias, lo que se garantiza es el derecho a recibir una pensión, pero no el montante de la misma.

El legislador entiende necesaria la medida basándose en los principios de sustentabilidad y solidaridad intergeneracional. En la Exposición de Motivos se alude a como la coyuntura económica está poniendo en jaque la existencia misma del Estado social, y como por ello han de llevarse a cabo las reformas necesarias para garantizar su supervivencia.

El TCP aplica el test de la proporcionalidad y la necesidad y llega a la conclusión de que en la ponderación de intereses la no sustentabilidad financiera no está por encima de la defensa de las pensiones o del principio de igualdad. El legislador fomentó, en sucesivas regulaciones y con las modificaciones realizadas, la confianza de los pensionistas en la continuidad de sus derechos, y por ello ahora esa confianza debe ser tutelada.

El Tribunal critica que el ajuste sólo incluye la reducción de la cuantía, sin integrarse dentro de una reforma integral del sistema de pensiones. Una medida de este tipo no protege verdaderamente el interés público, pues sus efectos son volubles. Sugiere que, de aplicarse una medida de estas características, habría de hacerse de forma dilatada en el tiempo, con un período de adaptación y en el marco de una modificación estructural. La modificación debería llevarse a cabo de forma gradual para conseguir la conciliación de ese interés público con los intereses de los pensionistas, pero la reducción con efectos inmediatos afecta desproporcionadamente al principio de protección de la confianza.

Por todo esto, el TCP decidió declarar la inconstitucionalidad de la norma.

SENTENCIA 413/2014

En este caso, nuevamente, se resuelven varios procesos. Por un lado, el abierto por el Partido Socialista solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 33, 75, 115 y 117 de la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2014. Lo mismo piden el Partido Comunista, el Bloque de Izquierda y el Partido Ecologista. Por otro lado, el Defensor del Pueblo insta la inconstitucionalidad de los artículos 33 y 117 de la misma ley.

El Gobierno justifica sus presupuestos por el contexto de obligaciones internacionales asumidas y destaca la prioridad que en ellos ha tenido la reducción del gasto para ajustarse a las exigencias del PAEF. Asegura que se valoró la posibilidad de adecuar el PIB por medio de un aumento de la carga fiscal, pero consideró que eso sería más gravoso para el conjunto de la población, y que no era una medida idónea.

La disminución del desembolso se hace efectiva por medio de la bajada en el número de personal público, la ejecución de programas de rescisión por mutuo acuerdo, recalificación de empleados públicos. También regulan ajustes en la edad de acceso a las pensiones y en las condiciones de acceso a pensiones de viudedad.

Sin embargo, no sólo buscan reducir el gasto, sino que también implementan medidas cuyo objetivo es aumentar los ingresos de las arcas públicas. Entre éstas se encuentran la contribución sobre el sector energético o impuestos especiales sobre el consumo de tabaco.

El artículo 33 lleva a cabo una reducción remuneratoria a los trabajadores del sector público. Los recurrentes alegan que es una medida ineficaz, que vulnera el derecho constitucional a una retribución y que sobrepasa los límites del sacrificio, haciéndolo intolerable. Consideran también que es contrario al principio de tutela de la confianza legítima y que debería de efectuarse un nuevo juicio de idoneidad de la decisión, máxime si se tiene en cuenta su acumulación con reformas anteriores. Entienden que es de aplicación la transitoriedad dispuesta por el TCP para medidas de índole similar en resoluciones anteriores, es decir, que tendrá carácter anual.

La disminución salarial sería contraria a la igualdad (no por el distinto tratamiento de los trabajadores públicos, sino porque éste carece de una justificación legítima), a la protección de la confianza y a la proporcionalidad. En relación con las anteriores medidas adoptadas por el Gobierno se torna incompatible con el principio de prohibición de exceso en su vertiente de proporcionalidad.

El TCP consideró excesivos e insuficientemente justificados los nuevos recortes introducidos, declarándolos inconstitucionales

El artículo 75 efectúa reformas sobre los complementos de pensión. Determina la suspensión del pago de los complementos de pensiones en las empresas del sector público empresarial con resultados negativos en los últimos tres años. Los recurrentes consideran que esto es opuesto a la protección de la confianza, a la igualdad, a la proporcionalidad y al principio de Estado democrático. Centrándonos en la protección de la confianza (de cuya argumentación derivan las demás), el TCP considera que no se produce un quebrantamiento de esa confianza que sea tutelable judicialmente. Quien contribuyó a la creación de expectativas entre los afectados por la medida no fue el Estado, ni el legislador, sino las empresas.

En consecuencia, este artículo no fue declarado inconstitucional por el alto tribunal.

El artículo 115 afecta a las contribuciones sobre prestaciones por enfermedad y desempleo. Aquí la protección de la confianza legítima y las expectativas fundadas cobra de nuevo relevancia, siendo motivadora de la decisión del tribunal de declarar la medida inconstitucional y declarar la obligación del Estado de devolver lo recortado desde el inicio del año hasta la sentencia.

Por último, el artículo 117 dispone una reformulación del cálculo de las pensiones de supervivencia de cónyuges y ex-cónyuges, provocando una disminución de la cuantía de las mismas. Aquí entienden contrariados los principios de proporcionalidad, igualdad, protección de la confianza y estado de derecho, así como los derechos a la propiedad y a la seguridad social.

El Tribunal entendió que se violaba el principio de igualdad ya que afectaba de forma diferente a los pensionistas en función del peso que la pensión de viudedad tenga en el total del montante que perciben. Esto perjudica a aquellos que más dependen de la pensión de viudedad. Por ello declara la inconstitucionalidad de este artículo.

SENTENCIA 572/2014

Aúna la resolución de dos procesos. Por un lado, uno abierto por diputados del Partido Socialista que solicitan que se declare inconstitucional el artículo 76 de los Presupuestos del Estado del año 2014 en la redacción dada por la primera alteración a éstos. Por otro lado, diputados del PCP, BE y PEV piden la inconstitucionalidad de las modificaciones hechas a los artículos 14 y 76 de la misma ley.

De la lectura de la Exposición de Motivos se deduce la no excepcionalidad ni transitoriedad de las medidas, elementos que el TCP recalcará como indispensables para la constitucionalidad de las mismas. El legislador remarca el carácter estructural y no pasajero de las medidas, algo que los recurrentes entienden contrario a las anteriores sentencias del Alto Tribunal.

Los recurrentes insisten, como en otros procesos anteriores, en la especial importancia de tutelar la confianza de los jubilados y pensionistas. Consideran que la argumentación dada por el Gobierno no justifica una medida penalizadora de ese carácter dirigida contra un sector de la población que se encuentra en una situación de desprotección.

Alegan que la Exposición de Motivos carece de una justificación individualizada de la modificación llevada a cabo en el artículo 14. Entienden que las medidas no son adecuadas para el fin que persiguen, ni cumplen el requisito de la proporcionalidad, transgrediendo el principio de igualdad en su vertiente de “tratar de forma diferente las situaciones diferentes en la medida de la diferencia”

En el caso de la Contribución Especial de Solidaridad acusan la ampliación de los sujetos afectados por la medida. El Gobierno considera que esa ampliación no altera su configuración conforme a la Constitución, ya que permanece garantizado el mínimo necesario para una existencia digna y se respeta la proporcionalidad en su vertiente de necesidad. Argumenta de forma similar a todos los procesos vistos anteriormente: el país se encuentra en una situación de emergencia social y económica, es necesario cumplir con las obligaciones internacionalmente asumidas.

Los recurrentes ven afectado aquí el derecho a la seguridad social entendido como un derecho social de naturaleza positiva. Éste es traducible en prestaciones pecuniarias que buscan garantizar la subsistencia, sustituyendo a los rendimientos del trabajo que han dejado de percibirse. La misma idea se encuentra detrás de la regulación de las pensiones de viudedad y de invalidez.

Ya estableció anteriormente el TCP que el derecho a la pensión no asegura el derecho a un concreto valor de la misma, y que el legislador dispone de margen dentro de los límites constitucionales para modificar los elementos y requisitos de éstas. Una vez concretado ese derecho con cierto grado de seguridad y certeza hay corrientes doctrinales que entienden que se constitucionalizaría con esos requisitos específicos. De cualquier modo, y aun sin entender que la regulación de la pensión forme parte del derecho fundamental, la misma ha creado en los ciudadanos expectativas legítimas de continuación que deben ser protegidas según el principio de tutela de la confianza.

Entienden violado el principio de proporcionalidad, ya que las restricciones de derechos y garantías deberían limitarse a lo indispensable para salvaguardar otros derechos de carácter constitucional. Pero aquí el sacrificio es especialmente intenso, llegando a poner en jaque la existencia digna e independiente en los casos de pensiones de valor más reducido.

El TCP no entiende transgredido ningún principio constitucional por lo que decide la no declaración de inconstitucionalidad de ambos preceptos.

SENTENCIA 574/2014

El Presidente de la República solicita la fiscalización preventiva de constitucionalidad de las reducciones en las remuneraciones que lleva a cabo el Decreto nº 264/XII y que se prolongan desde el año 2011 hasta el 2018, rompiendo con la temporalidad que tantas veces había señalado como requisito de constitucionalidad el TCP. Es por ello que el Presidente de la República pide que se confronte esta medida con las analizadas en anteriores sentencias, teniendo en cuenta especialmente los principios de igualdad y protección de la confianza.

Las expectativas de los ciudadanos pueden entenderse fundadas y legítimas, ya que la situación económica nacional ha mejorado, ha terminado el plazo de vigencia del PAEF... Sin embargo, parece claro que esos indicadores no justificarían unas expectativas de vuelta a niveles salariales equivalentes a los anteriores a la crisis.

De la lectura de las sentencias dictadas por el TCP hasta esta petición de fiscalización se deduce que las medidas anticrisis sólo pueden ser entendidas como constitucionales en el contexto de “absoluta excepcionalidad”⁸ que atraviesa el país.

A falta de unas alegaciones por parte del Abogado del Estado, acude el TCP a la Exposición de Motivos; ésta afirma que la pertenencia a la UE y a la zona euro obliga a Portugal a cumplir con unas directrices presupuestarias muy exigentes.

El TCP remite a las normas de desarrollo de los Tratados constitutivos. En este caso, analiza la fuerza del Pacto Fiscal Europeo para obligar a esas medidas

⁸ Fundamentación, párrafo 10.

presupuestarias. Y este es uno de los momentos en los que el Tribunal toma distancia con el derecho europeo. El Pacto Fiscal no forma parte del ordenamiento jurídico europeo, por lo que no se encuadra en el estatuto que prevé la Constitución portuguesa para el derecho europeo, sino que es fuente de derecho internacional público, de aplicación en la medida en que sea compatible con el ordenamiento jurídico de la Unión.

En conclusión, considera que el Pacto Fiscal obliga en la medida en que ha sido integrado en la legislación portuguesa, pero dejando claro que no ha adquirido por ello carácter constitucional.

Hace hincapié el TCP en que la Unión fija unos objetivos de déficit público a sus Estados Miembros, pero no les impone las medidas concretas para alcanzar ese déficit. Por ello, las concretas medidas adoptadas por el gobierno portugués habrán de cumplir con lo que su norma suprema les exige.

Tras esta argumentación, en la que pone en valor el derecho portugués frente al europeo, el TCP declara inconstitucionales parte de las normas revisadas por considerarlas contrarias al principio de igualdad y no estar amparadas por un juicio de necesidad.

SENTENCIA 575/2014

El presidente de la República solicita la fiscalización de constitucionalidad de los artículos 2, 4 y 6 del Decreto por el que se crea la contribución de sostenibilidad, considerando que es muy importante garantizar la seguridad jurídica en un tema de tal calado para la economía nacional.

Los artículos sobre los que trata el proceso son los que establecen el ámbito de aplicación, el cálculo de la contribución y la actualización de las pensiones. El recurrente entiende que pueden verse comprometidos los principios de igualdad y protección de la confianza.

La contribución especial de sostenibilidad afecta a todas las pensiones pagadas con dinero público, independientemente del motivo en el que tengan causa. Para determinar el valor mensual a tener en cuenta se estará al sumatorio de todas

las pensiones recibidas por un mismo titular. Afecta negativamente y de forma duradera a las posiciones jurídicas de los pensionistas y jubilados afectados por la medida. Es una reducción no transitoria del gasto público en pensiones sociales, a pesar de que su denominación de contribución pudiese llevar a pensar que es un ingreso. Estamos, a ojos del TCP, ante una verdadera reducción del valor de las pensiones.

No pasa a conocer de la petición de fiscalización del precepto relativo a la actualización de las pensiones por estar escasamente fundamentado en la argumentación del recurrente.

Una vez más, el TCP hace hincapié en qué es lo que está protegido constitucionalmente en el caso de las pensiones. Hay un derecho a percibir pensión, pero no un concreto valor, dejando margen de maniobra al legislador para adaptarlas a la situación económica. No se puede hablar de un principio de equivalencia entre lo contribuido y lo percibido ya que el sistema de pensiones se basa en mecanismos de reparto y no de capitalización. No será criterio para el cálculo de las pensiones la cantidad efectivamente aportada por el trabajador en activo.

Tras analizar, de forma similar a como lo hizo en otras sentencias, la importancia del principio de protección de la confianza en el caso de las pensiones el TCP declara inconstitucionales los artículos 2 y 4 del Decreto.

CONCLUSIONES

En síntesis, el TCP valora la posible inconstitucionalidad de unos Presupuestos cuya justificación última es una obligación asumida por el Gobierno con el FMI, el BCE y la propia UE. Al hacerlo, tiene en cuenta que dicho compromiso fue aceptado por el Gobierno sin consultar a sus ciudadanos y que éste está obligado en primer lugar frente al pueblo portugués, y no frente a la Troika.

La ausencia en Portugal de un artículo equivalente al 135 de la Constitución Española tiene consecuencias de no poca importancia:

Deja al TCP un mayor margen de maniobra, al no haber una cobertura constitucional específica para esa clase de medidas. Por ello, las argumentaciones

dadas por una y otra parte se basan en un amplio abanico de principios y derechos constitucionales. Y esto teniendo en cuenta que todos esos derechos y principios constitucionales no gozan de la misma importancia ni de la misma tutela y protección constitucional. Por eso es especialmente importante el juicio de ponderación hecho por el Tribunal y la delimitación del núcleo esencial, que habrá de permanecer inalterado, de los derechos en discusión.

La ausencia de ese artículo supone un esfuerzo por mantener la soberanía – aunque sólo sea en las formas– frente a una Unión Europea que cada vez desvirtúa más el papel de los Estados. Al menos sobre el texto de su Constitución, Portugal no se somete a ciegas al yugo económico de la Unión. Aunque sí que ha firmado exigentes compromisos económicos, éstos no están automáticamente cubiertos frente a su posible inconstitucionalidad.

Fomenta, y es al mismo tiempo reflejo, de una actitud más crítica y euroescéptica que está en el origen de las peticiones de declaración de inconstitucionalidad y de fiscalización preventiva efectuadas desde distintos frentes ideológicos de izquierda. Así mismo, demuestra que se toman su Constitución, las reformas a ésta y su soberanía más en serio que en el caso español.

Y precisamente ese euroescepticismo y esa participación activa del TCP han permitido un mayor control de las medidas económicas y una mejor adecuación de las mismas a la realidad social del país. La izquierda portuguesa y su Tribunal Constitucional han intentado limitar la primacía de la recuperación económica sobre los derechos sociales y han posibilitado la defensa de los derechos de los ciudadanos –esencialmente de los trabajadores y de los pensionistas– frente a los intereses económicos.

Por ello, desde el punto de vista de los derechos sociales y de la obligación del Estado con el bienestar de sus ciudadanos, la no constitucionalización de la pérdida de soberanía parece –tal y como se intentaba demostrar con este trabajo– la mejor de las opciones en el contexto de una crisis económica, ya que permite mantener un mayor control sobre las medidas que se toman en el propio país. Aunque sigan estando condicionadas por la coyuntura económica, no vienen tan impuestas y son más regulables.

De cualquier modo, gran parte de estos ajustes son decisiones de política fiscal y legislativa, que en tanto no contradigan la norma suprema no han de ser juzgadas negativamente por el Tribunal Constitucional. Y esto es así porque el legislador está legitimado democráticamente para la dirección económica de la nación. Por esto, es muy importante que el Tribunal Constitucional no se exceda en sus juicios, inmiscuyéndose en cuestiones que se escapan de sus competencias.

En resumen, siempre y cuando el Tribunal no se exceda en su labor, no modificar la Constitución para incluir la estabilidad presupuestaria parece ser una opción más garantista que hacerlo.

REFERENCIA

ABREU ADVOGADOS. **Analysis: Acordao do Tribunal Constitucional nº602/2013**, de 20 de setembro, 2013.

ALEMANHA. **Ley Fundamental de la República Federal Alemana** (arts. 79.3, 109 y 115).

ALMEIDA PEREIRA, Catalina. *As oito decisões mais relevantes do Tribunal Constitucional desde 2011*. **Jornal de Negócios**, mayo 2014.

BLANCO VALDÉS, Roberto Luís. **La Constitución de 1978**. Madrid, Alianza, 2011.

CANOTILHO, Mariana (2016). **Austeridad y derecho constitucional: el ejemplo portugués**. *Democrazia & Sicurezza*, VI(1).

_____; VIOLANTE, Teresa; LANCEIRO, Rui. **Weak rights, strong principles: Social rights in the Portuguese constitutional jurisprudence during the economic crisis** *World Congress of Constitutional Law*, 2014.

DEL MASSO, Fabiano; GONÇALVES, Rubén Miranda; FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. *A (Re)Invenção do Estado do Século XXI: O Regresso ao Liberalismo como Suporte do Sistema Democrático*. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Vol. I, 2015, pp. 306 y ss.

ESPAÑA. **Constitución Española de 1978**.

_____. **Ley Orgánica 2/1979**, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

FABBRINI, Federico. **The Fiscal Compact, the “Golden Rule” and the Paradox of European Federalism**. *Int'l & Comp. L. Rev.* 1 (2013).

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Constituição e défice procedimental**. Lisboa, 1988.

_____. MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

_____. _____. **Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976: (alterada pelas leis constitucionais n. 1/82 e 1/89): lei do tribunal constitucional**. Coimbra, Coimbra Editora, 1989.

GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel. *Tribunais Constitucionais perante o Direito da Eurocrise em Portugal e Espanha: Uma análise comparativa*. **Revista e-Pública**. Vol.4 nº1 maio 2017.

GUILLEM CARRAU, Javier. El constitucional portugués ante las medidas de ajuste: La sentencia de 5 de abril de 2013. **Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad**. nº5, 2013.

MENDES CALIXTO, Margarida. **Análise do acórdão nº 602/2013 do tribunal constitucional**. Abreu y Marques e associados, sociedade de advogados R.L., 2013.

MIRANDA, Jorge. **El Tribunal Constitucional portugués y el Estatuto de sus jueces**. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012.

MIRANDA GONÇALVES, Rubén. *Novas alternativas ao exercício da democracia tradicional: a democracia participativa*. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, vol. 03, núm. 44, 2016, pp. 426-437.

_____. La iniciativa legislativa popular como mecanismo de democracia participativa: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia. **Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa**. Coord. Rubén Miranda Gonçalves, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2016, pp. 153-164.

PONCE SOLÉ, Juli. El estado social y democrático de derecho ante la austeridad y los recortes sociales: La jurisprudencia del tribunal constitucional portugués y su interés para el caso español. **Revista de derecho constitucional europeo**, nº23, 2015.

RTVE.ES. **Cronología de la crisis en Portugal**. RTVE Noticias, actualización de 24 de marzo de 2017.

GÓMEZ, Rafael Sanz. La jurisprudencia de crisis del tribunal constitucional portugués. Blog In Dvbio, 2015.

TEJADA, Javier Tajadura. **La Constitución portuguesa de 1976: Un estudio académico treinta años después** Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

POLONIA. **Constitución de Polonia de 1997** (art. 216.5).

PORTUGAL. **Artículo 70, nº3 de la Ley 12-A/2008 de 27 de febrero**. Diario de la República n.º 41/2008, 1º Suplemento, Serie I de 2008.feb.27.

_____. **Acórdão 353/2012, processo nº40/12, Fundamentación, párrafo 5.** 1ª serie do DR, nº 140, de 20.jul.2012.

_____. **Artigo 104**, nº 1/97 de la Ley Constitucional de 20.sep.1997.

_____. **Constitución Portuguesa de 1976a** (versión original).

_____. **Constitución Portuguesa de 1976b** (versión actual).

_____. **Lei Orgânica 28/82, de 30 de novembro, do Tribunal Constitucional.**

_____. **Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality** (MoU). 2014.

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 396/2011.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 353/2012.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 187/2013.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 474/2013.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 602/2013.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 794/2013.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 862/2013.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 413/2014.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 572/2014.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 574/2014.**

_____. **Sentencia del Tribunal Constitucional portugués nº 575/2014.**